



UNIVERSITÀ DI NAPOLI
L'ORIENTALE



a cura di
Ruth Hanau Santini



UniorPress
Napoli 2026



Università di Napoli L'Orientale

Sovranità e sicurezza alimentare La crescente strumentalizzazione del cibo

a cura di

Ruth Hanau Santini



UniorPress
Napoli 2026

Progetto di ricerca

Policy Brief Collection realizzata nell'ambito del progetto

«L'Italia e la politica internazionale della sicurezza alimentare» (ITALIM)

finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Con il supporto di



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale



UniorPress

Via Nuova Marina, 59 - 80133, Napoli

uniorpress@unior.it

ISBN 978-88-6719-380-6



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution 4.0 International Licence

Il presente volume è stato realizzato con il contributo dell'Unità per l'Analisi, la Programmazione, e la Documentazione Storica – Direzione Generale per gli Affari Politici e la Sicurezza Internazionale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 – bis del DPR 18/1967. Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Indice

PIETRO DE MARTIN

Prefazione 5

RUTH HANAU SANTINI

Introduzione 9

GIULIANO MARTINIELLO

Marocco: Insicurezza alimentare e idrica dalla guerra in Ucraina..... 25

MOSTAPHA JOULI

Tunisia: la sicurezza alimentare a un bivio 39

ALI SALAH

Iraq: governare la sicurezza alimentare tra economia politica,
stress climatico e frammentazione istituzionale 59

MARTINO TOGNOCCI

L'uso del cibo come arma e il contesto internazionale:
conflitto e opportunità 77

FORTUNA FINOCCHITO

Yemen: sicurezza alimentare e dinamiche di potere 93

ANDREA NOVELLIS

Siria: sicurezza alimentare e stabilità nella transizione post-Assad 109

RONAN MACNAMARA

Azione umanitaria ed economie di guerra 131

Prefazione

Pietro De Martin¹

La ricerca riunita in questo volume è il prodotto del progetto ITALIM — Italia e la Politica Internazionale della Sicurezza Alimentare — realizzato con il supporto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Essa rappresenta, a mio avviso, un contributo di particolare rilievo non soltanto per la solidità scientifica che la caratterizza, ma per la sua capacità di tradurre l'analisi accademica in strumenti direttamente utilizzabili dalla pratica diplomatica.

La sicurezza alimentare non è più — se mai lo è stata — una dimensione esclusivamente umanitaria o tecnica della politica internazionale. È una variabile strutturale nelle relazioni tra gli Stati, capace di condizionare gli equilibri di potere, la stabilità dei sistemi politici e le traiettorie dei conflitti. Il blocco delle esportazioni di grano ucraino nel Mar Nero nel 2022 ha prodotto effetti che si sono ripercossi ben al di là del teatro europeo della guerra: oltre cinquanta Paesi — molti dei quali in Africa subsahariana e in Medio Oriente — hanno registrato bruschi aumenti dei prezzi alimentari con ripercussioni dirette sulla stabilità politica interna. Non un effetto collaterale, ma una variabile strategica.

In tale luce, il lavoro di ITALIM — che ha scelto di concentrarsi sulla regione MENA, su Paesi colpiti da conflitti come Yemen, Siria e Iraq — ha operato proprio nell'area di maggiore tensione tra questi meccanismi. È lì che le interdipendenze alimentari si trasformano più rapidamente in vulnerabilità politiche, e dove le scelte dei *decision-makers* hanno le conseguenze più immediate per le popolazioni.

¹ Capo Unità per l'Analisi, la Programmazione e la Documentazione Storica - Direzione Generale per gli Affari Politici e la Sicurezza Internazionale - Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Il contributo analitico di ITALIM forse più rilevante per chi pratica la diplomazia concerne la distinzione — rigorosamente documentata dalla ricerca — tra insicurezza alimentare come effetto collaterale della guerra e l'utilizzo della sicurezza alimentare come strumento di coercizione e tattica deliberata. Questa distinzione non è semplicemente concettuale: è la linea di confine che separa il territorio dell'emergenza umanitaria da quello della responsabilità giuridica internazionale.

Il diritto internazionale umanitario — in particolare l'articolo 54 del Primo Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra — vieta esplicitamente gli attacchi contro oggetti indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, comprese le risorse alimentari. La Risoluzione 2417 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 2018 ha rappresentato un ulteriore passo in avanti, collegando formalmente l'uso dell'inedia come metodo di guerra alla categoria della violazione del diritto internazionale. Eppure, i meccanismi di *accountability* previsti da quella Risoluzione rimangono largamente inadeguati. Il *gap* tra la norma e la sua applicazione effettiva è ancora molto ampio. Documentare sistematicamente le violazioni, attribuire la responsabilità ai loro autori, costruire le condizioni per una risposta politica coerente con il quadro normativo: è questo il lavoro che la comunità internazionale deve compiere, e che l'Italia può contribuire a far avanzare nelle sedi multilaterali, a cominciare dal Consiglio di Sicurezza e dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Vi è un secondo asse analitico di ITALIM che merita attenzione: il rifiuto di leggere il nesso cibo-conflitto in un'unica direzione. La narrativa prevalente — anche nel dibattito di *policy* — tende ad esaminare come i conflitti distruggano i sistemi alimentari. L'approccio ITALIM ha analizzato sistematicamente anche la direzione inversa: come l'insicurezza alimentare acuta o cronica possa innescare o amplificare tensioni sociali, instabilità politica e conflitto.

Non si tratta di un nesso meccanico, richiede letture contestualizzate. La crisi alimentare non produce automaticamente conflitto: produce terreno fertile per l'*escalation*, quando si combina con fragilità istituzionale, distribuzione iniqua delle risorse, pressioni climatiche sulle risorse idriche e incapacità dello Stato di rispondere agli *shocks*. È in questo spazio — tra crisi alimentare e conflitto — che operano gruppi armati, organizzazioni jihadiste e attori non statali, sfruttando la disperazione come risorsa politica. Ciò ha implicazioni dirette per la progettazione di strumenti di *early warning*: un sistema che non distingua tra insicurezza alimentare come sintomo e insicurezza alimentare come *driver* rischia di intervenire troppo tardi, nel posto sbagliato, con gli strumenti sbagliati.

Vi è, tuttavia, una terza dimensione del lavoro di ITALIM che trovo particolarmente rilevante per le prospettive della politica estera italiana: il concetto di cibo non soltanto come variabile di crisi da gestire, ma come strumento proattivo di prevenzione dei conflitti e di *peacebuilding*.

Se l'insicurezza alimentare può essere un *driver* di conflitto, allora gli interventi che rafforzano i sistemi alimentari locali, che creano interdipendenze economiche tra comunità in tensione, che costruiscono infrastrutture di cooperazione agricola condivisa, possono svolgere una funzione di prevenzione attiva. Non assistenza umanitaria, ma investimento strutturale nella resilienza dei sistemi sociali. Non risposta all'emergenza, ma riduzione della vulnerabilità come politica di lungo periodo. Questo approccio è coerente con la logica del Piano Mattei per l'Africa, che l'Italia ha adottato come quadro strategico per il suo impegno con il continente: cooperazione non assistenzialista, investimento nelle capacità locali, attenzione alle cause strutturali dell'instabilità.

L'Italia non è uno spettatore neutrale nelle dinamiche della sicurezza alimentare globale. Porta una responsabilità specifica, che deriva da una combinazione di fattori che nessun altro Paese possiede in egual misura. Ospita a Roma le tre principali agenzie delle Nazioni Unite per l'alimen-

tazione — la FAO, il Programma Alimentare Mondiale e l'IFAD. Non è un fatto meramente simbolico: è una leva concreta di influenza sul sistema multilaterale della governance alimentare.

Su uno degli ambiti più critici in questo momento, vale la pena ricordare la co-Presidenza italiana — con il Ministro degli Affari Esteri e Europei croato, Gordan Grlić-Radman, nella sua qualità di Presidente di turno del gruppo MED9 — del lancio a Roma, il 7 maggio scorso, della nuova «*Rome Coalition*» sull'accesso ai fertilizzanti e sulla sicurezza alimentare nel contesto della crisi nello Stretto di Hormuz, a cui hanno partecipato circa quaranta Paesi e organizzazioni internazionali, tra cui il Consiglio di Cooperazione del Golfo, la Lega Araba e l'UNOPS. La *Rome Coalition* si colloca nel quadro MED9++, finalizzato a rafforzare il ruolo del Mediterraneo allargato come spazio strategico di dialogo e cooperazione tra Europa, mondo arabo e Balcani occidentali — formato che il Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Tajani ha proposto di rendere permanente.

I risultati di ITALIM — la tipologia delle tattiche di sfruttamento della sicurezza alimentare come arma, l'analisi critica delle lacune normative nella Risoluzione 2417 del Consiglio di Sicurezza, le raccomandazioni per il rafforzamento dei sistemi di *early warning*, gli scenari di previsione per le aree di interesse strategico — costituiscono uno strumento concreto che potrà essere adoperato dal nostro Paese con evidente solidità analitica.

Giugno 2026

Introduzione

Ruth Hanau Santini¹

La sicurezza alimentare ha a lungo occupato una posizione marginale nella letteratura di relazioni internazionali, venendo trattata non in termini politici, ma umanitari o di sviluppo e raramente trattata raramente come un oggetto di forme più ampie di competizione geopolitica. Questa raccolta di policy brief sfida tale approccio. Muove dalla premessa che l'odierna insicurezza alimentare in Medio Oriente e Nord Africa non sia un malaugurato sottoprodotto di conflitti o cattiva gestione economica, ma il risultato strutturale di specifici assetti politici, militari ed economici. Come osservano Kemmerling, Schetter e Wirkus (2022), esistono logiche distinte di guerra e insicurezza alimentare che richiedono un'attenzione analitica autonoma — logiche che vengono illustrate attraverso molteplici aspetti della politica internazionale della sicurezza alimentare.

La sicurezza alimentare è un concetto che si è evoluto considerevolmente dalla sua prima formalizzazione. Inizialmente, veniva concepito come fondato su quattro pilastri: la disponibilità — avere quantità sufficienti di cibo; l'accesso — risorse economiche sufficienti e disponibilità del cibo sul mercato; l'utilizzo — la capacità di preparare diete nutrienti e sane; e la stabilità nel mantenimento di queste tre condizioni nel tempo (FAO 2002). Nel tempo, a questi quattro pilastri originari sono state aggiunte ulteriori dimensioni, in particolare l'agency e la sostenibilità, e il diritto al cibo è stato riconosciuto come centrale (Clapp et al. 2022). Tanto il porre l'individuo al centro quanto l'enfasi sulla sostenibilità implicano che le politiche e le pratiche in materia di sicu-

¹ Università di Napoli L'Orientale.

rezza alimentare debbano combattere le disuguaglianze strutturali, le ingiustizie e l'esclusione dai sistemi alimentari — un approccio fondato sui diritti umani che attraversa tutte e sei le dimensioni della sicurezza alimentare (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition 2022). Questa evoluzione riflette un riconoscimento più ampio: la sicurezza alimentare non può essere ridotta alla dimensione e all'impatto individuale di dinamiche dell'offerta e della domanda, ma deve confrontarsi con le condizioni politiche e sociali in cui le persone sono in grado di esercitare un controllo significativo sui sistemi alimentari. Accanto alla sicurezza alimentare, e spesso in tensione produttiva con essa, il concetto di sovranità alimentare — sviluppato da La Via Campesina e portato all'attenzione mondiale dal World Food Summit del 1996 — insiste sul diritto dei popoli e dei paesi di definire le proprie politiche agricole e alimentari (Islam 2022). Le differenze rispetto alla sicurezza alimentare sono significative: la sicurezza alimentare ha un'ontologia individuale e riconosce il cibo come un diritto umano fondamentale, ma non si pone come obiettivo la difesa delle condizioni oggettive necessarie per produrre cibo, e non si chiede chi lo produce, attraverso quali processi, dove e per quali acquirenti. La sovranità alimentare, al contrario, prende come punto di partenza non l'individuo ma le comunità locali, considerate come attori principali nella lotta contro la povertà e la fame, con una visione prescrittiva che richiede riforme agrarie, la gestione collettiva della terra e la difesa del diritto dei contadini di usare, proteggere e scambiare sementi (Via Campesina 2021). Se la sicurezza alimentare ha un'ottica concentrata sul rispondere alle emergenze umanitarie e alimentari — “saving lives, changing lives”, nel motto del World Food Programme — la sovranità alimentare sposta l'attenzione sulla trasformazione dell'economia e delle relazioni tra stati e cittadini, così come tra stati esportatori e stati importatori di cibo a livello internazionale (Hanau Santini 2024). L'ambizione di trasformazione globale — economica e sociale — che sta alla base del con-

retto di sovranità alimentare ne limita l'applicabilità diretta da parte di singoli governi e organizzazioni internazionali; è la nozione di sicurezza alimentare, che parte da un'analisi di ciò che esiste e sulla base di dati identifica priorità e suggerisce modalità di intervento, ad essersi prestata con maggiore successo all'applicazione pratica da parte degli attori umanitari internazionali. Diversi contributi di questa raccolta si confrontano con questa tensione, esaminando casi in cui il framework dominante della sicurezza alimentare ha oscurato dipendenze strutturali e scelte politiche che la lentezza della sovranità alimentare rende visibili. Come hanno mostrato Jouili ed Elloumi (2023) nella loro analisi del Maghreb, il risultato di decenni di politiche agricole orientate all'esportazione inquadrate nel linguaggio della sicurezza alimentare non è stata una maggiore resilienza, bensì una più profonda dipendenza strutturale dai regimi alimentari internazionali e dalle strutture di potere e accumulazione a essi associate.

I conflitti, le crisi economiche e gli eventi climatici estremi sono ampiamente riconosciuti come i principali driver delle crisi alimentari — e, crucialmente, quanto più interagiscono tra loro, tanto più grave è la crisi. È importante sottolineare, tuttavia, che le crisi alimentari raramente si manifestano in presenza di un singolo shock. Sono tipicamente il prodotto di molteplici driver che si rinforzano reciprocamente, i cui effetti interagiscono tra loro sullo sfondo di condizioni preesistenti — povertà, debolezze strutturali — che ne moltiplicano l'impatto. Almeno dal 2020 in poi, i conflitti e l'insicurezza sono stati identificati come il singolo più importante driver delle crisi alimentari a livello mondiale (Shemyakina 2022; Delgado e Tschunkert 2022; Anderson et al. 2021). Eppure anche questo dato richiede una qualificazione: non tutti i conflitti generano insicurezza alimentare, e non tutti lo fanno nello stesso modo. Molto dipende da come la violenza interagisce con i sistemi alimentari in un dato territorio, dalla durata di un conflitto, dall'esistenza o meno di cicli di violenza in quel territo-

rio, e da una serie di altri fattori su cui tanto la letteratura accademica quanto quella di policy continua a lavorare (Hanau Santini 2026). Quello che si può affermare con certezza è che i principali percorsi attraverso cui il conflitto armato innesca l'insicurezza alimentare sono almeno quattro: la distruzione e la perturbazione dei sistemi alimentari, inclusi i danni a terre, raccolti, bestiame, infrastrutture, mercati e trasporti, che riducono la produzione, l'accesso e la disponibilità di risorse alimentari (Kafando e Sakurai 2024; Muhyie et al. 2025); lo sfollamento, che mina i mezzi di sussistenza e grava sulla sicurezza alimentare delle comunità ospitanti (Brück e d'Errico 2019; George e Adelaja 2022); gli shock al reddito e ai mezzi di sussistenza che riducono i consumi delle famiglie (Weldegiargis et al. 2023); e la strumentalizzazione delle risorse alimentari da parte di gruppi armati statali e non statali (Halmaghi et al. 2023; Messer e Cohen 2024). Per quanto riguarda l'insicurezza alimentare come fattore scatenante di ribellione e azione violenta, la letteratura ha identificato gli aumenti dell'insicurezza alimentare come una potenziale fonte di risentimento che motiva la partecipazione ai conflitti armati, sottolineando tuttavia che tali effetti sono dipendenti dal contesto (Ripamonti et al. 2024), mentre le analisi spaziali globali hanno rilevato che gli shock dei prezzi e della disponibilità possono agire come un "moltiplicatore di minacce" per l'instabilità (Delgado e Tschunkert 2022; Agboklou et al. 2025).

La regione coperta da questa raccolta comprende due categorie di vulnerabilità che vale la pena distinguere sin dall'inizio. La prima include i paesi a reddito medio con settori agricoli limitati, dipendenti dalle importazioni di cibo e privi di risorse energetiche sufficienti per compensare l'inflazione alimentare come Tunisia e Marocco. Si tratta di paesi che, pur essendo raramente a rischio di carestia, sono vulnerabili alle fluttuazioni dei mercati internazionali e possono vedere proteste e disordini legati all'erosione del potere d'acquisto dei consumatori quando i prezzi alimentari aumentano, soprattutto nei casi in

cui i sussidi alimentari ed energetici non esistono o vengono tagliati in concomitanza con gli aumenti inflazionistici (Hanau Santini 2024). La dipendenza strutturale di queste economie da un mercato alimentare globale concentrato e altamente speculativo amplifica la volatilità dei prezzi e aumenta la loro esposizione alle crisi alimentari e agli shock esterni (Clapp 2023). Vale la pena ricordare in questo contesto che gli shock dei prezzi alimentari del 2010-2011, quando il costo di molti beni di prima necessità aumentò bruscamente, non furono incidentali rispetto ai movimenti di protesta che investirono la regione durante le Primavere Arabe. In alcuni di questi casi le rivolte rimasero pacifiche e portarono a cambiamenti di regime; in altri il cambiamento avvenne attraverso l'intervento di attori esterni; in altri le rivolte furono cooptate; e in altri ancora generarono guerre civili internazionalizzate. Le conseguenze politiche dell'inflazione alimentare non sono, in altre parole, una preoccupazione marginale per lo studio delle relazioni internazionali in questa regione — ne sono costitutive. Sia la Tunisia che il Marocco sono stati ripetutamente esposti alle conseguenze politiche della volatilità dei prezzi alimentari, ed entrambi navigano la difficile politica della riforma dei sussidi in condizioni di spazio fiscale ridotto e accresciuta sensibilità sociale.

La seconda categoria invece comprende due paesi che sono usciti dalle fasi acute di conflitti prolungati -Yemen e Siria- nei quali la sicurezza alimentare dipende in buona misura dall'assistenza umanitaria esterna, e nei quali qualsiasi ulteriore shock — economico, climatico o militare — può aumentare rapidamente il rischio di malnutrizione e carestia. In Yemen, nonostante il fragile cessate fuoco mediato dalle Nazioni Unite nell'Aprile 2022, un conflitto a bassa intensità ha continuato ad attraversare alcune zone del paese. In Siria, la transizione post-Assad ha aperto un capitolo nuovo e incerto in cui il cibo è emerso come arena centrale dell'autorità di governo. Infine, in Iraq, un caso a cavallo tra le due categorie analitiche, il paese ha fatto affida-

mento su meccanismi basati sulla governance — soprattutto un sistema di distribuzione alimentare gestito dallo stato e finanziato dai proventi petroliferi — per mantenere un certo grado di accesso al cibo dopo un conflitto prolungato, ma è sottoposto a una crescente pressione strutturale derivante dallo stress climatico, dalla frammentazione istituzionale e dagli shock geopolitici.

I contributi su Tunisia e Marocco affrontano la sicurezza alimentare da una prospettiva strutturale, esaminando come la dipendenza dalle importazioni e la politica dei sussidi modellino sia le economie politiche interne sia il posizionamento di questi paesi all'interno del più ampio sistema alimentare internazionale. Negli ultimi decenni, le catene del valore agro-alimentare globali sono diventate sempre più complesse, organizzate attraverso sistemi di distribuzione just-in-time che dipendono interamente da infrastrutture di trasporto funzionanti, richiedono enormi quantità di terra, acqua ed energia fossile, e si basano su quadri normativi per garantire la sicurezza e la qualità dei cibi (Taherzadeh, Bithell e Richards 2021). La vulnerabilità risiede nel fatto che se anche solo una delle componenti di queste catene viene perturbata, l'intero processo ne risulta negativamente impattato. Inoltre, la natura altamente context-specific di ciascuna fase della catena rende difficile fare previsioni quando intervengono fattori negativi esterni. È anche importante sottolineare come il diverso impatto di alcuni di questi fattori, a seconda del contesto, riveli alcune delle profonde disuguaglianze presenti nell'attuale sistema alimentare globale, come documentato dall'High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2023) nel suo rapporto sulla riduzione delle disuguaglianze per la sicurezza alimentare e la nutrizione. I paesi con elevati livelli di debito estero, che hanno visto il proprio spazio fiscale ridotto dalla combinazione della contrazione post-pandemica e del successivo inasprimento monetario, e che dipendono dalle importazioni per i cereali di base, si sono trovati a fronteggiare non solo

una riduzione dell'offerta alimentare ma anche costi più elevati per finanziare quelle importazioni — con minore disponibilità di valuta estera e maggiori costi di rifinanziamento del debito che ulteriormente riducono lo spazio per la spesa sociale necessaria a proteggere i segmenti più vulnerabili della popolazione. Come hanno argomentato Riachi e Martiniello (2023) nella loro analisi dei regimi alimentari in Medio Oriente e del Nord Africa, ciò che appare come una serie di crisi congiunturali va compreso come il prodotto di vulnerabilità regionali costruite, radicate nella subordinazione strutturale di queste economie ai regimi alimentari internazionali. Per i paesi più vulnerabili e importatori netti di cibo, la riduzione o l'assenza di importazioni di cereali e il conseguente aumento del costo dell'importazione di grano e altre materie prime alimentari di prima necessità hanno determinato livelli crescenti di insicurezza alimentare, nuove tensioni sociali e un aumento dell'instabilità socio-politica — un pattern con cui, come documenta questa raccolta, sia la Tunisia che il Marocco hanno una profonda familiarità.

La strumentalizzazione del cibo — l'uso deliberato della fame come strumento di coercizione politica e militare — è una dimensione che ha ricevuto crescente attenzione normativa e accademica, cristallizzata nella Risoluzione 2417 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottata nel 2018, sull'uso della carestia come arma di guerra. La sottrazione del cibo come strumento di guerra è stata documentata in molti contesti di conflitto, dalla Siria allo Yemen al Sud Sudan, ed è stata esaminata attraverso la lente del diritto penale internazionale tra gli altri da Lander e Richards (2019) e nel più ampio contesto della politica alimentare più di recente da Messer e Cohen (2024). Per qualificarsi come crimine di guerra, la sottrazione del cibo deve soddisfare condizioni chiave: deve essersi verificata nel contesto di un conflitto armato; il responsabile deve aver privato i civili di oggetti considerati indispensabili per la sopravvivenza; e deve averlo fatto con l'intenzio-

ne di affamarli come metodo di guerra. Si tratta, deliberatamente, di una definizione restrittiva — che non copre la grande maggioranza degli eventi violenti che causano insicurezza alimentare e la cui comprensione richiede spesso un'attenta analisi empirica del singolo caso. Quello che è certo, tuttavia, è che esiste una forte relazione causale tra sfollamento forzato e insicurezza alimentare. Lo svuotamento di interi villaggi, la fuga di milioni di persone da zone caratterizzate da scontri violenti, l'assedio di insediamenti e l'inaccessibilità di intere aree imposta da gruppi armati per esercitare controllo sulle popolazioni locali — tutto ciò comporta l'abbandono di terre agricole o, in altri casi, gravi difficoltà di accesso a quelle terre (ACLED 2023). Più in generale, la strumentalizzazione del cibo assume forme che non sempre raggiungono la soglia formale del crimine di guerra ma sono non-dimeno consequenziali: la manipolazione dei controlli sulle importazioni, la tassazione delle catene di approvvigionamento umanitario, l'ostruzione strategica delle consegne di aiuti e la distruzione sistematica delle infrastrutture agricole costituiscono tutte forme di politica del cibo in guerra — pratiche che modellano la sopravvivenza dei civili e l'autorità politica in modi che persistono molto dopo che le ostilità attive sono cessate.

I contributi raccolti in questa raccolta riflettono sia l'ampiezza analitica di questo campo sia la diversità dei casi nella regione MENA. Il brief di Giuliano Martiniello sul Marocco esamina le radici politiche dell'insicurezza cerealicola e idrica, mostrando come la vulnerabilità non derivi dalla scarsità o dalle perturbazioni del mercato, bensì da trasformazioni agrarie di lungo periodo: specificamente le politiche agricole orientate all'esportazione incarnate nel Piano Marocco Verde e nella strategia Generazione Verde, che hanno progressivamente ridotto lo spazio produttivo disponibile per i cereali, incrementato la dipendenza dalle importazioni e intensificato lo stress idrico attraverso i sussidi all'irrigazione e l'espansione di monoculture ad alto consu-

mo idrico. Il contributo di Mustapha Jouili sulla Tunisia traccia una traiettoria strutturalmente analoga: dalle riforme di liberalizzazione degli anni Ottanta, la politica agricola ha progressivamente privilegiato le colture da esportazione a scapito della produzione di alimenti di base, aumentando l'esposizione del paese alla volatilità dei prezzi globali, alla svalutazione della valuta e all'aumento dei costi dei fattori produttivi, mentre i cambiamenti climatici e l'esaurimento delle risorse vincolano ulteriormente la resilienza agricola interna (Elloumi 2018; Jouili e Elloumi 2023). Entrambi i brief sostengono che la sicurezza alimentare non possa essere affrontata senza ri-politicizzare il dibattito e confrontarsi con le scelte strutturali che hanno prodotto la dipendenza dalle importazioni. Passando al Medio Oriente, l'analisi di Salah esamina la dinamica del rapporto iracheno tra sistemi alimentari e potere politico. Nel suo brief sull'Iraq dimostra come la sicurezza alimentare abbia dipeso principalmente da risposte basate sulla governance — soprattutto il Public Distribution System, finanziato dai proventi petroliferi — piuttosto che dall'autosufficienza agricola (Wortz 2017). Sottolinea anche come questo modello sia sottoposto a una crescente pressione strutturale derivante dallo stress climatico, dalla frammentazione istituzionale tra il governo federale e il Governo Regionale del Kurdistan, e dagli shock geopolitici generati dal conflitto regionale in corso, inclusa la perturbazione delle rotte commerciali attraverso lo Stretto di Hormuz documentata dall'UNCTAD (2026).

Basandosi sul lavoro di de Waal (2024) sulla carestia e la crisi umanitaria e di Colombo (2025) sulla deregolamentazione della guerra, Martino Tognocchi esamina le condizioni strutturali e abilitanti — legali, politiche, economiche e istituzionali — che rendono la strumentalizzazione del cibo concepibile e operativa anche in tali contesti. I brief rimanenti esaminano il cibo in contesti post-conflitto — con particolare attenzione allo Yemen e alla Siria — interrogandosi in che misura il cibo possa essere de-strumentalizzato e tornare a essere una

risorsa naturale per lo sviluppo. Il brief di Fortuna Finocchito sullo Yemen post-cessate il fuoco documenta come la fame si sia radicata nelle strategie politiche e militari sia del movimento Houthi sia del Governo Internazionalmente Riconosciuto. Entrambi gli attori hanno fatto ricorso alla manipolazione delle infrastrutture idriche e agricole, ai blocchi e ai regimi di ispezione, e al consolidamento di un sistema valutario e alimentare duale, i cui effetti sul potere d'acquisto continuano a generare insicurezza alimentare acuta anche nell'attuale contesto di cessate il fuoco informale. Infine, Andrea Novellis esamina la sicurezza alimentare come una delle arene decisive della transizione siriana post-Assad. In dialogo con Martínez (2020) sulla politica del pane nel conflitto siriano e Jongerden (2022) sulla governance alimentare autonoma nel nord-est, Novellis mostra che il controllo sugli acquisti di grano, la distribuzione del pane e le infrastrutture idriche rappresentano un test centrale della capacità di governo e della legittimità politica, e che la convergenza di stress climatico, frammentazione amministrativa, dipendenza dalle importazioni e shock regionali crea un insieme di vulnerabilità convergenti la cui gestione modellerà la traiettoria della transizione stessa.

Questa raccolta nasce dal progetto di ricerca ITALIM — L'Italia e la politica internazionale della sicurezza alimentare — finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Il coinvolgimento dell'Italia nella sicurezza alimentare come dimensione della propria politica estera si è notevolmente approfondito negli ultimi anni. In termini diplomatici, dal 2021 l'Italia dispone di un Inviato Speciale per la Sicurezza Alimentare — un ambasciatore di carriera il cui ruolo comprende il raccordo con le agenzie ONU con sede a Roma che si occupano di sicurezza alimentare, l'organizzazione e la partecipazione a summit tematici, e più in generale un'attenzione costante dedicata a un tema che attraversa le relazioni dell'Italia con molti paesi del Sud del mondo. L'Italia riconosce in misura crescente la sicurezza alimentare come una priori-

tà strategica — il cui deterioramento nel vicinato mediterraneo allargato ha conseguenze dirette per la stabilità europea e italiana. Diversi governi italiani negli ultimi anni hanno riconosciuto un'importanza crescente sia al tema della sicurezza alimentare sia alla centralità di una regione la cui crescita demografica, attuale e prospettica, avrà un impatto fondamentale sugli equilibri politici e sociali globali — e i policy brief qui raccolti intendono contribuire a questo più ampio sforzo: tradurre la ricerca in analisi rilevante per le politiche, e portare la complessità della sicurezza alimentare come fenomeno politico in dialogo con le preoccupazioni pratiche dei decisori e dei professionisti che devono navigarla.

I casi variano per ampiezza geografica e per la gravità delle condizioni che documentano — dalle dipendenze strutturali degli stati importatori netti di cibo nel Nord Africa alle crisi alimentari determinate dai conflitti in Yemen e Siria, fino alla fragilità mediata dalla governance dell'Iraq. Ciò che li unisce è un comune impegno analitico: trattare il cibo non come un corollario socio-economico, ma come una questione politica in primo piano a pieno titolo — modellata da, e a sua volta in grado di modellare, la distribuzione del potere all'interno e tra gli stati nel contemporaneo Medio Oriente e Nord Africa.

Bibliografia

- Agboklou, K., Özkan, B., and Gujrati, R. (2025). Geopolitical instability and the challenge of achieving zero hunger: The impact of the Russo-Ukrainian war on global food security. *Journal of Sustainable Institutional Management*, 12. <https://doi.org/10.37497/jsim.v12.id177.2025>
- Anderson, W., Taylor, C., McDermid, S., Ilboudo-Nébié, E., Seager, R., Schlenker, W., Cottier, F., De Sherbinin, A., Mendeloff, D., and Markey, K. (2021). Violent conflict exacerbated drought-related food insecurity between 2009 and 2019 in sub-Saharan Africa. *Nature Food*, 2, 603–615. <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00327-4>

- Ben Hassen, T. and El Bilali, H. (2019). Food security in the Gulf Cooperation Council Countries: challenges and prospects. *Journal of Food Security*, 7(5), 159–169. <https://doi.org/10.12691/jfs-7-5-2>
- Brück, T. and d’Errico, M. (2019). Food security and violent conflict: Introduction to the special issue. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.01.007>
- Bush, R. and Martiniello, G. (2017). Food riots and protest: agrarian modernization and structural crises. *World Development*, 91, 193–207.
- Clapp, J. (2023). Concentration and crises: exploring the deep roots of vulnerability in the global industrial food system. *The Journal of Peasant Studies*, 50(1), 1–25. <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2129013>
- Clapp, J., Moseley, W.G., Burlingame, B. and Termine, P. (2022). Viewpoint: The case for a six-dimensional food security framework. *Food Policy*, 106, 102–164. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102164>
- Colombo, A. (2025). *Il suicidio della pace: perché l’ordine internazionale liberale ha fallito (1989–2024)*. Raffaello Cortina editore.
- Delgado, C. and Tschunkert, K. (2022). Food security in conflict and peace-building settings: Beyond a humanitarian concern. *Pathways to Peace and Security*. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2022-2-38-61>
- de Waal, A. (2024). Famine in Gaza: An example of the global humanitarian crisis. *The American Journal of Clinical Nutrition*.
- Elloumi, M. (2018). *Tunisie: Agriculture, le développement compromis*. Editions NRVANA.
- FAO. (2002). *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rome: FAO.
- FAO. (1996). *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. World Food Summit 13–17 November 1996. Rome: FAO.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Fiandrino, S., Dowd, C., Martini, G., Mejova, Y., Omodei, E., Paolotti, D. and Tizzani, M. (2023). Impact of food-related conflicts on self-repor-

- ted food insecurity. *Frontiers in Sustainable Food Systems*. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2023.1239992>
- George, J. and Adelaja, A. (2022). Armed conflicts, forced displacement and food security in host communities. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105991>
- Global Network Against Food Crises. (2025). *Global Report on Food Crises 2025: September Update*. <https://www.fightfoodcrises.net>
- Halmaghi, E., Cîrdei, A. and Metea, I. (2023). Food security and armed conflicts. *Land Forces Academy Review*, 28, 329–337. <https://doi.org/10.2478/raft-2023-0039>
- Hanau Santini, R. 2024. “L’instabilità globale e l’insicurezza alimentare: diritti, politiche e interesse nazionale”. Approfondimento. Osservatorio di Politica Internazionale. Camera dei Deputati. N. 211. Febbraio, pp. 5-38. [Approfondimento n. 211 \(parlamento.it\)](https://www.parlamento.it/parlam/attualita/2024/02/05/osservatorio-di-politica-internazionale-cam-dei-deputati-n-211-febbraio-2024)
- Hanau Santini, R. 2026. “Ordini politici frammentati in contesti di conflitto e crisi alimentari”, In: Natalizia, G. and M.M Di Celso (Eds.). *Le sfide transnazionali del Mediterraneo allargato*. Geopolitical Brief n.55. Marzo, pp. 83-97. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://geopolitica.info/wp-content/uploads/2026/03/SEC360_GB1-2.pdf
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. (2022). *Critical, emerging and enduring issues for food security and nutrition*. Rome: FAO. <https://www.fao.org/3/cc1867en/cc1867en.pdf>
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. (2023). *Reducing inequalities for food security and nutrition*. Report n. 18. Rome: FAO. <https://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/publications/hlpe-18>
- Islam, Mohammed (2022), *Why Nations Fail to Feed the Poor. The politics of food security in Bangladesh*. London: Routledge.
- Jongerden, J. (2022). Autonomy as a third mode of ordering: Agriculture and the Kurdish movement in Rojava and North and East Syria. *Journal of Agrarian Change*, 22(3), 592–607. <https://doi.org/10.1111/joac.12449>

- Jouili, M. and Elloumi, M. (2023). Extraversion versus développement agricole autocentré: Le cas des pays du Maghreb. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 44(3), 410–429.
- Kafando, W. and Sakurai, T. (2024). Armed conflicts and household food insecurity: Effects and mechanisms. *Agricultural Economics*. <https://doi.org/10.1111/agec.12814>
- Kalyvas, S.N. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge University Press.
- Kemmerling, B., Schetter, C. and Wirkus, L. (2022). The logics of war and food (in)security. *Global Food Security*. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2022.100634>
- Lander, B. and Richards, R. (2019). Addressing hunger and starvation in situations of armed conflict: Laying the foundations for peace. *Journal of International Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqz055>
- Martínez, J.C. (2020). Topological twists in the Syrian conflict: Re-thinking space through bread. *Review of International Studies*, 46(1), 121–136. <https://doi.org/10.1017/S0260210519000330>
- Martiniello, G. (Forthcoming). Agrarian modernization, mirages and crises in Morocco.
- Messer, E. and Cohen, M.J. (2024). Food as a weapon. In *Oxford Research Encyclopedia of Food Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780197762530.013.17>
- Muhyie, J., Yayeh, D., Kidanie, S., Metekia, W. and Tilahun, T. (2025). Synthesizing the impact of armed conflicts on food security, livelihoods and social dynamics in Amhara region, Ethiopia. *BMC Nutrition*, 11. <https://doi.org/10.1186/s40795-025-01013-5>
- Mwatana for Human Rights and Global Rights Compliance. (2021). *Starvation Markets: The Use of Starvation by Warring Parties in Yemen*. September.
- Riachi, R. and Martiniello, G. (2023). Manufactured regional crises: The Middle East and North Africa under global food regimes. *Journal of Agrarian Change*, 23(4), 792–810.

- Ripamonti, D., Dowd, C., Patel, R., Gleason, K. and Polzin, S.S. (2024). Non-state armed groups as food system actors in Somalia and Haiti. *Conflict, Security and Development*, 24(4), 339–367. <https://doi.org/10.1080/14678802.2024.2380289>
- Shemyakina, O. (2022). War, conflict, and food insecurity. *Annual Review of Resource Economics*. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-111920-021918>
- Sowers, J. and Weinthal, E. (2021). Humanitarian challenges and the targeting of civilian infrastructure in the Yemen war. *International Affairs*, 97(1).
- Staniland, P. (2012). States, insurgents, and wartime political orders. *Perspectives on Politics*, 10(2), 243–262. <https://doi.org/10.1017/S1537592712000655>
- Taherzadeh, O., Bithell, M. and Richards, K. (2021). Water, energy and land insecurity in global supply chains. *Global Environmental Change*, 67. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102158>
- UNCTAD. (2026). *Strait of Hormuz Disruptions: Implications for Global Trade and Development*. Geneva: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2026d1_en.pdf
- Via Campesina. (2021). Food Sovereignty: A manifesto for the future of our planet. <https://viacampesina.org/en/food-sovereignty-a-manifesto-for-the-future-of-our-planet-la-via-campesina/>
- Weldegiargis, Aregawi Weldegebreal et al. (May 2023). “Armed conflict and household food insecurity: evidence from war-torn Tigray, Ethiopia”. en. In: *Conflict and Health* 17.1, p. 22. doi: 10.1186/s13031-023-00520-1.
- Woertz, E. (2017). *Oil for Food: The Global Food Crisis and the Middle East*. Oxford University Press.

Marocco: insicurezza alimentare e idrica dalla guerra in Ucraina

Giuliano Martiniello¹

Abstract

Questo policy brief analizza le radici politiche dell'insicurezza alimentare e idrica in Marocco, contestando le spiegazioni che attribuiscono la crisi principalmente alla crescita demografica, alla scarsità ecologica o alle perturbazioni dei mercati globali. Pur riconoscendo l'impatto della guerra russo-ucraina sui prezzi dei cereali, il testo sostiene che la vulnerabilità marocchina deriva soprattutto da trasformazioni agrarie di lungo periodo, dall'integrazione subordinata nei regimi alimentari internazionali e dalle politiche agricole orientate all'esportazione. Il Piano Green Morocco e la strategia Green Generation hanno favorito colture ad alto valore commerciale e ad alto consumo idrico, riducendo lo spazio produttivo destinato ai cereali e aumentando la dipendenza dalle importazioni. Parallelamente, i sussidi all'irrigazione e l'espansione di monoculture come angurie, pomodori, agrumi, avocado e bacche hanno aggravato lo stress idrico, generando conflitti sociali sull'accesso all'acqua. Il brief mostra quindi come sicurezza alimentare e sicurezza idrica siano crisi intrecciate, prodotte da un modello agro-estrattivo che privilegia competitività internazionale e profitti privati rispetto a sovranità alimentare, sostenibilità ecologica e piccoli agricoltori. Raccomanda misure di sostegno alla piccola agricoltura familiare, limiti alle colture idrovore da esportazione e investimenti nella ricerca agronomica sostenibile.

Introduzione

La guerra russo-ucraina del 2023 ha scatenato una grave crisi alimentare globale, con i prezzi dei cereali particolarmente colpiti. Le aree geografiche che circondano il Mar Nero contengono infatti il 30% dei

¹ Sciences Po Rabat, Université Internationale de Rabat.

terreni più fertili, e la Russia e l'Ucraina sono tra i principali produttori ed esportatori di grano tenero, orzo, semi oleosi e fertilizzanti. Con l'impennata dei prezzi alimentari, sostanzialmente più alti rispetto ai prezzi globali del 2007/2008, già ai massimi livelli (Bush e Martiniello 2017), il conflitto ha fatto scattare un allarme soprattutto per quei paesi arabi con livelli inadeguati di produzione interna di cereali e una forte dipendenza dai mercati globali per soddisfare livelli di consumo di cereali superiori alla media (Riachi e Martiniello 2023).

Il modo in cui questi effetti si manifestano dipende in gran parte dalle circostanze specifiche dei paesi. Due fattori principali fanno la differenza: gli alimenti di base che la popolazione consuma e la loro origine. Il Marocco rappresenta un caso di studio rilevante per esplorare la natura delle crisi alimentari contemporanee: con un consumo pro capite di grano pari a 288 kg – più di tre volte superiore alla media mondiale – si colloca tra i maggiori consumatori mondiali e al sesto posto tra i maggiori importatori di grano con 7,5 milioni di tonnellate (USDA 2022; Index Mundi 2024).

Il Paese si trova al centro di due paradossi della politica alimentare. Il primo riguarda il modello di economia politica orientato all'esportazione e basato sul mercato. Sebbene il Marocco disponga di terreni agricoli sufficienti ed ecologicamente diversificati per nutrire la propria popolazione, le attuali politiche agricole hanno spostato i modelli di utilizzo del suolo dalle esigenze alimentari delle popolazioni urbane in crescita verso la soddisfazione della domanda del mercato internazionale. Il secondo riguarda il proseguimento della coltivazione e della produzione di colture ad alto consumo idrico nonostante gli otto anni consecutivi di siccità nel Paese. Ciò accentua l'attuale stress idrico e influisce negativamente sull'accesso all'acqua dei piccoli agricoltori.

Il Policy Brief è suddiviso in due parti. La sezione seguente si concentra sull'insicurezza alimentare legata ai cereali. Fornisce una breve analisi storica alla base della crescente insicurezza alimentare innesca-

ta dalle politiche agricole neoliberiste incarnate nel Piano Marocco Verde (2008-2020) e nella Generazione Verde (2021-2025). La seconda sezione si concentra sull'insicurezza idrica e sul carattere agroestrattivo della crescita agricola, in particolare in riferimento alla natura ad alto consumo idrico delle colture da esportazione.

Insicurezza alimentare legata ai cereali e agricoltura da esportazione

A prescindere dalla specifica congiuntura economica e politica, le analisi prevalenti sull'insicurezza alimentare in Marocco combinano l'argomentazione malthusiana secondo cui la crescita demografica supera la produzione alimentare, un approccio ecologicamente deterministico che sottolinea la scarsità idrica della regione, caratterizzata da ambienti aridi o semi-aridi, e le perturbazioni nelle catene del valore agricole e alimentari, aggravate dalla corruzione e dalla pandemia di COVID. Sebbene queste analisi forniscano alcuni spunti di riflessione, il loro risultato complessivo è una depolitizzazione dei dibattiti sulla sicurezza alimentare (Ferguson 1994) e una destoricizzazione delle dinamiche socio-economiche del cambiamento agrario (Martiniello 2024). Si ritiene che la soluzione alla crisi risieda nell'aumento dei livelli di produttività, rafforzando un approccio alla sicurezza alimentare orientato al commercio e alla liberalizzazione dei mercati. In questa ottica, la sicurezza alimentare diventa sempre più una funzione della massimizzazione della produzione e dell'ottimizzazione della circolazione del cibo a livello globale. In questo modo, la nozione di sicurezza alimentare si traduce in un concetto tecnico, spogliato del suo contenuto politico, sempre più individualizzato a livello di potere d'acquisto e apporto calorico delle persone. Nel mondo armonico degli economisti neoclassici non si fa menzione degli aspetti strutturali della crisi alimentare. Né si fa menzione delle

gerarchie all'interno del sistema alimentare globale e delle dinamiche di incorporazione del Marocco nei regimi alimentari internazionali.

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, il consumo di *khobz* – il pane – da parte dei marocchini ha subito un cambiamento fondamentale e deleterio: l'omogeneizzazione delle ricette, che sono passate da un assortimento di ingredienti diversi, come orzo, frumento invernale, grano duro e semi, a un utilizzo quasi esclusivo di frumento tenero. La tendenza all'omogeneizzazione verso il frumento tenero è il risultato dell'influenza occidentale, delle politiche commerciali, dei mercati internazionali, della crescita economica e dell'integrazione. In particolare, le iniziative di sviluppo degli Stati Uniti – vale a dire l'aiuto alimentare statunitense PL480 e i trasferimenti di tecnologia della Rivoluzione Verde – hanno avuto effetti negativi sui modelli marocchini di produzione, consumo e importazione del grano, che sono stati ulteriormente perpetuati ed estesi dalla governance marocchina post-indipendenza. Negli anni '60 il Marocco era in gran parte autosufficiente, producendo oltre l'80% del grano destinato al consumo interno. Questa percentuale è diminuita nel corso degli anni sotto la spinta dei programmi di adeguamento strutturale e della ristrutturazione agricola neoliberalista, e all'inizio del secolo, in media, veniva soddisfatto solo il 60% della domanda interna totale di grano. Nonostante il raddoppio della popolazione nello stesso periodo, l'offerta pro capite di grano è aumentata in modo impressionante, passando da 138 kg/persona negli anni '60 a una media di 255 kg/persona nel periodo 2001–2016. Considerando l'aumento della popolazione e il cambiamento delle abitudini alimentari, il consumo di grano, e in particolare di pane, è diventato una componente ancora più importante della sicurezza alimentare.

In Marocco, il grano è un'importante coltura cerealicola che contribuisce in modo significativo al sostentamento delle comunità agricole e all'economia nazionale. In media, nel periodo 2010-2016, il

Paese ha prodotto 5,7 milioni di tonnellate di grano su circa 3,2 milioni di ettari di terreno. Nel 2013, la produzione totale di cereali rappresentava il 47% del valore aggiunto agricolo. La sola produzione di grano valeva circa 850 milioni di dollari, rendendola la seconda coltura più importante dopo le olive. Nel complesso, nel 2020 la produzione di frumento e orzo è diminuita del 40-45% rispetto all'anno precedente. Con 3,32 milioni di tonnellate, la produzione cerealicola del 2020 è rimasta inferiore del 60% alla media quinquennale e del 38% rispetto al raccolto del 2019. Il raccolto del 2020 è stato il terzo più basso mai registrato negli ultimi 20 anni.

Parallelamente, nel 2022, le importazioni di grano sono aumentate a 10,5 milioni di tonnellate, con un incremento di un quinto rispetto alla campagna agricola precedente e del 30% rispetto alla media. Il Paese acquista il grano tenero dall'UE e dai paesi del Mar Nero, mentre il Canada fornisce il grano duro. Il Marocco ha rivisto le sue normali politiche protezionistiche in materia di importazioni alimentari. Il governo protegge comunemente gli agricoltori nazionali limitando le importazioni attraverso dazi che aumentano e diminuiscono a seconda della stagione. Date le intense siccità degli ultimi due anni, il Marocco ha invece scelto di concedere esenzioni su questi dazi per sostenere l'approvvigionamento alimentare locale. Il governo ha impedito un aumento dei prezzi dei generi alimentari con azioni che vanno dagli adeguamenti delle importazioni alla concessione di sussidi agli agricoltori e ai consumatori. Grazie a ciò, nonostante il calo del potere d'acquisto, i prezzi dei generi alimentari sono rimasti stabili.

Eppure, esiste un nesso causale diretto tra lo sviluppo del Piano Marocco Verde (PMV) e dell'iniziativa «Generazione Verde» e l'aumento dell'insicurezza alimentare nel settore cerealicolo. Finanziati prevalentemente attraverso la spesa pubblica, insieme a una combinazione di finanziamenti allo sviluppo e cooperazione bilaterale, in particolare con la Francia, la strategia del PMV, basata su un'agricoltura altamente intensi-

va e orientata all'esportazione, aveva obiettivi ambiziosi: aumentare il PIL tra i 70 e i 100 miliardi di dirham, portare il valore delle esportazioni agricole a quasi 44 miliardi di dirham, creare 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro e migliorare il reddito rurale di quasi 3 milioni di persone in condizioni di povertà, nei successivi 15-20 anni. Mirava inoltre a migliorare le condizioni di sicurezza alimentare riducendo del 20% le superfici destinate alla coltivazione di cereali e aumentando al contempo la produzione del 50% (Governo del Marocco, 2008).

Il passaggio a colture ad alto valore aggiunto orientate all'esportazione, in particolare verso i mercati europei altamente remunerativi, ha esteso la logica agro-estrattivista dell'agricoltura capitalista a nuovi settori, riducendo così la superficie di terreno disponibile per i cereali. Dopo 15 anni di attuazione, il PMV ha rafforzato la posizione competitiva del Paese nelle catene del valore agricole globali come esportatore chiave di frutta e verdura, piuttosto che migliorare la sicurezza alimentare nazionale. I livelli già allarmanti delle importazioni di frumento tenero, frumento duro, orzo e mais sono aumentati in modo sostanziale tra il 2015 e il 2020 (vedi tabella sotto), aggravando la dipendenza alimentare dai mercati internazionali per il soddisfacimento dei bisogni alimentari di base della popolazione.

Morocco

Cereal Production

	2015-2019 average	2019	2020 estimate	change 2020/2019
	000 tonnes			percent
Wheat	5 868	4 100	2 560	-37.6
Barley	2 099	1 161	640	-44.9
Maize	101	41	50	22.0
Others	99	95	74	-22.4
Total	8 167	5 397	3 324	-38.4

Note: percentage change calculated from unrounded data.

Source: FAO/GIEWS Country Cereal Balance Sheet.

Dopo un attento esame dei dati, la superficie totale dei terreni agricoli dedicati ai principali cereali è diminuita di oltre il 20% previsto. I dati mostrano che la produzione si è drasticamente ridotta, anziché portare all'aumento del 50% previsto dal PMV. Al contrario, il prezzo del frumento tenero, del frumento duro, dell'orzo e del mais, calcolato in dirham per quintale, è salito alle stelle.

I dati delle statistiche della FAO e dell'Observatoire for Economic Complexity rivelano un quadro ancora più intricato; infatti, se si utilizza lo stesso periodo di riferimento, 2008-2023, il quadro delle importazioni e delle esportazioni agricole assume un percorso neocoloniale più definito. Il PMV ha infatti sostanzialmente amplificato la dipendenza del Marocco dal grano tenero francese, portandola dal 16% della quota totale delle importazioni di grano tenero e al 51%, mentre la quota delle esportazioni agricole marocchine verso la Francia è più che raddoppiata nello stesso periodo, rendendo il Paese sempre più dipendente, sia in termini di importazioni che di esportazioni, dai cereali e dai mercati francesi. Nel 2023 il Paese ha registrato una crescita delle esportazioni sorprendente, diventando il primo esportatore al mondo con una quota del mercato globale delle esportazioni pari al 17,5% per quanto riguarda i legumi da granella, con o senza guscio, freschi o refrigerati, quali piselli, fagioli e fave. I legumi sono stati il 31° prodotto più esportato in termini di valore su 1.122 in Marocco, con una forte crescita delle esportazioni agricole di colture quali pomodori e meloni (verso la Francia), mirtilli rossi e avocado (verso la Spagna), fragole e more (verso i Paesi Bassi), agrumi (verso la Russia), rafforzando la sua piena integrazione nel regime alimentare internazionale e nelle relative strutture di potere e di accumulazione (Martiniello, di prossima pubblicazione).

Agro-estrattivismo e insicurezza idrica

Una componente chiave dei processi di crescente insicurezza alimentare è lo stress idrico cronico. La proliferazione di colture ad alto con-

sumo idrico negli ultimi 15-20 anni ha aumentato massicciamente le quantità di acqua estratte dal sottosuolo, contribuendo all'abbassamento delle falde freatiche. Un elemento chiave del Piano Marocco Verde consiste nell'offrire agli agricoltori marocchini sussidi per l'installazione di infrastrutture di irrigazione e per il consumo idrico, contribuendo ad aumentare i tassi di estrazione idrica da parte del settore agricolo. Vent'anni di uso intensivo dell'acqua per le esportazioni agricole hanno contribuito a creare effetti ecologici molto sfavorevoli, con una scarsità idrica che si manifesta in tutte le regioni e tra i gruppi sociali più svantaggiati. Sebbene la strategia governativa di fornire acqua a prezzi agevolati agli agricoltori abbia contribuito al miglioramento della competitività internazionale dell'agricoltura marocchina, ciò ha portato a un drastico peggioramento della disponibilità idrica non solo per il settore agricolo, ma anche per il consumo umano.

Il consumo idrico sovvenzionato è stato una componente chiave della crescita economica guidata dall'agricoltura, con il settore che è diventato di gran lunga il principale consumatore di acqua, con l'87% delle quantità idriche dedicate all'agricoltura. Ciò ha generato accesi dibattiti sull'accesso ineguale all'irrigazione a seconda della classe sociale, del potere e della geografia, con le regioni più remote, gli agricoltori più poveri e quelli con minori legami politici che ne sono stati pesantemente colpiti. In particolare, il paradigma dell'«acqua virtuale» coniato da Tony Allan (2001) ci permette di comprendere meglio i volumi di acqua dolce impiegati nella produzione alimentare. Sviluppato nel contesto della regione del Medio Oriente e del Nord Africa, esso rappresenta l'acqua incorporata in prodotti quali cereali e carne che i paesi con scarsità idrica sono invitati a importare per evitare conflitti sociali legati all'acqua. Il paradosso marocchino dell'esportazione di enormi quantità di acqua dolce incorporata nelle sue colture agricole ad alto consumo idrico chiarisce chiaramente il paradosso menzionato nell'introduzione, rappresentando un'importante spiegazione

della persistenza dei conflitti sociali sull'acqua. A Zagora, ad esempio, questa strategia sostenuta dal governo – che ha promosso la coltivazione dell'anguria utilizzando l'irrigazione con acque sotterranee – ha accentuato le disparità sociali nell'accesso all'acqua: gli agricoltori commerciali su larga scala ne traggono beneficio, mentre i residenti e i piccoli agricoltori tradizionali che dipendono dall'acqua piovana e dalle falde acquifere si trovano ad affrontare l'emarginazione. Nel 2017, la cronica carenza idrica e le interminabili ore di attesa per un'acqua appena sufficiente per bere hanno portato alla nascita della “protesta della sete”, mettendo in evidenza un senso di umiliazione e ingiustizia per la privazione dei diritti fondamentali all'acqua (Al-Talbi 2017).

Lo sviluppo dell'agricoltura intensiva irrigua mostra il persistente fascino del sogno agricolo californiano come immaginario sociale e la sua naturalizzazione e routinizzazione nelle politiche di modernizzazione agraria del Marocco, eredità dei legami coloniali (Kuper et al 2023). La promozione di monoculture ad alto consumo idrico, come angurie, pomodori, arance, avocado, prodotti ortofrutticoli e bacche, insieme al diffuso aumento dell'uso di fertilizzanti inorganici, ha portato a un maggiore impoverimento del suolo, all'esaurimento delle risorse idriche e alla perdita di biodiversità. Nella valle semi-arida del Draa, nel sud del Marocco, nota per le sue oasi ricche di biodiversità che offrono un terreno fertile per palme da dattero, ortaggi e orzo, un progetto per l'irrigazione di 3.500 ettari destinati alla coltivazione di angurie ha fatto aumentare il consumo idrico da 1 milione di metri cubi nel 2000 a 21 milioni di metri cubi nel 2019 (Bossenbrok et al 2019). Allo stesso modo, l'impulso dato alle monoculture di pomodori nella regione di Agadir ha portato a un uso intensivo dell'acqua, mettendo ulteriormente a dura prova le risorse idriche del Marocco, già in esaurimento, con una disponibilità idrica scesa al di sotto dei 600 metri cubi pro capite, a indicare un grave stress idrico (Mathez, 2024), mentre il Paese si avvia verso l'ottavo anno consecutivo di sic-

cià. Con un'attenzione particolare agli investimenti privati e all'agricoltura su larga scala, e un interesse per determinate colture agricole, modalità di coltivazione, risorse idriche e regioni agro-ecologiche, il PMV rafforza e rispecchia le disuguaglianze sociali, spaziali ed ecologiche di lunga data radicate nella divisione coloniale di ispirazione francese del territorio tra «Moroc utile» e «Moroc inutile». La maggior parte degli investimenti agricoli che prendono di mira terreni costieri, fertili, ricchi d'acqua o irrigati si concentrano nelle regioni nord-occidentali, in particolare attorno all'asse commerciale e infrastrutturale Tangeri-Rabat-Casablanca-Agadir, gli stessi percorsi tracciati per primi dai colonizzatori francesi e spagnoli, e lungo i quali si sono concentrate le politiche postcoloniali relative alla terra, all'agricoltura e all'acqua.

In un certo senso, la questione dell'insicurezza idrica ci aiuta a esplorare le implicazioni sociali ed ecologiche delle trasformazioni agrarie guidate dal capitale, mettendo in evidenza l'impatto altamente diseguale di questi processi di modernizzazione agraria su diverse classi sociali, ambienti e generi.

Conclusioni

Questo Policy Brief ha messo in luce le dinamiche delle crisi alimentari globali e il loro impatto sull'insicurezza alimentare nazionale del Marocco. Contro le narrazioni dominanti che interpretano le attuali crisi di sicurezza alimentare utilizzando paradigmi neo-malthusiani, ecologicamente deterministici e di economia neoclassica, il Brief ha cercato di ripolitizzare il dibattito collocando l'attuale crisi di sicurezza alimentare sullo sfondo dell'espansione delle politiche agricole neoliberiste basate sul mercato e orientate all'esportazione e della logica agro-estrattivista ad esse annessa. Il documento sottolinea inoltre la necessità di contestualizzare storicamente il dibattito sulla sicu-

rezza alimentare, richiedendo un'analisi storica delle trasformazioni agrarie e alimentari avvenute durante le epoche coloniale e postcoloniale. In tal modo, ha documentato l'emergere di due crisi di insicurezza alimentare e idrica correlate e che si rafforzano a vicenda.

I governi marocchini che si sono succeduti hanno tutti difeso i benefici economici del «Piano Marocco Verde», sacrificando i crescenti effetti ecologici della modernizzazione agraria in espansione – quali la deforestazione, l'erosione del suolo, il degrado delle risorse idriche e la perdita di biodiversità – sull'altare dei profitti privati e di una visione della sicurezza alimentare basata sul mercato o sul commercio. È altamente improbabile che il futuro a breve e medio termine ci riservi qualcosa di diverso da ciò che sta già accadendo. In realtà, è altamente probabile che le dinamiche sociali di esclusione e quelle ecologiche di deterioramento dell' e derivanti dall'uso non regolamentato delle acque sotterranee continueranno senza sosta. Il deterioramento della produzione interna di cereali dovrà essere compensato con crescenti acquisti di cereali all'estero, il cui aumento dei prezzi a livello globale potrebbe avere l'effetto di stringere il bilancio dello Stato marocchino, sottraendo risorse finanziarie ad altri investimenti nei servizi sociali, nel welfare, ecc. Nonostante i sussidi statali sui prodotti alimentari proteggano i consumatori, i prezzi globali elevati e fluttuanti del cibo avranno probabilmente un impatto sulla spesa alimentare delle famiglie negli anni a venire.

Anche lo stress idrico è destinato a persistere, dato che la politica di consumo idrico sovvenzionato per gli agricoltori rappresenta una leva fondamentale, insieme al basso costo della manodopera agricola, in particolare femminile, per la competitività dell'agricoltura marocchina su scala internazionale. In questo senso, in un contesto di riduzione dell'approvvigionamento idrico, l'acqua rimarrà probabilmente al centro degli scontri tra usi concorrenti: consumo umano e agricoltura. Il governo sta cercando di offrire soluzioni per l'approvvi-

gionamento idrico moltiplicando il numero di impianti di desalinizzazione, che sono tuttavia altamente energivori e gravano sul bilancio statale già limitato.

Punti Chiave

1. Il governo marocchino dovrebbe mettere in atto misure di sicurezza della proprietà fondiaria, sussidi alla produzione, programmi statali di approvvigionamento alimentare e servizi di divulgazione agricola per sostenere i piccoli agricoltori a conduzione familiare e metterli al centro di un programma di sovranità alimentare e nutrizionale.
2. Il Paese dovrebbe porre fine ai sussidi incontrollati per l'irrigazione e vietare la coltivazione di colture da esportazione ad alto consumo idrico, che hanno avvantaggiato principalmente le aziende agricole di medie e grandi dimensioni, contribuendo alla destabilizzazione ecologica e al degrado delle risorse idriche nelle regioni vulnerabili.
3. Il governo marocchino dovrebbe investire nella ricerca agronomica per promuovere modalità di gestione delle risorse naturali ecologicamente sostenibili, adatte ai contesti agro-ecologicamente diversi, alle diverse condizioni socio-economiche e alle esigenze dei contadini poveri.

Bibliografia

- Allan, T. (2001). *The Middle East water question: Hydropolitics and the global economy*. I.B. Tauris.
- Al-Talbi, I (2017). Water shortage in the Maghreb: Morocco's thirst revolution. Goethe Institute, <https://www.goethe.de/prj/ruy/en/dos/wil/21718884.html>
- Bossenbroek, L., Ftouhi, H., Kadiri, Z. and Kuper, M. (2023). Watermelons in the desert in Morocco: Struggles around a groundwater commons-in-the-making. *Water Alternatives* 16(1): 87-107

- Bush, R. and G. Martiniello, (2017). Food riots and protest: agrarian modernization and structural crises, *World Development*, 91, 193-207.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Government of Morocco, 2008. Green Morocco Plan, Ministry of Agriculture and Maritime Fisheries of Morocco, Rabat.
- Martiniello, G. (2024). The politics of the anti-politics machine of agricultural commercialization: Uganda and Tanzania in the Longue Durée. Globalizations, <https://doi.org/10.1080/14747731.2024.2400000>
- Martiniello, G. (Forthcoming). Agrarian modernization, mirages and crises in Morocco.
- Mathez A (2024). Endless modernisation: Power and knowledge in the Green Morocco Plan, Environment and Planning E: Nature and Space, May.
- Riachi, R. and Martiniello, G. (2023). Manufactured regional crises: The Middle East and North Africa under global food regimes. *Journal of Agrarian Change*, 23, 4: 792-810.
- USDA, (2022). Grain and Feed Annual. Morocco Country Profile. Foreign Agricultural Service.

La sicurezza alimentare della Tunisia a un bivio

Mustapha Jouili¹

Abstract

La sicurezza alimentare della Tunisia è sempre più fragile per l'effetto congiunto della dipendenza dalle importazioni, della pressione climatica, dell'impoverimento delle risorse naturali e dei cambiamenti nei modelli di consumo. Dalle riforme di liberalizzazione degli anni Ottanta, le politiche agricole hanno favorito in misura crescente le colture destinate all'esportazione, mentre la produzione interna di alimenti essenziali, soprattutto cereali e foraggi, si è progressivamente indebolita. Ne è derivata una maggiore esposizione del paese all'instabilità dei prezzi internazionali, agli shock geopolitici, alla svalutazione della moneta e all'aumento dei costi di produzione. Al tempo stesso, scarsità idrica, degrado dei suoli e cambiamento climatico riducono la capacità di adattamento dell'agricoltura tunisina, con effetti particolarmente rilevanti sulla cerealicoltura non irrigua e sui sistemi di allevamento. L'aumento dei prezzi alimentari ha inoltre ridotto il potere d'acquisto delle famiglie, soprattutto di quelle a basso reddito, mentre il progressivo allontanamento dai modelli alimentari mediterranei tradizionali ha accresciuto sia i rischi per la salute sia la dipendenza da prodotti importati. Il policy brief sostiene che i sussidi di breve periodo e i controlli amministrativi restano insufficienti se non sono accompagnati da riforme strutturali. Raccomanda quindi di orientare sussidi e investimenti verso la produzione di alimenti essenziali, rafforzare l'agricoltura familiare attraverso accesso alla terra, credito, assistenza tecnica e pratiche sostenibili, e promuovere consumi più sani e maggiormente legati alla produzione locale. Queste misure sono necessarie per ridurre la dipendenza dalle importazioni, proteggere le famiglie più vulnerabili e ricostruire il sistema alimentare tunisino intorno alla resilienza, anziché alla sola integrazione nei mercati internazionali.

¹ Facoltà di Economia e Management di Nabeul, Università di Cartagine.

Introduzione

La sicurezza alimentare è emersa come una delle sfide di policy più urgenti in Tunisia dopo la crisi alimentare globale del 2007-2008. Durante questa crisi, l'impennata dei prezzi mondiali ha comportato un forte aumento della fattura delle importazioni alimentari, un'inflazione dei prezzi alimentari interni e un aggravio del peso dei sussidi ai prodotti alimentari (Akari et Jouili, 2010). La crisi del COVID-19 e la guerra russo-ucraina hanno nuovamente rivelato la vulnerabilità del sistema alimentare tunisino (Jouili et Elloumi 2023). Dal 2021, la situazione alimentare in Tunisia si è deteriorata in modo significativo. Il risultato è stato un aumento dei prezzi dei prodotti alimentari, difficoltà di approvvigionamento e una maggiore insicurezza alimentare tra le popolazioni vulnerabili (Del Pantà 2025, AyeB 2024).

Negli ultimi decenni, profonde trasformazioni nei sistemi agricoli, nelle politiche economiche e nei modelli di consumo hanno rimodellato il panorama alimentare del Paese, generando al contempo opportunità e vulnerabilità. Sebbene la Tunisia abbia compiuto notevoli progressi in alcuni settori agricoli e migliorato la disponibilità di determinati prodotti alimentari, il suo sistema alimentare complessivo rimane fragile e fortemente esposto a shock esterni e interni.

A partire dagli anni Ottanta, la Tunisia ha attuato ampie riforme economiche incentrate sulla liberalizzazione del mercato, sull'integrazione commerciale e su strategie agricole orientate all'esportazione. Queste riforme, rafforzate dai programmi di aggiustamento strutturale e dagli accordi commerciali internazionali, hanno modificato in modo significativo le priorità produttive. Lo sviluppo agricolo si è progressivamente concentrato su colture da esportazione ad alto valore aggiunto, spesso a scapito della produzione di alimenti di base. Di conseguenza, il Paese è divenuto sempre più dipendente dalle importazioni alimentari, in particolare di cereali, esponendo i mercati interni e le finanze pubbliche alla volatilità dei prezzi internazionali e alle perturbazioni geopolitiche.

Allo stesso tempo, il settore agricolo tunisino si trova ad affrontare crescenti vincoli ambientali. Il rapido esaurimento delle risorse idriche, il diffuso degrado del suolo e l'intensificazione degli eventi climatici estremi hanno ridotto in modo significativo la resilienza dei sistemi agricoli. Queste pressioni ambientali si intrecciano con vulnerabilità socioeconomiche, in particolare l'elevata incidenza della spesa alimentare tra le famiglie a basso reddito, l'aumento dei prezzi dei generi alimentari e le persistenti disuguaglianze tra regioni e gruppi sociali.

Questo policy brief esamina i determinanti strutturali della sicurezza alimentare e nutrizionale in Tunisia analizzando l'organizzazione della produzione agricola e le vulnerabilità sottostanti legate alla dipendenza commerciale, all'esaurimento delle risorse e al cambiamento climatico. La rilevanza di questa analisi è accresciuta dalle recenti crisi alimentari globali, che hanno messo in luce la fragilità delle catene internazionali di approvvigionamento alimentare e sottolineato l'importanza strategica della sovranità alimentare e della capacità produttiva interna. In questo contesto, rafforzare la sicurezza alimentare non è soltanto un obiettivo economico e agricolo, ma anche una questione fondamentale di stabilità sociale, salute pubblica e resilienza nazionale. Individuando le principali vulnerabilità e delineando priorità strategiche di policy, questo brief mira a contribuire a un processo decisionale basato su evidenze e a un dibattito accademico informato sul futuro dei sistemi alimentari sostenibili in Tunisia.

Panoramica del sistema alimentare e agricolo in Tunisia

Comprendere il sistema alimentare tunisino richiede l'analisi della produzione agricola, dei modelli di utilizzo del suolo e del contributo all'alimentazione nazionale. Questa sezione presenta lo stato attuale dell'agricoltura, la distribuzione delle terre coltivate e il ruolo del settore nel soddisfare i bisogni alimentari interni. Si sostiene che il sistema agricolo tunisino sia strutturalmente disallineato rispetto agli

obiettivi nazionali di sicurezza alimentare. La distribuzione diseguale della terra e uno spostamento di lungo periodo verso una produzione orientata all'esportazione hanno indebolito la capacità del Paese di garantire un approvvigionamento alimentare interno stabile e sufficiente, soprattutto per i prodotti di base come i cereali.

Produzione agricola

I terreni agricoli rappresentano circa il 63% della superficie totale del Paese, ma la loro distribuzione è altamente diseguale. Più della metà dei produttori agricoli possiede in media meno di 5 ettari e occupa collettivamente solo l'11% della superficie agricola totale. Più in generale, il 97% dei produttori gestisce meno di 50 ettari e controlla il 66% della terra, mentre il 3% più ricco ne detiene il 34%, e appena l'1% degli agricoltori controlla il 22% dei terreni agricoli (MARH, 2006). Questa disparità deriva dall'epoca coloniale, ma è stata anche plasmata dalle politiche fondiari del periodo post-indipendenza (Auzary-Schmalz 2008). Sul piano politico, i piccoli agricoltori sono stati storicamente ignorati dai piani pubblici, che tendono a privilegiare l'agricoltura commerciale su larga scala orientata all'esportazione (Goetz, Hussein e Thiel 2023; Jouili 2008). Questo squilibrio strutturale ha importanti implicazioni per la sicurezza alimentare. I piccoli produttori, che costituiscono la maggioranza, spesso non hanno accesso a risorse, finanziamenti e servizi di supporto, il che limita la loro produttività e il loro contributo all'approvvigionamento alimentare interno. Al contempo, il predominio delle grandi aziende agricole rafforza un modello produttivo meno orientato ai beni alimentari di base e più alle colture commerciali e da esportazione (Jouili and Elloumi 2023).

Negli ultimi due decenni, la distribuzione delle terre coltivate tra le varie colture è cambiata in modo significativo: la produzione cerealicola è diminuita dal 37% al 28%, mentre la superficie destinata alle colture arboree (arboricoltura) è aumentata dal 49% al 56%. I legumi hanno

perso leggermente importanza e la superficie destinata ai mangimi è aumentata. Infine, la produzione orticola non ha subito cambiamenti significativi, stabilizzandosi al 4% della superficie coltivata totale. Questi cambiamenti riflettono un più ampio riorientamento delle politiche agricole, a partire dagli anni Ottanta, verso una crescita trainata dalle esportazioni e dalle colture ad alto valore aggiunto, a scapito della produzione di alimenti di base (Jouili & Elloumi, 2023; Tanchum, 2022). Allo stesso tempo, i cereali sono divenuti meno attraenti per gli agricoltori a causa della regolamentazione dei prezzi, dell'aumento dei costi dei fattori produttivi, del deprezzamento della valuta e dell'elevata sensibilità alla variabilità climatica, in particolare alle precipitazioni (Thabet et al. 2024). Al contrario, l'arboricoltura offre rendimenti più stabili e spesso più elevati ed è meglio adattata alle condizioni semiaride, rendendola una strategia preferita sia per i produttori commerciali sia per la gestione del rischio. L'espansione delle colture foraggere riflette inoltre il ruolo crescente dei sistemi zootecnici, mentre la stabilità della produzione orticola è in gran parte limitata dalla scarsità di risorse irrigue (Elloumi, 2018). Nel complesso, questi cambiamenti illustrano uno spostamento strutturale da un'agricoltura orientata ai prodotti di base verso sistemi produttivi più commerciali e orientati all'esportazione, con importanti implicazioni per la sicurezza alimentare della Tunisia. Sebbene questa strategia abbia generato opportunità di reddito, ha anche ridotto l'importanza relativa della produzione di alimenti di base, in particolare dei cereali, che sono centrali nella dieta tunisina.

Attualmente l'agricoltura contribuisce a circa il 10% del PIL tunisino, rispetto a circa il 14% nel 1990, riflettendo un graduale declino del suo peso economico relativo nonostante la sua persistente importanza per l'occupazione e i mezzi di sussistenza rurali. Il settore è sempre più dominato dall'allevamento (37% del valore agricolo) e dalle colture arboree da frutto (34%), mentre i cereali rappresentano solo il 9% nel periodo 2016-2024.

La produzione animale rimane un pilastro fondamentale dell'economia agricola, con una produzione di carne che si aggira mediamente intorno alle 300.000 tonnellate annue. Tuttavia, il settore zootecnico ha mostrato segnali di declino negli ultimi anni a causa dell'aumento dei costi di produzione, in particolare del forte rincaro dei mangimi, in gran parte importati e quindi sensibili alle fluttuazioni dei prezzi mondiali e al deprezzamento del tasso di cambio (FAO, 2024; World Bank, 2023). Questa crescente dipendenza da input importati ha reso il settore più vulnerabile agli shock esterni e ha ridotto la redditività per gli agricoltori.

Allo stesso tempo, i cereali — pur rappresentando solo il 9% del valore agricolo — restano centrali nel sistema alimentare tunisino, costituendo la base della dieta nazionale. Il grano duro rappresenta circa il 60% della produzione, seguito dall'orzo con circa il 30%. Tuttavia, la produzione cerealicola è diminuita negli ultimi anni a causa di una combinazione di fattori climatici e politici. Essendo un'attività prevalentemente pluviale, la produzione di cereali è altamente sensibile alla variabilità delle precipitazioni, con siccità frequenti che portano a forti oscillazioni delle rese. Parallelamente, il graduale ritiro o indebolimento del sostegno statale ai cerealicoltori, compresi i sussidi agli input e gli incentivi di prezzo, ha ridotto l'attrattiva della coltivazione dei cereali (Elloumi, 2018).

È importante notare che la riduzione delle superfici coltivate a cereali non è stata compensata da significativi miglioramenti della produttività. I guadagni di resa sono rimasti limitati a causa di vincoli strutturali quali il degrado del suolo e la scarsità idrica. Di conseguenza, la produzione cerealicola complessiva è diminuita, contribuendo ad ampliare il divario tra offerta interna e domanda e rafforzando la dipendenza della Tunisia dalle importazioni, in particolare di grano tenero e mangimi animali (Jouili & Elloumi 2023; Tanchum, 2022). Questa evoluzione sottolinea un crescente squilibrio strutturale nel settore agricolo, in cui il ruolo decrescente dei cereali contrasta nettamente con la loro importanza strategica per la sicurezza alimentare.

Sicurezza alimentare e nutrizionale

Secondo il Global Food Security Index (GFSI), nel 2021 la Tunisia si collocava al 55° posto su 113 Paesi e al 15° posto su 57 Paesi a reddito medio in termini di sicurezza alimentare e nutrizionale complessiva. Ciò è confermato da dati ufficiali e studi che indicano un miglioramento dei livelli di disponibilità della maggior parte dei prodotti alimentari dal 1985 (ITES 2017). Tuttavia, questi dati nascondono la fragilità della sicurezza alimentare e nutrizionale del Paese, che è a rischio per diversi fattori.

La produzione agricola nazionale copre circa il 70% del fabbisogno alimentare dei tunisini; questa percentuale varia a seconda del prodotto e supera il 100% per ortaggi e frutta, il che ha consentito ad alcuni produttori di esportare surplus (ITES 2023). Tuttavia, ciò dipende dalle quantità effettivamente consumate, che negli ultimi anni hanno iniziato a diminuire a causa dell'aumento dei prezzi e della tendenza all'incremento delle esportazioni.

Dalla metà degli anni Novanta, il settore della produzione lattiera si è sviluppato rapidamente, con un tasso di autosufficienza superiore al 100%. Tuttavia, questa fragile autosufficienza, che dipende principalmente da input importati (vacche, foraggi, ecc.), è diminuita negli ultimi anni a causa dell'aumento dei costi di produzione derivante dal rincaro delle importazioni e dalla svalutazione del dinaro. Per quanto riguarda i cereali, la Tunisia è diventata sempre più dipendente dalle importazioni. Nel periodo 2016-2024, la produzione interna di cereali ha coperto solo il 36% del fabbisogno alimentare, con il tasso di autosufficienza stabilizzato al 58% per il grano duro, all'8% per il grano tenero e al 40% per l'orzo.

La produzione agricola nazionale, oltre all'abbandono da parte dello Stato della maggior parte dei programmi di sostegno e sviluppo, è progressivamente minacciata dal deterioramento della fertilità, dall'erosione del suolo e dalla diminuzione delle risorse idriche deri-

vante dal loro sfruttamento (Elloumi 2018). La politica di sovvenzionamento delle esportazioni a scapito dei beni di prima necessità ha inoltre accentuato la dipendenza dalle importazioni, in particolare di cereali, in un contesto segnato da instabilità, speculazione sfrenata dovuta al dominio dei monopoli e al loro crescente legame con i mercati finanziari (Jouili et Elloumi 2023).

Sebbene in diminuzione, la quota della spesa alimentare sulla spesa totale della famiglia tunisina rimane elevata, rappresentando in media il 30% della spesa familiare (annua) e quasi il 40% per i gruppi a reddito più basso. Pertanto, il costo del cibo è cruciale per le famiglie a basso reddito. Per queste famiglie, l'inflazione rende più difficile l'accesso a una dieta adeguata ed equilibrata. Sotto l'effetto dell'aumento dei prezzi mondiali e della svalutazione del dinaro, l'indice dei prezzi alimentari ha registrato una crescita cumulata del 108,3% tra il 2015 e la fine del 2025. Questo forte aumento ha considerevolmente eroso il potere d'acquisto, in particolare tra le famiglie più povere. Oltre al suo impatto economico, questa tendenza comporta importanti implicazioni sociali: man mano che il cibo diventa meno accessibile, le disuguaglianze esistenti si aggravano, aumentando la vulnerabilità sociale e accrescendo il rischio di tensioni sociali. Ciò è particolarmente significativo in Tunisia, dove i prezzi dei prodotti alimentari sono stati storicamente una questione politica sensibile e un fattore chiave per il mantenimento della stabilità sociale.

La dieta tunisina (dieta mediterranea) si basa tradizionalmente sul consumo di cereali, frutta e verdura fresca o secca, olio d'oliva e una certa quota di proteine animali. Nel contesto della globalizzazione, essa ha subito cambiamenti negli ultimi decenni, in particolare con l'introduzione di una maggiore quantità di prodotti animali e oli vegetali, soprattutto tra gli abitanti delle aree urbane. Questi cambiamenti sono stati accompagnati da un peggioramento dello stato di

salute della popolazione, con la diffusione di malattie legate a un'alimentazione squilibrata. Secondo i dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), le malattie non trasmissibili rappresentano l'82% dei decessi in Tunisia. Questi dati rivelano che, tra i tunisini di età superiore ai 15 anni, il 19% soffre di diabete, il 44% ha il colesterolo alto e il 36% soffre di ipertensione, mentre circa il 46% è in sovrappeso e il 10% obeso (WHO 2017).

Vulnerabilità strutturali della sicurezza alimentare

Nonostante i risultati ottenuti dalla Tunisia in agricoltura, fattori strutturali rendono fragile il suo sistema alimentare. Questa sezione esplora la dipendenza dalle importazioni alimentari, l'esaurimento delle risorse naturali e i rischi legati al cambiamento climatico, mostrando come queste vulnerabilità minaccino sia la sicurezza alimentare sia la nutrizione.

Dipendenza dalle importazioni alimentari e volatilità dei mercati globali

Fino ai primi anni Settanta, la Tunisia manteneva una bilancia commerciale agricola equilibrata, riuscendo talvolta persino a conseguire un surplus. Questa stabilità non era sostenibile, poiché iniziarono a emergere deficit, particolarmente pronunciati dopo la svolta neoliberista dei primi anni Ottanta. Sotto la pressione delle istituzioni internazionali, la Tunisia attuò nel 1986 un Programma di Aggiustamento Strutturale (SAP). La componente agricola di tale programma imponeva la liberalizzazione delle politiche agricole e commerciali e incoraggiava la specializzazione fondata sui "vantaggi comparati". Questa traiettoria si consolidò ulteriormente con la ratifica degli accordi WTO nel 1994 e con la firma di un accordo di associazione con l'Unione Europea nel 1995. In questo contesto, la specializzazione e

il ricorso al mercato internazionale hanno favorito una produzione orientata all'esportazione, portando alla trascuratezza dei prodotti agricoli consumati principalmente a livello locale. Di conseguenza, questa politica ha promosso la produzione di colture specifiche come olive, datteri, agrumi e pomodori per capitalizzare i ricavi da esportazione, spesso a scapito di prodotti essenziali come grano, latticini, carne e ortaggi (Jouili et Elloumi, 2023).

Sebbene la liberalizzazione commerciale abbia contribuito a una certa espansione delle esportazioni agricole e agroalimentari, tale crescita è rimasta relativamente limitata in termini di scala (Jouili, 2023). Al contrario, le importazioni sono aumentate molto più rapidamente, registrando un tasso medio annuo di crescita dell'11% tra il 2000 e il 2024. Di conseguenza, la bilancia commerciale alimentare si è deteriorata in modo significativo: nel periodo 2008-2024, le esportazioni hanno coperto in media solo il 76% delle importazioni alimentari, generando un deficit annuo stimato in circa 781 milioni di dinari, equivalente al 16% del valore aggiunto del settore agricolo e agroalimentare tunisino. Questo squilibrio strutturale riflette la persistente dipendenza del Paese dai mercati esterni, in particolare per i cereali, con circa il 50% dei cereali destinati al consumo umano e il 60% di quelli utilizzati per l'alimentazione animale importati (Tanchum, 2022).

Nel complesso, la Tunisia rimane strutturalmente dipendente da un mercato alimentare globale concentrato e altamente speculativo (Clapp, 2023), il che amplifica la volatilità dei prezzi e aumenta l'esposizione a crisi alimentari e shock esterni. Durante la crisi alimentare globale del 2007-2008, l'impennata dei prezzi internazionali ha portato a un forte aumento della fattura tunisina delle importazioni alimentari, che è più che raddoppiata passando da 1,1 miliardi di dollari nel 2005 a 2,5 miliardi nel 2008 — pari a circa il 6% del PIL — principalmente a causa dell'aumento delle importazioni di cereali (Jouili &

Elloumi, 2023). Più recentemente, la crisi del COVID-19 ha nuovamente esposto la fragilità del sistema alimentare, poiché le interruzioni delle catene di approvvigionamento, il rallentamento economico e le perdite di posti di lavoro hanno eroso il potere d'acquisto delle famiglie, specialmente tra i gruppi a basso reddito (Elloumi, 2020). La guerra tra Russia e Ucraina ha ulteriormente intensificato queste vulnerabilità. Con circa il 53% delle sue importazioni di grano provenienti da questi due Paesi (Arab Reform Initiative, 2022), la Tunisia ha dovuto affrontare sia l'aumento dei costi di importazione sia rilevanti perturbazioni nell'approvvigionamento di cereali.

I recenti sviluppi geopolitici evidenziano ulteriormente la vulnerabilità della Tunisia agli shock esterni. Le tensioni che coinvolgono l'Iran e le perturbazioni nello Stretto di Hormuz — un corridoio chiave per il commercio globale — hanno fatto aumentare i prezzi dell'energia e interrotto i flussi di merci, con effetti a catena sui sistemi alimentari. L'aumento dei costi energetici incrementa le spese di trasporto e produzione, facendo salire i prezzi alimentari globali (UNCTAD 2026). Per i Paesi dipendenti dalle importazioni come la Tunisia, ciò si traduce in prezzi interni più elevati, pressione fiscale e maggiori rischi per la sicurezza alimentare, sottolineando l'urgenza di rafforzare la resilienza interna.

Esaurimento delle risorse naturali

A metà degli anni Sessanta, la Tunisia avviò una politica di modernizzazione agricola influenzata dal modello della Rivoluzione Verde e mirata a potenziare la produzione di cereali e colture di pieno campo. Ciò includeva l'intensificazione delle rotazioni colturali, la promozione di varietà ad alto rendimento e l'uso estensivo di input industriali come fertilizzanti chimici e prodotti fitosanitari. Inoltre, l'adozione dell'agricoltura meccanizzata e l'espansione dei sistemi irrigui

costituivano parte integrante di questo sforzo di modernizzazione. La spinta all'aumento della produzione agricola, fondata sul modello della Rivoluzione Verde, sembra aver raggiunto i suoi limiti a causa dell'esaurimento delle risorse naturali su cui si basa e delle esternalità negative che produce sull'ambiente.

Le risorse idriche sono state sistematicamente mobilitate fin dai primi anni dell'indipendenza. All'inizio degli anni Settanta, la Tunisia ha intrapreso una strategia agro-esportatrice, rafforzata dall'adozione di un programma di aggiustamento strutturale nel 1986, che ha incluso il ritiro dello Stato e la liberalizzazione dell'accesso alle risorse idriche. Le superfici irrigate sono aumentate in modo significativo, accrescendo la pressione sulle risorse idriche. Il tasso di mobilitazione delle risorse idriche è passato dal 59% nel 1990 al 98% nel 2015 (Elloumi, 2016). Attualmente, questo tasso è del 117% per le acque superficiali e del 120% per le acque sotterranee (MAPRH, 2023). Ciò può provocare un deterioramento della qualità dell'acqua a causa dell'aumento della salinità in situ o dell'intrusione di acqua marina (MARHP, 2023: p. 37). L'agricoltura, principale utilizzatrice delle risorse idriche mobilitate, si trova quindi sempre più ad affrontare la scarsità della risorsa e una crescente competizione da parte di altri settori che, pur restando di dimensioni ridotte, sono in rapida espansione e difficili da contenere.

Inoltre, con il suo limitato potenziale agricolo, la Tunisia è fortemente colpita dal degrado del suolo, che interessa circa il 75% del territorio nazionale (OTEDD, 2020). L'erosione idrica è la principale forma di degrado del suolo. Inoltre, il 46% delle colture è praticato su terreni a fertilità limitata e 1,1 milioni di ettari sono coltivati su suoli soggetti a erosione (ITES, 2017). Oltre alle dure condizioni naturali, il degrado del suolo è anche legato a fattori antropici, come pratiche agricole inappropriate, espansione di alcune colture su terreni inadatti, monocoltura, sovrappascolo e tecniche irrigue carenti che utilizzano acqua di scarsa qualità (Schütze et al., 2025; Elloumi, 2018).

Rischio climatico

La Tunisia si trova sempre più esposta ai rischi legati al cambiamento climatico, caratterizzati da aumento delle temperature, diminuzione e crescente irregolarità delle precipitazioni e maggiore frequenza di eventi meteorologici estremi. Le proiezioni dell'Istituto Nazionale di Meteorologia (INM), pubblicate nel 2018, prevedevano un aumento delle temperature medie in Tunisia compreso tra 2,1°C e 2,4°C entro il 2050, e tra 4,2°C e 5,2°C entro la fine del 2100. Le stesse proiezioni prevedono una diminuzione delle riserve annue di precipitazioni compresa tra -1% e -14% nel 2050 e tra -18% e -27% nel 2100.

Rispetto al periodo 1980-2010, il cambiamento climatico avrà un impatto negativo sulle rese. Per i cereali, le proiezioni indicano, entro il 2100, un calo della resa compreso tra il 14% e il 26% per il grano duro, tra il 18% e il 33% per il grano tenero e tra il 14% e il 32% per l'orzo. Per le olive da olio, le proiezioni rivelano una diminuzione della resa compresa tra il 17% e il 61%. Infine, le proiezioni relative alla produzione foraggera dei pascoli mostrano una tendenza generale al ribasso nel futuro, che sarà più marcata verso la fine del secolo, con una riduzione di circa il 40% (AFD 2021).

Altri impatti attesi del cambiamento climatico includono uno spostamento verso nord delle zone bioclimatiche, l'espansione della zona sahariana e la quasi scomparsa della zona umida entro il 2100. Questi impatti comporteranno una significativa diminuzione della redditività della produzione zootecnica e delle rese colturali, in particolare nei sistemi produttivi che dipendono dalle piogge (Mhiri 2022). La superficie destinata ai cereali diminuirà, con il grano tenero che sarà il più colpito, con una riduzione media del 26%. A loro volta, le aree adatte alla coltivazione dell'olivo dovrebbero diminuire in media del 14% (AFD 2021). Attraverso il suo impatto negativo sulle rese e sulla produzione delle principali colture, il cambiamento climatico

non può che aumentare la vulnerabilità all'insicurezza alimentare e rafforzare la dipendenza del Paese dal mercato alimentare globale.

Conclusioni e raccomandazioni di policy

La sicurezza alimentare in Tunisia si trova a un bivio critico. Da meno del 15% nel 2011, il tasso di prevalenza dell'insicurezza alimentare grave o moderata è salito al 18,2% nel 2014 e al 25,4% nel 2023, pari a circa 3 milioni di persone (FAO et al. 2024). Inoltre, la dipendenza strutturale dalle importazioni, l'esaurimento delle risorse naturali e la vulnerabilità climatica si sono combinati creando un sistema alimentare fortemente esposto. Gli sforzi di stabilizzazione a breve termine tramite sussidi e controlli amministrativi hanno preservato la pace sociale, ma non sono riusciti ad affrontare le vulnerabilità di fondo.

Guardando al periodo 2026-2028, e ipotizzando il persistere delle tendenze attuali, è probabile che la Tunisia rimanga fortemente dipendente dai mercati internazionali per i beni alimentari di base, in particolare i cereali. La continua esposizione alla volatilità dei prezzi mondiali, combinata con il deprezzamento della valuta e l'aumento dei costi degli input, dovrebbe continuare a esercitare pressione sia sulle finanze pubbliche sia sul potere d'acquisto delle famiglie. La variabilità climatica probabilmente limiterà ulteriormente la produzione interna, restringendo nel breve periodo i margini per ridurre la dipendenza dalle importazioni. In questo contesto, i rischi di insicurezza alimentare potrebbero intensificarsi, in particolare tra le popolazioni vulnerabili, mentre periodiche interruzioni dell'approvvigionamento e picchi dei prezzi potrebbero contribuire a rinnovate tensioni sociali. Senza una significativa riorganizzazione delle politiche, è probabile che le vulnerabilità strutturali del sistema alimentare tunisino persistano o si aggravino. Questo scenario sottolinea l'urgenza di riforme strutturali volte a rafforzare la produzione interna,

ridurre la dipendenza dalle importazioni e accrescere la resilienza del sistema alimentare tunisino.

La riabilitazione dell'agricoltura familiare è essenziale per garantire la sicurezza alimentare in Tunisia. Essa richiede una revisione complessiva delle politiche agricole, una maggiore mobilitazione degli investimenti pubblici e privati e un supporto tecnico adattato alle realtà locali. Questo settore, che rappresenta la maggior parte delle aziende agricole, svolge un ruolo chiave nella produzione locale e nella stabilità sociale. L'azione pubblica dovrebbe garantire alle aziende familiari un accesso adeguato alla terra, agli input, alle fonti di finanziamento e ai diversi servizi agricoli, e rafforzare il loro supporto tecnico, la promozione di pratiche agricole sostenibili e lo sviluppo di filiere corte. Queste azioni aumenterebbero la produzione, rafforzerebbero la resilienza climatica e ridurrebbero la dipendenza alimentare del Paese.

In Tunisia, la priorità data alle colture da esportazione accresce la dipendenza alimentare, poiché gli alimenti di base locali vengono trascurati, provocando un aumento delle importazioni. Dal 1986, la politica agricola ha favorito i "vantaggi comparati" a scapito della sicurezza alimentare e dell'uso sostenibile dell'acqua. Il cambiamento climatico e la volatilità dei mercati globali aggravano queste vulnerabilità. Per costruire resilienza, vi è un bisogno urgente di spostare la produzione verso cereali e foraggi, ottimizzare l'irrigazione, limitare le importazioni e stabilizzare il patrimonio zootecnico, riducendo al contempo la dipendenza dalle esportazioni. Tuttavia, vincoli politici, pressioni delle lobby agricole e dei gruppi di interesse dei produttori di colture da esportazione, dipendenza dai ricavi delle esportazioni, rischi sociali, accordi commerciali e pressioni internazionali ostacolano qualsiasi passaggio verso un'agricoltura più resiliente.

La dieta tunisina si è spostata verso un maggiore consumo di prodotti animali, grano tenero, zucchero e pasticceria, a scapito degli ali-

menti tradizionali. Questa transizione aumenta la dipendenza dai mercati internazionali e compromette la salute e la sicurezza alimentare, soprattutto di fronte al cambiamento climatico. Un ritorno a una dieta mediterranea locale ed equilibrata è essenziale. Ciò richiede forti politiche pubbliche, educazione nutrizionale, riorientamento dei sussidi e adattamento del settore agroalimentare per ristabilire salute, sostenibilità e legami con le tradizioni alimentari tunisine.

Punti chiave

1. Riorientare le priorità verso la produzione di beni di base reindirizzando sussidi e investimenti verso cereali e foraggi, sotto la guida del Ministero dell'Agricoltura, accettando minori ricavi da esportazione nel breve termine in cambio di maggiore resilienza nel lungo periodo.
2. Sostenere l'agricoltura familiare attraverso un migliore accesso alla terra, al credito, ai servizi di assistenza tecnica e alle pratiche sostenibili, coinvolgendo autorità pubbliche, cooperative e banche locali, bilanciando i costi fiscali con la stabilità rurale.
3. Promuovere consumi sostenibili tramite educazione nutrizionale, riforma dei sussidi e incentivi per i prodotti mediterranei locali, coinvolgendo ministeri della salute, scuole e imprese agroalimentari, nonostante la resistenza dei settori dipendenti dalle importazioni.

Bibliografia

- Agence Française de Développement (AFD), 2021. *Identification et évaluation des options d'adaptation au changement climatique. Contribution aux éléments de la phase préparatoire du processus du plan national d'adaptation (Axe 2), Projet ADAPT'ACTION.*
- Akari, T & Jouili, M, 2010. *La transmission des effets de la crise alimentaire sur les dépenses de compensation : Cas de la Tunisie.* AAAE Third Conference/AEA-SA 48th Conference, September 19-23, 2010, Cape Town, South Africa

- Arab Reform Initiative (2022). *The impact of the Ukraine war on the Arab region: Food insecurity in an already vulnerable context*. <https://www.arab-reform.net/publication/the-impact-of-the-ukraine-war-on-the-arab-region-food-insecurity-in-an-already-vulnerable-context/>
- Auzary-Schmaltz, N. (2008). *Le régime foncier tunisien Origines et évolution après l'indépendance*. In C. Eberhard (éd.), *Law, land use and the environment: Afro-Indian dialogues*. p 315-330. Institut Français de Pondichéry. <https://doi.org/10.4000/books.ifp.3916>
- Ayeb, H 2024. *Sous la globalisation alimentaire néocoloniale, la dépendance*. *Diogène* 2024/3-4 n° 287-288, pages 67 à 84
- Clapp, J. 2023. *Concentration and crises: exploring the deep roots of vulnerability in the global industrial food system*. *The Journal of Peasant Studies*, 50 (1): 1-25. <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2129013>
- Del Pantà, G. 2025. *The imperialist roots of Tunisia's food crisis*. *Third World Quarterly*, 46(6), 686–702. <https://doi.org/10.1080/01436597.2025.2500574>
- Elloumi, M. 2020. « *L'agriculture Tunisienne Face à la Covid-19: Impacts de la Crise Sanitaire et Perspectives Pour une Agriculture Résiliente*. » *Cahiers Agricultures* 29:35. doi:10.1051/cagri/2020032
- Elloumi, M. 2018. *Tunisie : Agriculture, le développement compromis*. Collection les chemins de la dignité. Editions NRVANA
- Elloumi, M. (2016). *La gouvernance des eaux souterraines en Tunisie*. IWMI Project Report (No. 7). *Groundwater Governance in the Arab World*.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO and ESCWA. 2024. *Near East and North Africa – Regional Overview of Food Security and Nutrition 2024: Financing the Transformation of Agrifood Systems*. Cairo. <https://doi.org/10.4060/cd3550en>
- Goetz, A., Hussein, H., & Thiel, A. 2023. *Polycentric governance and agro-ecological practices in the MENA region: Insights from Lebanon, Morocco and Tunisia*. *International Journal of Water Resources Development*. <https://doi.org/10.1080/07900627.2023.2260902>

- Institut Tunisien des Études Stratégiques (ITES).2023. *La Sécurité Alimentaire de la Tunisie à l'horizon 2035*. ITES, Tunisie
- Institut Tunisien des Études Stratégiques (ITES). 2017. *Revue stratégique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Tunisie*. ITES, Tunisie
- Jouili, M. 2023. *Olive Oil and Water: Moving towards sustainable agricultural trade between the EU and Tunisia*. ISSUE BRIEF No1 | September 2023, Transnational Institute, Amsterdam.
- Jouili M, 2008. *Ajustement structurel, mondialisation et agriculture familiale en Tunisie*. Thèse de Doctorat, Université de Montpellier1, France
- Jouili, M., & Elloumi, M. (2023). *Extraversion versus développement agricole autocentré : Le cas des pays du Maghreb*. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 44(3), 410–429
- Mhiri A, 2022. *La Sécurité alimentaire en Tunisie et le défi de l'agriculture tunisienne à accroître durablement sa contribution à l'équilibre de la balance alimentaire du pays*. Communication présentée au Forum Ibn Khaldoun pour le Développement. 6 Septembre 2022.
- Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche (MARHP). 2023. *Rapport national sur le secteur de l'eau, année 2021*. Bureau de la planification et des équilibres hydrauliques.
- Observatoire Tunisien de l'Environnement et du Développement Durable (OTEDD). 2020. *Rapport national sur l'état de l'environnement-2019*. [In arabo].
- Schütze, N., Thiel, A., Buhrow, A., Fouzai, A., & Götz, A. (2025). *Soil governance in Tunisia: Analyzing the potentials for agroecology transformations*. *Agroecology and Sustainable Food Systems*. <https://doi.org/10.1080/021683565.2025.2456912>
- Tanchum, M. 2022. *The fragile state of food security in the Maghreb: Implication of the 2021 cereal grains crisis in Tunisia, Algeria, and Morocco*. Middle East Institute.
- Thabet. C, Rached. Z, Chebil. A. 2024. *Improving agricultural policies to enhance food security in Tunisia: A retrospective and prospective analysis*.

New Medit, VOL. XXIII - N. 3, pp 91-102. <https://doi.org/10.30682/nm2403g>

UNCTAD 2026. *Strait of Hormuz Disruptions Implications for Global Trade and Development*. UNCTAD/OSG/TT/INF. https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2026d1_en.pdf

World Health Organization (WHO). 2017. *Noncommunicable Diseases (NCD) Country Profiles: Tunisia*. Geneva: WHO.

Iraq: governare la sicurezza alimentare tra economia politica, stress climatico e frammentazione istituzionale

Salah Ali¹

Abstract

Il presente policy brief analizza l'economia politica della sicurezza alimentare in Iraq, sostenendo che l'accesso al cibo sia determinato principalmente dalle strutture di governance, più che dalla produzione agricola interna. Dal 2014, l'Iraq si è affidato a meccanismi guidati dallo Stato, in particolare al Sistema Pubblico di Distribuzione (Public Distribution System, PDS), sostenuti da un sistema di welfare finanziato dal petrolio e da catene di approvvigionamento dipendenti dalle importazioni, al fine di stabilizzare l'accesso al cibo durante conflitti, crisi economiche e perturbazioni globali. Sebbene tali sistemi abbiano attenuato i rischi immediati, essi sono sottoposti a pressioni crescenti. La dipendenza strutturale dalle importazioni alimentari espone l'Iraq alla volatilità dei mercati globali, mentre la frammentazione istituzionale tra il governo federale e il Governo Regionale del Kurdistan indebolisce il coordinamento e l'attuazione delle politiche. Allo stesso tempo, il cambiamento climatico, la scarsità d'acqua e il degrado ambientale stanno limitando la produzione agricola e compromettendo i mezzi di sussistenza rurali. Tali pressioni sono aggravate da rischi geopolitici emergenti, comprese le interruzioni delle rotte commerciali marittime, che minacciano sia la stabilità fiscale e di bilancio sia le catene di approvvigionamento alimentare. Nelle condizioni attuali, è probabile che la sicurezza alimentare dell'Iraq rimanga funzionale nel breve periodo, ma diventi progressivamente più fragile nel tempo, poiché persiste la dipendenza dalle entrate petrolifere e dai mercati esterni. Rafforzare la governance delle risorse idriche, migliorare il coordinamento istituzionale e investire in un'agricoltura resiliente al clima sono misure essenziali per accrescere la resilienza di lungo periodo e ridurre la vulnerabilità strutturale.

¹ Ph.D, Middle East and North Africa Platform for Religious Freedom and Peace-building (MENAP).

Introduzione

La sicurezza alimentare è una componente fondamentale della stabilità nazionale e della resilienza economica, in particolare negli Stati fragili e colpiti da conflitti, come l'Iraq. In questo contesto, la sicurezza alimentare, intesa come accesso costante a cibo sufficiente, sicuro e nutriente attraverso le dimensioni della disponibilità, dell'accesso, dell'utilizzazione e della stabilità, dipende meno dalla dotazione di risorse agricole che dall'efficacia dei meccanismi di governance (WFP, 2024). L'instabilità politica, il conflitto e le criticità istituzionali, ulteriormente aggravati dalle sanzioni internazionali e dai cambiamenti di regime, hanno compromesso l'accesso al cibo, rendendo la governance della sicurezza alimentare un pilastro centrale della stabilità e della ripresa dell'Iraq (FAO et al., 2023; IFPRI, 2023; Woertz, 2017).

Nonostante disponga di rilevanti risorse naturali ed economiche, l'Iraq non ha raggiunto l'autosufficienza alimentare. Conflitti prolungati, sanzioni, politiche agricole restrittive e il declino della capacità irrigua hanno indebolito la produzione interna e aumentato la dipendenza dalle importazioni alimentari (Jongerden et al., 2019; Nadheer, 2024). I recenti shock globali, tra cui la pandemia di COVID-19 e la guerra tra Russia e Ucraina, hanno ulteriormente esposto le vulnerabilità dei sistemi alimentari dipendenti dalle importazioni, interrompendo le catene di approvvigionamento e aumentando i prezzi dei generi alimentari. Queste pressioni si sono sommate a una situazione di fragilità macroeconomica. Nel 2020, l'economia irachena si è contratta del 10,4 per cento a causa degli effetti combinati della pandemia e del calo dei prezzi del petrolio (World Bank, 2021).

In questo contesto, gli esiti della sicurezza alimentare in Iraq sono determinati più dalle strutture di governance che regolano la distribuzione, il finanziamento e l'accesso che dalla sola produzione agricola. Negli ultimi tre decenni, l'Iraq ha sviluppato un quadro di gover-

nance incentrato sulla distribuzione alimentare gestita dallo Stato, su sistemi di welfare finanziati dal petrolio e su importazioni alimentari regolamentate. Il PDS, uno dei più grandi programmi di sussidio alimentare al mondo, rimane centrale per garantire l'accesso al cibo a livello nazionale (FEWS NET Targeted Analysis, 2025).

Il conflitto con l'ISIS (2014–2017) ha segnato un punto di svolta critico per il sistema di sicurezza alimentare dell'Iraq. Gli sfollamenti su larga scala, la distruzione delle infrastrutture e le interruzioni delle catene di approvvigionamento hanno esercitato una pressione significativa sui meccanismi di governance. Durante questo periodo, il PDS, insieme all'assistenza umanitaria, ha svolto un ruolo fondamentale nel mantenere l'accesso al cibo nelle regioni colpite. Nel periodo successivo al conflitto, la ricostruzione ha continuato a fare affidamento su questi sistemi per affrontare sfide persistenti, tra cui l'instabilità fiscale e gli shock legati al clima, come la siccità ricorrente.

Il presente policy brief sostiene che, tra il 2014 e il 2024, la sicurezza alimentare dell'Iraq sia dipesa principalmente da risposte basate sulla governance a grandi shock, tra cui il conflitto, le crisi economiche e lo stress ambientale, piuttosto che dalla sola autosufficienza agricola. L'analisi si basa su una valutazione qualitativa delle politiche, attingendo a dati secondari provenienti da organizzazioni internazionali quali FAO, WFP, FEWS NET e World Bank, e si concentra sul periodo 2014–2024, che comprende conflitto, ripresa e interruzioni legate al clima.

Governare l'accesso al cibo: istituzioni, mercati e incentivi politici

La sicurezza alimentare è considerata sia una questione umanitaria sia una base per la stabilità sociale e politica nei contesti fragili. Nell'Iraq post-ISIS, ricostruire la governance alimentare e ripristinare le catene di approvvigionamento costituiscono elementi fondamentali della ripre-

sa. La solidità istituzionale è direttamente collegata all'accesso al cibo. Quando le istituzioni sono deboli e il cibo scarseggia, aumentano i rischi di sfollamento, vulnerabilità economica e instabilità (WFP, 2024).

La sicurezza alimentare dell'Iraq è strutturalmente condizionata da una persistente dipendenza dalle importazioni, che riflette una debole performance di lungo periodo della produzione agricola interna rispetto alla domanda nazionale. Ciò ha creato un disallineamento duraturo tra l'offerta interna e le esigenze di consumo. Il grano rimane l'alimento di base più critico, con fabbisogni annuali stimati tra 4,5 e 5 milioni di tonnellate metriche, a conferma della sua centralità sia nel consumo alimentare sia nel PDS (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO GIEWS, 2025). La dipendenza dalle importazioni si riflette nei modelli commerciali, con importazioni alimentari aumentate da 10,9 miliardi di dollari USA nel 2018 a 14,7 miliardi di dollari USA nel 2023, indicando un tasso annuo composto di crescita pari a circa il 6,2 per cento, sulla base di dati derivati dal WTO e riportati da Food Iraq (2024). Tale dipendenza aumenta l'esposizione alle dinamiche dei mercati globali. La volatilità macroeconomica, in particolare le fluttuazioni dei tassi di cambio, trasmette gli shock esterni dei prezzi ai mercati alimentari interni, amplificando le pressioni inflazionistiche e riducendo il potere d'acquisto reale. Nel 2019, le importazioni rappresentavano il 30,9 per cento del PIL, riflettendo una più ampia dipendenza strutturale (World Bank, 2024). I produttori interni restano svantaggiati, poiché devono competere con importazioni a costo inferiore, comprese le catene di approvvigionamento provenienti da economie vicine come Türkiye e Iran.

Questi meccanismi di governance modellano l'economia politica della distribuzione alimentare in Iraq. L'intervento dello Stato nell'acquisto dei cereali, nei sussidi alimentari e nella gestione delle importazioni riflette l'interesse del governo a mantenere la stabilità sociale attraverso un accesso affidabile ai beni di prima necessità. Per-

tanto, l'accesso al cibo funziona non solo come politica di welfare, ma anche come meccanismo di legittimazione politica, mitigando i rischi di disordini sociali associati alla volatilità dei prezzi e alle difficoltà economiche. In questo contesto, la governance alimentare è strettamente legata alle più ampie priorità fiscali e politiche all'interno del sistema di welfare iracheno finanziato dal petrolio.

Il principale meccanismo istituzionale per garantire l'accesso al cibo è il PDS. Istituito negli anni Novanta, il PDS distribuisce prodotti di base sovvenzionati, tra cui farina di grano, riso, zucchero e olio, attraverso reti presenti in tutto il Paese. Essendo uno dei più grandi sistemi di sussidio alimentare al mondo, serve decine di milioni di iracheni e si basa sia sulla produzione interna sia sulle importazioni, mettendo in evidenza il ruolo centrale della capacità dello Stato nel garantire l'accesso al cibo.

Sebbene il PDS abbia stabilizzato il consumo alimentare, esso affronta sfide significative. Le crisi economiche hanno esercitato pressioni sui bilanci statali e ridotto la copertura della protezione sociale. Ciò ha portato, durante le recenti fasi di crisi, a un calo di 8 punti percentuali nel numero di famiglie che ricevono trasferimenti tramite il PDS (World Bank, 2021). Le famiglie prive di accesso al PDS, in particolare quelle sfollate dall'ISIS o prive di documentazione, affrontano rischi più elevati di insicurezza alimentare. Esse devono fare maggiore affidamento sui mercati o sugli aiuti. Oltre alla distribuzione alimentare, il governo sostiene l'agricoltura locale attraverso acquisti pubblici e sussidi. Lo Stato acquista il grano dagli agricoltori a prezzi garantiti superiori a quelli di mercato.

La Decisione del Consiglio dei Ministri 249/2016 ha stabilito prezzi di acquisto compresi tra 420.000 e 560.000 dinari iracheni per tonnellata. Gli agricoltori che partecipano ai programmi nazionali ricevono input sovvenzionati, tra cui sementi e fertilizzanti a costo ridotto. Iniziative più ampie forniscono inoltre prestiti e sussidi per pesticidi, macchinari e irrigazione, al fine di migliorare la produttività.

Le politiche di sostegno dei prezzi influenzano fortemente la produzione di grano. Nelle province meridionali, coltivare un dunam, pari a 2.500 m², di grano costa tra 250.000 e 435.000 dinari. Il prezzo massimo di acquisto da parte del governo è di circa 850.000 dinari per tonnellata. In condizioni favorevoli, gli agricoltori possono ottenere margini considerevoli. Tuttavia, questi incentivi non sempre aumentano la produttività e possono portare a un uso inefficiente della terra e dell'acqua.

Questa intersezione tra intervento statale e partecipazione del mercato si estende al settore molitorio iracheno. Nel 2019, il governo ha autorizzato nove mulini privati a importare fino a 735.000 tonnellate metriche di grano per la produzione di farina con tasso di estrazione del 72 per cento destinata ai mercati interni. Il grano importato deve rispettare gli standard di qualità iracheni ed entrare attraverso il porto di Umm Qasr. Sebbene questa politica abbia introdotto una certa partecipazione del settore privato nella filiera del grano, le importazioni di grano per il PDS continuano a essere gestite dal Ministero del Commercio attraverso il Grain Board of Iraq (USDA, 2019).

A complicare questi sistemi interconnessi, la governance alimentare in Iraq è ulteriormente ostacolata dalla frammentazione istituzionale tra il Governo federale iracheno (Iraqi Federal Government, IFG) e il Governo Regionale del Kurdistan (Kurdistan Regional Government, KRG). Le dispute fiscali tra Baghdad ed Erbil hanno interrotto il coordinamento in materia di politica agricola, acquisti pubblici e sussidi. L'acquisto del grano mostra chiaramente come queste dinamiche incidano sui mercati e sui mezzi di sussistenza rurali.

Gli agricoltori dell'Iraq settentrionale consegnano il grano ai silos statali nell'ambito del programma nazionale gestito dal Ministero del Commercio. Tuttavia, i ritardi nei pagamenti e i problemi legati agli acquisti pubblici hanno talvolta creato tensioni tra autorità federali e regionali. Per esempio, gli agricoltori di Kirkuk hanno protestato contro i ritardi nei pagamenti, avvertendo che ciò avrebbe potuto

danneggiare la stagione successiva (Kurdistan24, 2026). Nella Regione del Kurdistan, ingenti somme destinate alle consegne di grano risultavano arretrate (Channel8, 2025; Shafaq News, 2024). Il Primo ministro iracheno ha quindi ordinato il pagamento di 284 miliardi di dinari agli agricoltori della Regione del Kurdistan per il grano consegnato (Shafaq News, 2024). Successivamente, negoziati tra l'IFG e il KRG hanno prodotto nuovi fondi federali per risolvere le dispute sui pagamenti (Rudaw, 2023).

Questi eventi illustrano sfide di coordinamento più ampie all'interno del sistema federale iracheno. Mentre i ministeri federali supervisionano gli acquisti pubblici, la Regione del Kurdistan amministra le proprie politiche produttive e rurali. Di conseguenza, le dispute sui bilanci e sulle tempistiche possono perturbare i mercati e indebolire gli incentivi per gli agricoltori nelle diverse giurisdizioni.

Il sistema alimentare iracheno opera all'interno di un'economia politica dipendente dal petrolio, nella quale l'interazione tra entrate petrolifere, occupazione nel settore pubblico e sistemi di welfare modella sia i meccanismi istituzionali sia quelli di mercato per l'accesso al cibo. Le entrate petrolifere finanziano l'occupazione pubblica e il welfare, rafforzando così il potere d'acquisto delle famiglie e stabilizzando la sicurezza alimentare attraverso meccanismi istituzionali come il PDS. Tuttavia, questa dipendenza espone l'accesso al cibo a shock fiscali e di bilancio derivanti dalle fluttuazioni globali dei prezzi del petrolio, mettendo in evidenza il rapporto diretto tra incentivi politici, capacità fiscale e stabilità del sistema alimentare (World Bank, 2019; Central Bank of Iraq, 2023). La crisi del COVID-19 ha evidenziato questa vulnerabilità, poiché il calo delle entrate petrolifere ha portato a una contrazione economica e ha minacciato i meccanismi di welfare alimentare (World Bank, 2021).

Nel 2026, l'escalation del conflitto regionale che coinvolge l'Iran e le interruzioni del traffico marittimo attraverso lo Stretto di Hormuz

pongono rischi immediati per il sistema di sicurezza alimentare dell'Iraq. Dall'inizio del 2026, i flussi marittimi attraverso lo stretto sono stati limitati nel contesto di operazioni militari (UNCTAD, 2026). Considerando che circa un quinto del petrolio scambiato a livello globale transita attraverso questo corridoio, l'interruzione ha contribuito all'aumento dei prezzi del petrolio e alla riduzione dei flussi di esportazione (Reuters, 2026a). Per l'Iraq, il cui sistema fiscale dipende dalle entrate petrolifere per finanziare il PDS, questi shock minacciano la sostenibilità dei sussidi alimentari (World Bank, 2023; Central Bank of Iraq, 2023). L'instabilità delle rotte marittime del Golfo rischia inoltre di interrompere le importazioni di cereali attraverso il porto di Umm Qasr, principale porta d'accesso dell'Iraq per le derrate alimentari sfuse (USDA, 2024; FAO, 2025). L'aumento dei costi dell'energia e dei trasporti sta facendo crescere i costi delle importazioni e la volatilità dei prezzi interni (UNCTAD, 2026), potenzialmente intensificando le pressioni sulla legittimità dello Stato.

Nel complesso, questi assetti di governance dimostrano che l'accesso al cibo in Iraq è facilitato da un sistema ibrido che integra distribuzione gestita dallo Stato, politiche di acquisto agricolo e mercati dipendenti dalle importazioni, tutti finanziati attraverso una redistribuzione fiscale basata sul petrolio. L'integrazione di questi sistemi, come discusso sopra, mette in evidenza la complessità e l'interdipendenza che determinano gli esiti della sicurezza alimentare in Iraq.

Stress climatico, degrado ambientale e vulnerabilità agricola

Il cambiamento climatico e il degrado ambientale rappresentano pressioni strutturali critiche sul sistema alimentare iracheno. L'aumento delle temperature, la desertificazione, il degrado del suolo e i cicli ricorrenti di siccità limitano sempre più la produttività agricola. L'Iraq è ampiamente riconosciuto come uno dei Paesi più vulnerabi-

li al clima in Medio Oriente, esposto a siccità crescente, precipitazioni irregolari ed eventi meteorologici estremi più frequenti (World Bank, 2023; Food and Agriculture Organization, 2025). Le tendenze al riscaldamento hanno aumentato l'evaporazione e ridotto l'umidità del suolo, amplificando lo stress agricolo (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022). Queste pressioni sono aggravate dal degrado del territorio e da un uso non sostenibile del suolo, che continuano a compromettere la capacità degli ecosistemi e i mezzi di sussistenza rurali (Albana, 2023).

La scarsità d'acqua rappresenta un vincolo particolarmente significativo. L'agricoltura irachena dipende fortemente dai sistemi fluviali del Tigri e dell'Eufrate, con la maggior parte dei flussi idrici che ha origine al di fuori dei confini nazionali. La costruzione di dighe a monte in Türkiye, Siria e Iran, insieme al calo delle precipitazioni, ha ridotto in modo significativo la disponibilità d'acqua (United Nations Economic Commission for Europe, 2024; Nadheer, 2024). Gli afflussi idrici sono diminuiti fino al 40 per cento, con proiezioni di ulteriori riduzioni fino al 60 per cento, esercitando una forte pressione sulla produzione agricola. In risposta, le autorità hanno limitato l'irrigazione e dato priorità agli usi essenziali dell'acqua (FEWS NET, 2025). Di conseguenza, la sicurezza alimentare dell'Iraq è strettamente legata alla governance delle risorse idriche e all'idropolitica transfrontaliera, evidenziando la necessità di migliorare la gestione dell'acqua e la cooperazione regionale.

Negli ultimi anni, l'Iraq ha affrontato una grave siccità idrologica pluriennale. Le riserve idriche nazionali sono diminuite da circa 60 miliardi di metri cubi nel 2020 a circa 10 miliardi di metri cubi negli ultimi anni, esercitando una pressione significativa sui sistemi di irrigazione e sulla produzione agricola (FEWS NET Targeted Analysis, 2025). In risposta, le autorità hanno introdotto restrizioni sulle col-

ture ad alta intensità idrica in diverse regioni. Per esempio, la coltivazione del riso è stata temporaneamente vietata nella provincia di Najaf per dare priorità alle forniture di acqua potabile e alle colture con minori esigenze idriche (FAO GIEWS, 2025). Queste misure mostrano la crescente pressione che la scarsità d'acqua esercita sulla pianificazione agricola e sulla produzione alimentare.

La ridotta disponibilità d'acqua ha imposto alle autorità di limitare l'irrigazione per le colture ad alta intensità idrica e di ridurre le aree coltivate per preservare le forniture di acqua potabile. Questa situazione evidenzia le tensioni tra produzione agricola e gestione delle risorse idriche (FAO GIEWS, 2025; World Bank). Tali pressioni ambientali hanno impatti socio-economici rilevanti sui mezzi di sussistenza rurali. Circa il 30 per cento della popolazione irachena vive in aree rurali, dove l'agricoltura e il lavoro agricolo costituiscono fonti primarie di reddito e di accesso al cibo (FEWS NET, 2025). Sebbene l'agricoltura contribuisca solo per il 3–5 per cento al PIL nazionale, essa fornisce occupazione a una quota significativa della forza lavoro ed è essenziale per sostenere le famiglie rurali (World Bank, 2019; World Bank, 2020).

Oltre agli impatti immediati sulla produzione agricola, la scarsità d'acqua sta rimodellando i modelli di uso del suolo di lungo periodo e le strutture economiche rurali in tutto l'Iraq. La riduzione dell'irrigazione ha costretto molti agricoltori ad abbandonare colture ad alta intensità idrica o a lasciare i terreni incolti. In alcune regioni, il calo delle falde acquifere ha aumentato il costo dell'estrazione delle acque sotterranee, richiedendo perforazioni più profonde e un maggiore consumo di energia. Questi costi crescenti indeboliscono la sostenibilità della piccola agricoltura e possono accelerare il passaggio verso mezzi di sussistenza meno intensivi nell'uso dell'acqua o verso una maggiore dipendenza dall'occupazione urbana, modificando gradualmente i modelli demografici ed economici nelle aree rurali.

In molte regioni agricole, le famiglie dipendono dall'agricoltura, dall'allevamento e dal lavoro stagionale, aumentando così la loro vulnerabilità alla variabilità climatica e agli shock economici (WFP, 2024). Nell'Iraq settentrionale, in particolare nella Regione del Kurdistan, l'agricoltura rimane una fonte fondamentale di cibo e reddito, con piccoli agricoltori dipendenti da sistemi agricoli pluviali vulnerabili alla siccità. La dipendenza dagli acquisti pubblici di grano lega ulteriormente i mezzi di sussistenza alle politiche statali. Il calo della produttività, determinato da siccità, salinità del suolo e riduzione dell'irrigazione, ha abbassato le rese (Nadheer, 2024). Con la diminuzione dei redditi, le famiglie cercano sempre più mezzi di sussistenza urbani, esercitando pressione sui mercati del lavoro e sui servizi (FEWS NET, 2025; World Bank, 2023).

Lo stress ambientale interagisce con l'eredità del conflitto e dello sfollamento, in particolare tra le comunità colpite dal conflitto con l'ISIS e dai successivi processi di ritorno. In molte aree, la distruzione delle infrastrutture agricole e l'interruzione dei mezzi di sussistenza durante il conflitto hanno ridotto la capacità delle comunità rurali di adattarsi al peggioramento della siccità e al calo della disponibilità d'acqua. Molti sfollati interni (internally displaced persons, IDPs) e rimpatriati continuano ad affrontare barriere amministrative e documentali che ostacolano l'accesso ai diritti alimentari e ai programmi di protezione sociale. I requisiti di registrazione per il PDS, compresi i documenti di identità civile e di residenza, possono ritardare o limitare l'accesso per le famiglie che si trasferiscono tra governatorati o che non dispongono di documenti aggiornati. Di conseguenza, le popolazioni sfollate possono affrontare rischi più elevati di insicurezza alimentare nonostante l'esistenza di programmi nazionali di sussidio alimentare (NRC, 2024; Phadera et al., 2020; WFP, 2024).

Le tendenze della produzione agricola irachena riflettono l'influenza combinata di fattori di stress ambientale e incentivi derivanti

dalle politiche, sebbene gli esiti varino su scala spaziale e temporale. A livello subnazionale, le evidenze provenienti dalla provincia di Dhi Qar indicano un cambiamento strutturale nei modelli colturali nel tempo. La produzione di orzo è diminuita da 104.533 tonnellate nel 2008 a 6.084 tonnellate nel 2023, mentre la produzione di grano è aumentata nello stesso periodo, riflettendo le politiche di acquisto pubblico e la priorità attribuita alla coltivazione del grano (Mishbak, 2025; IRIS-AUIS). Ciò mostra come la politica agricola possa rimodellare gli incentivi produttivi locali.

A livello nazionale, la produzione cerealicola rimane altamente sensibile alla variabilità climatica, in particolare alle fluttuazioni delle precipitazioni e alla scarsità d'acqua. Le valutazioni della FAO e di FEWS NET evidenziano che le condizioni di siccità riducono la produzione cerealicola, soprattutto di grano e orzo, mentre precipitazioni favorevoli sostengono una ripresa parziale. Ciò sottolinea la dipendenza dalla variabilità climatica interannuale e dalla disponibilità d'acqua (FAO GIEWS; FEWS NET).

Le stime sulla produzione di grano mostrano inoltre l'importanza di distinguere tra produzione effettiva e proiezioni. La stagione 2024/25 ha prodotto circa 6,3 milioni di tonnellate metriche, mentre le proiezioni per il 2025/26 stimano circa 4,5 milioni di tonnellate metriche, indicando un potenziale calo collegato ai vincoli ambientali. Distinguere tra dati osservati e dati previsionali è essenziale per un'interpretazione accurata.

Nonostante le fluttuazioni, la produzione interna rimane inferiore ai bisogni di consumo, mantenendo la dipendenza dalle importazioni. Questo divario riflette vincoli ambientali e limiti istituzionali in termini di produttività e resilienza. L'aumento della volatilità climatica, il calo della disponibilità d'acqua e il degrado del suolo dovrebbero limitare ulteriormente la produzione e rafforzare le vulnerabilità della sicurezza alimentare in Iraq.

Decenni di conflitto, degrado ambientale, cattiva gestione delle politiche e distorsioni di mercato hanno reso sempre più difficile per gli agricoltori mantenere una produzione stabile e rifornire i mercati interni (Jongerden et al., 2019). Questa situazione ha determinato una continua dipendenza dalle derrate alimentari importate. Le importazioni agricole sono aumentate da circa 2 miliardi di dollari USA nel 1985 a quasi 11 miliardi di dollari USA nel 2017. I prodotti importati costituiscono ormai una quota sostanziale del consumo alimentare interno (World Bank, 2020). Anche ulteriori fattori sociali influenzano gli esiti della sicurezza alimentare. Per esempio, le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro incidono sulla stabilità del reddito familiare e sull'accesso al cibo. La partecipazione femminile alla forza lavoro rimane tra le più basse al mondo, e le donne occupate hanno probabilità molto più elevate degli uomini di sperimentare la disoccupazione (World Bank, 2021). Queste disparità aumentano la vulnerabilità delle famiglie alla povertà e all'insicurezza alimentare.

Lo stress climatico non opera in isolamento all'interno del sistema alimentare iracheno. Le pressioni ambientali interagiscono con vulnerabilità economiche, vincoli di governance e dipendenza strutturale dalle importazioni nel determinare gli esiti della sicurezza alimentare. Senza investimenti sostenuti in sistemi agricoli resilienti al clima, una migliore governance delle risorse idriche e un maggiore sostegno ai mezzi di sussistenza rurali, il degrado ambientale rischia di indebolire ulteriormente la capacità produttiva alimentare interna dell'Iraq nei prossimi decenni.

Conclusione

La sicurezza alimentare in Iraq è determinata principalmente dalle strutture di governance, più che dalla sola produzione agricola. Il PDS, sostenuto da meccanismi fiscali finanziati dal petrolio, rimane il

pilastro centrale dell'accesso al cibo a livello nazionale. Attraverso la distribuzione sovvenzionata e il sostegno al reddito nel settore pubblico, queste istituzioni hanno consentito all'Iraq di mantenere un accesso al cibo relativamente stabile nonostante conflitti prolungati, shock economici e interruzioni delle catene di approvvigionamento globali.

Tuttavia, questo modello di governance è sottoposto a crescenti pressioni strutturali. Il cambiamento climatico, la scarsità d'acqua e il degrado ambientale stanno limitando sempre più la produzione agricola interna. Il calo delle portate fluviali, i cicli ricorrenti di siccità e la riduzione della capacità irrigua stanno intensificando la pressione sui mezzi di sussistenza rurali e indebolendo la base produttiva del sistema alimentare. Queste sfide ambientali sono aggravate da inefficienze delle politiche, comprese distorsioni negli incentivi colturali e investimenti limitati in infrastrutture moderne per l'irrigazione.

La frammentazione istituzionale complica ulteriormente la governance alimentare. Le persistenti difficoltà di coordinamento tra IFG e KRG continuano a interrompere i sistemi di acquisto, l'attuazione delle politiche agricole e la distribuzione dei sussidi. Queste tensioni riducono la coerenza e l'efficacia delle strategie nazionali di sicurezza alimentare, in particolare nelle regioni in cui le responsabilità di governance si sovrappongono.

Guardando al futuro, è probabile che il sistema alimentare iracheno rimanga funzionale nel breve periodo, sostenuto dalla continuità delle entrate petrolifere e dal PDS. Tuttavia, questo modello sta diventando sempre più fragile. La persistente dipendenza dalle importazioni, combinata con il calo della disponibilità d'acqua e l'aumento della variabilità climatica, dovrebbe approfondire le vulnerabilità strutturali della produzione interna. Allo stesso tempo, l'esposizione agli shock esterni, comprese le fluttuazioni dei mercati alimentari ed energetici globali e l'instabilità geopolitica regionale, può esercitare ulteriori pressioni sulle risorse fiscali e sulla capacità di

importazione. In tale scenario, gli esiti della sicurezza alimentare resteranno strettamente legati alla resilienza delle istituzioni statali e alla stabilità delle entrate petrolifere, più che a miglioramenti dell'autosufficienza agricola.

Affrontare queste sfide richiede il passaggio da una gestione reattiva delle crisi a una riforma strutturale di lungo periodo. Rafforzare la governance delle risorse idriche e promuovere la diplomazia regionale dell'acqua sarà fondamentale per stabilizzare i sistemi di irrigazione e salvaguardare la produzione agricola. Allo stesso tempo, investire in un'agricoltura resiliente al clima, comprese tecnologie di irrigazione efficienti, colture resistenti alla siccità e una gestione sostenibile del territorio, è essenziale per sostenere i mezzi di sussistenza rurali. Infine, rafforzare il coordinamento tra autorità federali e regionali è necessario per garantire un'attuazione coerente delle politiche e mantenere un accesso stabile al cibo in tutto il Paese.

Punti chiave

1. Salvaguardare e modernizzare il Sistema Pubblico di Distribuzione (PDS), al fine di garantire l'accesso universale al cibo, migliorando al contempo l'efficienza nell'individuazione dei beneficiari, la gestione logistica e la sostenibilità fiscale all'interno del sistema di welfare iracheno finanziato dal petrolio.
2. Dare priorità alla governance delle risorse idriche e alla diplomazia regionale dell'acqua, investendo al contempo in infrastrutture moderne per l'irrigazione, al fine di proteggere la produzione agricola dall'intensificarsi dello stress climatico e dal calo delle portate fluviali.
3. Rafforzare il coordinamento tra il Governo federale iracheno e il Governo Regionale del Kurdistan, al fine di stabilizzare i sistemi di acquisto del grano, armonizzare i sussidi agricoli e garantire un'attuazione coerente della politica nazionale di sicurezza alimentare.

Bibliografia

- Albana, A. (2023) *Climate Change and Environmental Vulnerability in Iraq*. Baghdad: International Organization for Migration (IOM). Available at: https://iraqdtm.iom.int/files/Climate/20248122458292_IOM_DTM_CVA_KRI_Dec_2023.pdf (Accessed: 12 April 2026).
- Central Bank of Iraq (2023) *Annual Economic Report 2023*. Baghdad: Central Bank of Iraq.
- Channel8 (2025) *Kurdish farmers face delayed wheat payments amid Baghdad-Erbil disputes*. Available at: <https://channel8.com/english/news/49378> (Accessed: 5 March 2026).
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2018) *Iraq sets wheat purchasing prices*. FAO GIEWS. Rome: FAO.
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2025) *Global Information and Early Warning System (GIEWS) Country Brief: Iraq*. Rome: FAO. Available at: <https://www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=IRQ> (Accessed: 12 April 2026).
- Food and Agriculture Organization, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2023) *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. Rome: FAO.
- Food Iraq (2024) *Food Iraq agrofood statistics*. Available at: <https://www.iraq-agrofood.com/food-iraq/> (Accessed: 12 April 2026).
- FEWS NET (2025) *Iraq Food Security Outlook*. Washington, DC: Famine Early Warning Systems Network.
- FEWS NET (2025) *Targeted Analysis: Iraq – Food Security Impacts of Drought*. Washington, DC: Famine Early Warning Systems Network.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2023) *Global Food Policy Report 2023*. Washington, DC: IFPRI.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jongerden, J., Wolters, W., Dijkshoorn, Y., Gür, F. and Öztürk, M. (2019) 'The politics of agricultural development in Iraq and the Kurdistan Region of Iraq', *Sustainability*, 11(21), p. 5874.
- Kurdistan24 (2026) *Kirkuk farmers protest delayed wheat payments*. Available at: <https://www.kurdistan24.net/en/story/894536/kirkuk-farmers-protest-delayed-wheat-payments> (Accessed: 5 March 2026).
- Mishbak, H. (2024) *Assessing the impact of agricultural policy on food security in Iraq: The case of Dhi Qar*. Sulaimani: IRIS, American University of Iraq.
- Mishbak, H. (2025) *Assessing the impact of agricultural policy on food security in Iraq: The case of Dhi Qar*. IRIS-AUIS. Available at: <https://auis.edu.krd/iris/publications/assessing-impact-agricultural-policy-food-security-iraq-case-dhi-qar> (Accessed: 12 April 2026).
- Nadheer, A. (2024) *Food security governance and agricultural policy challenges in Iraq*. Policy analysis report. Available at: <https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7611> (Accessed: 12 April 2026).
- Norwegian Refugee Council (NRC) (2024) *Durable Solutions for Remaining IDPs in Iraq*. Oslo: NRC.
- Phadera, L., Sharma, D. and Wai-Poi, M. (2020) *Iraq's Universal Public Distribution System: Utilization and Impacts During Displacement*. World Bank Policy Research Working Paper 9155. Washington, DC: World Bank.
- Reuters (2026a) *OPEC lowers second-quarter global oil demand forecast on Iran war*. Available at: <https://www.reuters.com/business/energy/opec-lowers-second-quarter-global-oil-demand-forecast-iran-war-2026-04-13/> (Accessed: 14 April 2026).
- Rudaw (2023) *Baghdad allocates funds to pay Kurdish farmers*. Available at: <https://www.rudaw.net/english/kurdistan/051020231> (Accessed: 1 March 2026).
- Shafaq News (2024) *Iraq allocates 284B dinars to Kurdish farmers*. Available at: <https://shafaq.com/en/Kurdistan/Iraq-allocates-284B-dinars> (Accessed: 2 March 2026).

- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2026) *Strait of Hormuz disruptions: Implications for global trade and development*. Geneva: UNCTAD.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2024) *Fourth International Baghdad Water Conference: transboundary water cooperation for peace and development*. Available at: <https://unece.org/media/environment/Water-Convention/news/390696> (Accessed: 14 April 2026).
- United States Department of Agriculture (USDA) (2019) *Grain and Feed Annual: Iraq*. Washington, DC: USDA.
- United States Department of Agriculture (USDA) (2024) *Grain and Feed Update: Iraq*. Washington, DC: USDA.
- Woertz, E. (2017) *Oil for Food: The Global Food Crisis and the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2019) *Iraq Economic Monitor: Turning the Corner*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2020) *Agriculture and Food Security in Iraq*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2021) *Iraq Economic Monitor: Navigating the Perfect Storm*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2023) *Iraq Economic Monitor: Towards Sustainable Recovery*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2024) *Imports of goods and services (% of GDP) – Iraq*. World Development Indicators. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS?locations=IQ> (Accessed: 12 April 2026).
- World Food Programme (WFP) (2024) *Iraq Food Security and Vulnerability Assessment*. Rome: WFP.
- World Food Programme (WFP) (2024) *What is Food Security?* Available at: <https://www.wfp.org/food-security> (Accessed: 6 March 2026).

L'uso del cibo come arma e il contesto internazionale: conflitto e opportunità

Martino Tognocchi¹

Abstract

Da risorsa chiave per le politiche di aiuto umanitario e perno del cosiddetto soft power, oggi il cibo in molti contesti è diventato uno strumento offensivo e coercitivo. Diversi eventi recenti – dall'embargo russo nel Mar Nero e il targeting delle infrastrutture agricole ucraine, fino alle restrizioni all'ingresso di derrate alimentari in Sudan e a Gaza – evidenziano la crescente tendenza a utilizzare il cibo come una vera e propria arma. In un contesto in cui la produzione alimentare globale sarebbe complessivamente sufficiente per garantire nutrimento a tutta la popolazione mondiale, l'uso del cibo come arma dipende da precise logiche strategiche. Per comprenderle, questo policy brief si concentra sull'individuazione delle condizioni di possibilità che rendono tale pratica concepibile, attuabile e, finanche, giustificabile. Cinque elementi principali, che strutturano il contesto internazionale contemporaneo, vengono analizzati per chiarire in che modo il cibo sia divenuto una strategia consolidata e perché. A partire da questa analisi, il *policy brief* propone tre essenziali linee di intervento rivolte ai decisori politici.

Introduzione: definizione e fenomenologia dell'uso del cibo come arma

Tra i diversi dati che ci restituisce la politica internazionale contemporanea emerge con forza un fenomeno rilevante: l'uso politico del cibo come strumento di offesa. Benché sia noto che le guerre generino scarsità di risorse e siano spesso associate a crisi alimentari, si osserva oggi una tendenza crescente – tanto nei conflitti aperti quanto in

¹ Università di Pavia.

quelli latenti o a bassa intensità – a sfruttare lo stato di necessità di avversari e nemici, trasformando le risorse alimentari in vere e proprie armi. In questo senso, l'uso del cibo come arma consiste nell'estendere le logiche del conflitto armato ai modelli di produzione, circolazione e consumo di una risorsa essenziale per la vita e intrinsecamente civile. Da conflitti intestini come in Siria, Etiopia o Sudan, in cui oggetto di contesa sono stati anche gli aiuti alimentari, a conflitti altamente asimmetrici, come Yemen e Gaza, in cui Stati e coalizioni più potenti hanno imposto blocchi alimentari quasi totali su vaste aree civili, fino ai conflitti commerciali fra grandi potenze con quelli che hanno visto coinvolte Russia, Cina e Stati Uniti. Secondo i dati del Programma Alimentare Mondiale (2023), nel 2023, oltre 280 milioni di persone si sono trovate in condizioni di insicurezza alimentare acuta proprio a causa di una gestione strumentale del cibo che ha ostacolato o impedito un corretto accesso al cibo.

Se parlare di un “ritorno” sarebbe storicamente impreciso – visto che dagli anni Novanta a oggi la militarizzazione del cibo è stata impiegata in modo ricorrente come strumento complementare ancillare – è altrettanto evidente che a partire dagli shock che hanno generato la crisi alimentare proteiforme del 2022 assistiamo alla diffusione e al consolidamento di questa pratica e alla sua associazione sempre più stretta alla guerra. Da tattica ancillare, infatti, l'uso del cibo come arma tende ad assumere un ruolo strategico centrale negli arsenali degli Stati belligeranti, divenendo uno strumento di guerra autonomo, sistematico e consolidato (de Waal 2024).

Per comprendere questo fenomeno e la sua crescente diffusione anche in contesti bellici molto eterogenei fra loro, non è sufficiente focalizzarsi sui singoli attori e sulla tipologia di conflitto; è anche necessario analizzare il rapporto fra questa strategia e le sue condizioni di possibilità. Questo *policy brief* analizza il rapporto tra il contesto

internazionale in cui si genera questa pratica e le logiche che la sostengono, adottando una prospettiva strutturale che inquadra l'uso del cibo come arma nel quadro delle trasformazioni della convivenza internazionale e, in particolare, della forma della guerra, che – nonostante le sue molteplici opacità – ne rappresenta il riassunto più eloquente. L'uso del cibo come arma va inteso, infatti, primariamente come un processo di avvicinamento tra la guerra e altre condizioni della vita internazionale e non può essere ridotto al solo effetto che esso produce. Questo punto di partenza ci permette di mettere in luce alcune delle ragioni che spingono certi attori a utilizzare questa pratica e a identificare più nitidamente i potenziali argini.

Il cibo come arma: forma della guerra e condizioni di possibilità

Per forma della guerra non si intende solo la configurazione storicamente determinata delle relazioni conflittuali tra soggetti autonomi dello spazio internazionale, ma si fa anche riferimento ai criteri che ne definiscono i confini rispetto ad altre forme di violenza, includendo modalità operative, strumenti, limiti, norme e pratiche che ne regolano la condotta. Comprendere la forma della guerra significa, in questo senso, cogliere le condizioni entro cui certe pratiche diventano concepibili, attuabili e giustificabili. Tali condizioni possono essere ricondotte a cinque livelli di analisi: lo stato e l'effettualità/effettività dei vincoli; l'intensità dell'inimicizia tra le parti in campo, ossia quanto è vitale la posta in gioco del conflitto; la distribuzione del potere tra gli attori, che determina chi può ricorrere a tali strategie e con quali strumenti; il rapporto della guerra con i diversi sistemi economici e, infine, il ruolo degli attori terzi, in particolare delle istituzioni internazionali e della diplomazia.

1. L'utilizzo del cibo come arma è prodotto e innesco di una delle trasformazioni morfologiche della guerra più rilevanti dell'attuale

fase di erosione dell'ordine liberale internazionale, ossia la progressiva deregolamentazione e de-istituzionalizzazione della guerra (Colombo 2025). La presenza di alcuni vincoli, impliciti ed espliciti, è stata, per tutto il corso della modernità, il tratto distintivo di un modello di guerra separato da altre forme della politica. Il primo aspetto che distingue la guerra da tanto dalla pace quanto da altre forme di violenza è la presenza di alcuni vincoli che sottopongono la guerra a pratiche e logiche che ne controllano condotta e esito, in particolare, vincoli giuridici, politici e morali.

- a. I vincoli giuridici sembrano essere, nonostante il significativo lavoro di ampliamento e adeguamento di tutta la seconda parte del Novecento, ancora incapaci di esercitare una pressione sufficiente di fronte alle violazioni. Gli articoli 54 del Protocollo I e 14 del Protocollo II aggiuntivi alla IV Convenzione di Ginevra vietano attacchi alle infrastrutture alimentari e la “starvation” dei civili, mentre l’articolo 70 disciplina l’ostruzione degli aiuti umanitari. Lo Statuto di Roma del 1998, con gli emendamenti del 2019, criminalizza l’uso della fame come metodo di guerra nei conflitti internazionali e non internazionali. Tuttavia, la necessità di dimostrare l’intenzione specifica di infliggere carestia – il cosiddetto *dolus specialis* – e le difficoltà nel definire compiutamente i confini (?) del termine “starvation” lasciano ampi margini di manovra (Marcus 2003). Nel 2018, il Consiglio di Sicurezza dell’ONU ha riconosciuto il crimine di ridurre alla fame (“starvation”) un crimine contro l’umanità anche al di fuori di conflitti aperti., ma La debolezza dell’*enforcement* e la frammentazione delle istituzioni internazionali permettono però agli attori di aggirare le norme, presentando l’uso del cibo come effetto collaterale non intenzionale o strumentalizzando il diritto stesso attraverso pratiche come il *lawfare*. In questo modo, nonostante i vincoli giu-

ridici esistano formalmente, ma la combinazione di intenzionalità difficile da provare, debolezza istituzionale e opportunismo politico trasforma il diritto in uno spazio di manovra strategico.

- b. Anche i tradizionali vincoli politici paiono sempre meno efficaci. La debolezza strutturale degli attori coinvolti – stati fragili o falliti, territori occupati, contesti di guerra civile – riduce significativamente la capacità dei tradizionali vincoli politici della guerra simmetrica fra due attori simili. In tale contesto, l'uso del cibo come arma diventa un'opzione particolarmente credibile per i decisori politici anche di paesi con sistemi fortemente istituzionalizzati (come le democrazie): la sua natura nebulosa, spesso ascrivibile agli effetti collaterali della guerra, permette di operare al di fuori della piena trasparenza richiesta dai parlamenti, dagli organi di controllo e dalle agenzie specializzate (Messer and Cohen 2024). La scarsità di prove e l'economicità relativa rispetto ad altre armi, rendono questa strategia politicamente conveniente, consentendo di mascherare le reali intenzioni e di minimizzare i costi reputazionali.
- c. Il cibo come arma sembra eludere anche i vincoli morali più consolidati della condotta bellica, in particolare la distinzione tra civili e combattenti e il principio di minimizzazione della sofferenza e della distruzione. Ciò che un tempo costituiva la bussola morale della condotta bellica, oggi è frequentemente aggirato o manipolato, soprattutto a causa del progressivo sgretolamento e allargamento della categoria di 'combattente' secondo il diritto internazionale umanitario, messo in crisi da fenomeni di guerra non convenzionale come terrorismo e resistenza armata. Questa ambiguità morale diventa uno strumento tattico e strategico, che favorisce pratiche in grado di massimizzare il vantaggio operativo a scapito della distinzione e della prevenzione di sofferenza. L'uso del cibo come arma si iscrive coerentemente in questa logica.

2. L'intensità dell'inimicizia Il grado della conflittualità tra le parti e l'importanza della posta in gioco – che può variare da obiettivi limitati, come il controllo economico o politiche di bilanciamento, a obiettivi vitali, come la sopravvivenza di un'unità politica o il controllo territoriale – sono fattori decisivi per comprendere il ricorso al cibo come arma. costituisce una variabile decisiva per comprendere il ricorso al cibo come arma. In contesti in cui l'inimicizia assume caratteri profondi, esistenziali o de-umanizzanti, tende a ridursi – fino a scomparire – la distinzione operativa tra civili e combattenti. In tali condizioni, il ricorso a strategie non distintive non rappresenta una deviazione, ma diventa parte integrante della condotta bellica proprio in funzione del tipo di nemico che viene combattuto e dell'intensità dell'inimicizia. L'uso del cibo come arma si inserisce in questo slittamento: colpire l'accesso alle risorse alimentari significa colpire la popolazione nel suo complesso, incidendo sulle condizioni materiali di sopravvivenza e sulle possibilità di riproduzione sociale. Il *targeting* dei civili non è sempre esplicitamente dichiarato, ma emerge come esito coerente di strategie volte a esercitare pressione politica, indebolire il consenso interno o forzare dinamiche di controllo territoriale. Proprio la questione territoriale oggi sembra assumere una rinnovata rilevanza (inedita rispetto alle retoriche del dopo Guerra fredda) e diventare elemento chiave in diversi conflitti. Quanto più elevata è la posta in gioco – in termini di sicurezza, sopravvivenza del regime o controllo strategico del territorio – tanto più si amplia il ventaglio degli strumenti considerati legittimi, inclusi quelli formalmente proibiti per assicurarsi “vittorie totali” o “totale annichilimento del nemico” (Hathaway and Shapiro 2025). Questo contribuisce a configurare un'arena internazionale attraversata da faglie di conflitto sempre più profonde, in cui pratiche come l'uso del cibo come arma tendono a normalizzarsi. Un'ulteriore conseguenza delle concezioni disumanizzanti e radicali del nemico è che

esse ingenerano molto spesso dinamiche mimetiche di vendetta, rapresaglia e punizione, riducendo lo spazio per la diplomazia e prolungando i conflitti nel tempo e nello spazio.

3. La distribuzione del potere nel sistema internazionale determina in modo cruciale chi può ricorrere all'uso del cibo come arma, attraverso quali modalità e chi, eventualmente, è in grado di prevenire gli effetti di tali pratiche con la prevenzione o l'aiuto umanitario. Contrariamente a una lettura intuitiva, non si tratta di una pratica associata a contesti di arretratezza o scarso sviluppo tecnologico. L'uso del cibo come arma è sempre più spesso appannaggio degli attori più forti, dotati delle capacità necessarie per intervenire sulle infrastrutture e sui flussi che regolano la disponibilità alimentare. L'uso del cibo come arma non è una scelta alternativa rispetto a strategie complesse di distruzione come i bombardamenti, è piuttosto una strategia parallela e coordinata che opera capillarmente sulle condizioni di vivibilità di uno spazio politico. Le asimmetrie di potere – militari, economiche e tecnologiche – che oggi si stagliano sempre di più nella politica internazionale, definiscono la possibilità di agire sulle catene di valore, interrompere flussi commerciali, imporre blocchi o colpire infrastrutture produttive. Alcuni attori possono così trasformare il cibo in leva coercitiva, mentre altri restano strutturalmente esposti a tali pratiche. A livello sistemico, l'assenza o l'indebolimento di un attore egemonico in grado di sanzionare efficacemente le violazioni riduce i costi politici di tali strategie (Clementi 2025). Inoltre, la natura dei rapporti tra Stati e altri attori – multinazionali, organizzazioni internazionali e ONG – può contribuire a contenere o, al contrario, amplificare queste dinamiche. Si pensi in questo senso, ai noti casi del controllo della distribuzione degli aiuti da parte di Israele con la *Gaza Humanitarian Foundation* o del governo centrale etiope nel Tigray con milizie dispiegate per lo scopo (Hassoun 2026).

4. I rapporti economici non sono necessariamente di segno opposto rispetto alla guerra e, anzi, possono essere facilmente ibridati nelle logiche e necessità belliche. La struttura del sistema economico internazionale e il grado di interdipendenza delle catene di approvvigionamento alimentare costituiscono un ulteriore elemento chiave per l'utilizzo del cibo come arma. In un contesto di forte integrazione dei mercati, la vulnerabilità degli Stati dipende dalla loro posizione nelle catene di valore più che dalla disponibilità interna di risorse. In alcuni casi, i belligeranti sono in grado di sfruttare meccanismi e interdipendenze – catene di distribuzione, scorre strategiche, marketing, fondi finanziari, esportatori di sementi o fertilizzanti, ecc. – per colpire i propri nemici, senza che gli stakeholders di tali meccanismi ne siano consapevoli. Le aree urbane risultano particolarmente esposte, essendo fortemente dipendenti da flussi continui di approvvigionamento. La dipendenza da beni di base o da filiere industriali rende tali contesti vulnerabili a *shock* e interruzioni deliberate. In questo senso, l'interdipendenza, in un contesto di conflitto, può trasformarsi da fattore di efficienza a vettore di vulnerabilità. La concentrazione del controllo del sistema alimentare globale nelle mani di un numero limitato di attori con grande capacità di influenza, ma scarsi vincoli di controllo e responsabilità – come le corporations o i fondi finanziari – rafforza ulteriormente queste dinamiche, consentendo agli attori più potenti di produrre effetti sistemici sull'accesso al cibo. Ne deriva una dimensione ibrida in cui logiche economiche e strategie belliche si sovrappongono e si possono rafforzare mutualmente.
5. La presenza di istituzioni terze rappresenta, in linea teorica, un elemento fondamentale di regolazione e contenimento della guerra e spesso rappresenta uno degli elementi fondamentali per la sua conclusione. Tuttavia, se guardiamo alla forma della guerra contem-

poranea non possiamo che rilevare il sempre più limitato peso degli attori terzi e delle organizzazioni internazionali nel contribuire alla moderazione della violenza e alla mitigazione dei suoi effetti. La delegittimizzazione delle organizzazioni internazionali combinata con il progressivo *de-funding* e l'indebolimento politico riducono la capacità di intervento, soprattutto nei contesti più complessi. A ciò si aggiunge un ridimensionamento del loro scopo: le istituzioni sono sempre più orientate verso interventi emergenziali, piuttosto che preventivi e strutturali, contribuendo a una normalizzazione dell'emergenza. Dunque, a fronte di indebolimento delle organizzazioni internazionali, la prospettiva più credibile sembra una crescente dipendenza da attori privati nella gestione dei sistemi alimentari in contesto di guerra e crisi, con il rischio di una progressiva privatizzazione della governance e di una ridefinizione selettiva delle priorità.

Raccomandazioni di Policy

L'utilizzo del cibo come arma produce implicazioni profonde sulla politica internazionale, incidendo tanto sulla condotta della guerra e sulle popolazioni coinvolte quanto sulle possibilità di pace e stabilità nel post-conflitto. Per questa ragione, il fenomeno va considerato come un preoccupante riflusso di logiche del passato, da contrastare e mitigare con gli strumenti politici disponibili. Le sue implicazioni possono essere lette lungo due assi principali, quello spaziale e quello temporale. Sull'asse spaziale, il conflitto si estende oltre il campo di battaglia, generando effetti a catena che si propagano nelle economie regionali e globali, colpendo non solo le popolazioni direttamente coinvolte, ma anche civili di paesi terzi. Sul piano temporale, gli effetti dell'uso del cibo come arma persistono ben oltre la fine formale delle ostilità: anche in presenza di accordi di pace, il deterioramento

delle condizioni nutrizionali produce conseguenze durature, come malattie croniche, sottosviluppo e compromissione delle capacità cognitive, soprattutto nelle fasce più vulnerabili della popolazione (ICRC, 2022). Colpendo direttamente lo stato di necessità e incidendo sulla salute, l'uso del cibo come arma genera danni profondi e difficilmente reversibili, contribuendo a radicalizzare l'esperienza soggettiva della guerra in misura comparabile alla violenza cinetica.

In questo senso, la privazione alimentare si configura come una delle forme più gravi di coercizione, spesso assimilata, anche sul piano giuridico, a pratiche contrarie ai principi fondamentali dell'ordinamento internazionale. In questo quadro, risultano centrali il rispetto effettivo del diritto internazionale – anche quando percepito in tensione con interessi nazionali – il ruolo attivo dei soggetti di diritto e il recupero di alcune dinamiche proprie dell'interdipendenza globale, come le catene di valore, quali possibili leve di pressione e strumenti diplomatici. In particolare, si suggerisce:

1. Tutela e promozione del tessuto normativo internazionale. Anzitutto, è fondamentale difendere e promuovere le norme internazionali contro l'uso del cibo come arma e, in particolare, i recenti sviluppi del diritto internazionale umanitario in materia di “starvation” (UNGA res. 2417 del 2018), evitando al contempo di concepire il diritto come un vincolo selettivo imposto agli altri e riaffermandone invece la funzione originaria di limite condiviso, capace di vincolare anche gli interessi propri degli attori che lo invocano. In questo senso, è opportuno che i decisori politici siano consapevoli di tutti quei meccanismi – anche quelli meno visibili e più indiretti – che possono concorrere a permettere ad attori impegnati in conflitti armati di usare il cibo come arma. Pertanto, si suggerisce di dotarsi di strumenti e analisi che garantiscano un pieno controllo delle catene e dei meccanismi di approvvigionamento alimentare e di esportazione di risorse che contribuiscono a

produzione, circolazione o consumo di cibo. Contestualmente, si suggerisce di continuare a tutelare e - laddove possibile - di provare a rafforzare il ruolo delle organizzazioni internazionali nei contesti bellici, in quanto attori terzi fondamentali per la mediazione e il monitoraggio. Si suggerisce inoltre di sostenere attivamente, nei *fora* multilaterali, il riconoscimento della fame intenzionale come grave violazione del diritto internazionale, nonché di promuovere mandati più robusti per le agenzie delle Nazioni Unite, in particolare nella regione MENA, con specifico riferimento alle attività di monitoraggio e denuncia dell'uso del cibo come arma, anche nei confronti di singoli individui la cui responsabilità possa essere provata. In ambito europeo, si suggerisce di allineare la posizione italiana affinché la sicurezza alimentare sia integrata in modo strutturale nelle politiche di sicurezza e difesa. In tale prospettiva, si raccomanda infine di considerare con attenzione anche l'impatto di misure economiche – quali dazi e altre forme di restrizione commerciale – che possono incidere sulla stabilità dei mercati alimentari in termini di prezzi e disponibilità, contribuendo indirettamente a dinamiche di vulnerabilità.

2. Diplomazia alimentare. Si suggerisce di promuovere l'invio – attraverso canali diplomatici ufficiali e anche mediante formule di vendita a prezzi competitivi o di assistenza mirata – di risorse alimentari, al fine di rafforzare le partnership con le istituzioni dei Paesi dell'area Medio Oriente-Mediterraneo (MEM) esposti agli usi strumentali del cibo, anche in fasi non emergenziali. Congiuntamente, si suggerisce anche di promuovere una narrazione del cibo come risorsa condivisa e da redistribuire, rafforzando approcci orientati alla cooperazione e alla responsabilità partecipata. In questa prospettiva, è opportuno porre maggiore attenzione ai fenomeni di spreco e *waste*, che rappresentano la controparte paradossale dell'uso del cibo come arma, evidenziando le profonde asimmetrie nell'accesso e

nell'utilizzo delle risorse alimentari. Tale impegno dovrebbe essere sostenuto in particolare da Paesi dotati di filiere produttive e trasformative consolidate e resilienti agli shock esterni, in grado di contribuire alla costruzione di catene di valore alternative. In questo quadro, l'Italia dispone di un vantaggio comparato rilevante, potendo contare su sistemi agroalimentari solidi e relativamente autonomi, capaci di garantire approvvigionamento anche in contesti di crisi prolungata. Si suggerisce inoltre di superare un approccio esclusivamente emergenziale alla sicurezza alimentare, orientando parte dell'azione esterna verso programmi di prevenzione e resilienza regionale – quali il sostegno all'agricoltura sostenibile, ai sistemi di stoccaggio e allo sviluppo di filiere locali – al fine di ridurre lo spazio per l'uso strategico della fame nei conflitti. In tale prospettiva, si raccomanda di integrare la sicurezza alimentare nei partenariati strategici con i Paesi della regione (cooperazione allo sviluppo, accordi energetici, gestione dei flussi migratori), rafforzando il coordinamento tra MAECI, AICS, Ministero dell'Agricoltura e Ministero della Difesa per una strategia coerente che colleghi accesso al cibo, sicurezza sociale e stabilità politica.

3. Protagonismo nelle istituzioni regionali. Si suggerisce di rafforzare il protagonismo italiano nelle istituzioni regionali, valorizzando il ruolo ancora cruciale che tali organismi svolgono, nonostante la più ampia crisi delle organizzazioni internazionali. Un tessuto istituzionale significativo rimane infatti radicato nei territori, in particolare nei Paesi più vulnerabili e dipendenti, dove continua a rappresentare un canale essenziale per la cooperazione e la stabilizzazione. Sembra essere ancora molto ampia la possibilità di valorizzare e coordinarsi maggiormente con iniziative e programmi dell'Unione europea già attivi nella regione, quali l'Unione per il Mediterraneo (UfM) e strumenti come il *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI – Glo-

bal Europe), al fine di rafforzare sinergie, evitare duplicazioni e consolidare un approccio integrato alla sicurezza alimentare regionale. In questo senso, accanto a uno sforzo di diplomazia alimentare, si suggerisce di intensificare le attività di negoziazione e di promozione di tecnologie, know-how e modelli produttivi sostenibili attraverso fora già esistenti, quali le organizzazioni regionali e le articolazioni locali delle istituzioni internazionali nell'area MEM. Si suggerisce inoltre di rafforzare il ruolo dell'Italia come food security mediator nella regione, facendo leva sul proprio posizionamento geografico, sul capitale diplomatico nel Mediterraneo allargato e sulla presenza di istituzioni multilaterali con sede in Italia – come FAO, IFAD e WFP – che rappresentano un vantaggio comparato rilevante. In tale prospettiva, si raccomanda di promuovere piattaforme di dialogo tecnico-politico tra Paesi produttori, importatori e organizzazioni internazionali, al fine di ridurre il rischio di strumentalizzazione delle risorse alimentari.

Conclusioni

Questo *policy brief* ha mostrato come l'uso del cibo come arma non rappresenti una pratica sempre più integrata nella forma contemporanea della guerra. Lungi dall'essere riconducibile a singoli attori o specifiche tipologie di conflitto, tale fenomeno dipende da un insieme di condizioni strutturali – giuridiche, politiche, economiche e istituzionali – che ne rendono possibile l'emergere e il consolidamento. In questo quadro, la progressiva erosione dei vincoli che tradizionalmente regolavano la guerra, unita alla trasformazione delle dinamiche di potere e alla vulnerabilità dei sistemi alimentari globali, amplia lo spazio per usi strumentali, di diverso carattere - dalle sanzioni ai blocchi militari fino alla manipolazione degli aiuti - di una risorsa chiave come il cibo.

Il fatto che il cibo possa essere manipolato dimostra, da un lato, che esso rimane una risorsa cruciale attraverso cui il potere viene esercitato, contestato e articolato nell'arena internazionale; dall'altro, evidenza come tale risorsa sia tutt'altro che garantita e come la politica internazionale sia attraversata da fratture profonde legate all'accesso e al controllo delle risorse alimentari. L'uso del cibo come arma costituisce quindi un indicatore rilevante sia della connessione tra trasformazione della guerra e politica alimentare, sia delle vulnerabilità strutturali che caratterizzano i sistemi contemporanei di produzione, circolazione e distribuzione del cibo.

In questa prospettiva, questo fenomeno non può essere interpretato come causa della crisi dell'ordine internazionale, ma piuttosto come un suo epifenomeno: esso si rende pensabile e praticabile in un contesto segnato da una crisi proteiforme che investe simultaneamente le dimensioni economica, giuridica e morale della politica internazionale. Proprio per questo, contrastarne l'uso richiede non solo interventi settoriali, ma un più ampio sforzo di ricostruzione dei vincoli, delle istituzioni e delle pratiche che regolano la convivenza internazionale.

Punti chiave

1. Tutela del diritto e dei diritti.: Vincolare l'azione di politica estera italiana al rispetto del diritto internazionale umanitario, rafforzandone l'applicazione in sede UE e ONU e monitorando filiere ed esportazioni sensibili. rispetto del diritto internazionale umanitario, oggi principale fronte esposto alla crisi generale delle regole e promozione/riaffermazione della funzione originaria del diritto internazionale di limite condiviso
2. Diplomazia alimentare. Usare la diplomazia alimentare come leva strategica, mobilitando filiere e know-how agroalimentare italiani per accordi stabili, prevenzione delle crisi e rafforzamento delle

- partnership nella regione MEM. Riappropriazione di una narrazione collaborativa e redistributiva delle risorse che si opponga a quella appropriativa/distruttiva e che veda gli stati come principali soggetti del diritto e della cooperazione, ma non come i soli attori
3. rotagonismo regionale. Rafforzare il ruolo italiano nelle iniziative regionali, coordinando UE, UfM e agenzie ONU e promuovendo tecnologie e modelli produttivi italiani per sicurezza alimentare e stabilità. Promuovere iniziative nelle aree regionali vicine partendo dalla forza delle filiere consolidate.

Bibliografia

- Clementi, Marco. 2025. "Food and Food Security in the US Security Strategy (1987–2022)." *Political Science Quarterly* 140 (2): 285–307.
- Colombo, Alessandro. 2025. *Il suicidio della pace: perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*. Prima edizione. Raffaello Cortina editore.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2023). *The state of food security and nutrition in the world 2023: Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. Rome: FAO.
- Hathaway, Oona A., and Scott J. Shapiro. 2025. "Might Unmakes Right: The Catastrophic Collapse of Norms against the Use of Force." *Foreign Aff.* 104: 80.
- International Committee of the Red Cross (ICRC). *Food Security and Armed Conflict*. Geneva: ICRC, 2022
- Messer, Ellen, and Marc J. Cohen. 2024. "Food as a Weapon." In *Oxford Research Encyclopedia of Food Studies*, by Ellen Messer and Marc J. Cohen. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780197762530.013.17>.
- Waal, Alex de. 2024. "Famine in Gaza: An Example of the Global Humanitarian Crisis." *The American Journal of Clinical Nutrition*.

- Clementi, Marco. 2025. "Food and Food Security in the US Security Strategy (1987–2022)." *Political Science Quarterly* 140 (2): 285–307.
- Colombo, Alessandro. 2025. *Il suicidio della pace: perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*. Prima edizione. Raffaello Cortina editore.
- Hassoun, Abdo. 2026. "The Engineering of Starvation in Gaza." *Food Ethics* 11 (1): 3.
- Hathaway, Oona A., and Scott J. Shapiro. 2025. "Might Unmakes Right: The Catastrophic Collapse of Norms against the Use of Force." *Foreign Aff.* 104: 80.
- Marcus, David. 2003. "Famine Crimes in International Law." *American Journal of International Law* 97 (2): 245–81.
- Waal, Alex de. 2024. "Famine in Gaza: An Example of the Global Humanitarian Crisis." *The American Journal of Clinical Nutrition*.

Yemen: sicurezza alimentare e dinamiche di potere

Fortuna Finocchito¹

Abstract

La sicurezza alimentare in Yemen è strettamente intrecciata alle dinamiche del conflitto. Sia gli Houthi sia il governo riconosciuto dalla comunità internazionale (IRG) hanno progressivamente utilizzato il cibo e le risorse ad esso collegate come strumenti di competizione politico-militare. Nel nord-ovest, il controllo esercitato dagli Houthi sulle infrastrutture idriche e agricole, nonché sulla governance degli aiuti alimentari, ha favorito forme di strumentalizzazione e redistribuzione selettiva delle risorse. Nelle aree governative, invece, la combinazione di fragilità istituzionale, frammentazione del potere e politiche di controllo dei flussi in entrata di beni commerciali e aiuti umanitari hanno limitato l'accesso alle risorse essenziali. Nonostante la tregua del 2022 abbia ridotto l'intensità della violenza, essa non ha inciso in modo significativo sulle dinamiche di manipolazione del cibo. Nel breve periodo, la persistenza di queste pratiche rischia di aggravare ulteriormente l'insicurezza alimentare, rendendo prioritari il rafforzamento dell'accesso umanitario e maggiori garanzie per la protezione del personale umanitario.

Introduzione

Nel suo undicesimo anno di conflitto, lo Yemen continua ad affrontare una delle peggiori crisi alimentari e umanitarie al mondo (OCHA 2018). Nei primi mesi del 2026, le persone che necessitano di protezione e assistenza umanitaria sono circa 23,1 milioni, con un aumento del 18,5% rispetto all'anno precedente (WHO 2026; OCHA 2025). Il conflitto civile esploso nel settembre 2014 – poi internazionalizzato nel marzo 2015 – e il collasso dell'economia hanno contri-

¹ Università di Napoli L'Orientale.

buito ad esacerbare una situazione preesistente di insicurezza alimentare e malnutrizione. Già pochi mesi prima dell'inizio della guerra, migliaia di yemeniti si trovavano ad affrontare una crisi umanitaria in rapido deterioramento con 335,000 sfollati interni (OCHA 2014). Tale situazione aveva attratto diverse agenzie e organizzazioni non-governative che, sebbene già riportassero difficoltà di accesso soprattutto nelle aree più remote, avevano attivato progetti agricoli e trasferimenti di contanti (Demurtas and Agbeko 2025). Le quattro macrocategorie (accesso, disponibilità, stabilità e utilizzo) che l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) utilizza per valutare i livelli di sicurezza alimentare risultano oggi in Yemen gravemente compromesse e ulteriormente aggravate da fattori climatici estremi. I lunghi periodi di siccità, insieme alle intense piogge e le conseguenti inondazioni, aggravano la crisi idrica e riducono sia la produttività del bestiame sia la produzione agricola, accrescendo la dipendenza del Paese dai flussi in entrata di beni essenziali. In Yemen, la fame non rappresenta tuttavia soltanto un'emergenza umanitaria, ma anche un ambito largamente strumentalizzato. Il cibo e le risorse ad esso collegate si configurano come una componente delle strategie politico-militari adottate tanto dagli Houthi quanto dal governo riconosciuto dalla comunità internazionale (Internationally Recognised Government, IRG). Negli ultimi quindici anni, la relazione tra cibo e conflitto ha ricevuto una crescente attenzione nella letteratura sui conflitti civili contemporanei, che ha spesso analizzato il ruolo del cibo come arma, impiegato sia come mezzo di coercizione sia come obiettivo diretto di violenza, attraverso, ad esempio, la distruzione di sistemi agroalimentari e infrastrutture produttive. A tale fenomeno si fa riferimento come 'politicization and weaponisation of food' (Messer and Cohen 2024; Shesterinina 2023). In tale quadro, emergono tre questioni critiche che impattano la sicurezza alimentare dello Yemen e all'interno delle quali si innesta-

no pratiche di strumentalizzazione e politicizzazione del cibo: 1) la frammentazione territoriale ed economico-istituzionale del Paese; 2) la sua dipendenza da importazioni e aiuti umanitari; e 3) la gestione stessa degli aiuti.

La strumentalizzazione della fame sotto il controllo non-statale: il caso degli Houthi

Controllo territoriale e infrastrutturale nel nord-ovest dello Yemen

La strumentalizzazione della fame da parte degli Houthi – ufficialmente noti come Ansar Allah – è resa possibile innanzitutto dal loro controllo territoriale su gran parte del nord-ovest del Paese. Seppur con episodi, ancora persistenti, di instabilità interna, il movimento è riuscito a consolidare la propria autorità su un'area in cui vive circa il 70% della popolazione (Carboni 2021). Tale consolidamento è avvenuto, da un lato, tramite una rete di lealisti ed alleati e l'istituzione di un sistema di supervisori incaricati di monitorare l'operato dei funzionari amministrativi nei governatorati, nei distretti e nei villaggi, garantendo l'attuazione delle direttive centrali e assicurando un collegamento diretto con la leadership del movimento (ACAPS 2020). Dall'altro, attraverso campagne di arresti, repressione del dissenso e una significativa espansione della capacità militare (S/2024/731). Il controllo esercitato dagli Houthi non si limita alle istituzioni con sede nella capitale – tra cui la Banca Centrale di Sana'a, l'Autorità Generale per la Zakat e il settore delle telecomunicazioni – che, seppur cruciali, rappresentano solamente una parte della più ampia economia di guerra del movimento (S/2024/731). Esso si estende ad infrastrutture critiche per la sicurezza alimentare ed idrica, inclusi magazzini di stoccaggio, canali d'irrigazione e punti di accesso degli aiuti umanitari. In un Paese che importa circa il 70% dei propri beni alimentari (ACAPS 2024b) e che dipende in larga misura dai flussi di

aiuti umanitari, il controllo di tali infrastrutture si traduce in capacità regolatoria e di distribuzione delle risorse essenziali. Il caso di Taiz, sede di una delle principali infrastrutture idriche del Paese, è un esempio emblematico di come la chiusura dei sistemi di pompaggio sia utilizzata come strumento di pressione sull'IRG. Quest'ultimo, controllando solo 21 dei 91 pozzi d'acqua, non è infatti in grado di soddisfare la domanda dei territori sotto la propria amministrazione trovandosi quindi costretto a ricorrere a veicoli-cisterna che comportano un notevole investimento di denaro pubblico già scarso nelle casse governative (S/2025/650). Parallelamente, pratiche diffuse quali la posa di mine antiuomo nei pressi di pozzi, serbatoi idrici e terreni agricoli, questi ultimi spesso situati lungo le linee di confine come nel caso del villaggio di al-Shaqb, limitano l'abilità di sostentamento della popolazione. La manipolazione di infrastrutture e siti agricoli non ha effetti limitati alle aree controllate dall'IRG, ma colpisce in modo sostanzialmente indiscriminato la popolazione civile, inclusa quella residente sotto amministrazione Houthi. La combinazione di accesso limitato all'acqua, riduzione della capacità produttiva e distruzione di impianti di sanificazione ha contribuito, tra l'altro, alla creazione e diffusione di gravi epidemie di colera. Tra le infrastrutture strategiche, il controllo dei punti di ingresso degli aiuti umanitari è divenuto soprattutto negli ultimi anni una questione centrale. Oltre al porto di As Salif e al terminal petrolifero di Ras Issa, è soprattutto il porto di Hodeida a rappresentare forse il principale asset per il movimento. Costituendo il punto di ingresso di circa il 70% dei beni umanitari e commerciali (OCHA 2018), Hodeida conferisce agli Houthi non solo un'importante opportunità di monetizzazione tramite l'imposizione di tasse sui beni in entrata, ma anche una significativa capacità di influenzare la distribuzione dei flussi di assistenza umanitaria.

Istituzionalizzare la fame: la governance umanitaria degli Houthi

Il controllo delle infrastrutture e dei punti di accesso degli aiuti umanitari rappresenta solo una componente – tuttavia essenziale – del più ampio sistema attraverso cui gli Houthi hanno strumentalizzato e progressivamente istituzionalizzato la gestione del cibo nel nord-ovest. In questo contesto, il Consiglio Supremo per la Gestione e il Coordinamento degli Affari Umanitari e la Cooperazioni Internazionale, creato nel novembre 2019, si configurava come lo strumento centrale di regolazione e supervisione degli aiuti e dei progetti umanitari. La composizione dell'organo – che riuniva figure politiche, membri del settore finanziario e dell'apparato di intelligence appartenenti alla ristrettissima cerchia di fiducia del movimento – ha rapidamente trasformato il Consiglio in “una delle entità più potenti ed influenti nel territorio controllato dagli Houthi” (S/2021/79, 78). Attraverso tale struttura, gli Houthi hanno venduto o imposto tasse sugli aiuti umanitari per generare entrate e sostenere gli sforzi di guerra, dirottato porzioni di cibo per ricompensare i lealisti e pagare i combattenti, e utilizzato la rimozione dalle liste dei beneficiari come strumento punitivo nei confronti di oppositori e dissidenti (S/2020/70; S/2025/650). Il cibo è stato inoltre utilizzato come leva coercitiva per reclutare nuovi membri e bambini-soldato o reindirizzato a leader tribali in cambio di sostegno (S/2025/650). Tali pratiche evidenziano l'integrazione della gestione del cibo in una più ampia strategia di governo e consolidamento del potere che ha alimentato un sistema di patronage fondato anche sulla distribuzione selettiva del cibo. I frequenti ritardi o sospensioni nel rilascio dei visti e nell'approvazione dei progetti umanitari, nonché le interferenze nelle attività umanitarie e l'obbligo della presenza di un *mahram* (guardiano) per il personale umanitario femminile (S/2020/70; S/2022/50), hanno limitato ulteriormente l'accesso e compromesso

la consegna degli aiuti, peggiorando la sicurezza alimentare in quelle aree. Parallelamente, l'aumento di arresti arbitrari, rapimenti ed espulsioni del personale umanitario segnala un crescente ricorso alla violenza e pressione diretta sulle organizzazioni internazionali, spesso utilizzata dagli Houthi per rafforzare la loro posizione ai tavoli negoziali. La dissoluzione del Consiglio nell'ottobre 2024, così come quella della precedente Autorità Nazionale per la Gestione e il Coordinamento degli Affari Umanitari, non ha di fatto determinato un cambiamento sostanziale: le pratiche di interferenza e le campagne di arresti sono rimaste invariate, mentre a mutare è stato solo l'organo attraverso cui la gestione degli affari umanitari è esercitata, ad oggi rappresentato dal Ministero degli Affari Esteri e degli Espatriati.

Dal cessate il fuoco ad oggi

Sebbene la tregua, entrata in vigore nell'aprile 2022, abbia ridotto l'intensità della violenza e determinato una notevole diminuzione del numero di morti civili e sfollati interni (OESGY 2022), essa non ha prodotto benefici strutturali sulla sicurezza alimentare nel lungo periodo nel nord-ovest del Paese. Sul piano umanitario emergono in particolare due dinamiche. In primo luogo, alla diminuzione degli scontri ha corrisposto l'adozione di restrizioni alla libertà di movimento, in particolare per le donne (ACAPS 2022), che ha limitato la capacità delle organizzazioni umanitarie di comprendere e rispondere adeguatamente ai bisogni della popolazione femminile. Tali restrizioni si inseriscono in pratiche più ampie di repressione del dissenso e di restringimento dello spazio pubblico che rispondevano ad esigenze di indottrinamento della popolazione e consolidamento del controllo interno su cui gli Houthi spostarono l'attenzione durante la tregua (S/2025/650). In secondo luogo, alcune misure previste dalla tregua – tra cui il ripristino parziale dei voli commerciali da e per

l'aeroporto di Sana'a e delle importazioni di petrolio dal porto di Hodeida – hanno prodotto miglioramenti solo marginali nella sicurezza alimentare. L'accesso umanitario è rimasto limitato, soprattutto nelle aree più remote, a causa sia di ostacoli burocratici sia della mancata riapertura delle strade da Taiz. In seguito al 7 ottobre 2023, inoltre, la riattivazione degli attacchi condotti dagli Houthi nel Mar Rosso (gli ultimi verificatisi lo scorso settembre) contro navi commerciali israeliane o ad essa collegate ha ridotto significativamente le attività di pesca lungo la costa di Hodeida causando la perdita di occupazione per circa il 60% dei pescatori locali (ACAPS 2024b). Allo stesso tempo, i crescenti incidenti che coinvolgono il personale umanitario, 260 solo nella seconda metà del 2024, insieme ad attacchi a strutture di organizzazioni internazionali e alla detenzione di 73 membri delle Nazioni Unite hanno ulteriormente compromesso la consegna degli aiuti (S/2024/731; UNSC Report 2026). In diversi casi, i limiti operativi e i saccheggi ai magazzini di stoccaggio hanno portato a interruzioni della distribuzione di cibo da parte di agenzie, come il World Food Programme (WFP) che dallo scorso 29 gennaio 2026 ha sospeso ogni attività di distribuzione di aiuti. Il risultato è stato un progressivo deterioramento della sicurezza alimentare: nonostante nel gennaio 2026 i volumi di approvvigionamento alimentare attraverso i porti del Mar Rosso siano stati i più alti degli ultimi nove anni, circa il 61% della popolazione nei territori controllati dagli Houthi presenta comunque livelli inadeguati di consumo alimentare, con picchi nei governatorati di al-Jawf e al-Bayda (ReliefWeb 2026). Inoltre, il conflitto in Iran rischia di aggravare l'insicurezza alimentare nello Yemen, in particolare qualora gli Houthi decidessero di intensificare o ampliare il loro coinvolgimento a sostegno di Teheran – come minacciato dal loro portavoce militare, il generale Yahya Saree. Un simile sviluppo potrebbe provocare ritorsioni da parte degli Stati Uniti o di Israele,

deteriorando ulteriormente le condizioni di sicurezza, danneggiando infrastrutture già fragili e generando nuovi limiti operativi per le agenzie umanitarie (ACAPS 2026). Sebbene una chiusura dello stretto di Bab al-Mandeb sia ad oggi improbabile, gli Houthi potrebbero riattivare gli attacchi contro le imbarcazioni in transito lungo questo corridoio, riducendo così il flusso sia degli aiuti umanitari sia dei beni commerciali in entrata nel Paese.

La strumentalizzazione della fame sotto il controllo statale

Controllo territoriale ed economico-istituzionale nel sud dello Yemen

La frammentazione territoriale ed economico-istituzionale tra le aree controllate dagli Houthi e quelle dell'IRG ha generato sistemi monetari e fiscali paralleli e barriere commerciali che incidono direttamente sull'accesso al cibo. Quanto ai primi, il mancato riconoscimento, da parte della Banca di Sana'a, della nuova valuta emessa dalla Banca di Aden ha prodotto una forte divergenza nei tassi di cambio, meno favorevoli nei territori governativi (circa 1.540 rial per dollaro statunitense, contro 531 rial nelle aree Houthi), che continua a comprimere il potere d'acquisto delle famiglie e a innalzare i prezzi dei beni essenziali (ACAPS n.d). Analogamente, la volatilità del prezzo del petrolio e la mancanza di carburante determinano interruzioni energetiche ricorrenti che, oltre a generare proteste popolari, riducono la mobilità e la fornitura di servizi essenziali. Sul fronte commerciale, la combinazione tra la doppia imposizione fiscale praticata dagli Houthi sulle merci in ingresso provenienti dal sud e l'aumento dei dazi sui prodotti alimentari non essenziali deciso dall'IRG nel gennaio 2023 ha indotto diverse compagnie a reindirizzare le proprie importazioni verso il porto di Hodeida (ACAPS 2024a). Questo riposizionamento delle rotte, assieme al blocco delle esportazioni di petrolio, ha comportato una drastica erosione delle entrate pubbliche nelle aree go-

vernative, riducendo la capacità statale di pagare i salari (ACAPS 2024a). In tale contesto, meccanismi di sfruttamento delle risorse locali si sono affermati come strumento di sopravvivenza economica: in alcuni casi, le forze filogovernative hanno sospeso il flusso idrico verso la rete pubblica, monetizzandone il controllo (HRW 2023). Più in generale, la competizione per il controllo delle infrastrutture idriche – che ha contribuito alla localizzazione degli scontri in diverse aree, tra cui Taiz – e il loro deterioramento dovuto agli attacchi Houthi e alla scarsa manutenzione hanno accelerato il parziale esaurimento delle falde acquifere, amplificando la vulnerabilità alimentare in un contesto già segnato da scarsità idrica (OCHA 2025).

Ispezioni e governance degli aiuti umanitari

I bombardamenti sulle infrastrutture produttive e le politiche di controllo dei flussi commerciali e umanitari messe in atto dall'IRG e dalla Coalizione a guida saudita emergono come le principali modalità di strumentalizzazione della fame nella lotta contro gli Houthi. Nello specifico, gli attacchi aerei contro equipaggiamenti ed imbarcazioni da pesca nel governatorato di Hodeida, contro infrastrutture idriche nel governatorato di Saada – che ospita due fra le principali strutture idriche, ovvero al-Nushoor e al-Hamazat – e contro le fattorie e infrastrutture agricole nel governatorato di Hajja hanno deteriorato, quando non distrutto, la capacità produttiva locale e l'accesso ai servizi essenziali, costringendo numerose comunità ad abbandonare quelle zone (Mwatana for Human Rights 2021). Ciò ha contribuito non solo ad aumentare il numero degli sfollati interni, ma anche a determinare alcuni dei più alti livelli di insicurezza alimentare nel Paese: per esempio, nel governatorato di Hajja – che già presentava preoccupanti livelli di povertà prima del conflitto – il 66% della popolazione si trovava nel 2019 in Fase 3 (crisi) o superiore, secondo la

classificazione IPC, incluse circa 19.000 persone in Fase 5 (catastrofe) (ACAPS 2019). I bombardamenti mirati sulle infrastrutture strategiche del nord-ovest indicano dunque l'integrazione della dimensione militare in una dinamica più ampia di erosione della sicurezza alimentare. Secondo il dataset realizzato da Sowers e Weinthal (2021, 168), dei 105 incidenti registrati fino alla fine del 2020, 94 sono stati condotti dalla Coalizione contro infrastrutture idriche, compresi progetti umanitari di approvvigionamento idrico e strutture di stoccaggio. In questo contesto, l'imposizione del blocco dello spazio aereo e le ispezioni nell'ambito del blocco navale – anche di quelle imbarcazioni già autorizzate dal Meccanismo di Verifica e Ispezione delle Nazioni Unite per lo Yemen – ritardano l'ingresso di beni commerciali e aiuti umanitari (HRW 2020). Il controllo delle ispezioni, delle autorizzazioni e delle restrizioni aeree e navali è diventato uno strumento di pressione nella competizione con gli Houthi. Se il controllo dei flussi in entrata è in larga parte esercitato dalla Coalizione, sul piano domestico la gestione degli aiuti nelle aree sotto controllo governativo è fortemente condizionata dalla debolezza istituzionale. Sebbene l'amministrazione governativa – a differenza di quella degli Houthi – si sia dimostrata relativamente più aperta verso alcune attività umanitarie, come i programmi di raccolta dati e di registrazione biometrica del WFP (Fakirah 2025), un'osservazione più ravvicinata rivela difficoltà strutturali nella governance. La frammentazione interna dell'apparato governativo e la presenza di attori con interessi divergenti limitano la capacità dell'IRG di esercitare un controllo effettivo e di regolamentare in modo coerente la gestione degli aiuti umanitari (Fakirah 2025). In questo contesto, la fragilità istituzionale e la frammentazione del controllo dell'uso della forza tra più attori – in primis il Consiglio di Transizione Meridionale (STC) – hanno generato ritardi operativi e prodotto procedure spesso poco chiare

per le organizzazioni internazionali (S/2024/731). Inoltre, anche in queste aree, incidenti contro il personale umanitario, interferenze nei progetti e requisiti burocratici hanno inciso negativamente sull'accesso agli aiuti (S/2021/79). Le tensioni tra Arabia Saudita e STC, culminate nei bombardamenti sauditi su alcune postazioni del Consiglio nel dicembre 2025 e il suo successivo indebolimento istituzionale, potrebbero contribuire a ridurre la frammentazione governativa. Tuttavia, tale esito resta incerto e dipenderà dalla capacità dell'IRG di consolidare la propria autorità nei territori precedentemente controllati dal STC e di contenere, in modo pacifico – contrariamente a quanto più volte avvenuto –, le diverse proteste popolari a suo sostegno, che ne segnalano la persistente rilevanza a livello locale. Al contempo, la capacità dell'IRG di includere le istanze del sud nella propria agenda di governo appare un fattore rilevante per la costruzione di un consenso intra-yemenita, seppur fragile.

Dopo la tregua: vulnerabilità economica e nuove tensioni

Durante la tregua, a un miglior accesso ai servizi umanitari da parte degli sfollati interni osservato soprattutto nel governatorato di Marib, è coincisa una minor libertà di movimento per il personale umanitario femminile. Sebbene applicato principalmente nei territori degli Houthi, il requisito del *mahram* è stato adottato da alcuni leader tribali nei governatori di Abyan e Lahj (ACAPS 2022). Parallelamente, la compagna sui social media contro le organizzazioni umanitarie accusate di non rispettare le norme culturali e religiose locali ha contribuito a limitare la partecipazione delle donne alle attività promosse dalle agenzie in diverse città, tra cui Aden e Taiz, e generare difficoltà operative nel trovare sedi ed uffici (OCHA 2022). A ciò è corrisposto un aumento degli incidenti contro il personale e le strutture umanitarie, pari a 45 episodi solo nei primi tre mesi della

tregua (OCHA 2022). Sul fronte economico, nonostante le misure adottate dall'IRG per stabilizzare il tasso di cambio e rafforzare il controllo sulle importazioni e sulle transazioni in valuta estera, sostenute anche da un deposito di 90 milioni di dollari da parte dell'Arabia Saudita volto al pagamento degli stipendi pubblici (WFP 2026), la situazione economica rimane fragile. Inoltre, ad una leggera diminuzione dei prezzi del petrolio e degli alimenti di prima necessità non è corrisposto un miglioramento né del potere d'acquisto delle famiglie né della loro abilità di accesso al cibo. Nel gennaio 2026, circa il 66% della popolazione nei territori governativi presentava livelli inadeguati di consumo alimentare, con un maggior deterioramento nei governatori di Aden e Marib (WFP 2026). Le tensioni tra le forze governative e il STC, rinvirgite nel dicembre 2025, hanno compromesso una situazione già resa instabile non solo dalla persistente competizione militare con gli Houthis ma anche dalla riduzione dei finanziamenti umanitari nel 2025. I primi effetti di questi tagli si sono manifestati nella riduzione del numero dei beneficiari dei programmi di assistenza alimentare; ad esempio, nel suo primo ciclo di distribuzione del 2026 il WFP è passato da 3,4 a 1,7 milioni di beneficiari (WFP 2026). Nemmeno la riorganizzazione operativa (con interventi localizzati in aree ad alto rischio) che talune organizzazioni, come FAO e WFP, hanno attuato appare finora sufficiente a compensare la fragilità alimentare (WFP 2025).

Conclusioni

L'utilizzo del cibo e delle risorse ad esso collegate come arma di guerra emerge come un tratto caratterizzante del conflitto civile yemenita. In questo contesto, la fame si configura come risultato dell'interazione tra condizioni strutturali, alcune preesistenti al conflitto, e l'uso intenzionale delle risorse alimentari. Queste assumono diverse fun-

zioni: leva coercitiva per il reclutamento di nuovi membri, strumento di consolidamento della rete di lealisti e sostenitori, e meccanismo di monetizzazione tramite l'imposizione di tasse, dazi e vendita di cesti alimentari e acqua. La manipolazione dei sistemi di pompaggio, i bombardamenti mirati sulle infrastrutture idriche o sui terreni agricoli, indicano un tentativo deliberato di distruzione delle capacità produttive, volto non solo a compromettere la capacità dei rispettivi attori di soddisfare i bisogni della popolazione, ma anche a limitare le possibilità della popolazione stessa di autosostentamento. In modo analogo, la posa di mine antiuomo in prossimità di pozzi e terreni agricoli svolge una duplice funzione, ovvero ostacola l'accesso alle risorse e contiene l'avanzamento delle forze avversarie. Come spesso osservato in altri conflitti civili ed emergenze umanitarie, l'ostruzione degli aiuti umanitari e gli attacchi contro il personale umanitario sono utilizzati per danneggiare la popolazione civile e rafforzare la propria posizione sia nei confronti di attori avversari sia ai tavoli negoziali con la comunità internazionale. Nel complesso, la strumentalizzazione della fame in non si esaurisce in episodi sporadici: nel caso degli Houthi, appare più centralizzata e istituzionalizzata, e fondata tanto su una capacità regolatoria delle risorse quanto sulla distribuzione selettiva degli aiuti umanitari, oltre che su un ampio controllo territoriale; nel caso dell'IRG, si presenta invece divisa tra diverse entità, dove il regime di ispezione e gli attacchi mirati alle infrastrutture si combinano con fragilità istituzionale e frammentazione del fronte anti-Houthi. Nel breve termine, la persistenza di tali dinamiche rende probabile un ulteriore deterioramento delle condizioni alimentari con effetti marcati nelle aree più critiche. Mentre risposte localizzate appaiono essere misure tanto immediate quanto temporanee, l'aumento dei fondi umanitari e una migliore possibilità di accesso restano le alternative più valide.

Punti chiave

1. Il conflitto rimane il principale driver dell'insicurezza alimentare in Yemen: la fame si configura come leva coercitiva integrata nelle strategie degli attori statali e non-statali.
2. La protezione del personale umanitario e garanzie di un accesso stabile restano condizioni decisive per migliorare i livelli di sicurezza alimentare.
3. La tregua ha ridotto l'intensità della violenza, ma non ha trasformato le pratiche di controllo e manipolazione delle risorse alimentari.

Bibliografia

- ACAPS. 2019. YEMEN Conflict escalation in Hajjah, Yemen, 14 Aprile.
- ACAPS. 2020. The Houthi supervisory system: The interplay of formal state institutions and informal political structures, ACAPS, 17 Giugno.
- ACAPS. 2022. Social Impact Monitoring Report: July-Settembre 2022, 22 Novembre.
- ACAPS 2024a. Increased DFA intervention in the private sector in DFA-controlled areas. 29 Febbraio.
- ACAPS. 2024b. Yemen: Social impact monitoring project report: October 2023 to February 2024. 28 Marzo.
- ACAPS. 2026. Yemen: Possible escalation pathways and anticipated humanitarian impacts, 1 Aprile.
- ACAPS. n.d. Yemen Economic Tracking Initiative, ultimo accesso 13 Marzo.
- Carboni, Andrea 2021. The Myth of Stability: Infighting and Repression in Houthi-Controlled Territories, ACLED, 9 Febbraio.
- Demurtas Alessandro, and Audrey Occansey Agbeko. 2025. "A comparative analysis of two food security and nutrition policies in Yemen between 201 and 2023: agricultural livelihoods and multisectoral nutritional plan", *Global security: health, science and policy*, 10:1.

- Fakirah, Ibrahim Jalal. 2025. Fragmented Power, Access and Legitimacy: The Politics of Social Assistance in Yemen's Conflict, BASIC Research, Giugno.
- HRW. 2023. "Death is More Merciful Than This Life": Houthi and Yemeni Government Violations of the Right to Water in Taizz", *Human Rights Watch*, 11 Dicembre.
- Messer Ellen and Marc J. Cohen. 2024. "Food as a Weapon," *Oxford Research Encyclopedia of Food Studies*.
- Mwatan for Human Rights and Global Rights Compliance. 2021. *Starvation Markets, The Use of Starvation by Warring Parties in Yemen*, Report, Settembre.
- OCHA. 2014. Yemen: Humanitarian crisis overview (as of 9 Oct 2014), 9 Ottobre.
- OCHA. 2018. Hundreds of thousands of civilians are terrified by fighting in Hodeidah, 13 settembre.
- OCHA. 2022. YEMEN Access Snapshot – April to June 2022, 30 Giugno.
- OCHA. 2025. *Yemen – Humanitarian Needs and Response Plan*, Humanitarian Programme Cycle, Gennaio.
- OSESGY. 2022. Impact of the Truce Agreement, Spacial Envoy for Yemen, 21 Luglio.
- ReliefWeb. 2026. Yemen Joint Monitoring Report: Bimonthly Update on Food and Nutrition Security Crisis Risks (February 2026, No.13), 10 Marzo.
- Shesterinina, Anastasia. 2023. "Identifying Contemporary Civil Wars' Effects on Humanitarian Needs, Responses & Outcomes", *Daedalus*, 152:2.
- Sowers, Jeannie and Erika Weinthal. 2021. "Humanitarian challenges and the targeting of civilian infrastructure in the Yemen war", *International Affairs*, 97:1.
- UN Security Council. 2025. Yemen - January 2026 Monthly Forecast, Security Council Report, 30 Dicembre.

- UN Security Council. 2026. Yemen: Briefing and Consultations, Security Council Report, 13 April.
- UN. 2018. “With 22 Million People across Yemen Suffering, \$2.96 Billion Humanitarian Response Must Be Fully, Rapidly Funded, Secretary-General Tells Pledging Conference”, *UN Meetings Coverage and Press Releases*, 3 Aprile.
- UN. 2020. Panel of Experts on Yemen, S/2020/70, UN Security Council, 27 Gennaio.
- UN. 2021. Panel of Experts on Yemen, S/2021/79, UN Security Council, 25 Gennaio.
- UN. 2022. Panel of Experts on Yemen, S/2022/50, UN Security Council, 26 Ottobre.
- UN. 2024. Panel of Experts on Yemen, S/2024/731, UN Security Council, 11 Ottobre.
- UN. 2025. Panel of Experts on Yemen, S/2025/650, UN Security Council, 17 Ottobre.
- WFP. 2025. Acute food insecurity deepens in the Government-controlled areas of Yemen amid severe funding cuts and economic downturn, News Releases, 22 Giugno.
- WFP. 2026. Yemen Food Security Update, Febbraio.
- WHO. 2026. *Yemen: WHO Health Emergency Appeal 2026*, 4 Febbraio.
- Zyck, A. Steven. 2014. “Yemen’s security crises and transition process: implications for humanitarian action and access”, in *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, Maggio.

Siria: sicurezza alimentare e stabilità nella transizione post-Assad

Andrea Novellis¹

Abstract

La sicurezza alimentare è uno degli snodi decisivi della transizione siriana apertasi con la caduta di Assad nel dicembre 2024. Questo policy brief sostiene che, nella Siria post-Assad, il controllo del cibo non riguardi soltanto il benessere materiale, ma costituisca una questione centrale di capacità di governo, legittimazione politica e stabilità. L'analisi si concentra su tre dinamiche interconnesse: la siccità e l'erosione della capacità istituzionale di gestire la scarsità; la competizione sulla produzione cerealicola e sulla distribuzione del pane come strumenti di autorità; e il ruolo delle infrastrutture idriche, soprattutto nel Nord-Est, come leva strategica sia interna sia transfrontaliera. Il brief mostra che il rischio principale non è riconducibile al solo clima, ma nasce dall'interazione tra stress ambientale, frammentazione amministrativa, riforma incompleta dei sussidi e shock regionali. In questo contesto, la guerra con l'Iran e la chiusura dello Stretto di Hormuz aggravano la dipendenza siriana dalle importazioni di grano e fertilizzanti. Per l'Italia, le priorità sono garantire la continuità del sistema di sussidio al pane, evitare vuoti negli acquisti di grano durante l'integrazione amministrativa e rafforzare la gestione idrica nel Nord-Est.

Introduzione

La transizione siriana post-Assad, apertasi nel dicembre 2024, resta incerta. Il governo transitorio di al-Sharaa cerca di costruire un'autorità nazionale su un territorio segnato da pretese concorrenti. Questo brief esamina una dimensione di tale contesa: la sicurezza alimentare. Il cibo mette alla prova quotidianamente la capacità di governo: acces-

¹ Civil War Paths, The Centre for the Comparative Study of Civil War.

so, prezzi e autorità distributiva plasmano la legittimità più rapidamente delle riforme istituzionali. Durante il conflitto, il regime, le amministrazioni dell'opposizione e l'ISIS hanno costruito reti di panificazione e distribuzione, facendo del pane il mezzo quotidiano attraverso cui le popolazioni riconoscevano il potere di governo (Martínez 2020). Nel Nord-Est, l'AANES ha formalizzato questa logica attraverso prezzi di acquisto garantiti, cooperative locali di macinazione al posto della lavorazione esterna ereditata dal regime, e regolazione dei prezzi dei beni di base (Jongerden 2022). La transizione ha preservato questa logica di fondo: chi approvvigiona il grano e distribuisce il pane detiene lo strumento più visibile dell'autorità di governo.

Gran parte del grano siriano è prodotta nelle regioni nord-orientali del Paese, dove l'autorità è contesa tra AANES e governo centrale. Il controllo turco sui tratti a monte dell'Eufrate conferisce inoltre ad Ankara un'influenza significativa sull'irrigazione e sull'elettricità in queste aree agricole. Al tempo stesso, la Siria attraversa una crisi alimentare nazionale. Sebbene la quota di popolazione in condizioni di insicurezza alimentare acuta sia diminuita dal 39 al 29 per cento tra il 2024 e il 2025 (GRFC 2026), la produzione agricola è calata di circa il 60 per cento rispetto ai livelli pre-conflitto (WFP 2026a). 9,1 milioni di persone restano in condizioni di insicurezza alimentare, di cui circa 3 milioni in insicurezza alimentare grave; l'80 per cento della popolazione vive sotto la soglia di povertà; la malnutrizione acuta infantile è quasi triplicata dal 2019, passando dall'1,7 al 4,8 per cento; e il salario minimo copre circa un quinto del fabbisogno alimentare di base di una famiglia (WFP 2026a). Dalla fine di febbraio 2026, la guerra con l'Iran ha aggravato queste dinamiche: la chiusura dello Stretto di Hormuz ha colpito il commercio di fertilizzanti e fatto salire i prezzi globali del grano proprio mentre la Siria dipende al massimo dalle importazioni.

Analisi

Una lettura diffusa ha attribuito la rivolta siriana del 2011 alla siccità del 2007-2009, sostenendo che i fallimenti agricoli indotti dal clima abbiano prodotto una migrazione di massa tale da destabilizzare le città siriane. Le analisi satellitari rilevano però scarso abbandono dei terreni legato alla siccità e alta attività agricola ancora nel 2010; le migrazioni prebelliche furono perlopiù brevi e adattive, mentre gli sfollamenti forzati furono prodotti dal conflitto (von der Kammer, Dinc, and Eklund 2025). La vulnerabilità agricola siriana è stata prodotta dalla governance: agricoltura statale ad alta intensità idrica, dipendenza dai sussidi e sovrasfruttamento delle falde hanno creato fragilità che le scelte di policy hanno amplificato oltre i deficit di precipitazioni (von der Kammer, Dinc, and Eklund 2025). Gli aumenti dei prezzi alimentari producono disordini sociali, ma il meccanismo dipende dalla capacità dei governi (Bellemare 2015). Durante le primavere arabe, i Paesi i cui governi sono riusciti a governare la distribuzione del pane hanno contenuto la protesta; quelli che non vi sono riusciti hanno visto un'escalation (Soffiantini 2020). Il modello agricolo baathista ha creato la vulnerabilità poi esposta dalla siccità: agricoltura dipendente dall'irrigazione, sussidi che favorivano dipendenza più che resilienza e sovrasfruttamento delle falde. La brusca rimozione dei sussidi al carburante nel 2008 e ai fertilizzanti nel 2009 produsse shock del 350 e del 200-450 per cento, distruggendo la capacità adattiva di famiglie rurali già indebolite (Jongerden 2022; De Schutter 2011). Vulnerabilità, conflitto armato e stress climatico possono formare circuiti reciprocamente rafforzanti, ma solo quando attivati da condizioni istituzionali: povertà, fallimento della governance ed erosione delle capacità di adattamento costituiscono i canali di trasmissione (Buhaug and von Uexkull 2021). La rivolta ebbe dunque origini politiche, non climatiche. Le scelte di policy possono

contenere o moltiplicare gli effetti climatici sulla sicurezza alimentare; il nodo è se le autorità transitorie ricostruiranno capacità istituzionali prima dell'arrivo di shock sistemici.

Siccità, risorse idriche e capacità istituzionale

La siccità del 2024-2025, la peggiore in Siria da 36 anni, ha ridotto la produzione di grano di circa il 40 per cento e lasciato coltivato solo il 40 per cento delle terre in alcune aree chiave, indebolendo le regioni da cui dipende la ripresa alimentare nazionale (FAO 2025). Nelle campagne di Damasco, oltre il 95 per cento delle famiglie ha subito perdite nei raccolti, con riduzioni fino al 75 per cento nelle rese di grano e orzo (Syria Community Consortium 2025-2026). La siccità ha ridotto la produzione alimentare, compreso i mezzi di sussistenza e aumentato le tensioni sull'acqua: il 37 per cento delle famiglie ha riportato dispute, nel 72 per cento dei casi sull'accesso all'acqua (Abdulrahman 2025). La stessa dinamica opera nel Nord-Est: a Raqqa e Hasakah i campi si prosciugano, i costi di pompaggio aumentano e le autorità locali hanno limitato l'estrazione per proteggere le falde (PAX 2025b). Le piogge invernali del 2025-2026 hanno fornito un sollievo temporaneo: all'inizio di febbraio 2026 le precipitazioni avevano già superato la metà della media annua, rivitalizzando i fiumi e ripristinando l'approvvigionamento idrico di Damasco (SyriaUntold 2026; Levant24 2026). Tuttavia, le proiezioni climatiche prevedono una riduzione generale delle precipitazioni siriane di circa l'11 per cento nei prossimi tre decenni (Red Cross 2024). Il modello emergente è una forte alternanza climatica: episodi intensi dopo siccità prolungate, mentre le falde richiedono da tre a cinque stagioni piovose adeguate per recuperare (SyriaUntold 2026).

L'agricoltura irrigua del Nord-Est dipende anche dai flussi dell'Eufrate, controllati per il 90 per cento dalla Turchia attraverso il

Southeastern Anatolia Project, che ha ridotto di circa il 40 per cento l'acqua diretta verso la Siria (Fanack Water 2025). Nel 2021, la riduzione dei flussi dell'Eufrate, intersecandosi con la siccità locale, ha fatto crollare la produzione di grano nella Jazira, costringendo l'AANES a ridurre gli acquisti proprio nel momento in cui gli agricoltori avevano maggiore bisogno di sostegno ai prezzi (von der Kammer, Dinc, and Eklund 2025). Sebbene il riavvicinamento tra Siria e Turchia dalla fine del 2024 abbia ridotto il rischio che i flussi vengano usati come leva politica, esso non ha risolto l'esposizione strutturale, anche perché la Turchia è investita dallo stesso trend regionale di riduzione delle precipitazioni. Il rischio è che una buona stagione produca una falsa percezione di soluzione, lasciando il sistema impreparato al prossimo ciclo di siccità. Questo incide anche sul ritorno dei rifugiati: poiché i rientrati indicano soprattutto bisogni di cibo, alloggio e lavoro, economie rurali danneggiate dalla siccità assorbono con difficoltà la reintegrazione fuori dai principali centri urbani (UNHCR 2026).

I cereali come governance

Grano e orzo rappresentano il 95 per cento della produzione agricola siriana e costituiscono la base di un programma statale di sovvenzione del pane che ha storicamente funzionato come il contratto sociale più tangibile tra autorità di governo e popolazione (Syria Report 2025). Prima del 2010, la Siria produceva fino a 4,1 milioni di tonnellate di grano all'anno, manteneva riserve strategiche ed esportava eccedenze (al-Estiklal 2025). Nel 2025, la produzione interna era scesa a circa 1,2 milioni di tonnellate, contro un consumo annuo di circa 4 milioni (Reuters 2025). La stagione 2026 dovrebbe segnare una ripresa della produzione, stimata intorno a 2,3 milioni di tonnellate (Syrian Ministry of Agriculture 2026). Resterebbe comunque un

fabbisogno scoperto di circa 1,7 milioni di tonnellate, da colmare con importazioni che la Siria potrebbe non avere valuta sufficiente per finanziare (FEWS NET 2026). Dal dicembre 2024, il prezzo di una confezione di pane è aumentato da 400 a 4.000 lire siriane (Enab Baladi 2025) a seguito della rimozione dei sussidi da parte delle autorità transitorie all'inizio del 2025 (Karam Shaar Advisory 2025).

La produzione è geograficamente concentrata nel Nord-Est: le province di al-Hasakah, ar-Raqqah e Deir ez-Zor producono il grano e l'orzo di migliore qualità della Siria e rappresentano circa il 37 per cento del raccolto nazionale (al-Estiklal 2025). Dopo il collasso del controllo baathista nel 2012, l'AANES ha costruito nella principale cintura cerealicola siriana un sistema di gestione alimentare: acquisti a prezzi garantiti, pane sovvenzionato, cooperative e capacità regionale di trasformazione (Jongerden 2022). Durante il conflitto, questo sistema ha reso la fornitura di cibo uno dei fondamenti della legittimità politica dell'AANES. Dal 2025, Damasco è rientrata in questo spazio attraverso incentivi al conferimento del grano e l'ampliamento del sistema pubblico di pane sovvenzionato (SANA 2025; Enab Baladi 2025; WFP 2025). Gli arretramenti militari dell'AANES nel gennaio 2026 e i negoziati con Damasco hanno modificato l'equilibrio: l'AANES controlla un territorio più ristretto; il trasferimento dei giacimenti petroliferi alla Syrian Petroleum Company ha interrotto le entrate che finanziavano prezzi di acquisto più alti (FEWS NET 2026); e gli accordi tra Damasco e SDF non chiariscono la gestione del grano e del pane. Il sistema alimentare siriano non è dunque più organizzato intorno a due centri di autorità chiaramente separati, ma non è neppure stato reintegrato in un quadro nazionale coerente.

In questo contesto, le autorità transitorie hanno iniziato a ristrutturare il sistema dei sussidi. Il sostegno ai produttori si è ristretto: eliminati i sussidi al diesel, il supporto agli input si sposta verso sementi scontate e assistenza in natura o a credito, secondo un approc-

cio di “smart support” (Enab Baladi 2025; Enab Baladi 2026). Al tempo stesso, lo Stato ha mantenuto e, in alcune aree, ampliato il proprio intervento nell’approvvigionamento del grano e nella distribuzione del pane. Il Decreto n. 78 ha introdotto un bonus di 130 dollari per tonnellata sul grano conferito alla Syrian Grain Establishment, portando i prezzi effettivi di acquisto al di sopra dei livelli di mercato (SANA 2025; Enab Baladi 2025). Parallelamente, il programma governativo di sovvenzione del pane, sostenuto e ampliato dal WFP in aree selezionate, è passato da oltre 100 panifici a servizio di 2 milioni di persone a metà 2025 a oltre 300 panifici e più di 4 milioni di beneficiari all’inizio del 2026 (WFP 2025).

Questa configurazione redistribuisce il rischio. Mentre i costi degli input aumentano e il sostegno ai produttori si restringe, gli agricoltori assorbono più volatilità, mentre lo Stato concentra l’intervento sugli acquisti di grano e sulla distribuzione del pane. Il sistema stabilizza politicamente il consumo senza stabilizzare strutturalmente la produzione, aumentando il rischio che shock esterni producano carenze di offerta anche con prezzi al consumo parzialmente contenuti. Al tempo stesso, la guerra con l’Iran aumenta i prezzi globali di fertilizzanti e grano, perturba i trasporti e fa salire i costi lungo la filiera (Werz 2026). La chiusura dello Stretto di Hormuz ha già fatto salire i prezzi dei fertilizzanti di circa il 40 per cento proprio nel momento in cui gli agricoltori siriani non erano già più in grado di permettersi gli input necessari (Glauber and Laborde 2026). Lo shock iraniano aumenta il rischio che le autorità non riescano a preservare l’accesso al pane senza indebolire la produzione interna, trasformando una fragile riconfigurazione dei sussidi in un problema di sicurezza alimentare e stabilità politica. A livello familiare, il pane sovvenzionato affronta solo una parte della crisi. Salari medi compresi tra 75 e 150 dollari coprono circa metà del paniere minimo di spesa; i costi di elettricità e telecomunicazioni sono aumentati fino al 6.000

per cento; e la regolarizzazione di parte dell'economia informale ha eliminato forme di lavoro autonomo da cui molte famiglie povere dipendevano (FEWS NET 2026). Anche accedendo al pane sovvenzionato, queste famiglie non coprono sanità, carburante o trasporti, e vendono beni o accumulano debiti. Gli effetti della chiusura dello Stretto di Hormuz si estendono inoltre oltre il raccolto corrente, che era stato seminato prima della crisi. Le scorte globali di fertilizzanti azotati sono diminuite, alcune strutture produttive nel Golfo sono state danneggiate e le esportazioni cinesi di fertilizzanti restano limitate fino ad agosto 2026. Il 7 maggio, la FAO ha avvertito che una minore applicazione di fertilizzanti può deprimere le rese fino al 2027 (FAO 2026). Il raccolto siriano del 2027 rischia quindi di annullare la ripresa prevista per il 2026.

Scenari

Nell'aprile 2026 il sistema alimentare siriano opera entro una mappa politica mutata. L'offensiva militare del governo al-Sharaa nel gennaio 2026 e l'accordo del 30 gennaio con le SDF hanno trasferito a Damasco l'autorità formale su Raqqa e Deir ez-Zor, due delle tre province cerealicole del Nord-Est (Genc 2026). Hasakah, la terza e la più grande, è oggetto di un'integrazione graduale: il 3 febbraio unità di sicurezza del Ministero dell'Interno di Damasco sono entrate a Qamishli e nella città di Hasakah, il 13 febbraio si è insediato un governatore designato dalle SDF, ma ancora alla fine di marzo le istituzioni dell'AANES continuavano ad amministrare salari, servizi pubblici e settore petrolifero, mentre i comitati di attuazione hanno avviato negoziati a livello provinciale soltanto in aprile (Syria Direct 2026b). Il nodo è se il controllo formale di Damasco produrrà un sistema di acquisto del grano funzionante prima del raccolto 2026. Resta poi da capire se l'integrazione contesa di Hasakah aggiungerà capacità am-

ministrativa o aprirà un vuoto negli acquisti nella provincia cerealicola più produttiva della Siria.

Tre variabili determinano la traiettoria del sistema alimentare siriano. La prima è l'approvvigionamento cerealicolo nel Nord-Est: se Damasco riuscirà a rendere operativi gli acquisti a Raqqa e Deir ez-Zor prima del raccolto estivo, e se Hasakah sarà integrata senza smantellare l'infrastruttura AANES prima che funzioni un sostituto. La seconda è la durata della guerra con l'Iran: quanto più a lungo durerà la chiusura dello Stretto di Hormuz, tanto più in profondità lo shock dei fertilizzanti inciderà sulle decisioni di semina dell'autunno 2026 in Siria. La terza è la gestione turca dell'Eufrate: l'irrigazione estiva nel Nord-Est dipende da flussi che le dighe turche a monte riducono significativamente quando aumentano la domanda interna o la pressione politica.

*A. Damasco assorbe l'approvvigionamento,
il raccolto migliora: ripresa diseguale*

In questo scenario, Damasco rende operativi meccanismi funzionanti di approvvigionamento del grano a Raqqa e Deir ez-Zor prima del raccolto estivo. A Hasakah, l'integrazione procede abbastanza lentamente da mantenere operativa l'infrastruttura AANES durante il raccolto, evitando vuoti negli acquisti. Il miglior andamento delle piogge invernali del 2025-2026 produce un raccolto migliore perché la Turchia mantiene i flussi dell'Eufrate al di sopra della soglia necessaria per l'irrigazione per tutta l'estate. In questo scenario, la guerra con l'Iran aumenta i costi lungo tutta la catena di approvvigionamento ma non la interrompe. Le scorte alimentari globali all'inizio del 2026 erano relativamente elevate, offrendo un margine temporaneo contro l'aumento dei prezzi dei cereali (Bloomberg 2026). Il corridoio commerciale terrestre tra Turchia e Siria, aperto dall'accordo sul trasporto stradale del giugno 2025 e già utilizzato per transiti verso la Giordania e il Golfo,

può aprire un canale alternativo di importazione per grano e input a costi più elevati ma gestibili (CFR 2026; Enab Baladi 2025b). Il WFP mantiene le operazioni nei propri panifici assorbendo l'aumento dei costi di spedizione. Anche lungo questa traiettoria più favorevole, tuttavia, la stabilizzazione del sistema alimentare resta diseguale. Gli agricoltori che assorbono costi degli input più elevati in assenza di sostegni compensativi vedono comprimersi ulteriormente i propri margini. Il sistema alimentare si stabilizza sul piano della distribuzione, ma resta fragile sul piano produttivo, e una sola stagione negativa potrebbe riattivare lo stesso ciclo di compressione dei mezzi di sussistenza e abbandono della terra prodotto dalla siccità del 2024-2025.

Indicatori di allerta precoce: strutture di approvvigionamento nominate da Damasco operative nelle città di Raqqa e Deir ez-Zor entro maggio o giugno. Prezzi fissati dal Decreto 78 applicati nel Nord-Est, e non soltanto nella Siria occidentale controllata dal governo. Operazioni del WFP mantenute alla scala dichiarata, senza riduzione del numero dei panifici. Flussi dell'Eufrate al punto di monitoraggio di Deir ez-Zor mantenuti tra giugno e agosto. Prezzi del pane a Qamishli e nella città di Deir ez-Zor allineati a quelli di Damasco, anziché divergenti verso l'alto.

Fattori di miglioramento o deterioramento: se Damasco non riesce a rendere operativo l'approvvigionamento a Raqqa e Deir ez-Zor prima del raccolto, oppure se una ripresa dei combattimenti tra AANES e Damasco interrompe l'approvvigionamento, lo scenario slitta verso B. Se lo Stretto di Hormuz resta chiuso per tutta l'estate e i prezzi dei fertilizzanti producono una forte riduzione delle superfici seminate in autunno, lo scenario slitta verso C per il ciclo di raccolto successivo.

B. Il vuoto di approvvigionamento persiste, la guerra con l'Iran aggrava il quadro: insicurezza alimentare cronica

Damasco detiene l'autorità formale su Raqqa e Deir ez-Zor ma non riesce a trasformarla in un sistema funzionante di approvvigionamento del gra-

no prima del raccolto di luglio-agosto, né nelle aree controllate da attori arabi né in quelle controllate da attori curdi. Gli agricoltori di Raqqa e Deir ez-Zor si trovano di fronte alla scelta tra vendere al prezzo locale che emerge di volta in volta o tenere il grano nei magazzini. Il gap di approvvigionamento che nel 2025 ha prodotto un acquisto interno di sole 373.500 tonnellate, circa la metà rispetto all'anno precedente, si amplia ulteriormente (Reuters 2025). A Hasakah, i negoziati sull'integrazione si bloccano sulle questioni, ancora irrisolte alla fine di marzo, del trasferimento dei salari e della gestione delle entrate petrolifere (Syria Direct 2026b). Le istituzioni dell'AANES continuano formalmente a operare, ma senza le entrate petrolifere che consentivano di offrire agli agricoltori prezzi di acquisto più alti per il grano, l'amministrazione autonoma non riesce più a sostenere il proprio sistema di acquisti. L'approvvigionamento da parte di Damasco non raggiunge ancora la provincia su scala significativa. In assenza di un acquirente pubblico funzionante, il grano si sposta attraverso canali informali a prezzi non regolati, senza il prezzo maggiorato previsto dal Decreto 78 per i produttori e senza una filiera sovvenzionata capace di contenere i prezzi per i consumatori, accrescendo il rischio di proteste popolari legate ai prezzi del pane.

La guerra con l'Iran approfondisce questa dinamica. In primo luogo, l'aumento dei prezzi dei fertilizzanti azotati dall'inizio della guerra si scarica su agricoltori che avevano già assorbito la rimozione dei sussidi al diesel. L'azoto è essenziale per la resa delle colture cerealicole, e un'interruzione prolungata dei mercati dei fertilizzanti azotati può tradursi in costi più elevati, rese inferiori e prezzi alimentari più alti (Curtis, Virzi, and Welsh 2026). Gli agricoltori che non riescono ad acquistare input producono meno per ettaro anche in presenza di precipitazioni adeguate. In secondo luogo, se la chiusura dello Stretto persiste fino all'autunno 2026, perturbando sia la semina primaverile nei principali esportatori dell'emisfero australe, come l'Australia, sia la semina autunnale in Siria e nella regione circostante, la Siria entrereb-

be in quella fase senza capacità produttiva interna né margine fiscale sufficiente ad assorbire aumenti prolungati dei prezzi globali.

Il WFP potrebbe riuscire a sostenere soltanto una versione ridotta del programma governativo di sovvenzione del pane. La necessità di interventi umanitari si intensifica man mano che la guerra con l'Iran genera nuove emergenze in altre parti del mondo. Il programma si contrae. La sicurezza alimentare diventa spazialmente diseguale e condizionata amministrativamente. L'accesso al pane a Damasco e Aleppo resta relativamente stabile; i prezzi a Raqqā, Deir ez-Zor e Hasakah divergono verso l'alto. A pagarne il costo sono le popolazioni collocate ai margini della portata amministrativa di Damasco, nel Nord-Est rurale e nella parte orientale di Deir ez-Zor. Damasco detiene la sovranità formale sulle zone cerealicole ma non riesce a fornire quella legittimità legata alla distribuzione del pane che tale sovranità dovrebbe garantire, accrescendo il rischio di proteste popolari legate ai prezzi del pane. Il corridoio terrestre Turchia-Siria compensa in parte l'interruzione delle importazioni marittime, ma il vincolo finanziario che grava sulle importazioni limita la misura in cui percorsi più economici si traducono in importazioni effettive di grano.

Indicatori di allerta precoce: assenza, entro giugno, di annunci sui prezzi del Decreto 78 estesi a Raqqā e Deir ez-Zor. Segnalazioni di movimenti informali di grano anziché tramite centri ufficiali di raccolta. Divergenza dei prezzi del pane tra Damasco e le città del Nord-Est. Aggiornamenti operativi del WFP che mostrino una contrazione del numero dei panifici o una riduzione del numero dei beneficiari. Negoziati AANES – governo centrale ancora irrisolti nel mese di luglio.

Fattori di miglioramento o deterioramento: la presenza di un effettivo sistema governativo di approvvigionamento del grano spinge lo verso A. La persistenza della chiusura dello Stretto di Hormuz per tutta l'estate, combinata con una stagione secca e con la riduzione dei flussi dell'Eufrate, spinge verso C.

C. Shock multipli: crisi acuta

Lo scenario acuto richiede che almeno due shock raggiungano simultaneamente la Siria.

1. La Turchia riduce i flussi dell'Eufrate al di sotto delle soglie necessarie per l'irrigazione durante l'estate 2026, a causa della riduzione regionale delle precipitazioni e della domanda agricola interna. Il Nord-Est, ora governato da un'amministrazione di Damasco che non ha costruito relazioni operative con agricoltori e autorità idriche locali, non riesce a coordinare l'estrazione d'emergenza dalle falde nel modo in cui l'AANES aveva fatto, per quanto imperfettamente, nei precedenti periodi di stress.
2. La chiusura dello Stretto di Hormuz persiste per tutta la finestra di semina primaverile e fino all'autunno 2026. Una perturbazione prolungata, che fa aumentare i prezzi dei fertilizzanti azotati, costringe gli agricoltori a ridurre i tassi di utilizzo o a uscire dalla produzione, deprimendo le rese nella stagione successiva. Alcuni analisti hanno descritto una chiusura annuale come potenzialmente catastrofica per le rese agricole (Foreign Policy 2026). La Siria entra in quella finestra con un sistema di approvvigionamento in transizione, la rimozione dei sussidi e un vincolo di finanziamento delle importazioni che precede la guerra con l'Iran.
3. Gli attacchi dell'ISIS sono in lento aumento a Raqqa, Deir ez-Zor e in altre province nel 2025-2026 (CRS 2026). Entrambe le province operano ora sotto l'autorità formale di Damasco, amministrate da funzionari di recente dispiegamento privi di presenza locale consolidata e senza un'infrastruttura di sicurezza che copra le aree agricole. Se gli attacchi dell'ISIS riuscissero a perturbare la governance locale, anche la catena agricola di approvvigionamento e raccolta potrebbe esserne colpita.

Se due o più di questi shock si manifestano simultaneamente, Damasco si troverebbe di fronte a un deficit di raccolto in province sulle

quali detiene autorità sulla carta ma non nella pratica, a un programma di sovvenzione del pane sottoposto contemporaneamente a pressioni dal lato dell'offerta e da quello del finanziamento, e a una popolazione del Nord-Est che ha perso il modello di governance dell'AANES senza beneficiare di quello governativo. Il WFP stima che altri 45 milioni di persone nel mondo potrebbero trovarsi in condizioni di insicurezza alimentare se la guerra con l'Iran dovesse continuare; il programma siriano di sovvenzione del pane assorbe tale pressione globale in un contesto in cui il margine interno di tenuta dell'offerta è ormai prossimo allo zero. In questo scenario, gli spostamenti di popolazione interesserebbero le popolazioni rurali del Nord-Est e della parte orientale di Deir ez-Zor, cioè le aree in cui il reclutamento dell'ISIS si era mostrato più efficace nei precedenti vuoti di governance. Turchia, Libano e rotte mediterranee verrebbero sottoposti a pressione in un momento in cui la capacità regionale di assorbimento è già messa a dura prova dagli effetti più ampi di displacement prodotti dalla guerra con l'Iran.

Indicatori di allerta precoce: flussi dell'Eufrate al punto di monitoraggio sul confine siriano inferiori a 300 metri cubi al secondo entro giugno. Assenza di un sistema funzionante di raccolta del grano gestito nei governatorati di Raqqā o Deir ez-Zor all'inizio della finestra del raccolto. Ridimensionamento delle operazioni del WFP in Siria a causa di una carenza di fondi. Attacchi dell'ISIS contro rotte di approvvigionamento agricolo o infrastrutture di raccolta del grano a Raqqā o Deir ez-Zor. Prezzi dei fertilizzanti persistentemente elevati fino a giugno.

Raccomandazioni

L'Italia ha destinato 68 milioni di euro alla transizione siriana nel marzo 2025, includendo il sostegno alla filiera alimentare (Reuters 2025b), e partecipa al pacchetto dell'Unione Europea da 620 milioni di euro per il 2026-2027, ora in fase di programmazione (European

Commission 2026). L'Italia siede nei board di governo di FAO, WFP e IFAD e partecipa alle formazioni del Consiglio UE che assegneranno fondi per la ricostruzione. Tre problemi individuati nell'analisi rientrano pienamente in questo raggio d'azione.

Il primo problema riguarda la continuità del programma di sovvenzione del pane durante la guerra con l'Iran. Le operazioni del WFP in Siria richiedono 473,6 milioni di dollari nel 2026 (WFP 2026b). Il WFP fornisce farina fortificata a oltre 300 panifici, raggiungendo circa 4 milioni di persone (Enab Baladi 2026b). Il programma governativo del pane, tuttavia, si sta restringendo: il Ministero dell'Economia ha ridotto il peso standard della confezione da 1.200 a 1.100 grammi mantenendo invariato il prezzo, e ha diminuito le assegnazioni di farina ai panifici (Enab Baladi 2026b). La guerra con l'Iran ha inoltre aumentato i costi operativi del WFP a causa delle interruzioni nei trasporti marittimi e ha generato bisogni umanitari concorrenti, che rischiano di spostare l'attenzione dei donatori dalla Siria (WFP 2026c; UN News 2026). L'Italia può usare il proprio seggio nel board esecutivo del WFP e il proprio contributo bilaterale per contribuire direttamente a colmare parte di questo deficit, e può spingere altri Stati membri dell'UE ad anticipare i contributi per la sicurezza alimentare siriana prima del raccolto estivo, quando la funzione politica del programma di sovvenzione del pane è più critica.

Il secondo riguarda i termini istituzionali dell'integrazione del Nord-Est. L'infrastruttura di approvvigionamento del grano e distribuzione del pane costruita dall'AANES copre la provincia cerealicola più produttiva della Siria. Gli scenari identificano due percorsi verso una crisi alimentare in questo contesto: una sostituzione amministrativa che smantelli il sistema esistente senza sostituirlo, e un'azione militare che perturbi il raccolto. L'Italia può promuovere, nella programmazione della ricostruzione UE e nei quadri operativi delle agenzie romane, un principio di sequenziamento: le funzioni di food gover-

nance già esistenti nel Nord-Est non dovrebbero essere ritirate prima che una capacità sostitutiva sia verificata come operativa. Nella programmazione UE, l'Italia può sostenere forme di condizionalità che mantengano accessibili i fondi per agricoltura e pane alle istituzioni locali funzionanti durante il periodo di integrazione. Nei canali bilaterali e UE-Turchia, l'Italia può inoltre sostenere il caso per cui un'azione militare contro aree amministrate dall'AANES minaccia sia l'offerta alimentare siriana sia l'investimento europeo nella ricostruzione.

Il terzo riguarda la capacità di gestione dell'acqua nel Nord-Est. L'analisi mostra che, quando i flussi dell'Eufrate diminuiscono, gli agricoltori nord-orientali dipendono dall'estrazione dalle falde, che richiede carburante, coordinamento e autorità locale funzionante. L'AANES ha gestito questa dinamica nei precedenti periodi di stress; Damasco, oggi formalmente responsabile di Raqqa e Deir ez-Zor, non ha ancora costruito relazioni equivalenti con agricoltori e autorità idriche locali. L'Italia può orientare una parte della propria allocazione bilaterale e della propria influenza sulla programmazione UE verso efficienza irrigua, monitoraggio delle falde e meccanismi di coordinamento tra i nuovi amministratori di Damasco e le strutture locali di gestione dell'acqua che già operano nel Nord-Est. Il programma ERPFA della FAO copre la riabilitazione irrigua ma non la capacità di governance dell'acqua; l'Italia può sostenere un'estensione in questa direzione. La programmazione bilaterale italiana dovrebbe inoltre includere l'accesso ai fertilizzanti per gli agricoltori siriani in vista della stagione di semina 2026/27, senza il quale la compressione dei costi degli input rischia di compromettere la ripresa produttiva.

Punti chiave

1. La sicurezza alimentare è un banco di prova centrale della transizione siriana: approvvigionamento cerealicolo, accesso al pane e stabilità dei prezzi plasmano l'autorità di governo e la legittimità politica.

2. Il rischio principale risiede nella sovrapposizione degli shock: siccità, ristrutturazione dei sussidi, dipendenza dalle importazioni e interruzione dei fertilizzanti possono trasformare lo stress alimentare in instabilità politica.
3. L'Italia dovrebbe dare priorità alla continuità del programma del pane, alla capacità di approvvigionamento cerealicolo e al sostegno alla gestione idrica, attraverso i fondi UE e le agenzie romane per la sicurezza alimentare.

Bibliografia

- Abdulrahman, D. (2025). 'How does climate change threaten food security and health in Syria and Jordan?' 7 September 2025. <https://ina.iq/en/articles/42229-how-does-climate-change-threaten-food-security-and-health-in-syria-and-jordan.html>
- ACAPS (2026). *Middle East Conflict: Ripple Effects and Scenarios*. 20 March 2026. https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20260320_ACAPS_Ripple_effects_and_scenarios_of_the_Middle_East_conflict_.pdf
- al-Estiklal (2025). 'From self-sufficiency to wheat imports: Syria faces an uphill battle to secure bread.' al-Estiklal Newspaper, 2025. <https://www.alestiklal.net/en/article/from-self-sufficiency-to-wheat-imports-syria-faces-an-uphill-battle-to-secure-bread>
- Al Jazeera (2026). 'How many ships have passed the Strait of Hormuz and how many were attacked?' Al Jazeera, 14 April 2026. <https://www.aljazeera.com/news/2026/4/14/how-many-ships-have-passed-the-strait-of-hormuz-and-how-many-were-attacked>
- Bloomberg (2026). 'Iran War: Are We Headed for Another Food Price Crisis?' Bloomberg Opinion, 1 April 2026. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-04-01/iran-war-are-we-headed-for-another-food-price-crisis>

- Buhaug, H. and von Uexkull, N. (2021). 'Vicious circles: Violence, vulnerability, and climate change.' *Annual Review of Environment and Resources*, 46, pp. 545-568. doi: 10.1146/annurev-environ-012220-014708.
- Conker, A. and Hussein, H. (2023). 'The Disruptive Power of Open-Source Water Data: The Case of the Euphrates-Tigris Basin.' *LSE Middle East Centre Blog*, 13 January 2023. <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2023/01/13/the-disruptive-power-of-open-source-water-data-the-case-of-the-euphrates-tigris-basin/>
- Congressional Research Service (CRS) (2026). *Syria: Transition and U.S. Policy*. RL33487, updated 26 February 2026. <https://www.congress.gov/crs-product/RL33487>
- Curtis, Emma, Joely Virzi, and Caitlin Welsh. 2026. "Chokepoint: How the War with Iran Threatens Global Food Security." *Center for Strategic and International Studies*, 11 March 2026. <https://www.csis.org/analysis/chokepoint-how-war-iran-threatens-global-food-security>
- De Schutter, O. (2011). *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food: Mission to Syria*. United Nations Human Rights Council, A/HRC/16/49/Add.2.
- Dinc, P. and Eklund, L. (2024). 'Syrian farmers in the midst of drought and conflict: the causes, patterns, and aftermath of land abandonment and migration.' *Climate and Development*, 16(5), pp. 349-362. doi: 10.1080/17565529.2023.2223600.
- Enab Baladi (2025). 'After the bonus decree... Ministry of Economy announces wheat purchasing price.' 12 June 2025. <https://english.enab-baladi.net/archives/2025/06/after-the-bonus-decree-ministry-of-economy-announces-wheat-purchasing-price/>
- Enab Baladi (2025b). "Turkey: Middle East route through Syria to enter service in 2026." Enab Baladi, 31 October 2025. <https://english.enab-baladi.net/archives/2025/10/turkey-middle-east-route-through-syria-to-enter-service-in-2026/>
- Enab Baladi (2026). *Syria's Agriculture Minister to Enab Baladi: Ministry adopts "smart support".* 2026. <https://english.enabbaladi.net/ar->

chives/2026/03/syrias-agriculture-minister-to-enab-baladi-ministry-adopts-smart-support/

Enab Baladi (2026b). 'Syria's Economy Ministry cuts bread bundle weight, keeps price fixed.' 2026. <https://english.enabbaladi.net/archives/2026/05/syrias-economy-ministry-cuts-bread-bundle-weight-keeps-price-fixed/>

European Commission (2026). "EU opens new chapter in its relations with Syria." European Commission Press Corner, 8 January 2026. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_61

FAO (2025). Syrian Arab Republic: Drought Alert – Widespread crop failure to impact the food security of millions of people due to failed 2024/2025 winter rain. Damascus. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd5629e>

FAO (2026). Remarks by Director-General Qu Dongyu, Ministerial Meeting MED9++ on Food Security and Access to Fertilizers, Rome, 7 May 2026.

Fanack Water (2025). 'The Tigris and Euphrates: Cradle of Civilization Under Pressure.' December 2025. <https://water.fanack.com/tigris-euphrates-water-crisis/>

FEWS NET (2026). *Syria Food Security Outlook, February–September 2026*. February 2026. <https://fewsn.net/middle-east-and-europe/syria/food-security-outlook/february-2026>

Foreign Policy (2026). "The Iran War Is Coming for Your Grocery Bill." Foreign Policy, 24 March 2026. <https://foreignpolicy.com/2026/03/24/iran-war-food-prices-farmers-fertilizer-energy/>

Genç, Özge. 2026. "How Damascus Reclaimed Syria's Northeast, and What Integration Now Means." Middle East Council on Global Affairs, 4 February 2026. https://mecouncil.org/blog_posts/syria-sdf-in-integration-agreement-2026-analysis/

Glauber, J. and Laborde, D. (2026). 'The Iran war: Potential food security impacts.' International Food Policy Research Institute (IFPRI) Blog, March 2026. <https://www.ifpri.org/blog/the-iran-war-potential-food-security-impacts/>

- GRFC (2026). *Global Report on Food Crises 2026*. FAO, WFP and Global Network Against Food Crises, 24 April 2026. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd9424en>
- Jongerden, J. (2022). 'Autonomy as a third mode of ordering: Agriculture and the Kurdish movement in Rojava and North and East Syria.' *Journal of Agrarian Change*, 22(3), pp. 592-607. doi: 10.1111/joac.12449.
- Karam Shaar Advisory (2025). "Subsidy Removal in Syria: Economic Shifts After Assad." Karam Shaar Advisory / Syria in Figures, 28 July 2025. <https://karamshaar.com/syria-in-figures/rethinking-subsidies-in-the-post-assad-era/>
- Levant24 (2026). 'Heavy rains in Syria revive the Ain al-Fijeh spring.' 20 February 2026. <https://levant24.com/news/2026/02/heavy-rains-in-syria-revive-the-ain-al-fijeh-spring/>
- Martínez, J.C. (2020). 'Topological twists in the Syrian conflict: Re-thinking space through bread', *Review of International Studies*, 46(1), pp. 121–136. doi:10.1017/S0260210519000330.
- North Press (2024). 'Turkey's hydropolitics lowers water flows to Syria by 40%.' 15 June 2024. <https://npasyria.com/en/114725/>
- openDemocracy (2021). 'Turkey is reportedly depriving hundreds of thousands of people of water.' 14 June 2021. <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/turkey-reportedly-depriving-hundreds-thousands-people-water/>
- PAX (2025a). Seven Priorities for Addressing Syria's Water Security Challenges in Early Recovery. PAX and Syrians for Truth and Justice, 7 April 2025. <https://paxforpeace.nl/news/priorities-for-addressing-syrias-water-security-challenges-in-early-recovery/>
- PAX (2025b). 'Syria's environmentalists are calling for action on green recovery.' 13 June 2025. <https://paxforpeace.nl/news/syrias-environmentalists-are-calling-for-action-on-green-recovery/>
- Red Cross Red Crescent Climate Centre. 2024. *Syria: Climate Fact Sheet*.
- Reuters (2025). 'Historic drought, wheat shortage to test Syria's new leadership.' 18 August 2025. <https://www.reuters.com/world/middle-east/>

[historic-drought-wheat-shortage-test-syrias-new-leadership-2025-08-18/](#)

Reuters (2025b). “Italy pledges 68 million euros in aid for Syria.” Reuters, 27 March 2025. <https://www.reuters.com/world/italy-pledges-68-million-euros-aid-syria-2025-03-27/>

SANA (2025). ‘Presidential decree grants farmers who deliver wheat crop to Syrian Grain Establishment an incentive bonus of \$130 for every ton.’ Syrian Arab News Agency, 11 June 2025. <https://sana.sy/en/syria/359137/>

SANA (2026). ‘WFP: Relative improvement in food security in Syria; 6.7 million assisted in January.’ Syrian Arab News Agency, 10 March 2026. <https://sana.sy/en/economic/2301687/>

Syria Community Consortium (2025-2026). Drought Assessment Report: Impacts on Agriculture, Livelihoods, and Community Resilience, Nashabiyeh and Hosh Nasri, Rural Damascus, Syria. Danish Refugee Council (DRC), Norwegian Refugee Council (NRC), International Medical Corps (IMC), and Oxfam. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syria-community-consortium-drought-assessment-report-2025-2026-enar>

Syria Report (2025). ‘Chart: Syria’s Annual Barley and Wheat Production (2000-2024).’ <https://syria-report.com/chart-syrias-annual-barley-and-wheat-production-between-2000-and-2024/>

SyriaUntold (2026). ‘Will the rain save us?’ 26 March 2026. <https://syriauntold.com/2026/03/26/will-the-rain-save-us/>

Syrian Ministry of Agriculture (2026). *Wheat production estimates 2025–2026*. Via SANA, 8 May 2026.

UK House of Commons Library (2026). ‘Syria one year after Assad: Forming an interim government.’ Research Briefing CBP-10430, 30 March 2026. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10430/>

UN News (2026). ‘Aid operations strained across Middle East: WFP seeks \$200 million to sustain food assistance.’ 13 March 2026. <https://news.un.org/en/story/2026/03/1167121>

- UNHCR (2026). Middle East Situation CORE – 9 April 2026. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://data.unhcr.org/en/documents/download/121926>
- von der Kammer, R., Dinc, P. and Eklund, L. (2025). The Drought-Migration-Conflict Nexus: Was the Syrian Civil War Really Caused by Climate Change? United Nations University Institute for Water, Environment and Health (UNU-INWEH), Richmond Hill, Ontario, Canada. doi: 10.53328/INR25LER002.
- Werz, M. (2026). ‘The Iran war’s hidden front: Food, water, and fertilizer.’ Council on Foreign Relations, 13 March 2026. <https://www.cfr.org/articles/the-iran-wars-hidden-front-food-water-and-fertilizer>
- WFP (2025). ‘WFP expands and extends its subsidized bread programme across Syria.’ World Food Programme, 16 December 2025. <https://www.wfp.org/news/wfp-expands-and-extends-its-subsidized-bread-programme-across-syria>
- WFP (2026b). ‘WFP delivers life-saving food to families fleeing escalation in Northeast Syria.’ 30 January 2026. <https://www.wfp.org/news/wfp-delivers-live-saving-food-families-fleeing-escalation-northeast-syria>
- WFP (2026c). ‘How the Middle East conflict is fuelling hunger as WFP scales up assistance.’ 12 March 2026. <https://www.wfp.org/stories/how-middle-east-conflict-fuelling-hunger-wfp-scales-assistance>

Azione umanitaria ed economie di guerra

Ronan MacNamara*

Un contesto globale in trasformazione

Nel gennaio di quest'anno l'OCHA delle Nazioni Unite ha pubblicato il suo annuale Global Humanitarian Overview (GHO) – un documento fondamentale per l'intero settore, in cui vengono illustrati i bisogni umanitari stimati, i fabbisogni di finanziamento e i piani di risposta per l'anno in corso (OCHA 2026). L'OCHA chiede 33 miliardi di dollari per assistere 135 milioni di persone nel 2026. Riconoscendo la realpolitik del momento, il GHO ha ridotto il proprio obiettivo rispetto alle 239 milioni di persone che si stima abbiano effettivamente bisogno di assistenza umanitaria quest'anno – ma per le quali non sono disponibili fondi. Questo crollo catastrofico dei finanziamenti umanitari negli ultimi diciotto mesi è la conseguenza di una serie di fattori, tra cui l'ascesa del nazionalismo, del populismo, la sfiducia verso il settore pubblico e un generale sgretolamento dell'ordine internazionale affermatosi dopo la Seconda guerra mondiale.¹

Le crisi della sicurezza alimentare del XXI secolo sono caratterizzate da dinamiche socio-politiche, economiche e militari interconnesse e sovrapposte; dalla contrazione dello spazio umanitario; dal disprezzo per il diritto internazionale umanitario; dall'uso del cibo come arma di guerra; dalla proliferazione di gruppi armati statali e non statali; dalla presa di mira degli operatori umanitari; da un generale indebolimento del sistema multilaterale internazionale; e da una crescente crisi dei finanziamenti. In questo contesto, gli operatori

* Centre for War Studies, University College Dublin.

¹ Ibid.

umanitari lavorano in alcuni degli ambienti più complessi, fragili e difficili del mondo, dove si trovano frequentemente ad affrontare dilemmi umanitari.

In questa era della «post-verità», caratterizzata dalla frammentazione dei media tradizionali e dall'ascesa dei social media, del sensazionalismo e dei «fatti alternativi», gli operatori umanitari si trovano a fare i conti con un livello senza precedenti di controllo e critiche da parte di chi è pronto a dipingere il settore come incompetente, dispendioso o corrotto – o forse tutte e tre le cose insieme. Una delle accuse rivolte alle organizzazioni umanitarie riguarda la loro complicità nella deviazione degli aiuti da parte di attori armati statali e non statali che alimentano i conflitti e le economie di guerra.

In uno spirito di riflessione e trasparenza, questo paper esamina tali accuse e i modi in cui l'aiuto umanitario, nonostante le migliori intenzioni, può alimentare le economie di guerra che perpetuano le stesse crisi che generano i bisogni.

Definizione dei concetti

Per chiarezza espositiva, è necessario introdurre e definire alcuni dei concetti chiave che compaiono in tutto questo Brief. Innanzitutto, l'«humanitarianism» (noto anche come «aiuto/soccorso estero» o «assistenza/aiuto/azione umanitaria») è un concetto sempre più contestato. Come sottolinea lo studioso Hugo Slim (1997): «Il significato preciso delle parole (...) è evaporato negli ultimi anni... nella stessa emergenza un'infermiera della Croce Rossa può usare il termine [umanitario] per descrivere il suo programma medico e un comandante dell'ONU può usare la stessa parola per descrivere raid aerei.» Peter Gill, dal canto suo, apre il suo libro del 2016 sull'umanitarismo con una serie di aneddoti che raccontano come sia un generale statunitense di alto rango sia il presidente russo Vladimir

Putin abbiano definito «umanitarie» le rispettive campagne militari in Siria e in Ucraina (Gill 2016, p. 1). Come spiega Gill: «Oggi tutti sono umanitari. Una parola un tempo usata per descrivere l'assistenza civile a chi soffre a causa di disastri naturali o provocati dall'uomo fornisce ora una rassicurante patina alle azioni di politici e militari. Ciò ha compromesso e messo in pericolo il lavoro degli operatori umanitari...» Questi abusi del termine evidenziano l'importanza di una definizione fin dall'inizio.²

In questo testo, il termine «umanitario» è definito da quattro pilastri fondamentali: si riferisce al lavoro di organizzazioni professionali (1), impegnate nella fornitura di assistenza salvavita (2) in contesti di emergenza (3), e in conformità con i «Principi umanitari» (4). Poiché è difficile definire un termine così diffuso – anche tra i non addetti ai lavori – ma così poco compreso, può essere più utile definire l'azione umanitaria per ciò che non è. Ai fini di questa definizione, il termine esclude tutte le forme di azione militare, l'assistenza allo sviluppo, il diritto internazionale umanitario (DIU – le «regole della guerra»), i diritti umani, il mantenimento/consolidamento della pace, la democratizzazione e il trattamento dei prigionieri di guerra (POW).³

I principi umanitari sono le linee guida etiche e operative fondamentali del settore umanitario: Umanità; Neutralità; Imparzialità e Indipendenza. Il concetto di un insieme di standard etici fondamentali a sostegno dell'azione umanitaria fu codificato per la prima volta nei «Principi fondamentali del Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa» nel 1965 (ICRC 1965). Nati dalle esperienze concrete della perdita di accesso e spazio umanitario in Co-

² Ibid.

³ Questa definizione è simile a quella dell'OCHA nel Glossario dei termini umanitari in relazione alla protezione dei civili nei conflitti armati, Ginevra (2003, p. 13).

rea, Vietnam e Algeria a causa di pregiudizi reali e percepiti, il nuovo modello della Croce Rossa dimostrò che l'adesione coerente a un insieme di valori fondamentali poteva produrre dividendi umanitari significativi nel lungo periodo. Successivamente, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite fece altrettanto e sancisce l'umanità, la neutralità e l'imparzialità come «principi umanitari» dell'ONU nella risoluzione UNGA 46/182 del 1991 ((UN General Assembly 1991). Riconoscendo una lacuna critica nel decennio successivo, un quarto principio, l'«indipendenza», fu aggiunto nella UNGA 58/114 nel 2004 (UN General Assembly 2004). Tutte le principali organizzazioni umanitarie, nonché le agenzie donatrici del mondo, hanno assunto impegni formali e normativi nei confronti dei principi umanitari.

Sebbene i principi umanitari costituiscano il quadro etico dell'azione umanitaria, ognuno di essi rappresenta anche un posizionamento operativo fondamentale per gli operatori umanitari. Una visibile e coerente adesione a ciascun principio consente agli operatori umanitari di costruire fiducia, gestire i rischi politici e ottenere in ultima analisi un accesso sostenibile alle persone bisognose. Sebbene l'adesione ai principi umanitari possa richiedere compromessi e approcci flessibili in funzione dei diversi contesti operativi, essi sono essenziali per sostenere il lavoro umanitario, in particolare nelle emergenze complesse, dove nasce la stragrande maggioranza dei bisogni umanitari e di sicurezza alimentare.

Infine, la Conflict Sensitivity – un concetto politico relativamente recente direttamente correlato all'impatto degli operatori umanitari sulle economie di guerra – si riferisce alla capacità di un'agenzia umanitaria di: 1) comprendere il contesto in cui opera; 2) comprendere tutte le interazioni tra i propri interventi e quel contesto, compresi gli impatti non intenzionali; 3) utilizzare queste conoscenze per ridurre al minimo gli impatti negativi sulle dinamiche di conflitto e

massimizzare gli impatti positivi sulla pace e la coesione sociale. Così come i principi umanitari sono nati dalle esperienze acquisite durante la Guerra fredda, la conflict sensitivity è nata dal principio del «do no harm» («non nuocere») a seguito di una serie di operazioni umanitarie controverse degli anni Novanta, all'indomani della Guerra fredda (Anderson 1999).

L'azione umanitaria nelle emergenze complesse

Il conflitto è, di gran lunga, il principale motore della fame globale e il suo impatto è in costante crescita. Nel 2024, l'84% di tutte le persone che affrontavano un'insicurezza alimentare acuta (IPC fase 3 o superiore) viveva in contesti colpiti da conflitti. Ciò corrispondeva a oltre 246 milioni di persone, compreso quasi il 90% di quelle in IPC 4 e la totalità dei quasi 2 milioni in IPC 5 (carestia) ((FSIN and Global Network Against Food Crises 2025). Va notato che il numero di persone che affrontavano un'insicurezza alimentare catastrofica è più che raddoppiato nel 2024 – passando da 728.500 a quasi 2 milioni – a causa dei conflitti. Inoltre, il numero di paesi che vivono conflitti e insicurezza alimentare acuta è aumentato da 30 nel 2023 a 33 nel 2024. Con le devastanti escalation e i nuovi conflitti a Gaza, in Sudan e in Libano negli ultimi 18 mesi, queste cifre sono ulteriormente aumentate.⁴

L'azione umanitaria non si svolge nel vuoto: i contesti in cui operano gli operatori umanitari sono intrisi di dinamiche sociali, politiche, economiche, etniche, settarie, linguistiche e storiche uniche. Queste dinamiche non solo influenzano la capacità degli operatori umanitari di fornire assistenza di qualità e basata sui principi, ma vengono esse stesse modificate dalle operazioni umanitarie. Pertanto, anche in assenza di un intento politico o militare nelle operazioni umanitarie, ciò

⁴ Ibid.

non significa che tali impatti siano assenti – ed è questo il nodo centrale della conflict sensitivity. In molte emergenze complesse, governi, attori non statali e gruppi armati cercano di strumentalizzare sia la fame sia le risposte umanitarie a loro vantaggio. Ciò crea un rischio enorme che l'azione umanitaria alimenti le «economie di guerra», o diventi persino un'arma di guerra o di punizione per controllare persone e territori, consolidare la legittimità, forzare gli sfollamenti o addirittura effettuare pulizie etniche di interi territori.

I profitti derivanti dalla manipolazione o dalla deviazione degli aiuti umanitari possono diventare anche una risorsa importante per le parti in conflitto, altrimenti prive di fonti di reddito, consentendo loro di sostenere i propri sforzi bellici. Questa critica è da tempo sviluppata nella letteratura sugli effetti politici non intenzionali dell'azione umanitaria e dei soccorsi di emergenza (Terry 2002; Anderson 1999; Keen 2008; De Waal 1997). Un'azione umanitaria mal pianificata e non sensibile al conflitto può quindi, involontariamente, esacerbare le tensioni sociali o addirittura prolungare i conflitti (Elayah and Fenttiman 2021). Questo paper esplora in che modo l'assistenza umanitaria possa, involontariamente, sostenere le parti in guerra, e come il settore stia diventando sempre più consapevole di questa dinamica cercando di mitigare tali rischi per agire in modo efficace, basato sui principi e sensibile al conflitto.

Economie di guerra

Con «economia di guerra» si intende il sistema di produzione, mobilitazione e allocazione delle risorse necessarie a sostenere la violenza su larga scala e organizzata (Le Billon 2005). Mentre gli stati che si mobilitano per un conflitto possono sfruttare l'economia regolare del paese, gli attori non statali devono spesso fare affidamento sul commercio illecito, in particolare delle cosiddette «risorse di conflitto», per finan-

ziare i propri sforzi bellici. Gli esempi più noti di risorse di conflitto includono: minerali (petrolio, gas naturale, minerali delle terre rare, ecc.), pietre preziose, droga, armi, legnami pregiati, antichità, ecc. In molti contesti in cui operano gli umanitari, vari attori statali e non statali competono non solo per il potere e il territorio, ma anche per i mezzi economici necessari a sostenere le proprie capacità militari. In quanto fonte di beni preziosi e scarsi in contesti instabili, le operazioni umanitarie possono facilmente essere coinvolte nelle economie di guerra (Elayah and Fenttman 2021). L'assistenza in natura e in denaro, nonché le spese per i servizi necessari all'erogazione di questi programmi, possono alimentare le dinamiche economiche durante i conflitti in modi difficili da prevedere. Tanto le prove storiche quanto quelle recenti provenienti da tutto il settore suggeriscono che l'assistenza umanitaria è spesso percepita dalle parti in conflitto come una valida fonte di finanziamento (Le Billon 2000; Mercy Corps 2023; Schouten, Matthysen, and Muller 2021). In definitiva, l'intreccio tra assistenza umanitaria ed economie di guerra è una realtà inevitabile nelle emergenze complesse. Comprendere e gestire gli impatti non intenzionali della programmazione umanitaria sulle economie di guerra è fondamentale per un'azione umanitaria efficace e basata sui principi, nonché per proteggere il settore da critiche spesso legittime. Si tratta di una dinamica di cui molte agenzie umanitarie sono consapevoli da tempo e in cui alcune stanno finalmente compiendo progressi significativi.⁵

Come l'azione umanitaria può alimentare le economie di guerra

Sebbene ogni contesto e ogni emergenza complessa siano unici, decenni di esperienza e le ultime prove disponibili nel settore dimostrano che gli operatori umanitari possono contribuire involontariamen-

⁵ Si veda la sezione sulla risposta del WFP, *infra*.

te alle economie di guerra in quattro modi principali: 1) attraverso le loro pratiche di approvvigionamento e spesa; 2) attraverso il pagamento di «tasse» o «commissioni» a checkpoint non ufficiali; 3) attraverso l'impiego di servizi di sicurezza privati (racket di protezione); 4) attraverso il furto o la deviazione delle scorte e/o del denaro umanitario che portano in contesti instabili e impoveriti. Vale quindi la pena esaminare ciascuno di questi aspetti per capire come le agenzie possano meglio mitigare tali impatti negativi delle loro operazioni.

Approvvigionamento e spese operative

Le agenzie umanitarie, in particolare quelle che si occupano di assistenza alimentare, portano risorse significative in contesti impoveriti e instabili, non solo sotto forma di scorte o denaro umanitario, ma anche sotto forma di contratti per l'approvvigionamento, il trasporto/la logistica, la sicurezza, gli affitti, ecc. Quando i fornitori e i venditori hanno legami con le parti in conflitto, ciò può portare a una «dispersione» verso le economie di guerra. Il peso finanziario delle grandi agenzie umanitarie può portare significative opportunità commerciali in contesti altrimenti devastati economicamente, anche per le parti impegnate nel conflitto o con legami con i belligeranti. I proprietari di immobili (per uffici, magazzini, alloggi, terreni, ecc.), i fornitori di servizi finanziari, i trasportatori, i fornitori, ecc. possono tutti ricavare somme considerevoli dalle operazioni umanitarie. Laddove questi soggetti siano legati al conflitto, tale denaro può alla fine contribuire ad alimentare i conflitti stessi a cui le agenzie stanno rispondendo. Preoccupante è il fatto che la frequenza con cui assistiamo a questo fenomeno sembra essere direttamente proporzionale alla frequenza con cui esaminiamo da vicino le catene di approvvigionamento e le procedure di acquisto umanitarie nelle emergenze complesse: più guardiamo, più troviamo.

I recenti impegni delle principali agenzie ad approvvigionarsi localmente – nell’ambito dei loro impegni verso la cosiddetta agenda della «localizzazione» – possono dare una benvenuta spinta all’economia locale e favorire piccoli agricoltori, produttori, commercianti o altri settori vulnerabili. Tuttavia, questo approccio aumenta anche il rischio che gli operatori umanitari contribuiscano involontariamente alle dinamiche di conflitto e alle economie di guerra. È necessaria un’attenta due diligence per verificare i legami dei vari appaltatori con i conflitti. Gli operatori umanitari devono selezionare attentamente i fornitori di servizi per tutte le proprie attività, dai grandi progetti di Cash Based Transfers (CBT) alla fornitura di servizi di catering e pulizia degli uffici. Integrare una dimensione di conflict sensitivity nei processi di due diligence umanitaria per la selezione dei fornitori è essenziale per garantire che le agenzie non acquistino accidentalmente i servizi di gruppi o individui noti per essere coinvolti nel conflitto, mettendo a rischio la loro neutralità, imparzialità e/o indipendenza operativa.

Le pratiche di assunzione delle agenzie umanitarie possono anch’esse alimentare le economie di guerra attraverso salari localmente competitivi in aree con poche opportunità di generare il denaro tanto necessario. Le pratiche di assunzione possono anche rafforzare le divisioni, reclutando involontariamente in modo sproporzionato da certi gruppi rispetto ad altri in aree dove le opportunità di lavoro rappresentano una importante valuta politica e sociale. Organici squilibrati in contesti instabili possono comportare rischi significativi di conflict sensitivity, tra cui quelli relativi all’accettazione da parte della comunità, all’influenza percepita di parte sulle decisioni strategiche e all’incapacità di ascoltare e tenere conto di prospettive diverse.

Esempio: Nel 2024, nel pieno della guerra in Sudan, un’importante agenzia umanitaria delle Nazioni Unite ha avviato diversi esercizi interni di valutazione del rischio sia sui propri principali fornitori di

cereali sia sulle piccole e medie imprese che forniscono l'organizzazione di sementi. Le analisi, supplementari ai normali processi di due diligence, hanno mappato i fornitori chiave ed esaminato eventuali legami con le parti in conflitto, l'economia di guerra, il complesso militare-industriale e le economie illecite. I risultati di questi esercizi sono stati utilizzati per orientare le decisioni in materia di approvvigionamento e per ridurre al minimo i rischi di dispersione verso le economie di guerra.⁶

Tasse e «economie dei checkpoint»

In molte emergenze complesse, agli operatori umanitari vengono addebitate «commissioni» dai governi ospitanti e/o dalle autorità di fatto in cambio dei permessi necessari, delle garanzie di sicurezza e dell'accesso per operare in determinate aree, nonché per il supporto logistico e l'uso di infrastrutture critiche. Queste commissioni non solo possono arricchire funzionari corrotti, ma possono anche alimentare direttamente le economie di guerra, rifornendo i belligeranti e prolungando potenzialmente i conflitti.

I checkpoint sono diventati uno dei principali punti di contatto tra le operazioni umanitarie e le economie di guerra. Le forze di sicurezza statali, i gruppi armati non statali e gli elementi criminali mantengono spesso una presenza sulle vie di trasporto utilizzate dagli operatori umanitari per riscuotere commissioni attraverso un sistema di blocchi stradali e checkpoint – una preoccupazione centrale per l'intero settore umanitario. Un recente studio ha stimato che nel Sud Sudan esiste un checkpoint illegale ogni circa 16 chilometri e che le commissioni pagate ai vari gruppi armati rappresentano oltre il 50% dei costi di trasporto per gli attori umanitari (Schouten, Matthysen, and Muller 2021). In molti casi, queste «tasse» sugli operatori umanitari

⁶ Da interviste con i partecipanti all'esercizio (feb. 2026).

finiscono direttamente ai gruppi armati che sono in primo luogo responsabili dei bisogni umanitari. In altri contesti senza legge e protratti, i soldati/combattenti di vari gruppi armati statali e non statali considerano l'estorsione del traffico un importante supplemento ai loro bassi redditi (Schouten, Matthysen, and Muller 2021; Latif 2023; Elayah and Fenttiman 2021). L'accettazione da parte delle agenzie delle economie dei checkpoint, della tassazione informale e della deviazione strutturata degli aiuti può essere percepita dalla popolazione e dai gruppi locali come un sostegno implicito, o addirittura esplicito, a una delle parti del conflitto. Al tempo stesso, il rifiuto di pagare ai checkpoint può comportare una mancanza di accesso e ridurre la capacità delle agenzie di rispondere all'imperativo umanitario.

Spezzare i cicli di dipendenza che emergono dalla tolleranza prolungata delle economie dei checkpoint è una sfida importante per gli operatori umanitari e richiede investimenti significativi sia nel coordinamento civile-militare (CMCoord) sia nella negoziazione a diversi livelli – dai checkpoint stessi fino ai più alti livelli di diplomazia umanitaria, dove gli stati favorevoli possono esercitare la pressione necessaria sui belligeranti. In uno sviluppo promettente (prima dei recenti licenziamenti), diverse agenzie leader hanno iniziato ad aumentare gli investimenti per sviluppare e trattenere talenti e competenze nelle aree funzionali volte a mitigare il checkpointismo, inclusi il CMCoord, la negoziazione dell'accesso e il rispetto dei principi umanitari.

Esempio: Nel Sud Sudan, dove i checkpoint rappresentano rischi operativi, di sicurezza e di conflict sensitivity di primaria importanza, il WFP ha istituito un apposito Conflict, Security and Access Team (CSAT) che monitora il contesto politico e di sicurezza per garantire che l'ufficio paese (CO) sia costantemente aggiornato sugli ultimi sviluppi militari, politici e sociali. Queste informazioni vengono poi utilizzate per condurre estese negoziazioni sull'accesso con

le varie fazioni, sensibilizzando gli interlocutori sugli obiettivi del WFP, sulle modalità di lavoro e sull'impegno nei confronti dei principi umanitari. In questo modo il CO riesce a mantenere al minimo assoluto il proprio «conto delle tasse» informali in tutto il paese.

Sicurezza e protezione

Come nell'approvvigionamento da altri fornitori, anche il ricorso a fornitori di sicurezza privati è un modo in cui gli operatori umanitari possono involontariamente alimentare le economie di guerra. In contesti in cui regna l'instabilità e lo stato di diritto è venuto meno, gli operatori umanitari possono diventare dipendenti da combinazioni confuse di attori armati per la sicurezza e la protezione necessarie a fornire assistenza salvavita. I contratti per la fornitura di tale sicurezza possono essere molto redditizi e, in contesti instabili, è molto probabile che gli attori in grado di fornire tali servizi abbiano forti legami con il conflitto in corso. Gli operatori umanitari possono quindi non solo finire per compromettere la loro neutralità e indipendenza affidandosi a tali attori, ma anche cadere in un circolo vizioso di dipendenza dai fornitori di sicurezza privati.

Una delle soluzioni più comunemente utilizzate per i checkpoint è il ricorso a scorte armate private, che possono respingere banditi o diversi gruppi armati, o negoziare il passaggio davanti alle forze governative, ecc. Sebbene si tratti di un'opzione allettante e spesso utilizzata per contrastare le economie dei checkpoint, essa può creare dipendenze proprie. In molti contesti, tali accordi di sicurezza privata degenerano rapidamente in veri e propri racket di protezione che possono diventare una fonte di reddito importante per le fazioni in guerra – compresi coloro che altrimenti gestirebbero effettivamente i checkpoint. In sostanza, le agenzie possono finire per pagare non tanto per la protezione di questi gruppi, quanto per il loro accordo a non attaccare gli operatori umanitari o rubare le loro scorte. Senza un'at-

tenta valutazione, gli operatori umanitari possono trovarsi a pagare per la sicurezza fornita dagli stessi gruppi armati che stanno causando la crisi umanitaria (Orbinski 2008). Può emergere uno strano equilibrio per cui agli operatori umanitari è consentito lavorare unicamente perché possano essere tassati, le loro scorte rubate e i loro programmi manipolati.⁷

Esempio: In Somalia, la prolungata insicurezza ha costretto molte agenzie (anche dell'ONU) a pagare fornitori di sicurezza privati locali per scortare il personale da e verso i propri uffici e alloggi protetti e le varie altre «zone sicure». Questo rapporto consolidato tra agenzie umanitarie e fornitori di sicurezza privati persiste dagli anni Novanta e continua ancora oggi (Stoddard, Harmer, and DiDomenico 2009; Norman 2020). È tuttavia ampiamente noto che molti dei gruppi che forniscono questi servizi hanno forti legami con il governo somalo, che è a sua volta una parte in conflitto – creando la pericolosa percezione che le agenzie stiano collaborando con il governo. Dinamiche simili si stanno verificando nel Sahel occidentale e altrove negli ultimi anni. Per attenuare questa impressione, le agenzie cercano di ridurre al minimo l'uso di tali servizi.

Deviazione degli aiuti

Tra tutti i modi in cui le agenzie umanitarie possono involontariamente alimentare le economie di guerra, la deviazione degli aiuti è spesso quella con l'impatto maggiore. Ciò è in gran parte dovuto a una combinazione tra la scala dell'assistenza umanitaria (determinata da bisogni umanitari gravi) e la facilità con cui questa può essere deviata in contesti instabili e senza legge. La storia del settore umanitario è piena di esempi di aiuti umanitari deviati per sostenere gli sforzi bellici dei belligeranti – dal Vietnam e dal Biafra negli anni Sessanta

⁷ Ibid 81.

all'Afghanistan, all'Etiopia, alla Somalia e al Rwanda/RDC negli anni Ottanta e Novanta. Si tratta di una tendenza che continua ancora oggi, con l'assistenza umanitaria regolarmente percepita dai belligeranti come una fonte di finanziamento e di rifornimento valida e affidabile. Mentre i gruppi armati non statali possono rubare le scorte (durante il trasporto o dallo stoccaggio) per rivenderle, o confiscare gli aiuti dopo la distribuzione, le forze governative possono tentare di manipolare le liste dei beneficiari per garantire che i propri sostenitori, o persino le proprie truppe, ricevano assistenza. In alcuni casi, i gruppi armati possono deliberatamente offuscare il confine tra civili e combattenti al fine di beneficiare degli aiuti umanitari.

L'impatto dell'assistenza deviata sulla capacità delle parti in conflitto di perseguire i propri obiettivi bellici è estremamente specifico del contesto. In alcuni casi storici e più recenti, i gruppi armati non statali sono riusciti a convertire con successo gli aiuti devianti o manipolati in una fonte di reddito significativa per portare avanti i propri sforzi bellici. Ciò si verifica spesso nelle crisi di sfollamento, ad esempio, dove gli attori non statali che fuggono attraverso i confini con i rifugiati possono sottrarre l'assistenza fornita a questi ultimi per sostenere i propri compagni che combattono in patria. Lo si è visto molte volte, dall'Afghanistan-Pakistan negli anni Ottanta e dalla RDC-Rwanda negli anni Novanta fino alla Siria-Libano/Giordania/Turchia negli ultimi anni. In alcuni casi, aiuti alimentari umanitari chiaramente contrassegnati sono persino comparsi sui campi di battaglia come parte delle razioni di combattimento.

Esempio: Durante la guerra in Tigray nel 2020-2022, grandi quantità di aiuti del WFP furono deviate dal governo etiope. Il WFP stava involontariamente alimentando l'economia di guerra e agevolando la capacità delle forze governative di perseguire i propri obiettivi bellici. Sebbene la piena portata della deviazione – che spaziava da liste di beneficiari falsificate e gonfiate, ad aiuti sequestrati dopo la distribu-

zione, fino a gruppi armati che si impossessavano fisicamente di interi magazzini di cibo – non sia completamente nota, sembra chiaro che si sia trattato di uno dei furti di aiuti umanitari più grandi e sistematici della storia. In risposta, il WFP ha attuato un Piano di garanzia globale (Global Assurance Plan) completo e a livello aziendale per garantire che le proprie operazioni non siano altrettanto vulnerabili a manipolazioni che portino all'uso militarizzato degli aiuti devianti.⁸

Altrove – un importante programma umanitario di denaro e voucher in Libano al culmine della guerra siriana – si stima che stesse involontariamente pompando tra 600.000 e 800.000 dollari al mese di denaro umanitario deviato in un'economia di guerra illecita dominata da gruppi armati non statali siriani attivamente impegnati nei combattimenti al di là del confine.

Una via d'uscita – La risposta del WFP

I rischi di rimanere coinvolti nelle economie di guerra, alcuni dei quali sono stati evidenziati qui, rappresentano una sfida costante per le agenzie umanitarie. Rispondere all'imperativo umanitario rispettando al contempo i principi umanitari è sempre un equilibrio difficile. Negli ultimi anni, alcune delle principali agenzie del mondo hanno compiuto progressi significativi sia nella comprensione delle proprie interazioni con le economie di guerra sia nell'identificazione e nella mitigazione dei dilemmi umanitari.

Il WFP delle Nazioni Unite offre un recente esempio di tali progressi che vale la pena esaminare più in dettaglio. Il loro approccio in evoluzione alla gestione dei dilemmi inevitabili che emergono nelle emergenze complesse si basa su esperienze passate acquisite con fatica, sull'importanza di una comprensione sfumata dei contesti e su un approccio sensibile al conflitto nella programmazione e nelle operazioni.

⁸ Si veda infra.

Dal 2020, il WFP ha investito nelle proprie capacità di analisi del contesto e di valutazione dei rischi di conflict sensitivity – un passo fondamentale per comprendere come le operazioni interagiscono con le economie di guerra. Questo garantisce che gli interventi per la sicurezza alimentare non inneschino o esacerbino involontariamente le tensioni, ma sfruttino invece le opportunità per contribuire alla coesione sociale e alla pace, in particolare a livello locale (WFP 2023). Consente inoltre di adattare le soluzioni ai rischi specifici che gli uffici paese affrontano nei diversi contesti, evitando approcci aziendali uniformi che potrebbero essere inappropriati in ambienti operativi diversi.

Gli uffici paese (CO) nelle emergenze complesse stanno sempre più scrupolosamente adottando scelte programmatiche basate sui rischi di deviazione e/o dispersione e altri rischi di conflict sensitivity. Ad esempio, in alcuni contesti la distribuzione attraverso la refezione scolastica può presentare rischi minori, mentre in altri i CO possono optare per denaro, assistenza in natura o persino pasti caldi per ridurre al minimo la deviazione, a seconda delle circostanze locali. Il Global Assurance Project (GAP) 2024 del WFP è stato creato specificamente per rispondere ai rischi della deviazione su larga scala degli aiuti, come era stato osservato in diverse grandi emergenze complesse, in particolare in Etiopia nel 2020-2022. Il WFP ha inoltre modificato alcuni dei suoi processi aziendali chiave in varie aree funzionali (approvvigionamento; catena di approvvigionamento; partnership; risorse umane; programmazione; CBT, ecc.) specificamente per garantire che la deviazione e la dispersione nelle economie di guerra siano ridotte al minimo assoluto. Ad esempio, il WFP ha creato un robusto sistema di tracciamento delle merci (Commodity Tracking and FTC Management) che include tracker GPS sui camion per monitorare le consegne (WFP 2025). Il WFP ha inoltre implementato soluzioni per l'ultimo miglio che consentono agli smartphone di raccogliere dati in tempo reale sulla consegna delle

scorte ai partner cooperanti (CP), garantendo un'identificazione precoce della dispersione.⁹

Per contrastare il rischio di deviazione, in particolare nei contesti colpiti da conflitti, le operazioni del WFP seguono una serie di passaggi prescritti importanti nel suo quadro di garanzia aziendale (Corporate Assurance Framework). L'assistenza in denaro, ad esempio, è accompagnata da solide misure di salvaguardia che monitorano ogni dollaro dal momento in cui lascia il conto bancario del WFP al momento in cui raggiunge le mani delle persone assistite. In questo modo, il WFP può rendere conto di ogni dollaro attraverso i propri processi di riconciliazione e tracciamento. Il WFP utilizza anche trasferimenti digitali direttamente sui conti dei beneficiari, anziché denaro fisico, ogni volta che è possibile. Quando il denaro fisico è l'unica opzione, il WFP adotta diverse misure per garantire che i fondi non vengano rubati (ad esempio, l'uso di casseforti e scorte armate per custodire e trasportare il denaro) e collabora strettamente con i partner e le autorità locali per garantire che i siti di distribuzione siano al sicuro dalla minaccia di gruppi armati, furti o estorsioni.

Come per le altre agenzie leader, i sofisticati processi di targeting del WFP, inclusi gli strumenti completi di gestione dell'identità (IDM), contribuiscono a garantire che, sebbene una certa deviazione

⁹ Il GAP 2023 del WFP ha individuato sei aree che richiedono attenzione aziendale al fine di ridurre al minimo la dispersione e la deviazione e garantire che gli aiuti raggiungano sempre e ovunque le persone giuste: Targeting; IDM; Monitoraggio; CFM; Catena di approvvigionamento; e gestione dei CP. Il GAP ha portato ai quattro Global Assurance Standards del WFP, che sono i pilastri dell'approccio aziendale del WFP per limitare la deviazione: 1) Il WFP consulta e ascolta le persone che assiste e ne rispetta la privacy; 2) Il WFP sa chi viene assistito e, alla fine di ogni ciclo, chi ha e chi non ha ricevuto la propria assistenza; 3) Il WFP sa che la propria assistenza in natura è al sicuro e dove si trova – dall'origine alla distribuzione; 4) Il WFP mantiene l'indipendenza operativa.

sia inevitabile, l'assistenza non è *sistematicamente* deviata. In molte operazioni importanti, il monitoraggio post-distribuzione (PDM) completo del WFP è stato adattato per raccogliere specificamente dati direttamente dai beneficiari sulla deviazione e/o dispersione – anche dopo la consegna. Nel complesso, tali PDM confermano che la grande maggioranza delle persone che ricevono assistenza umanitaria nel mondo (in denaro o in natura) la utilizza per soddisfare i propri bisogni primari. Il WFP attua altre misure programmatiche per contrastare il rischio che l'assistenza dispersa alimenti le economie di guerra, tra cui: mantenere i fondi nel conto bancario del WFP il più a lungo possibile prima di trasferirli ai fornitori di servizi finanziari (accuratamente selezionati) per la distribuzione; riconciliare ogni trasferimento, ogni mese; garantire che i fondi non trasferiti con successo vengano immediatamente restituiti al WFP; mantenere contatti stretti e regolari con le comunità, che possono segnalare al WFP dispersioni e deviazioni attraverso meccanismi di feedback comunitario (CFM) di facile utilizzo; e selezionare attentamente i partner internazionali e locali con le competenze e l'esperienza necessarie per riconoscere e prevenire la deviazione ove possibile.

Nonostante queste misure sempre più solide, qualsiasi sistema di distribuzione degli aiuti umanitari è inevitabilmente soggetto a manipolazioni, corruzione, frodi e furti, con rischi che aumentano solo nei contesti altamente instabili. Gli operatori umanitari forniscono reti di sicurezza sociale salvavita in contesti profondamente instabili in cui lo stato di diritto è spesso venuto meno del tutto. Riconoscendo e affrontando questa realtà, il WFP – tra gli altri – ha adottato misure solide per garantire che gli impatti negativi non intenzionali dell'assistenza umanitaria siano ridotti al minimo. La Politica del 2013 sul ruolo del WFP nel consolidamento della pace nei contesti di transizione stabilisce che la conflict sensitivity dovrebbe essere uno standard minimo fondamentale per qualsiasi attività intrapresa dal WFP, rico-

noscendo che «Le modalità con cui viene fornita l'assistenza alimentare possono esacerbare o ridurre le tensioni in una comunità» (WFP 2013). Il piano strategico del WFP 2026-2029, nel frattempo, rende sia la conflict sensitivity sia i principi umanitari «priorità trasversali fondamentali» per tutti i programmi e le operazioni (WFP 2025). Il GAP 2024 e i più recenti sforzi di garanzia del WFP, nel frattempo, contribuiscono a garantire che il WFP rimanga vigile sui diversi rischi che affrontano i propri CO, incluso quello di alimentare le economie di guerra locali in modi diversi e specifici del contesto. In questo modo, il WFP è stato tra i leader nel riconoscere la realtà che l'assistenza umanitaria può alimentare le economie di guerra e fornisce un modello valido per le altre agenzie che affrontano gli stessi rischi.

Progressi interrotti?

Sebbene i recenti progressi del WFP e delle altre agenzie siano indubbiamente incoraggianti, la realtà della catastrofe dei finanziamenti a livello di settore che ha colpito il settore umanitario internazionale negli ultimi diciotto mesi ha fatto sì che questi progressi non solo si siano fermati, ma possano persino essere invertiti man mano che le capacità vengono spietatamente prosciugate. Il ridimensionamento violento che ha svuotato la maggior parte delle principali agenzie di aiuto è stato così improvviso e grave che molte decisioni su quale personale mantenere sono state semplicemente prese sulla base di considerazioni burocratiche e di risorse umane (in particolare sul tipo di contratto) anziché in base ai profili necessari per le priorità strategiche a lungo termine. Avendo perso così tante competenze ed esperienze, proprio nel momento in cui sono più necessarie, c'è il reale pericolo che anche se il settore umanitario riuscisse a ricostruirsi nei prossimi anni, si «riedifichi» a una versione del 2010 di se stesso, invece della versione del 2030, sensibile al conflitto e basata sui principi, di cui c'è bisogno. C'è un'alta probabilità che nei prossimi anni

non solo ci sarà meno azione umanitaria, ma ci sarà anche un'azione umanitaria peggiore. È pertanto responsabilità di chi ha una qualsiasi influenza veicolare messaggi non solo ai donatori, ma anche ai cittadini che li eleggono. La «trasparenza aggressiva» deve essere il motto per contrastare proattivamente i tentativi di emarginare, minare e manipolare il settore umanitario nel momento in cui è più necessario. Le economie di guerra, nel frattempo, continueranno a predare un settore che sta perdendo le proprie capacità di comprendere e mitigare i rischi che affronta nelle emergenze complesse.

Riferimenti bibliografici

- Anderson, Mary B. 1999. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace—or War*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- De Waal, Alex. 1997. *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. Bloomington: Indiana University Press.
- Elayah, Moosa, and Matilda Fentiman. 2021. “Humanitarian Aid and War Economies: The Case of Yemen.” *The Economics of Peace and Security Journal* 16 (1): 52–65. <https://doi.org/10.15355/epsj.16.1.52>.
- FSIN and Global Network Against Food Crises. 2025. *Global Report on Food Crises 2025*. Rome: Food Security Information Network and Global Network Against Food Crises. <https://doi.org/10.71958/wfp130793>.
- Gill, Peter. 2016. *Today We Drop Bombs, Tomorrow We Build Bridges: How Foreign Aid Became a Casualty of War*. London: Zed Books.
- ICRC. 2015. *The Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/4046-the_fundamental_principles_of_the_international_red_cross_and_red_crescent_movement.pdf. Accessed 6 May 2026.
- Keen, David. 2008. *Complex Emergencies*. Cambridge: Polity Press.

- Latif, Lyla. 2023. "Checking in on Tax: The Evolution of Checkpoint Taxation in Afghanistan." SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4519136>.
- Le Billon, Philippe. 2000. *The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know*. Network Paper 33. London: Overseas Development Institute.
- Le Billon, Philippe, ed. 2005. *Geopolitics of Resource Wars: Resource Dependence, Governance and Violence*. London: Frank Cass.
- Mercy Corps. 2023. *Crisis Analysis in Sudan: Supporting Understanding of a Changed Context*. <https://www.mercycorps.org/research-resources/crisis-analysis-sudan-context>.
- Norman, Jethro. 2020. *Private Military and Security Companies and the Political Marketplace in Mogadishu*. Conflict Research Programme. London: London School of Economics and Political Science.
- OCHA. 2003. *Glossary of Humanitarian Terms in Relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*. New York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Policy Development and Studies Branch. https://inec.org/sites/default/files/OCHA_2003_Glossary_of_Humanitarian_Terms_in_relation_to_the_Protection_of_Civilians_in_Armed_Conflict.pdf. Accessed 18 April 2026.
- OCHA. 2025. *Global Humanitarian Overview 2026*. Geneva: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. <https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2026-enesfr>. Accessed 6 May 2026.
- Orbinski, James. 2008. *An Imperfect Offering: Humanitarian Action for the Twenty-First Century*. New York: Walker & Company.
- Schouten, Peer, Ken Matthysen, and Thomas Muller. 2021. *Checkpoint Economy: The Political Economy of Checkpoints in South Sudan, Ten Years after Independence*. Antwerp: IPIS; Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Slim, Hugo. 1997. "Relief Agencies and Moral Standing in War: Principles of Humanity, Neutrality, Impartiality and Solidarity." *Development in Practice* 7 (4): 342–352. <https://doi.org/10.1080/09614529754134>.

- Stoddard, Abby, Adele Harmer, and Victoria DiDomenico. 2009. *Private Security Contracting in Humanitarian Operations*. HPG Policy Brief 33. London: Overseas Development Institute.
- Terry, Fiona. 2002. *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- UN General Assembly. 1991. *Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations*. A/RES/46/182. New York: United Nations. <https://docs.un.org/en/a/res/46/182>. Accessed 22 April 2026.
- UN General Assembly. 2004. *Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations*. A/RES/58/114. New York: United Nations. <https://emergency.unhcr.org/sites/default/files/General%20Assembly%20Resolution%2058-114.pdf>. Accessed 22 April 2026.
- WFP. 2013. *WFP's Role in Peacebuilding in Transition Settings*. WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1. Rome: World Food Programme. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000024807. Accessed 1 May 2026.
- WFP. 2023. *Conflict Sensitivity Mainstreaming Strategy*. Rome: World Food Programme. <https://www.wfp.org/publications/2023-conflict-sensitivity-mainstreaming-strategy>. Accessed 2 May 2026.
- WFP. 2025. *WFP Management Plan 2026–2028*. WFP/EB.2/2025/5-A/1/Rev.2. Rome: World Food Programme. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000169010. Accessed 1 May 2026.
- WFP. 2025. *WFP Strategic Plan 2026–2029*. WFP/EB.2/2025/3-B/1/Rev.1. Rome: World Food Programme. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000169148. Accessed 1 May 2026.



Prodotto presso il Centro Pleiadi
Sezione Officine Grafico-Editoriali – Il Torcoliere
Università di Napoli L'Orientale
finito di stampare nel mese di luglio 2026

ISBN 978-88-6719-380-6



UNIVERSITÀ DI NAPOLI
L'ORIENTALE



edited by
Ruth Hanau Santini



UniorPress
Naples 2026



Università di Napoli L'Orientale

Food sovereignty and food security The increasing weaponisation of food

edited by

Ruth Hanau Santini



UniorPress
Naples 2026

Research Project

Policy Brief Collection realizzata nell'ambito del progetto

«Italy and the International Politics of Food Security» (ITALIM)

funded by the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation

With the support of



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale



UniorPress

Via Nuova Marina, 59 - 80133, Napoli

uniorpress@unior.it

ISBN 978-88-6719-379-0



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution 4.0 International Licence

This volume is realized with the support of the Unit for Analysis, Policy Planning, and Historical Documentation - Directorate General for Political Affairs and International Security of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, in accordance with Article 23 – bis of the Decree of the President of the Italian Republic 18/1967.

The views expressed in this report are solely those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation.

Table of Contents

PIETRO DE MARTIN	
Foreword	5
RUTH HANAU SANTINI	
Introduction	9
GIULIANO MARTINIELLO	
Morocco: cereal and water insecurity since the war in Ukraine	25
MOSTAPHA JOULI	
Tunisia's Food Security at a Crossroads	37
ALI SALAH	
Iraq: Governing Food Security amidst political economy, climate stress, and institutional fragmentation	55
MARTINO TOGNOCCI	
The Weaponization of Food and the Changing Face of Contemporary Warfare: Fractures and Opportunities	73
FORTUNA FINOCCHITO	
Yemen: Food Security and Power Dynamics	89
ANDREA NOVELLIS	
Syria: Food Security and stability in post-Assad transition	105
RONAN MACNAMARA	
Humanitarian Action and War Economies	125

Foreword

Pietro De Martin¹

The research gathered in this volume is the product of the ITALIM project — Italy and the International Politics of Food Security — carried out with the support of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. It constitutes, in my view, a contribution of particular significance: not only for its scientific rigour, but for its capacity to translate academic analysis into instruments directly usable by diplomatic practice.

Food security is no longer — if it ever was — an exclusively humanitarian or technical dimension of international politics. It is a structural variable in relations between states, one capable of conditioning the balance of power, the stability of political systems, and the trajectories of conflicts. The blockade of Ukrainian grain exports in the Black Sea in 2022 produced effects that rippled far beyond the European theatre of war: more than fifty countries — many of them in sub-Saharan Africa and the Middle East — experienced sharp spikes in food prices with direct repercussions on internal political stability. Not a side effect, but a strategic variable.

In this light, the work of ITALIM — which chose to focus on the MENA region, on conflict-affected countries such as Yemen, Syria and Iraq— has operated precisely in the area of greatest tension between these mechanisms. It is there that food interdependencies are most rapidly transformed into political vulnerabilities, and where the choices of decision-makers have the most immediate consequences for populations.

¹ Director of Policy Planning Unit - Directorate-General for Political Affairs and International Security - Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation

The analytical contribution perhaps most relevant to diplomatic practice concerns the distinction — rigorously documented by the ITALIM research — between food insecurity as a collateral effect of war and food weaponisation as a deliberate tactic. This distinction is not merely conceptual: it is the dividing line that separates the territory of humanitarian emergency from that of international legal responsibility.

International Humanitarian Law — in particular Article 54 of the First Additional Protocol to the Geneva Conventions — explicitly prohibits attacks on objects indispensable to the survival of the civilian population, including food resources. UN Security Council Resolution 2417 of 2018 represented a further step, formally linking the use of starvation as a method of warfare to the category of violation of international law. Yet the accountability mechanisms provided for by that Resolution remain largely inadequate. The gap between the norm and its effective application is still very wide. Systematically documenting violations, attributing responsibility to their authors, building the conditions for a political response consistent with the normative framework: this is the work the international community must accomplish, and which Italy can help advance in multilateral settings — beginning with the UN Security Council and the General Assembly.

A second analytical axis of ITALIM deserves particular attention: its refusal to read the food-conflict nexus in a single direction. The prevailing narrative — even in policy debates — tends to examine how conflicts destroy food systems. The ITALIM approach has systematically analysed the reverse direction as well: how acute or chronic food insecurity can trigger or amplify social tensions, political instability, and conflict.

This is not a mechanical nexus; it requires contextualised readings. Food crisis does not automatically produce conflict: it produces fertile ground for escalation, when combined with institutional fragility, inequitable distribution of resources, climate pressures on

water resources, and the inability of the state to respond to shocks. It is in this space — between food crisis and conflict — that armed groups, jihadist organisations and non-state actors operate, exploiting despair as a political resource. This has direct implications for the design of early warning instruments: a system that fails to distinguish between food insecurity as a symptom and food insecurity as a driver risks intervening too late, in the wrong place, with the wrong tools.

There is, however, a third dimension of ITALIM's work that is particularly relevant for the prospects of Italian foreign policy: the concept of food not only as a crisis variable to be managed, but as a proactive instrument for conflict prevention and peacebuilding.

If food insecurity can be a driver of conflict, then interventions that strengthen local food systems, that create economic interdependencies between communities in tension, that build shared agricultural cooperation infrastructure, can serve a function of active prevention. Not humanitarian assistance, but structural investment in the resilience of social systems. Not emergency response, but reduction of vulnerability as a long-term policy. This approach is consistent with the logic of the Mattei Plan for Africa, which Italy has adopted as a strategic framework for its engagement with the continent: non-assistentialist cooperation, investment in local capacities, attention to the structural causes of instability.

Italy is not a neutral bystander in the dynamics of global food security. It bears a specific responsibility, arising from a combination of factors that no other country possesses to the same degree. It hosts in Rome the three principal United Nations agencies on food — the FAO, the World Food Programme and IFAD. This is not a merely symbolic fact: it is a concrete lever of influence over the multilateral system of food governance.

On one of the most critical areas at this time, it is worth recalling the Italian co-chairmanship — with Croatian Foreign and European

Foreword

Affairs Minister Gordan Grlić-Radman, in his capacity as rotating President of the MED9 group — to launch in Rome on 7 May 2026 the new “Rome Coalition” on access to fertilisers and food security in the context of the crisis in the Strait of Hormuz. Attended by around forty countries and international organisations, including the Gulf Cooperation Council, the Arab League and UNOPS, the Rome Coalition forms part of the MED9++ framework, aimed at enhancing the role of the wider Mediterranean as a strategic space for dialogue, cooperation and convergence between Europe, the Arab world and the Western Balkans — a format which Minister Tajani has proposed to make permanent.

The findings of ITALIM — the typology of food weaponisation tactics, the critical analysis of the normative gaps in UNSC Resolution 2417, the recommendations for strengthening early warning systems, the foresight scenarios for areas of strategic interest — constitute a concrete instrument used from Italy with clear analytical solidity.

June 2026

Introduction

Ruth Hanau Santini¹

Food security has long occupied a marginal position in international relations scholarship — treated as a humanitarian concern rather than a political one, as an output of development policies rather than an object of geopolitical competition. This collection of policy briefs challenges that framing. It proceeds from the premise that food insecurity in the contemporary Middle East and North Africa is not an unfortunate byproduct of conflict or economic mismanagement, but a structural outcome of specific political, military, and economic arrangements. As Kemmerling, Schetter and Wirkus (2022) put it, there are distinct logics of war and food insecurity that demand analytical attention in their own right — logics that this collection seeks to unpack across a set of cases that together illustrate the multiple faces of the international politics of food security.

Food security is a concept that has evolved considerably since its first formal articulation. Initially, it was understood as resting on four pillars: availability — having sufficient quantities of food; access — sufficient economic resources and market availability; utilization — the capacity to prepare nutritious and healthy diets; and stability in maintaining these three conditions over time (FAO 2002). Over time, additional dimensions were added to these original four, in particular agency and sustainability, and the right to food has been recognized as central to the concept (Clapp et al. 2022). Both the placing of the individual at the centre and the emphasis on sustainability imply that policies and practices in the field of food security must combat structural inequalities,

¹ University of Naples L'Orientale.

injustices, and exclusion from food systems — an approach rooted in human rights that runs through all six dimensions of food security (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition 2022). This evolution reflects a broader recognition that food security cannot be reduced to the individual impact of the supply-demand dynamics, but must engage with the political and social conditions under which people are able to exercise meaningful control over food systems. Alongside food security, and often in productive tension with it, the concept of food sovereignty — developed by La Via Campesina and brought to global attention at the 1996 World Food Summit — insists on the right of peoples and countries to define their own agricultural and food policies (Islam 2022). The differences with respect to food security are significant: food security has an individual ontology and recognizes food as a fundamental human right, but does not set as its objective the defence of the conditions necessary to produce food, and does not ask who produces food, through what processes, where, and for which buyers. Food sovereignty, by contrast, takes as its starting point not the individual but local communities, considered as primary actors in the struggle against poverty and hunger, with a prescriptive vision that demands agrarian reform, collective land management, and the defence of farmers' rights to use, protect, and exchange seeds (Via Campesina 2021). If food security is concentrated on responding to humanitarian and food emergencies — “saving lives, changing lives”, in the motto of the World Food Programme — food sovereignty shifts attention to the transformation of the economy and the relations between states and citizens, as well as between food-exporting and food-importing states at the international level (Hanau Santini 2024). The ambition of global transformation — economic and social — that underpins the concept of food sovereignty limits its direct applicability on the part of individual governments and international organizations; it is the notion of food security, which starts from an analysis of what

exists and on the basis of data identifies priorities and suggests modes of intervention, that has more successfully lent itself to practical application by international humanitarian actors. Several contributions to this collection engage precisely with this tension, examining cases in which the dominant food security framework has obscured structural dependencies and political choices that a sovereignty lens renders visible. As Jouili and Elloumi (2023) have shown in their analysis of the Maghreb, the result of decades of export-oriented agricultural policy framed in the language of food security has been not greater resilience but deeper structural dependence on international food regimes and their associated power and accumulation structures.

Conflicts, economic crises, and extreme climate events are widely recognized as the principal drivers of food crises — and, crucially, the more they interact with one another, the more severe the crisis. It is important to stress, however, that food crises rarely manifest in the presence of a single shock. They are typically the product of multiple, mutually reinforcing drivers, whose effects interact with one another against a backdrop of pre-existing conditions — poverty, structural weaknesses — that compound their impact. Since at least 2020, conflict and insecurity have been identified as the single largest driver of food crises worldwide (Shemyakina 2022; Delgado and Tschunkert 2022; Anderson et al. 2021). Yet even this finding requires qualification: not all conflicts generate food insecurity, and not all do so in the same way. Much depends on how violence interacts with food systems in a given territory, on the duration of a conflict, on the existence or otherwise of cycles of violence in that territory, and on a range of other factors on which both academic and policy literature continues to work (Hanau Santini 2026). What can be said with confidence is that the main pathways through which armed conflict triggers food insecurity are at least four: the destruction and disruption of food systems, including damage to land, crops,

livestock, infrastructure, markets and transport, which reduces production, access and availability of food resources (Kafando and Sakurai 2024; Muhyie et al. 2025); displacement, which undermines livelihoods and strains host communities' own food security (Brück and d'Errico 2019; George and Adelaja 2022); income and livelihood shocks that reduce household consumption (Weldegiargis et al. 2023); and the weaponization of food assets by state and non-state armed groups (Halmaghi et al. 2023; Messer and Cohen 2024). When it comes to food insecurity as a trigger for rebellion and violent action, the literature has identified increases in food insecurity as a potential source of grievance motivating participation in armed conflict, highlighting however that such effects are context-dependent (Ripamonti et al. 2024), while global spatial analyses have found that price and availability shocks can act as a “threat multiplier” for instability (Delgado and Tschunkert 2022; Agboklou et al. 2025).

The region covered by this collection encompasses, broadly speaking, two categories of vulnerability that it is worth distinguishing at the outset. The first comprises countries in, or emerging from, prolonged and destructive conflicts, where food security depends substantially on external humanitarian assistance, and where any further shock — economic, climatic, or military — can rapidly increase the risk of malnutrition and famine. Yemen is the primary example examined in this volume, alongside Syria, whose post-Assad transition has opened a new and uncertain chapter in which food has emerged as a central arena of governing authority. The second category comprises middle-income countries with limited agricultural sectors, dependent on food imports and lacking sufficient energy resources to offset food inflation. These are countries that, while very rarely at risk of famine, are vulnerable to fluctuations in international markets and may see protests and unrest linked to the erosion of consumers' purchasing power when food prices rise, especially in cases where

food and energy subsidies do not exist or are cut in tandem with inflationary increases (Hanau Santini 2024). The structural dependence of these economies on a concentrated and highly speculative global food market amplifies price volatility and heightens their exposure to food crises and external shocks (Clapp 2023). It is worth recalling in this context that the food price shocks of 2010–2011, when the cost of many basic goods rose sharply, were not incidental to the protest movements that swept the region during the Arab uprisings. In some of these cases the revolts remained peaceful and led to regime change; in others the change came through the intervention of external actors; in others the revolts were co-opted; and in others they generated internationalized civil wars. The political consequences of food price inflation are not, in other words, a marginal concern for the study of international relations in this region — they are constitutive of it. Tunisia and Morocco, both examined in this collection, occupy this second category: both have been repeatedly exposed to the political consequences of food price volatility, and both are navigating the difficult politics of subsidy reform under conditions of constrained fiscal space and heightened social sensitivity. Iraq represents a case that sits between these two categories: a country that has relied on governance-based mechanisms — above all a state-managed food distribution system financed by oil revenues — to maintain a degree of food access in the aftermath of prolonged conflict, but whose model is under mounting structural strain from climate stress, institutional fragmentation, and geopolitical shocks.

The contributions focused on Tunisia and Morocco approach food security from a structural perspective, examining how import dependency and the politics of subsidy shape both domestic political economies and these countries' positioning within the broader international food system. Global agri-food value chains have become increasingly complex in recent decades, organized through just-in-

time distribution systems that depend entirely on functioning transport infrastructure, require enormous quantities of land, water, and fossil energy, and rely on regulatory frameworks to guarantee food safety and quality (Taherzadeh, Bithell and Richards 2021). The vulnerability resides in the fact that if even one of the components of these chains is disrupted, the entire process is negatively impacted. Moreover, the highly context-specific nature of each phase of the chain makes the dynamics of the chain itself difficult to predict when external negative factors intervene. It is also important to stress how the different impact of some of these factors, depending on context, reveals some of the deep inequalities present in the current global food system, as the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2023) has documented in its report on reducing inequalities for food security and nutrition. Countries that carry high levels of external debt, that have seen their fiscal space reduced by the combination of post-pandemic contraction and the monetary tightening that followed, and that depend on imports for basic staple cereals have found themselves facing not only reduced food supply but also higher costs to finance those imports — with less foreign currency available and higher refinancing costs that further crowd out the social spending needed to protect the most vulnerable segments of their populations. As Riachi and Martiniello (2023) have argued in their analysis of the Middle East and North Africa under global food regimes, what appears as a series of conjunctural crises is better understood as the product of manufactured regional vulnerabilities embedded in the structural subordination of these economies to international food regimes. For the most vulnerable and net food-importing countries, the reduction or absence of cereal imports and the consequent increase in the cost of importing wheat and other basic food commodities of first necessity have brought about rising levels of food insecurity, new social tensions, and an increase in socio-

political instability — a pattern with which, as this collection documents, both Tunisia and Morocco are intimately familiar.

The weaponization of food — the deliberate use of hunger as a tool of political and military coercion — is a dimension that has received growing normative and scholarly attention, crystallized in UN Security Council Resolution 2417, adopted in 2018, on the use of starvation as a weapon of war. The subtraction of food as a tool of war has been documented in many conflict contexts, from Syria to Yemen to South Sudan, and has been examined through the lens of international criminal law in particular by Lander and Richards (2019) and in the broader context of food politics more recently by Messer and Cohen (2024). To qualify as a war crime, starvation must meet key conditions: it must have occurred in the context of armed conflict; the perpetrator must have deprived civilians of objects considered indispensable for survival; and must have done so with the intention of starving them as a method of warfare. This is, deliberately, a restrictive definition — one that does not cover the great majority of violent events that cause food insecurity and whose understanding often requires careful empirical analysis of the individual case. What is certain, however, is that there exists a strong causal relationship between forced displacement and food insecurity. The emptying of entire villages, the flight of millions of people from zones characterized by violent confrontations, the siege of settlements and the inaccessibility of entire areas imposed by armed groups to exercise control over local populations — all of this has entailed the abandonment of agricultural land or, in other cases, severe difficulties of access to that land (ACLED 2023). More broadly, the weaponization of food takes forms that do not always rise to the formal threshold of a war crime but are nonetheless consequential: the manipulation of import controls, the taxation of humanitarian supply chains, the strategic obstruction of aid deliveries, and the

systematic destruction of agricultural infrastructure all constitute forms of what one might call the politics of food in war — practices that shape civilian survival and political authority in ways that persist long after active hostilities have subsided.

The contributions gathered in this collection reflect both the analytical breadth of this field and the diversity of the cases that the MENA region currently presents. Giuliano Martiniello's brief on Morocco examines the political roots of cereal and water insecurity, arguing that vulnerability stems not primarily from ecological scarcity or market disruptions but from longer-term agrarian transformations: specifically the export-oriented agricultural policies embodied in the Green Morocco Plan and the Green Generation strategy, which have progressively reduced the productive space available for cereals, deepened import dependence, and intensified water stress through irrigation subsidies and the expansion of water-intensive monocultures. Mustapha Jouili's contribution on Tunisia traces a structurally analogous trajectory: since the liberalization reforms of the 1980s, agricultural policy has progressively prioritized export crops at the expense of staple food production, deepening the country's exposure to global price volatility, currency depreciation, and rising input costs, while climate change and resource depletion further constrain domestic agricultural resilience (Elloumi 2018; Jouili and Elloumi 2023). Both briefs make the case that food security cannot be addressed without repoliticizing the debate and confronting the structural choices that have produced import dependency in the first place. Moving to the Middle East, Salah's analysis examines the dynamic of the Iraqi relationship between food systems and political power. His Brief on Iraq argues that food security has depended primarily on governance-based responses — above all the Public Distribution System, financed by oil revenues — rather than on agricultural self-sufficiency (Woertz 2017), and

that this model is under mounting structural strain from climate stress, institutional fragmentation between the federal government and the Kurdistan Regional Government, and the geopolitical shocks generated by ongoing regional conflict, including the disruption of trade routes through the Strait of Hormuz documented by UNCTAD (2026).

Building on the work of de Waal (2024) on famine and humanitarian crisis and of Colombo (2025) on the deregulation of warfare, Martino Tognocchi examines the structural and enabling conditions — legal, political, economic, and institutional — that make the weaponization of food conceivable and operational even in such environments. The remaining Briefs look at food in post-conflict settings -focusing in particular on Yemen and Syria-, inquiring to what extent food can be de-weaponised and go back to being a natural resource for development. Fortuna Finocchito's brief on post-ceasefire Yemen documents how hunger has become embedded in the political and military strategies of the Houthis movement and the Internationally Recognised Government. Both actors have relied on the manipulation of water and agricultural infrastructure, blockades and inspection regimes, and the entrenchment of a dual currency and dual food system, whose effects on purchasing power continue to generate acute food insecurity even in the post-informal ceasefire setting. Finally, Andrea Novellis examines food security as one of the decisive arenas of Syria's post-Assad transition, arguing — in dialogue with Martínez (2020) on the political topology of bread in the Syrian conflict and Jongerden (2022) on autonomous food governance in the northeast — that control over grain procurement, bread distribution, and water infrastructure is a central test of governing capacity and political legitimacy, and that the compounding of climate stress, administrative fragmentation, import dependence, and regional shocks creates a set

of converging vulnerabilities whose management will shape the trajectory of the transition itself.

This collection emerges from the ITALIM research project — Italy and the International Politics of Food Security — funded by the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. Italy's engagement with food security as a dimension of its foreign policy has deepened considerably in recent years. In diplomatic terms, since 2021 Italy has had a Special Envoy for Food Security — a career ambassador whose role encompasses liaison with the Rome-based UN agencies that deal with food security, the organisation of and participation in thematic summits, and more generally a sustained attention dedicated to a theme that cuts across Italy's relations with many countries of the global South. Italy increasingly recognizes food security as a strategic priority — one whose deterioration in the extended Mediterranean neighbourhood has direct consequences for European and Italian stability. Several Italian governments in recent years have recognized a growing importance both to the theme of food security and to the centrality of a region whose demographic growth, current and projected, will have a fundamental bearing on global political and social balances — and the policy briefs gathered here are intended to contribute to that broader effort: to translate research into policy-relevant analysis, and to bring the complexity of food security as a political phenomenon into dialogue with the practical concerns of the policymakers and practitioners who must navigate it.

The cases vary in their geographic scope and in the severity of the conditions they document — from the structural dependencies of food-importing states in North Africa to the conflict-driven food crises of Yemen and Syria and the governance-mediated fragility of Iraq. What unites them is a shared analytical commitment: to treat food not as a background condition of political life, but as a

foreground political issue in its own right, shaped by — and in turn shaping — the distribution of power within and between states in the contemporary Middle East and North Africa.

References

- Agboklou, K., Özkan, B., and Gujrati, R. (2025). Geopolitical instability and the challenge of achieving zero hunger: The impact of the Russo–Ukrainian war on global food security. *Journal of Sustainable Institutional Management*, 12. <https://doi.org/10.37497/jsim.v12.id177.2025>
- Anderson, W., Taylor, C., McDermid, S., Ilboudo-Nébié, E., Seager, R., Schlenker, W., Cottier, F., De Sherbinin, A., Mendeloff, D., and Markey, K. (2021). Violent conflict exacerbated drought-related food insecurity between 2009 and 2019 in sub-Saharan Africa. *Nature Food*, 2, 603–615. <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00327-4>
- Ben Hassen, T. and El Bilali, H. (2019). Food security in the Gulf Cooperation Council Countries: challenges and prospects. *Journal of Food Security*, 7(5), 159–169. <https://doi.org/10.12691/jfs-7-5-2>
- Brück, T. and d’Errico, M. (2019). Food security and violent conflict: Introduction to the special issue. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.01.007>
- Bush, R. and Martiniello, G. (2017). Food riots and protest: agrarian modernization and structural crises. *World Development*, 91, 193–207.
- Clapp, J. (2023). Concentration and crises: exploring the deep roots of vulnerability in the global industrial food system. *The Journal of Peasant Studies*, 50(1), 1–25. <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2129013>
- Clapp, J., Moseley, W.G., Burlingame, B. and Termine, P. (2022). Viewpoint: The case for a six-dimensional food security framework. *Food Policy*, 106, 102–164. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102164>
- Colombo, A. (2025). *Il suicidio della pace: perché l’ordine internazionale liberale ha fallito (1989–2024)*. Raffaello Cortina editore.

- Delgado, C. and Tschunkert, K. (2022). Food security in conflict and peacebuilding settings: Beyond a humanitarian concern. *Pathways to Peace and Security*. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2022-2-38-61>
- de Waal, A. (2024). Famine in Gaza: An example of the global humanitarian crisis. *The American Journal of Clinical Nutrition*.
- Elloumi, M. (2018). *Tunisie: Agriculture, le développement compromis*. Editions NRVANA.
- FAO. (2002). *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rome: FAO.
- FAO. (1996). *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. World Food Summit 13–17 November 1996. Rome: FAO.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Fiandrino, S., Dowd, C., Martini, G., Mejova, Y., Omodei, E., Paolotti, D. and Tizzani, M. (2023). Impact of food-related conflicts on self-reported food insecurity. *Frontiers in Sustainable Food Systems*. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2023.1239992>
- George, J. and Adelaja, A. (2022). Armed conflicts, forced displacement and food security in host communities. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105991>
- Global Network Against Food Crises. (2025). *Global Report on Food Crises 2025: September Update*. <https://www.fightfoodcrises.net>
- Halmaghi, E., Cîrdei, A. and Metea, I. (2023). Food security and armed conflicts. *Land Forces Academy Review*, 28, 329–337. <https://doi.org/10.2478/raft-2023-0039>
- Hanau Santini, R. 2024. “L’instabilità globale e l’insicurezza alimentare: diritti, politiche e interesse nazionale”. Approfondimento. Osservatorio di Politica Internazionale. Camera dei Deputati. N. 211. Febbraio, pp. 5-38. [Approfondimento n. 211 \(parlamento.it\)](#)
- Hanau Santini, R. 2026. “Ordini politici frammentati in contesti di conflitto e crisi alimentari”, In: Natalizia, G. and M.M Di Celso (Eds.). *Le sfide*

- transnazionali del Mediterraneo allargato. Geopolitical Brief n.55. Marzo, pp. 83-97. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://geopolitica.info/wp-content/uploads/2026/03/SEC360_GB1-2.pdf
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. (2022). Critical, emerging and enduring issues for food security and nutrition. Rome: FAO. <https://www.fao.org/3/cc1867en/cc1867en.pdf>
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. (2023). Reducing inequalities for food security and nutrition. Report n. 18. Rome: FAO. <https://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/publications/hlpe-18>
- Islam, Mohammed (2022), *Why Nations Fail to Feed the Poor. The politics of food security in Bangladesh*. London: Routledge.
- Jongerden, J. (2022). Autonomy as a third mode of ordering: Agriculture and the Kurdish movement in Rojava and North and East Syria. *Journal of Agrarian Change*, 22(3), 592–607. <https://doi.org/10.1111/joac.12449>
- Jouili, M. and Elloumi, M. (2023). Extraversion versus développement agricole autocentré: Le cas des pays du Maghreb. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 44(3), 410–429.
- Kafando, W. and Sakurai, T. (2024). Armed conflicts and household food insecurity: Effects and mechanisms. *Agricultural Economics*. <https://doi.org/10.1111/agec.12814>
- Kalyvas, S.N. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge University Press.
- Kemmerling, B., Schetter, C. and Wirkus, L. (2022). The logics of war and food (in)security. *Global Food Security*. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2022.100634>
- Lander, B. and Richards, R. (2019). Addressing hunger and starvation in situations of armed conflict: Laying the foundations for peace. *Journal of International Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqz055>
- Martínez, J.C. (2020). Topological twists in the Syrian conflict: Re-thinking space through bread. *Review of International Studies*, 46(1), 121–136. <https://doi.org/10.1017/S0260210519000330>

- Martiniello, G. (Forthcoming). Agrarian modernization, mirages and crises in Morocco.
- Messer, E. and Cohen, M.J. (2024). Food as a weapon. In *Oxford Research Encyclopedia of Food Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780197762530.013.17>
- Muhyie, J., Yayeh, D., Kidanie, S., Metekia, W. and Tilahun, T. (2025). Synthesizing the impact of armed conflicts on food security, livelihoods and social dynamics in Amhara region, Ethiopia. *BMC Nutrition*, 11. <https://doi.org/10.1186/s40795-025-01013-5>
- Mwatana for Human Rights and Global Rights Compliance. (2021). *Starvation Markets: The Use of Starvation by Warring Parties in Yemen*. September.
- Riachi, R. and Martiniello, G. (2023). Manufactured regional crises: The Middle East and North Africa under global food regimes. *Journal of Agrarian Change*, 23(4), 792–810.
- Ripamonti, D., Dowd, C., Patel, R., Gleason, K. and Polzin, S.S. (2024). Non-state armed groups as food system actors in Somalia and Haiti. *Conflict, Security and Development*, 24(4), 339–367. <https://doi.org/10.1080/14678802.2024.2380289>
- Shemyakina, O. (2022). War, conflict, and food insecurity. *Annual Review of Resource Economics*. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-111920-021918>
- Sowers, J. and Weinthal, E. (2021). Humanitarian challenges and the targeting of civilian infrastructure in the Yemen war. *International Affairs*, 97(1).
- Staniland, P. (2012). States, insurgents, and wartime political orders. *Perspectives on Politics*, 10(2), 243–262. <https://doi.org/10.1017/S1537592712000655>
- Taherzadeh, O., Bithell, M. and Richards, K. (2021). Water, energy and land insecurity in global supply chains. *Global Environmental Change*, 67. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102158>
- UNCTAD. (2026). *Strait of Hormuz Disruptions: Implications for Global Trade and Development*. Geneva: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2026d1_en.pdf

- Via Campesina. (2021). Food Sovereignty: A manifesto for the future of our planet. <https://viacampesina.org/en/food-sovereignty-a-manifesto-for-the-future-of-our-planet-la-via-campesina/>
- Weldegiargis, Aregawi Weldegebreal et al. (May 2023). “Armed conflict and household food insecurity: evidence from war-torn Tigray, Ethiopia”. en. In: Conflict and Health 17.1, p. 22. doi: 10.1186/s13031-023-00520-1.
- Woertz, E. (2017). *Oil for Food: The Global Food Crisis and the Middle East*. Oxford University Press.

Morocco: Cereal and Water Insecurity since the war in Ukraine

Giuliano Martiniello¹

Abstract

This policy brief examines the political roots of food and water insecurity in Morocco, challenging explanations that attribute the crisis mainly to population growth, ecological scarcity, or disruptions in global markets. While acknowledging the impact of the Russia-Ukraine war on cereal prices, it argues that Morocco's vulnerability stems primarily from longer-term agrarian transformations, subordinate integration into international food regimes, and export-oriented agricultural policies. The Green Morocco Plan and the Green Generation strategy have promoted high-value and water-intensive crops, reducing the productive space available for cereals and deepening dependence on imports. At the same time, irrigation subsidies and the expansion of monocultures such as watermelons, tomatoes, citrus fruits, avocados, and berries have intensified water stress and generated social conflicts over access to water. The brief therefore shows that food security and water security are mutually reinforcing crises, produced by an agro-extractive model that privileges international competitiveness and private profit over food sovereignty, ecological sustainability, and smallholder farmers. It recommends stronger support for small family farming, restrictions on water-intensive export crops, and investment in agronomic research suited to Morocco's diverse agro-ecological conditions and poorer rural producers. These measures are necessary to reduce import dependence, protect water resources, and repoliticize the debate on food security.

¹ Sciences Po Rabat, Université Internationale de Rabat.

Introduction

The 2023 Russo/Ukrainian war spearheaded a major global food crisis with prices of cereals particularly affected. The geographical areas surrounding the Black Sea in fact contain 30% of the most fertile lands, and Russia and Ukraine are among the leading producers and exporters of soft wheat, barley, oilseeds, and fertilizers. With spiking food prices, substantially higher than the already peaking 2007/2008 global food prices (see Bush and Martiniello 2017), the conflict ran alarm bells especially for those Arab countries with inadequate levels of internal production of cereals and strong dependence on global markets for the satisfaction of higher-than-average levels of cereals consumption (Riachi and Martiniello 2023).

How these effects play out depends hugely on the specific circumstances of countries. Two main factors make a difference: the staples people eat and their origin. Morocco represents a profoundly relevant case study to explore the character of contemporary food crises: with 288 kg of per capita wheat consumption – more than three times higher than the world average - it is ranked among the world's largest consumers and the sixth-largest importer of wheat with 7.5 million metric tons (USDA 2022; Index Mundi 2024).

The country sits at the heart of two food-politics paradoxes. The first relates to the country's export-oriented and market-based political economy model. While Morocco namely has sufficient and ecologically diversified farmland to feed its population, its current agricultural policies have shifted the patterns of land use away from the food needs of its growing urban populations towards the satisfaction of international market demand. The second has to do with the continuation of the cultivation and production of water-intensive crops despite the country's eighth consecutive year of drought. This accentuates the current hydric stress and negatively affects smallholder's access to water.

The Brief is divided into two parts. The next section focuses on cereal food insecurity. It provides a short historical analysis behind the growing food insecurity triggered by neoliberal agricultural policies embodied in the Green Morocco Plan (2008-2020) and Green Generation (2021-2025). The second section focuses on water insecurity and the agro-extractive character of agricultural growth, particularly in reference to the water-intensive nature of export crops.

Cereal Food Insecurity and Export Agriculture

Apart from the specific economic and political war conjuncture, prevailing analyses on Moroccan food insecurity bring together the Malthusian argument of population growth outstripping food production, an ecologically determinist approach pointing to the water-scarce character of the region dominated by arid or semi-arid environments, and disruptions in agriculture and food value chains complicated by corruption and The COVID-19 pandemic. While these analyses provide some elements of reflection, their cumulative result is a depoliticization of the debates on food security (Ferguson 1994) and a-historicization of the socio-economic dynamics of agrarian change (Martiniello 2024). The solution to the crisis is believed to be found in rising levels of productivity, strengthening a trade-oriented and market-liberalizing approach to food security. In this trope, food security becomes increasingly a function of the maximization of production and the optimization of food circulation at a global level. In this way, the notion of food security is translated into a technical concept, shorn of its political content, increasingly individualized at the level of people's purchasing power and caloric intake. In the harmonic world of neoclassical economists no mention is made of structural aspects of the food crisis. Neither is there mention of the hierarchies within the global food system and the dynamics of incorporation of Morocco in international food regimes.

Following the conclusion of World War II, Moroccans' *khobz*—bread—consumption experienced one fundamental and detrimental change: the homogenization of recipes from an assortment of diverse ingredients, such as barley, winter wheat, durum, and seeds, to almost solely soft wheat. The homogenizing trend towards soft wheat is an outcome of Western influence, trade policies, international markets, economic growth and integration. Specifically, the United States' development initiatives—namely the US Food Aid PL480 and the Green Revolution technology transfers—rendered detrimental effects on Moroccan wheat patterns of production, consumption and import, which were further perpetuated and extended by Moroccan post-independence governance. In the 1960s, Morocco was largely self-sufficient, producing more than 80% of the wheat for domestic consumption. This declined over the years under the push of structural adjustment programs and neoliberal agricultural restructuring, and by the turn of the century, on average, only 60% of the total domestic demand for wheat was met. Despite the doubling of its population during the same period, the per capita supply of wheat increased impressively from 138 kg/person in the 1960s to an average of 255 kg/person in the period 2001–2016. Considering the population increase and changing food habits, wheat, and particularly bread, consumption became an even bigger component of food security.

In Morocco, wheat is an important cereal crop that significantly contributes to the livelihoods of farming communities and the national economy. On average for the period 2010–2016, the country produced 5.7 million tons of wheat grain on about 3.2 million ha of land. In 2013, total cereal production accounted for 47% of the agricultural value added. Wheat production alone was worth about USD 850 million, making it the second most important crop after olives.

Overall, in 2020, wheat and barley production decreased by 40–45% as compared to the previous year. At 3.32 million tons, the 2020

cereal production remained 60 percent short of the five-year average and 38 percent below the 2019 harvest. The 2020 harvest has been the third lowest one on record in the last 20 years.

In parallel, in 2022, wheat imports increased to 10.5 million tons, up one-fifth from the previous agricultural year and 30% above the average. The country purchases its soft wheat from the EU and countries around the Black Sea while Canada provides durum wheat. Morocco has revised its normal protectionist policies regarding food imports. The government commonly protects domestic farmers by limiting imports through tariffs that rise and fall depending on the season. Given the intense droughts of the last two years Morocco has instead opted to issue exemptions on these tariffs to support the local food supply. The government has prevented a rise in food prices with actions ranging from import adjustments to providing subsidies for farmers and consumers. Thanks to this, despite declining purchasing power, food prices have remained stable.

Yet, there is a direct causality nexus between the development of the Green Morocco Plan (GMP) and Generation Green and the growth in cereal food insecurity. Funded prevalently through government spending, along with a combination of development finance and bilateral cooperation, particularly with France, the GMP strategy of highly-intensive and export-oriented agriculture had ambitious goals of increasing GDP between 70 and 100 billion Dirhams, raising agricultural export value to nearly 44 billion Dirhams, creating 1.5 million new jobs and improving rural income for nearly 3 million impoverished people, in the following 15-20 years. It also aimed at improving the conditions of food security by narrowing the land areas under cereal cultivation by 20% while increasing its production of 50% (Government of Morocco, 2008).

The shift towards high-value export-oriented crops particularly towards highly remunerative European markets has expanded the

agro-extractivist logic of capitalist agriculture to new domains, thereby reducing available land surface for cereals. After 15 years of implementation, the GMP has strengthened the country's competitive position in the global agricultural value chains as a key exporter of fruits and vegetables, rather than improving national food security. The already alarmingly high levels of imports of soft wheat, durum wheat, barley, and corn have substantially increased between 2015-2020 (see table below) worsening food dependence on international markets for the satisfaction of the basic food needs of its population.

Morocco				
Cereal Production				
	2015-2019 average	2019	2020 estimate	change 2020/2019
	000 tonnes			percent
Wheat	5 868	4 100	2 560	-37.6
Barley	2 099	1 161	640	-44.9
Maize	101	41	50	22.0
Others	99	95	74	-22.4
Total	8 167	5 397	3 324	-38.4

Note: percentage change calculated from unrounded data.
Source: FAO/GIEWS Country Cereal Balance Sheet.

After close data scrutiny, the amount of total farmland dedicated to the main cereals diminished more than the foreseen 20%. Data show that production has been drastically reduced rather than leading to the 50% increase aimed at in the GMP. Conversely, the price of soft wheat, durum wheat, barley and corn calculated in Dirhams per quintal skyrocketed.

Data from FAOSTAT and the Observatoire for Economic Complexity reveal an even more intricate picture. In fact, if we use the same period of reference, 2008-2023, the pattern of agricultural imports

and exports takes a more definite neo-colonial path. The GMP in fact essentially amplified Morocco's dependence on French soft wheat, from 16% of the share of total soft wheat imports to 51%, while the share of Moroccan agricultural exports to France more than doubled in the same period, making the country increasingly import- and export-dependent on the French cereals and markets. In 2023, the country registered astonishing export growth, becoming the world's No. 1 exporter in the world with a share of global export market at 17,5% in leguminous vegetables, shelled or unshelled, fresh or chilled such as peas, beans, favas. Leguminous crops were the 31st most exported product by value out of 1,122 in Morocco, with major agricultural export growth in crops such as tomatoes and melons (to France), cranberries and avocados (to Spain), strawberries and blackberries (towards the Netherlands), citrus fruits (to Russia), reinforcing its full integration in the international food regime and its associated power and accumulation structures (Martiniello, forthcoming).

Agro-Extractivism and Water Insecurity

A key component of the widening processes of food insecurity is chronic hydric stress. The proliferation of water-intensive crops in the last 15-20 years has massively increased the quantities of water extracted from the subsoil, contributing to the lowering of water tables. A key element of the Green Morocco Plan consists in offering Moroccan farmers subsidies for the installation of water irrigation infrastructures and subsidized water consumption contributing to raising the rates of water extraction from the agricultural sector. Twenty years of intensive water use for agricultural exports have contributed to creating very unfavorable ecological effects with water scarcity experienced across regions and among the most disadvantaged social groups. While the government strategy to provide subsidized

water consumption to farmers contributed to the improvement of the international competitiveness of Moroccan agriculture, this has contributed to the dramatic worsening of water availability not only for the agricultural sector but also for human consumption.

Subsidized water consumption has been a key component of agriculture-led economic growth, with the sector becoming by far the main consumer of water with 87% of water quantities dedicated to agriculture. This has generated contentious debates over unequal access to water irrigation depending on class, power and geography, with more spatially remote regions, poorer and less politically-connected farmers being heavily affected.

In particular, the paradigm of ‘virtual water’ created by Tony Allan (2001) allows us to grapple with the quantities of freshwater used to produce food. Developed in the context of the Middle East and North Africa region, it represents the water embedded in commodities such as grain and meat that water-scarce countries are advised to import in order to avoid water-related social conflicts. The Moroccan paradox of exporting huge quantities of fresh water embedded in its water-intensive agricultural crops, clearly elucidates the paradox mentioned in the introduction, representing an important explanation of the persistence of social conflicts over water. In Zagora, for example, this government-supported strategy -which championed watermelon cultivation using groundwater irrigation- has deepened social disparities in access to water: large-scale commercial farmers benefit from it, while residents and traditional smallholders relying on rainwater and aquifers face marginalization. In 2017, chronic water shortages, enduring hours waiting for water barely sufficient for drinking led to the emergence of the ‘thirst protest’, highlighting a sense of humiliation and injustice for the deprivation of the fundamental water rights (Al-Talbi 2017).

The development of intensive irrigated agriculture shows the persistent appeal of the California agricultural dream as a social imaginary

and its naturalization and routinization in Morocco's agrarian modernization policies, a legacy of colonial entanglements (Kuper et al 2023). The promotion of water-intensive monocrops, such as watermelons, tomatoes, oranges, avocados, horticultural products, and berries, along with the widespread increase in the use of inorganic fertilizers, has led to increased soil exhaustion, water depletion and biodiversity loss. In the semi-arid Draa valley in Southern Morocco known for its biodiverse oases offering rich soil for date palms, vegetables and barley, a project to irrigate 3,500 ha for watermelon cultivation had increased water use from 1 million cubic meters in 2000 to 21 million cubic meters in 2019 (Bossenbrok et al 2019). In a similar vein, the boost of tomatoes monocultures in the region of Agadir led to intensive water-use further straining Morocco's already depleting water resources, with water availability falling below 600 cubic meters per capita, signaling severe water stress (Mathez, 2024), with the country heading towards its eighth consecutive year of drought. With a focus on private investments and large-scale agriculture, and an interest in selected agricultural crops, modes of cultivation, water resources, and agro-ecological regions, the PMV reinforces, and mirrors, long-standing social, spatial and ecological inequalities entrenched in the French-inspired colonial division of land between 'Moroc utile' and 'Moroc inutile'. Most agricultural investments which target coastal, fertile, water-rich, or irrigated lands are concentrated in the north-western regions particularly around the trade and infrastructural axis Tangier-Rabat-Casablanca-Agadir, the same routes first drawn by French and Spanish colonizers, and along which post-colonial land, agricultural and water policies were concentrated.

In a sense, the question of water insecurity helps us explore the social and ecological implications of capital-driven agrarian transformations, highlighting the highly uneven impact of these processes of agrarian modernization on different social classes, environments and genders.

Conclusions

This Policy Brief highlighted the dynamics of global food crises and their impact on the national food insecurity of Morocco. Against dominant narratives that interpret the current food-security crises using neo-Malthusian, ecologically determinist and neo-classical economics paradigms, the Brief tried to re-politicize the debate by situating the current food security crisis against the backdrop of expanding neoliberal market-based and export-oriented agricultural policies and its annexed agro-extractivist logic. The Brief also points to the need to historicize the debate on food security calling for a historical analysis of the agrarian and food transformations that occurred during colonial and post-colonial eras. In doing so, it documented the emergence of two interrelated and mutually reinforcing food and water insecurity crises.

Successive Moroccan governments have all defended the economic benefits of the Green Morocco Plan, sacrificing the growing ecological effects of expanding agrarian modernization such as deforestation, soil erosion, water degradation, and biodiversity loss to the altar of private profits and a market- or trade- based vision of food security. It is highly unlikely that the short- and medium-term future will show us anything different from what is already occurring. Actually, it is highly likely that the social dynamics of exclusion and ecological dynamics of deterioration emanating from unregulated groundwater use will continue unabated. The deterioration of internal production of cereals will have to be compensated with growing purchases of cereals abroad, whose rising prices at global levels may have the effect of tightening the fiscal budget of the Moroccan state taking away financial resources from other investments in social services, social welfare, etc. Despite state subsidies protecting consumers from food-commodity prices, high

and oscillating global food prices will likely impact households' food expenditures in the years to come.

Water stress is also likely to persist, given that the policy of subsidized water consumption for farmers represents a key lever, along with the cheapness of agricultural, particularly women, labour in agriculture, of the competition of Moroccan agriculture on the international scale. In this sense, in a context of shrinking provision of water, water will likely remain at the center of clashes between competitive uses: human consumption and agriculture. The government is trying to offer solutions for water provision by multiplying the number of desalination plants, which are however highly energy-intensive and are straining the already constrained state budget.

Key points

1. The Moroccan government should put in place land tenure security measures, production subsidies, state-led food procurement schemes and agricultural extension services to support small-scale family farmers and put them at the center of a program of food and nutritional sovereignty.
2. The country should put an end to uncontrolled water irrigation subsidies and ban the cultivation of water-intensive export crops that have mostly benefited medium- and large-scale farms contributing to the ecological destabilization and water degradation in vulnerable regions.
3. The Moroccan government should invest in agronomic research toward the promotion of ecologically sustainable modes of management of natural resources that fit the agro-ecologically diverse contexts, different socio-economic conditions and needs of poor labouring peasants.

References

- Allan, T. (2001). *The Middle East water question: Hydropolitics and the global economy*. I.B. Tauris.
- Al-Talbi, I (2017). Water shortage in the Maghreb: Morocco's thirst revolution. Goethe Institute, <https://www.goethe.de/prj/ruy/en/dos/wil/21718884.html>
- Bossenbroek, L., Ftouhi, H., Kadiri, Z. and Kuper, M. (2023). Watermelons in the desert in Morocco: Struggles around a groundwater commons-in-the-making. *Water Alternatives* 16(1): 87-107
- Bush, R. and G. Martiniello, (2017). Food riots and protest: agrarian modernization and structural crises, *World Development*, 91, 193-207.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Government of Morocco, 2008. Green Morocco Plan, Ministry of Agriculture and Maritime Fisheries of Morocco, Rabat.
- Martiniello, G. (2024). The politics of the anti-politics machine of agricultural commercialization: Uganda and Tanzania in the Longue Durée. *Globalizations*, <https://doi.org/10.1080/14747731.2024.2400000>
- Martiniello, G. (Forthcoming). Agrarian modernization, mirages and crises in Morocco.
- Mathez A (2024). Endless modernisation: Power and knowledge in the Green Morocco Plan, *Environment and Planning E: Nature and Space*, May.
- Riachi, R. and Martiniello, G. (2023). Manufactured regional crises: The Middle East and North Africa under global food regimes. *Journal of Agrarian Change*, 23, 4: 792-810.
- USDA, (2022). Grain and Feed Annual. Morocco Country Profile. Foreign Agricultural Service.

Tunisia's Food Security at a Crossroads

Mustapha Jouili¹

Abstract

Tunisia's food security has become increasingly fragile under the combined pressure of import dependence, climatic stress, resource depletion, and changing consumption patterns. Since the liberalization reforms of the 1980s, agricultural policy has progressively prioritized export-oriented crops, while domestic staple production, especially cereals and fodder, has weakened. This has deepened Tunisia's exposure to global price volatility, geopolitical shocks, currency depreciation, and rising input costs. At the same time, water scarcity, soil degradation, and climate change are reducing agricultural resilience, with serious implications for rainfed cereal production and livestock systems. Food inflation has further eroded household purchasing power, especially among low-income groups, while dietary shifts away from traditional Mediterranean patterns have increased both health risks and dependence on imported foods. The brief argues that short-term subsidies and administrative controls are insufficient unless paired with structural reforms. It recommends reorienting subsidies and investment toward staple production, strengthening family farming through land, credit, extension services, and sustainable practices, and promoting healthier, locally grounded consumption. These measures are necessary to reduce import dependence, protect vulnerable households, and rebuild Tunisia's food system around resilience rather than short-term market integration.

Introduction

Food security has emerged as one of the most pressing policy challenges in Tunisia since the global food crisis of 2007-2008. During this crisis, soaring global prices led to a sharp increase in the food import bill, inflation in local food prices, and a heavier burden of food subsidies

¹ Faculty of Economics and Management of Nabeul, University of Carthage.

(Akari et Jouili, 2010). The COVID-19 crisis and the Russia–Ukraine war have once again revealed the vulnerability of the Tunisian food system (Jouili et Elloumi 2023). Since 2021, the food situation in Tunisia has deteriorated significantly. The result is an increase in food prices, supply difficulties, and increased food insecurity among vulnerable populations (Del Panta 2025, Ayebe 2024).

Over recent decades, profound transformations in agricultural systems, economic policies, and consumption patterns have reshaped the country's food landscape, generating both opportunities and vulnerabilities. While Tunisia has achieved notable progress in certain agricultural sectors and improved the availability of some food products, its overall food system remains fragile and highly exposed to external and internal shocks.

Since the 1980s, Tunisia has implemented wide-ranging economic reforms centered on market liberalization, trade integration, and export-oriented agricultural strategies. These reforms, reinforced by structural adjustment programs and international trade agreements, have significantly altered production priorities. Agricultural development has increasingly focused on high-value export crops often at the expense of staple food production. Consequently, the country has become increasingly dependent on food imports, particularly for cereals, exposing domestic markets and public finances to international price volatility and geopolitical disruptions.

At the same time, Tunisia's agricultural sector is facing growing environmental constraints. Accelerated depletion of water resources, widespread soil degradation, and the intensification of extreme climatic events have significantly reduced the resilience of farming systems. These environmental pressures intersect with socioeconomic vulnerabilities, notably high food expenditure among low-income households, rising food prices, and persistent inequalities between regions and social groups.

This policy brief examines the structural determinants of food and nutrition security in Tunisia by analyzing the organization of agricultural production and the underlying vulnerabilities linked to trade dependence, resource depletion, and climate change. The relevance of this analysis is heightened by recent global food crises, which have exposed the fragility of international food supply chains and underscored the strategic importance of food sovereignty and domestic production capacity. In this context, strengthening food security is not only an economic and agricultural objective but also a fundamental issue of social stability, public health, and national resilience. By identifying key vulnerabilities and outlining strategic policy priorities, this brief aims to contribute to evidence-based policymaking and informed academic debate on the future of sustainable food systems in Tunisia.

Overview of the food and agricultural system in Tunisia

Understanding Tunisia's food system requires examining agricultural production, land use patterns, and contributions to national food security. This section presents the current state of agriculture, the distribution of cultivated land, and the role of the sector in meeting domestic food needs. It argues that Tunisia's agricultural system is structurally misaligned with national food security objectives. Unequal land distribution and a long-term shift toward export-oriented production have weakened the country's capacity to ensure stable and sufficient domestic food supply, especially for staple products such as cereals.

Agricultural production

Agricultural land represents about 63% of the total area of the country, yet its distribution is highly unequal. More than half of agricultural producers possess less than 5 hectares on average and collectively

occupy only 11% of the total agricultural area. More broadly, 97% of producers manage less than 50 hectares and control 66% of land, while the top 3% hold 34%, and just 1% of farmers control 22% of farmland (MARH, 2006). This disparity stems from the colonial era but has also been shaped by post-independence land policies (Auzary-Schmaltz 2008). Politically, smallholders have historically been ignored by public plans, which tend to prioritize large-scale commercial agriculture aimed at export (Goetz, Hussein, and Thiel 2023; Jouili 2008). This structural imbalance has important implications for food security. Smallholders, who constitute the majority of producers, often lack access to resources, financing, and support services, limiting their productivity and their contribution to domestic food supply. At the same time, the dominance of larger farms reinforces a production model that is less oriented toward staple foods and more toward commercial and export crops (Jouili and Elloumi 2023).

Over the past two decades, the distribution of cultivated land among various crops has changed significantly, with cereal production decreasing from 37% to 28%, while the area dedicated to tree cultivation (arboriculture) increased from 49% to 56%. Legumes declined slightly in importance and the area devoted to animal feed increased. Finally, vegetable production did not change significantly, stabilizing at 4% of the total cultivated area. These shifts reflect a broader reorientation of agricultural policies, since the 1980s, toward export-led growth and high-value crops at the expense of staple food production (Jouili & Elloumi, 2023; Tanchum, 2022). At the same time, cereals have become less attractive to farmers due to price regulation, rising input costs, currency depreciation and high sensitivity to climatic variability, particularly rainfall (Thabet et al. 2024). In contrast, arboriculture offers more stable and often higher returns and is better adapted to semi-arid conditions, making it a preferred strategy for both commercial producers and risk

management. The expansion of fodder crops also reflects the growing role of livestock systems, while the stability of vegetable production is largely constrained by limited irrigation resources (Elloumi, 2018). Overall, these changes illustrate a structural shift away from staple-oriented agriculture toward more commercial and export-oriented production systems, with important implications for Tunisia's food security. While this strategy has generated income opportunities, it has also reduced the relative importance of staple food production, particularly cereals, which are central to the Tunisian diet.

Agriculture currently contributes about 10% of Tunisia's GDP, compared to around 14% in 1990, reflecting a gradual decline in its relative economic weight despite its continued importance for employment and rural livelihoods. The sector is increasingly dominated by livestock (37% of agricultural value) and fruit trees (34%), while cereals account for only 9% over the 2016–2024 period.

Animal production remains a key pillar of the agricultural economy, with meat production averaging around 300,000 tons annually. However, the livestock sector has shown signs of decline in recent years due to rising production costs, particularly the sharp increase in animal feed prices, much of which is imported and therefore sensitive to global price fluctuations and exchange rate depreciation (FAO, 2024; World Bank, 2023). This growing dependence on imported inputs has made the sector more vulnerable to external shocks and has reduced profitability for farmers.

At the same time, cereals—despite representing only 9% of agricultural value—remain central to Tunisia's food system, forming the basis of the national diet. Durum wheat accounts for about 60% of production, followed by barley at around 30%. Yet, cereal production has declined in recent years due to a combination of climatic and policy factors. As a predominantly rainfed activity, cereal production is highly sensitive to rainfall variability, with

frequent droughts leading to sharp fluctuations in yields. In parallel, the gradual withdrawal or weakening of state support to cereal producers, including input subsidies and price incentives, has reduced the attractiveness of cereal cultivation (Elloumi, 2018).

Importantly, the reduction in cereal-cultivated areas has not been offset by significant improvements in productivity. Yield gains have remained limited due to structural constraints such as soil degradation, and water scarcity. As a result, overall cereal production has declined, contributing to a widening gap between domestic supply and demand and reinforcing Tunisia's dependence on imports, particularly for soft wheat and animal feed (Jouili & Elloumi 2023; Tanchum, 2022). This evolution underscores a growing structural imbalance in the agricultural sector, where the declining role of cereals contrasts sharply with their strategic importance for food security.

Food and nutrition security

According to the Global Food Security Index (GFSI), Tunisia is ranked 55th out of 113 countries and 15th out of 57 middle-income countries in 2021 in terms of overall food and nutrition security. This is confirmed by official data and studies that indicate an improvement in the availability levels of most food products since 1985 (ITES 2017). However, these datasets hide the fragility of the country's food and nutrition security which is at risk due to several factors.

National agricultural production covers about 70% of Tunisians' food needs, with this percentage varying depending on the product and exceeding 100% for vegetables and fruits, which has allowed some producers to export surpluses (ITES 2023). However, this depends on the actual quantities consumed, which have begun to decline in recent years due to rising prices and the trend towards increased exports.

Since the mid-1990s, the milk production sector has developed rapidly, with a self-sufficiency rate of over 100 percent. However, this

fragile self-sufficiency, which depends mainly on imported inputs (cows, fodder, etc.), has declined in recent years due to rising production costs resulting from higher import prices and the devaluation of the dinar. Regarding cereals, Tunisia has become increasingly reliant on imports. During the 2016-2024 period, domestic production of cereals covered only 36% of food needs, with the self-sufficiency rate stabilizing at 58% for durum wheat, 8% for soft wheat and 40% for barley.

National agricultural production, in addition to the abandonment of most support and development programs by the state, is gradually threatened by the deterioration of fertility and soil erosion and the decrease in water resources resulting from the exploitation of these resources (Elloumi 2018). The policy of subsidizing exports to the detriment of basic necessities has also accentuated dependence on imports, particularly of cereals, in a context marked by instability, unbridled speculation due to the domination of monopolies and their growing link with financial markets (Jouili et Elloumi 2023)

Despite falling, the percentage of food expenditure in the total expenditure of the Tunisian family remains high, representing on average 30% of (annual) family expenditure and nearly 40% for the lowest income groups. Thus, the cost of food is critical for low-income families. For these families, inflation makes it more difficult to access an adequate and balanced diet. Under the effect of rising world prices and the devaluation of the dinar, the food price index saw cumulative growth of 108.3% between 2015 and the end of 2025. This sharp increase has considerably eroded purchasing power, particularly among poorer households. Beyond its economic impact, this trend carries important social implications: as food becomes less affordable, existing inequalities are exacerbated, increasing social vulnerability and heightening the risk of social tensions. This is particularly significant in Tunisia, where food prices have historically been a sensitive political issue and a key factor in maintaining social stability.

The Tunisian diet (Mediterranean diet) is traditionally based on the consumption of cereals, fresh or dried fruits and vegetables, olive oil, and some animal protein. In the context of globalization, this has undergone changes in recent decades, notably the introduction of more animal products and vegetable oils, especially among urban dwellers. These changes have been accompanied by a deterioration in the health status of the population with the spread of diseases related to an unbalanced diet. According to the World Health Organization (WHO) data, non-communicable diseases account for 82% of deaths in Tunisia. These data reveal that among Tunisians aged over 15 years, 19% have diabetes, 44% have high cholesterol and 36% have high blood pressure, while about 46% of Tunisians are overweight and 10% obese (WHO 2017).

Structural Vulnerabilities of Food Security

Despite Tunisia's achievements in agriculture, structural factors make its food system fragile. This section explores dependence on food imports, natural resource depletion, and climate change risks, demonstrating how these vulnerabilities threaten both food security and nutrition.

Dependence on Food Imports and Global Market Volatility

Until the early 1970s, Tunisia maintained a balanced agricultural trade, occasionally even achieving a surplus. This stability was not sustainable, as deficits emerged, particularly pronounced following the neoliberal shift in the early 1980s. Under pressure from international institutions, Tunisia implemented a Structural Adjustment Program (SAP) in 1986. This program's agricultural component mandated the liberalization of agricultural policies and trade and encouraged specialization based on "comparative advantages." This trajectory was further solidified by ratifying the

WTO agreements in 1994 and signing an association agreement with the European Union in 1995. Within this context, specialization and reliance on the international market have fostered production aimed at export, leading to the neglect of agricultural products primarily consumed locally. Consequently, this policy has promoted the production of specific crops such as olives, dates, citrus fruits, and tomatoes to capitalize on export revenues, often at the expense of essential products like wheat, dairy products, meat, and vegetables (Jouili et Elloumi, 2023).

Although trade liberalization contributed to a certain expansion of agricultural and agri-food exports, this growth remained relatively limited in scale (Jouili, 2023). By contrast, imports increased much more rapidly, recording an average annual growth rate of 11% between 2000 and 2024. As a result, the food trade balance deteriorated significantly: over the period 2008–2024, exports covered only 76% of food imports on average, generating an annual deficit estimated at approximately 781 million dinars—equivalent to 16% of the added value of Tunisia’s agricultural and agri-food sector. This structural imbalance reflects the country’s persistent dependence on external markets, particularly for cereals, with around 50% of cereals for human consumption and 60% of those used for livestock feed being imported (Tanchum, 2022).

Overall, Tunisia remains structurally dependent on a concentrated and highly speculative global food market (Clapp, 2023), amplifying price volatility and heightening exposure to food crises and external shocks. During the 2007–2008 global food crisis, soaring international prices led to a sharp increase in Tunisia’s food import bill, which more than doubled from US\$1.1 billion in 2005 to US\$2.5 billion in 2008—equivalent to about 6% of GDP—driven largely by rising cereal imports (Jouili & Elloumi, 2023). More

recently, the COVID-19 crisis exposed again the fragility of the food system, as supply chain disruptions, economic slowdown, and job losses eroded household purchasing power, especially among low-income groups (Elloumi, 2020). The war between Russia and Ukraine has further intensified these vulnerabilities. With around 53% of its wheat imports sourced from these two countries (Arab Reform Initiative, 2022), Tunisia has faced rising import costs as well as significant disruptions in cereal supply.

Recent geopolitical developments further highlight Tunisia's vulnerability to external shocks. Tensions involving Iran and disruptions in the Strait of Hormuz—a key global trade corridor—have driven up energy prices and disrupted commodity flows, with cascading effects on food systems. Rising energy costs increase transport and production expenses, pushing up global food prices (UNCTAD 2026). For import-dependent countries such as Tunisia, this translates into higher domestic prices, fiscal pressure, and greater food security risks, underscoring the urgency of strengthening domestic resilience.

Natural resources depletion

In the mid-1960s, Tunisia initiated an agricultural modernization policy influenced by the Green Revolution model and aimed to enhance cereal and field crop production. This included intensifying crop rotation, promoting high-yield varieties, and extensively applying industrial inputs such as chemical fertilizers and crop protection products. Additionally, adopting mechanized farming and expanding irrigation systems were integral to this modernization effort. The push for increased agricultural production, based on the Green Revolution model, appears to have reached its limits due to the depletion of the natural resources it relies on, and the negative externalities it causes on the environment.

Water resources have been systematically mobilized since the early years of independence. In the early 1970s, Tunisia embarked on an agro-export strategy, which was reinforced by adopting a structural adjustment programme in 1986 that included the state's retreat and the liberalization of access to water resources. Irrigated land has increased significantly, increasing pressure on water resources. The mobilization rate of water resources rose from 59% in 1990 to 98% in 2015 (Elloumi, 2016). Currently, this rate is 117% for surface water and 120% for groundwater (MAPRH, 2023). This may cause deterioration of water quality because of increased salinity in situ or through seawater intrusion (MARHP, 2023: p. 37). Agriculture, the primary user of mobilized water resources, is therefore increasingly facing resource scarcity and growing competition from other sectors, which, although small, is expanding rapidly and is difficult to curb.

Moreover, with its limited agricultural potential, Tunisia is heavily impacted by land degradation, which affects about 75% of the country's territory (OTEDD, 2020). Water erosion is the primary form of land degradation. Furthermore, 46% of crops are grown on land with limited fertility, and 1.1 million hectares are cultivated on land susceptible to erosion (ITES, 2017). Besides harsh natural conditions, land degradation is also linked to anthropogenic factors, such as unsuitable agricultural practices, expanding certain crops onto inappropriate land, monoculture, overgrazing, and poor irrigation techniques using poor-quality water (Schütze et al., 2025; Elloumi, 2018).

Climate Change risk

Tunisia is increasingly facing risks related to climate change, characterized by rising temperatures, decreasing and increasingly irregular rainfall, and more frequent extreme weather events. Projections by the National Institute of Meteorology (INM),

published in 2018, predicted an increase in average temperatures for Tunisia ranging from 2.1°C to 2.4°C by 2050, and from 4.2°C to 5.2°C by the end of 2100. The same projections expect a decrease in annual precipitation reserves ranging from -1% to -14% in 2050 and from -18% to -27% in 2100.

Compared to 1980-2010, climate change will have a negative impact on yields. For cereals, projections indicate a decline in yield, by 2100, between 14% and 26% for durum wheat, 18% and 33% for soft wheat, and 14% and 32% for barley. For oil olives, projections reveal a decline in yield of between 17% and 61%. Finally, projections for forage production from pastureland show a general downward trend in the future, which will be more pronounced towards the end of the century, with a decline of around 40% (AFD 2021).

Other expected impacts of climate change include a northward shift in bioclimatic zones, an expansion of the Saharan zone, and the near disappearance of the humid zone by 2100. These impacts will result in a significant decrease in the profitability of livestock production and crop yields, particularly in production systems that depend on rainfall (Mhiri 2022). The area devoted to cereals will decrease, with soft wheat being the most affected, with an average decrease of 26%. In turn, areas suitable for olive cultivation are expected to decrease by an average of 14% (AFD 2021). Through its negative impact on yields and production of major crops, climate change can only increase vulnerability to food insecurity and reinforce the country's dependence on the global food market.

Conclusions

Food security in Tunisia stands at a critical crossroads. From less than 15% in 2011, the prevalence rate of severe or moderate food insecurity rose to 18.2% in 2014 and 25.4% in 2023, amounting to about 3

million people (FAO et al. 2024). Furthermore, structural dependence on imports, natural resource depletion and climate vulnerability have combined to create a highly exposed food system. Short-term stabilization efforts through subsidies and administrative controls have preserved social peace but have failed to address underlying vulnerabilities.

Looking ahead to the 2026–2028 period, and assuming current trends persist, Tunisia is likely to remain highly dependent on international markets for staple foods, particularly cereals. Continued exposure to global price volatility, combined with currency depreciation and rising input costs, is expected to maintain pressure on both public finances and household purchasing power. Climate variability is likely to further constrain domestic production, limiting the scope for reducing import dependence in the short term. In this context, food insecurity risks may intensify, particularly among vulnerable populations, while periodic supply disruptions and price spikes could contribute to renewed social tensions. Without significant policy reorientation, the structural vulnerabilities of Tunisia's food system are likely to persist or deepen. This scenario underscores the urgency of structural reforms aimed at strengthening domestic production, reducing import dependence, and enhancing the resilience of Tunisia's food system.

The rehabilitation of family farming is essential to ensuring food security in Tunisia. It requires an overhaul of agricultural policies, increased mobilization of public and private investment, and technical support tailored to local realities. This sector, which accounts for most farms, plays a key role in local production and social stability. Public action should ensure adequate access for family farms to land, inputs, sources of financing, and various agricultural services, and strengthen their technical support, the promotion of sustainable agricultural practices, and the development of short

supply chains. These actions would increase production, strengthen climate resilience, and reduce the country's food dependence.

In Tunisia, the priority given to export crops increases food dependency, as local staple foods are neglected, leading to an increase in imports. Since 1986, agricultural policy has favored “comparative advantages” at the expense of food security and sustainable water use. Climate change and the volatility of global markets exacerbate these vulnerabilities. To build resilience, there is an urgent need to shift production towards cereals and fodder, optimize irrigation, limit imports, and stabilize livestock herds, while reducing dependence on exports. However political constraints, farmer lobbying and interest groups pressure from export crop producers, reliance on export revenues, social risks, and trade agreements and international pressure, hinder any shift toward more resilient agriculture.

The Tunisian diet has shifted toward more animal products, soft wheat, sugar, and pastries, to the detriment of traditional foods. This transition increases dependence on international markets and undermines health and food security, especially in the face of climate change. A return to a local, balanced Mediterranean diet is essential. This requires strong public policies, nutrition education, subsidy reorientation, and adaptation of the agri-food sector to restore health, sustainability, and links with Tunisian food traditions.

Key points

1. Reprioritize staple production by redirecting subsidies and investment toward cereals and fodder, led by the Ministry of Agriculture, accepting reduced short-term export revenues for long-term resilience.
2. Support family farming through improved access to land, credit, extension services, and sustainable practices, involving public

authorities, cooperatives, and local banks, balancing fiscal costs with rural stability.

3. Promote sustainable consumption via nutrition education, subsidy reform, and incentives for local Mediterranean products, engaging health ministries, schools, and agri-food firms, despite resistance from import-dependent sectors.

References

- Agence Française de Développement (AFD), 2021. Identification et évaluation des options d'adaptation au changement climatique. *Contribution aux éléments de la phase préparatoire du processus du plan national d'adaptation (Axe 2), Projet ADAPT'ACTION*.
- Akari, T & Jouili, M, 2010. La transmission des effets de la crise alimentaire sur les dépenses de compensation : Cas de la Tunisie. *AAAE Third Conference/ AEASA 48th Conference, September 19-23, 2010, Cape Town, South Africa*
- Arab Reform Initiative (2022). The impact of the Ukraine war on the Arab region: Food insecurity in an already vulnerable context. <https://www.arab-reform.net/publication/the-impact-of-the-ukraine-war-on-the-arab-region-food-insecurity-in-an-already-vulnerable-context/>
- Auzary-Schmaltz, N. (2008). Le régime foncier tunisien Origines et évolution après l'indépendance. In C. Eberhard (éd.), *Law, land use and the environment: Afro-Indian dialogues*. p 315-330. Institut Français de Pondichéry. <https://doi.org/10.4000/books.ifp.3916>
- Ayeb, H 2024. Sous la globalisation alimentaire néocoloniale, la dépendance. *Diogenes* 2024/3-4 n° 287-288, pages 67 à 84
- Clapp, J. 2023. Concentration and crises: exploring the deep roots of vulnerability in the global industrial food system. *The Journal of Peasant Studies*, 50 (1): 1-25. <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2129013>
- Del Panta, G. 2025. The imperialist roots of Tunisia's food crisis. *Third World Quarterly*, 46(6), 686–702. <https://doi.org/10.1080/01436597.2025.2500574>

- Elloumi, M. 2020. « L'agriculture Tunisienne Face à la Covid-19 : Impacts de la Crise Sanitaire et Perspectives Pour une Agriculture Résiliente. » *Cahiers Agricultures* 29 : 35. [doi:10.1051/cagri/2020032](https://doi.org/10.1051/cagri/2020032)
- Elloumi, M. 2018. Tunisie : Agriculture, le développement compromis. *Collection les chemins de la dignité. Editions NRVANA*
- Elloumi, M. (2016). La gouvernance des eaux souterraines en Tunisie. *IWMI Project Report* (No. 7). *Groundwater Governance in the Arab World*.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO and ESCWA. 2024. Near East and North Africa – Regional Overview of Food Security and Nutrition 2024: Financing the Transformation of Agrifood Systems. Cairo. <https://doi.org/10.4060/cd3550en>
- Goetz, A., Hussein, H., & Thiel, A. 2023. Polycentric governance and agroecological practices in the MENA region: Insights from Lebanon, Morocco and Tunisia. *International Journal of Water Resources Development*. <https://doi.org/10.1080/07900627.2023.2260902>
- Institut Tunisien des Études Stratégiques (ITES).2023. La Sécurité Alimentaire de la Tunisie à l'horizon 2035. ITES, Tunisie
- Institut Tunisien des Études Stratégiques (ITES). 2017. Revue stratégique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Tunisie. ITES, Tunisie
- Jouili, M. 2023. Olive Oil and Water: Moving towards sustainable agricultural trade between the EU and Tunisia. ISSUE BRIEF No1 | September 2023, Transnational Institute, Amsterdam.
- Jouili M, 2008. Ajustement structurel, mondialisation et agriculture familiale en Tunisie. *Thèse de Doctorat, Université de Montpellier1, France*
- Jouili, M., & Elloumi, M. (2023). Extraversion versus développement agricole autocentré : Le cas des pays du Maghreb. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 44(3), 410–429
- Mhiri A, 2022. La Sécurité alimentaire en Tunisie et le défi de l'agriculture tunisienne à accroître durablement sa contribution à l'équilibre de la balance alimentaire du pays. *Communication présentée au Forum Ibn Khaldoun pour le Développement. 6 Septembre 2022.*

- Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche (MARHP). 2023. Rapport national sur le secteur de l'eau, année 2021. *Bureau de la planification et des équilibres hydrauliques*.
- Observatoire Tunisien de l'Environnement et du Développement Durable (OTEDD). 2020. Rapport national sur l'état de l'environnement-2019. [In Arabic].
- Schütze, N., Thiel, A., Buhrow, A., Fouzai, A., & Götz, A. (2025). Soil governance in Tunisia: Analyzing the potentials for agroecology transformations. *Agroecology and Sustainable Food Systems*. <https://doi.org/10.1080/21683565.2025.2456912>
- Tanchum, M. 2022. The fragile state of food security in the Maghreb: Implication of the 2021 cereal grains crisis in Tunisia, Algeria, and Morocco. *Middle East Institute*.
- Thabet. C, Rached. Z, Chebil. A. 2024. Improving agricultural policies to enhance food security in Tunisia: A retrospective and prospective analysis. *New Medit*, VOL. XXIII - N. 3, pp 91-102. <https://doi.org/10.30682/nm2403g>
- UNCTAD 2026. Strait of Hormuz Disruptions Implications for Global Trade and Development. UNCTAD/OSG/T/T/INF. https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2026d1_en.pdf
- World Health Organization (WHO). 2017. *Noncommunicable Diseases (NCD) Country Profiles: Tunisia*. Geneva: WHO.

Iraq: governare la sicurezza alimentare tra economia politica, stress climatico e frammentazione istituzionale

Salah Ali¹

Abstract

This policy brief analyses the political economy of food security in Iraq, arguing that food access is shaped primarily by governance structures rather than domestic agricultural production. Since 2014, Iraq has relied on state-led mechanisms, particularly the Public Distribution System (PDS), supported by oil-financed welfare and import-dependent supply chains to stabilise food access during conflict, economic crises, and global disruptions. While these systems have mitigated immediate risks, they are increasingly strained. Structural dependence on food imports exposes Iraq to global market volatility, while institutional fragmentation between the federal government and the Kurdistan Regional Government weakens policy coordination and implementation. At the same time, climate change, water scarcity, and environmental degradation are constraining agricultural production and undermining rural livelihoods. These pressures are compounded by emerging geopolitical risks, including disruptions to maritime trade routes, which threaten both fiscal stability and food supply chains. Under current conditions, Iraq's food security is likely to remain functional in the short term but increasingly fragile over time, as reliance on oil revenues and external markets persists. Strengthening water governance, improving institutional coordination, and investing in climate-resilient agriculture are essential to enhance long-term resilience and reduce structural vulnerability.

Introduction

Food security is a fundamental component of national stability and economic resilience, particularly in fragile and conflict-affected states

¹ Middle East and North Africa Platform for Religious Freedom and Peacebuilding (MENAP).

such as Iraq. In this context, food security, understood as consistent access to sufficient, safe, and nutritious food across the dimensions of availability, access, utilisation, and stability, depends less on agricultural resource endowments than on the effectiveness of governance mechanisms (WFP, 2024). Political instability, conflict, and institutional challenges, further exacerbated by international sanctions and regime changes, have undermined access to food, making food security governance a central pillar of Iraq's stability and recovery (FAO et al., 2023; IFPRI, 2023; Woertz, 2017).

Despite substantial natural and economic resources, Iraq has not achieved food self-sufficiency. Prolonged conflict, sanctions, restrictive agricultural policies, and declining irrigation capacity have weakened domestic production and increased dependence on food imports (Jongerden et al., 2019; Nadheer, 2024). Recent global shocks, including the COVID-19 pandemic and the Russia–Ukraine war, have further exposed the vulnerabilities of import-dependent food systems by disrupting supply chains and increasing food prices. These pressures have coincided with macroeconomic fragility; in 2020, Iraq's economy contracted by 10.4 per cent due to the combined effects of the pandemic and declining oil prices (World Bank, 2021).

In this context, food security outcomes in Iraq are shaped more by governance structures regulating distribution, financing, and access than by agricultural production alone. Over the past three decades, Iraq has developed a governance framework centred on state-managed food distribution, oil-financed welfare systems, and regulated food imports. The Public Distribution System (PDS), one of the largest food subsidy programmes globally, remains central to ensuring national food access (FEWS NET Targeted Analysis, 2025).

The ISIS conflict (2014–2017) marked a critical turning point for Iraq's food security system. Large-scale displacement, infrastructure

destruction, and supply chain disruptions placed significant strain on governance mechanisms. During this period, the PDS, alongside humanitarian assistance, played a vital role in maintaining food access in affected regions. In the post-conflict period, reconstruction has continued to rely on these systems to address ongoing challenges, including fiscal instability and climate-related shocks such as recurrent drought.

This policy brief argues that Iraq's food security between 2014 and 2024 has depended primarily on governance-based responses to major shocks, including conflict, economic crises, and environmental stress, rather than on agricultural self-sufficiency alone. The analysis is based on qualitative policy assessment, drawing on secondary data from international organisations such as FAO, WFP, FEWS NET, and the World Bank, and focuses on the period from 2014 to 2024, encompassing conflict, recovery, and climate-related disruptions.

Governing Food Access: Institutions, Markets, and Political Incentives

Food security is seen as both a humanitarian concern and a foundation for social and political stability in fragile contexts. In post-ISIS Iraq, rebuilding food governance and restoring supply chains are key elements of recovery. Institutional strength is directly linked to food access. When institutions are weak and food is scarce, risks of displacement, economic vulnerability, and instability grow (WFP, 2024).

Iraq's food security is structurally shaped by persistent dependence on imports, reflecting long-term underperformance in domestic agricultural production relative to national demand. This has created a sustained misalignment between domestic supply and consumption needs. Wheat remains the most critical staple, with annual requirements estimated at 4.5-5 million metric tons, underscoring its centrality to both dietary consumption and the

Public Distribution System (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO GIEWS, 2025). Import dependence is reflected in trade patterns, with food imports rising from US\$10.9 billion in 2018 to US\$14.7 billion in 2023, indicating a compound annual growth rate of approximately 6.2%, based on WTO-derived data reported by Food Iraq (2024). This reliance increases exposure to global market dynamics. Macroeconomic volatility, particularly exchange rate fluctuations, transmits external price shocks into domestic food markets, amplifying inflationary pressures and reducing real purchasing power. Imports accounted for 30.9% of GDP in 2019, reflecting broader structural dependence (World Bank, 2024). Domestic producers remain disadvantaged, facing competition from lower-cost imports, including supply channels from neighbouring economies such as Türkiye and Iran.

These governance mechanisms shape the political economy of food distribution in Iraq. State intervention in grain procurement, food subsidies, and import management reflects the government's interest in maintaining social stability through reliable access to basic commodities. Therefore, food access functions not only as a welfare policy but also as a mechanism of political legitimacy, mitigating risks of social unrest associated with price volatility and economic hardship. In this context, food governance is closely linked to broader fiscal and political priorities within Iraq's oil-financed welfare system.

The key institutional mechanism for ensuring food access is the PDS. Established during the 1990s, the PDS distributes subsidised staples, including wheat flour, rice, sugar, and oil, through nationwide networks. As one of the world's largest food subsidy systems, it serves tens of millions of Iraqis and relies on both domestic production and imports, highlighting the central role of state capacity in ensuring food access.

While the PDS has stabilised food consumption, it faces significant challenges. Economic crises have pressured state budgets

and reduced social protection coverage. This led to an 8-percentage-point drop in the number of households receiving PDS transfers during recent downturns (World Bank, 2021). Households without PDS access, especially those displaced by ISIS or lacking documentation, face higher risks of food insecurity. They must rely more on markets or aid. Beyond food distribution, the government backs local agriculture through procurement and subsidies. The state buys wheat from farmers at guaranteed prices above market rates. Cabinet Decision 249/2016 established procurement prices at 420,000 to 560,000 Iraqi dinars per ton. Farmers participating in national programs receive subsidized inputs, including lower-cost seeds and fertilizer. Broader initiatives also provide loans and subsidies for pesticides, machinery, and irrigation to enhance productivity. Price support policies strongly influence wheat output. In southern provinces, growing one dunam (2,500 m²) of wheat costs 250,000-435,000 dinars. The top government procurement price is about 850,000 dinars per ton. With good conditions, farmers can earn substantial margins. However, these incentives do not always increase productivity and may lead to inefficient use of land and water. This intersection of state and market involvement extends into Iraq's milling sector. In 2019, the government authorised nine private flour mills to import up to 735,000 metric tons of wheat for the production of 72 per cent extraction flour for domestic markets. Imported wheat must meet Iraqi quality standards and enter through the Umm Qasr port. While this policy introduced some private-sector participation in the grain supply chain, wheat imports for the Public Distribution System are still managed by the Ministry of Trade through the Grain Board of Iraq (USDA, 2019).

Complicating these interconnected systems, food governance in Iraq is further challenged by institutional fragmentation between the Iraqi Federal Government (IFG) and the Kurdistan Regional

Government (KRG). Fiscal disputes between Baghdad and Erbil have disrupted coordination on agricultural policy, procurement, and subsidies. Wheat procurement exemplifies how these dynamics affect markets and rural livelihoods.

Northern Iraqi farmers deliver wheat to state silos under the national program managed by the Ministry of Trade. But payment delays and procurement issues have sometimes created tensions between federal and regional authorities. For example, Kirkuk farmers protested payment delays, warning that this could harm their next season (Kurdistan24, 2026). In the Kurdistan Region, large sums meant for wheat deliveries were overdue (Channel8, 2025; Shafaq News, 2024). The Iraqi Prime Minister then ordered 284 billion dinars to be paid to farmers in the Kurdistan Region for delivered wheat (Shafaq News, 2024). Later, negotiations between IFG and the KRG produced new federal funds to resolve payment disputes (Rudaw, 2023).

These events illustrate broader coordination challenges within Iraq's federal system. While federal ministries oversee procurement, the Kurdistan Region administers its own production and rural policies. Consequently, disputes over budgets and timing can disrupt markets and undermine farmer incentives across jurisdictions.

Iraq's food system functions within an oil-dependent political economy, where the interplay among oil revenues, public-sector employment, and welfare systems shapes both institutional and market mechanisms for food access. Oil revenues finance public employment and welfare, thereby enhancing household purchasing power and stabilising food security through institutional mechanisms such as the PDS. However, this reliance exposes food access to fiscal shocks stemming from global oil price fluctuations, underscoring the direct relationship between political incentives, fiscal capacity, and food system stability (World Bank, 2019; Central Bank of Iraq, 2023).

The COVID-19 crisis highlighted this vulnerability, as declining oil revenues led to economic contraction and threatened food welfare mechanisms (World Bank, 2021). As of 2026, escalating regional conflict involving Iran and disruption of maritime traffic through the Strait of Hormuz pose immediate risks to Iraq's food security system. Since early 2026, shipping flows through the strait have been constrained amid military operations (UNCTAD, 2026). Given that around one-fifth of globally traded oil transits this corridor, disruption has contributed to rising oil prices and reduced export flows (Reuters, 2026a). For Iraq, whose fiscal system depends on oil revenues to finance the PDS, these shocks threaten the sustainability of food subsidies (World Bank, 2023; Central Bank of Iraq, 2023). Instability in Gulf shipping routes also risks disrupting grain imports through Umm Qasr Port, Iraq's main gateway for bulk food commodities (USDA, 2024; FAO, 2025). Rising energy and transport costs are increasing import costs and domestic price volatility (UNCTAD, 2026), potentially intensifying pressures on state legitimacy.

Taken together, these governance arrangements demonstrate that food access in Iraq is facilitated by a hybrid system integrating state-managed distribution, agricultural procurement policies, and import-dependent markets, all financed through oil-based fiscal redistribution. The integration of these systems, as discussed above, underscores the complexity and interdependence that shape food security outcomes in Iraq.

Climate Stress, Environmental Degradation, and Agricultural Vulnerability

Climate change and environmental degradation represent critical structural pressures on Iraq's food system. Rising temperatures, desertification, soil degradation, and recurrent drought cycles

increasingly constrain agricultural productivity. Iraq is widely recognised as one of the most climate-vulnerable countries in the Middle East, facing intensifying drought, erratic rainfall, and more frequent extreme weather events (World Bank, 2023; Food and Agriculture Organization, 2025). Warming trends have increased evaporation and reduced soil moisture, amplifying agricultural stress (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022). These pressures are compounded by land degradation and unsustainable land use, which continue to undermine ecosystem capacity and rural livelihoods (Albana, 2023).

Water scarcity presents a particularly significant constraint. Iraq's agriculture depends heavily on the Tigris and Euphrates River systems, with most water flows originating outside national borders. Upstream dam construction in Türkiye, Syria, and Iran, combined with declining rainfall, has significantly reduced water availability (United Nations Economic Commission for Europe, 2024; Nadheer, 2024). Water inflows have declined by up to 40 per cent, with projections of further reductions of up to 60 per cent, placing severe pressure on agricultural production. In response, authorities have restricted irrigation and prioritised essential water use (FEWS NET, 2025). Consequently, Iraq's food security is closely tied to water governance and transboundary hydropolitics, underscoring the need for improved water management and regional cooperation.

In recent years, Iraq has faced a severe multi-year hydrological drought. National water reserves declined from approximately 60 billion cubic meters in 2020 to around 10 billion cubic meters in recent years, placing significant pressure on irrigation systems and agricultural production (FEWS NET Targeted Analysis, 2025). In response, authorities implemented restrictions on water-intensive crops in several regions. For example, rice cultivation was temporarily banned in Najaf province to prioritise drinking water supplies and

crops with lower water requirements (FAO GIEWS, 2025). These measures illustrate the increasing pressure that water scarcity places on agricultural planning and food production. Reduced water availability has required authorities to limit irrigation for water-intensive crops and decrease cultivated areas to preserve drinking water supplies. This situation highlights the tensions between agricultural production and water resource management (FAO GIEWS, 2025; World Bank). These environmental pressures have substantial socio-economic impacts on rural livelihoods. Approximately 30 per cent of Iraq's population lives in rural areas, where farming and agricultural labour are primary sources of income and food access (FEWS NET, 2025). Although agriculture contributes only 3-5 per cent of national GDP, it provides employment for a significant portion of the workforce and is essential for supporting rural households (World Bank, 2019; World Bank, 2020).

Beyond immediate impacts on agricultural output, water scarcity is reshaping long-term land use patterns and rural economic structures across Iraq. Reduced irrigation has forced many farmers to abandon water-intensive crops or leave land uncultivated. In some regions, declining water tables have increased the cost of groundwater extraction, requiring deeper drilling and higher energy use. These rising costs weaken the viability of smallholder agriculture and may accelerate shifts toward less water-intensive livelihoods or greater dependence on urban employment, gradually altering demographic and economic patterns in rural areas. In many agricultural regions, households rely on farming, livestock production, and seasonal labour, heightening vulnerability to climatic variability and economic shocks (WFP, 2024). In northern Iraq, particularly in the Kurdistan Region, agriculture remains a key source of food and income, with smallholders dependent on rain-fed systems vulnerable to drought. Reliance on

government wheat procurement further ties livelihoods to state policy. Declining productivity, driven by drought, soil salinity, and reduced irrigation, has lowered yields (Nadheer, 2024). As incomes fall, households increasingly seek urban livelihoods, putting pressure on labour markets and services (FEWS NET, 2025; World Bank, 2023).

Environmental stress interacts with the legacy of conflict and displacement, particularly among communities affected by the ISIS conflict and subsequent return processes. In many areas, the destruction of agricultural infrastructure and disruption of livelihoods during the conflict have reduced rural communities' capacity to adapt to worsening drought and declining water availability. Many internally displaced persons (IDPs) and returnees continue to face administrative and documentation barriers that impede access to food entitlements and social protection programmes. Registration requirements for the PDS, including civil identification and residency documentation, can delay or restrict access for households relocating across governorates or lacking updated records. Consequently, displaced populations may face heightened risks of food insecurity despite the existence of nationwide food subsidy programmes (NRC, 2024; Phadera et al., 2020; WFP, 2024).

Trends in Iraq's agricultural production reflect the combined influence of environmental stressors and policy incentives, though outcomes vary across spatial and temporal scales. At the sub-national level, evidence from Dhi Qar province indicates a structural shift in cropping patterns over time. Barley production declined from 104,533 tons in 2008 to 6,084 tons in 2023, while wheat production increased over the same period, reflecting state procurement policies and prioritisation of wheat cultivation (Mishbak, 2025; IRIS-AUIS). This illustrates how agricultural policy can reshape local production incentives. At the national level, cereal production remains highly sensitive to climatic variability, particularly fluctuations in rainfall and

water scarcity. FAO and FEWS NET assessments highlight that drought conditions reduce cereal output, especially wheat and barley, while favourable rainfall supports partial recovery. This underscores dependence on interannual climate variability and water availability (FAO GIEWS, 2025; FEWS NET, 2025). Wheat production estimates further show the importance of distinguishing between realised output and projections. The 2024/25 season yielded approximately 6.3 million metric tons, while projections for 2025/26 estimate around 4.5 million metric tons, indicating a potential decline linked to environmental constraints. Differentiating observed and forecasted data is essential for accurate interpretation. Despite fluctuations, domestic production remains below consumption needs, sustaining import dependence. This gap reflects environmental constraints and institutional limitations in productivity and resilience. Increasing climate volatility, declining water availability, and soil degradation are expected to further constrain production and reinforce food security vulnerabilities in Iraq.

Decades of conflict, environmental degradation, policy mismanagement, and market distortions have made it increasingly difficult for farmers to maintain stable production and supply domestic markets (Jongerden et al., 2019). This situation has resulted in continued reliance on imported food commodities. Agricultural imports increased from about US\$2 billion in 1985 to nearly US\$11 billion by 2017. Imported products now constitute a substantial share of domestic food consumption (World Bank, 2020). Additional social factors also influence food security outcomes. For instance, gender inequalities in the labour market affect household income stability and food access. Female labour force participation remains among the world's lowest, and employed women are much more likely to experience unemployment than men (World Bank, 2021). These disparities increase household vulnerability to poverty and food insecurity.

Climate stress does not operate in isolation within Iraq's food system. Environmental pressures interact with economic vulnerabilities, governance constraints, and structural import dependence to shape food security outcomes. Without sustained investment in climate-resilient agricultural systems, improved water governance, and increased support for rural livelihoods, environmental degradation is likely to further weaken Iraq's domestic food production capacity in the coming decades.

Conclusion

Food security in Iraq is shaped primarily by governance structures rather than by agricultural production alone. The PDS, supported by oil-financed fiscal mechanisms, remains the central pillar of national food access. Through subsidised distribution and public-sector income support, these institutions have enabled Iraq to maintain relatively stable food access despite prolonged conflict, economic shocks, and global supply disruptions. However, this governance model is under mounting structural strain. Climate change, water scarcity, and environmental degradation are increasingly constraining domestic agricultural production. Declining river flows, recurrent drought cycles, and reduced irrigation capacity are intensifying pressure on rural livelihoods and weakening the food system's productive base. These environmental challenges are compounded by policy inefficiencies, including distortions in crop incentives and limited investment in modern irrigation infrastructure.

Institutional fragmentation further complicates food governance. Persistent coordination challenges between the IFG and the KRG continue to disrupt procurement systems, agricultural policy implementation, and subsidy distribution. These tensions reduce the coherence and effectiveness of national food security strategies, particularly in regions where governance responsibilities overlap.

Looking ahead, Iraq's food system is likely to remain functional in the short term, supported by continued oil revenues and the PDS. However, this model is becoming increasingly fragile. Sustained import dependence, combined with declining water availability and rising climate variability, is expected to deepen structural vulnerabilities in domestic production. At the same time, exposure to external shocks, including fluctuations in global food and energy markets and regional geopolitical instability, may place additional pressure on fiscal resources and import capacity. In this trajectory, food security outcomes will remain closely tied to the resilience of state institutions and the stability of oil revenues, rather than improvements in agricultural self-sufficiency. Addressing these challenges requires a shift from reactive crisis management to long-term structural reform. Strengthening water governance and advancing regional water diplomacy will be critical to stabilising irrigation systems and safeguarding agricultural production. At the same time, investment in climate-resilient agriculture, including efficient irrigation technologies, drought-resistant crops, and sustainable land management, is essential to support rural livelihoods. Finally, enhancing coordination between federal and regional authorities is necessary to ensure coherent policy implementation and to maintain stable access to food across the country.

Key Points

1. Safeguard and modernise the Public Distribution System (PDS) to ensure universal food access while improving targeting efficiency, logistics management, and fiscal sustainability within Iraq's oil-financed welfare system.
2. Prioritise water governance and regional water diplomacy, while investing in modern irrigation infrastructure to protect agricultural production from intensifying climate stress and declining river flows.

3. Strengthen coordination between the Iraqi Federal Government and the Kurdistan Regional Government to stabilise wheat procurement systems, harmonise agricultural subsidies, and ensure coherent national food-security policy implementation.

References

- Albana, A. (2023) *Climate Change and Environmental Vulnerability in Iraq*. Baghdad: International Organization for Migration (IOM). Available at: https://iraqdtm.iom.int/files/Climate/20248122458292_IOM_DTM_CVA_KRI_Dec_2023.pdf (Accessed: 12 April 2026).
- Central Bank of Iraq (2023) *Annual Economic Report 2023*. Baghdad: Central Bank of Iraq.
- Channel8 (2025) *Kurdish farmers face delayed wheat payments amid Baghdad-Erbil disputes*. Available at: <https://channel8.com/english/news/49378> (Accessed: 5 March 2026).
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2018) *Iraq sets wheat purchasing prices*. FAO GIEWS. Rome: FAO.
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2025) *Global Information and Early Warning System (GIEWS) Country Brief: Iraq*. Rome: FAO. Available at: <https://www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=IRQ> (Accessed: 12 April 2026).
- Food and Agriculture Organization, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2023) *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. Rome: FAO.
- Food Iraq (2024) *Food Iraq agrofood statistics*. Available at: <https://www.iraq-agrofood.com/food-iraq/> (Accessed: 12 April 2026).
- FEWS NET (2025) *Iraq Food Security Outlook*. Washington, DC: Famine Early Warning Systems Network.
- FEWS NET (2025) *Targeted Analysis: Iraq – Food Security Impacts of Drought*. Washington, DC: Famine Early Warning Systems Network.

- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2023) *Global Food Policy Report 2023*. Washington, DC: IFPRI.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jongerden, J., Wolters, W., Dijkxhoorn, Y., Gür, F. and Öztürk, M. (2019) 'The politics of agricultural development in Iraq and the Kurdistan Region of Iraq', *Sustainability*, 11(21), p. 5874.
- Kurdistan24 (2026) *Kirkuk farmers protest delayed wheat payments*. Available at: <https://www.kurdistan24.net/en/story/894536/kirkuk-farmers-protest-delayed-wheat-payments> (Accessed: 5 March 2026).
- Mishbak, H. (2024) *Assessing the impact of agricultural policy on food security in Iraq: The case of Dhi Qar*. Sulaimani: IRIS, American University of Iraq.
- Mishbak, H. (2025) *Assessing the impact of agricultural policy on food security in Iraq: The case of Dhi Qar*. IRIS–AUIS. Available at: <https://auis.edu.krd/iris/publications/assessing-impact-agricultural-policy-food-security-iraq-case-dhi-qar> (Accessed: 12 April 2026).
- Nadheer, A. (2024) *Food security governance and agricultural policy challenges in Iraq*. Policy analysis report. Available at: <https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7611> (Accessed: 12 April 2026).
- Norwegian Refugee Council (NRC) (2024) *Durable Solutions for Remaining IDPs in Iraq*. Oslo: NRC.
- Phadera, L., Sharma, D. and Wai-Poi, M. (2020) *Iraq's Universal Public Distribution System: Utilization and Impacts During Displacement*. World Bank Policy Research Working Paper 9155. Washington, DC: World Bank.
- Reuters (2026a) *OPEC lowers second-quarter global oil demand forecast on Iran war*. Available at: <https://www.reuters.com/business/energy/opec-lowers-second-quarter-global-oil-demand-forecast-iran-war-2026-04-13/> (Accessed: 14 April 2026).

- Rudaw (2023) *Baghdad allocates funds to pay Kurdish farmers*. Available at: <https://www.rudaw.net/english/kurdistan/051020231> (Accessed: 1 March 2026).
- Shafaq News (2024) *Iraq allocates 284B dinars to Kurdish farmers*. Available at: <https://shafaq.com/en/Kurdistan/Iraq-allocates-284B-dinars> (Accessed: 2 March 2026).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2026) *Strait of Hormuz disruptions: Implications for global trade and development*. Geneva: UNCTAD.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2024) *Fourth International Baghdad Water Conference: transboundary water cooperation for peace and development*. Available at: <https://unece.org/media/environment/Water-Convention/news/390696> (Accessed: 14 April 2026).
- United States Department of Agriculture (USDA) (2019) *Grain and Feed Annual: Iraq*. Washington, DC: USDA.
- United States Department of Agriculture (USDA) (2024) *Grain and Feed Update: Iraq*. Washington, DC: USDA.
- Woertz, E. (2017) *Oil for Food: The Global Food Crisis and the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2019) *Iraq Economic Monitor: Turning the Corner*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2020) *Agriculture and Food Security in Iraq*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2021) *Iraq Economic Monitor: Navigating the Perfect Storm*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2023) *Iraq Economic Monitor: Towards Sustainable Recovery*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2024) *Imports of goods and services (% of GDP) – Iraq*. World Development Indicators. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS?locations=IQ> (Accessed: 12 April 2026).

Salah Ali

World Food Programme (WFP) (2024) *Iraq Food Security and Vulnerability Assessment*. Rome: WFP.

World Food Programme (WFP) (2024) *What is Food Security?* Available at: <https://www.wfp.org/food-security> (Accessed: 6 March 2026).

The Weaponization of Food and the Changing Face of Contemporary Warfare: Fractures and Opportunities

Martino Tognocchi¹

Abstract

Once a key resource for humanitarian assistance and a pillar of so-called *soft power*, food has increasingly become an offensive and coercive tool. Recent developments – from Russian embargo in the Black Sea and the targeting of Ukrainian agricultural infrastructure, to restrictions on food supplies in Sudan and Gaza – highlight a growing trend toward the weaponization of food. In a context where global food production would be sufficient to feed the entire world's population, the use of food as a weapon reflects specific strategic logics. To better understand these dynamics, this policy brief identifies the enabling conditions that make such practices conceivable, operational, and, at times, even justifiable. It examines five key elements shaping the contemporary international environment to explain how and why food has become an established strategic tool. Building on this analysis, the brief outlines three priority lines of action for policymakers.

Introduction

A defining feature of contemporary international politics is the growing use of food as a tool of coercion. While it is widely recognized that war generates scarcity and often correlates with food crises, there is an increasing tendency – across both high- and low-intensity conflicts – to exploit the vulnerability of adversaries by turning food into a weapon. In this sense, the ever-spreading phenomenon of the weaponization of food (WoF) entails extending the logics of armed

¹ University of Pavia.

conflict to the production, circulation, and consumption patterns of a resource that is essential to life and belonging inherently to the civilian sphere. This dynamic is evident across a wide spectrum of contexts: from internal conflicts such as those in Syria, Ethiopia, and Sudan—where food aid itself has become a contested asset – to highly asymmetric conflicts such as Yemen and Gaza, where mighty states and coalitions have imposed total food blockades affecting large segments of civilian populations, up to trade wars among major powers, including the recent ones involving Russia, China, and the United States. According to data from the WFP (2023) in 2023 more than 280 million people experienced acute food insecurity as a result of the instrumental use of food, which has hindered or prevented adequate access to it.

If defining it a “return” would be historically inaccurate – given that, since the 1990s, the militarization of food has been recurrently employed as a complementary tool – it is nonetheless evident that, following the shocks that triggered the 2022 protean crisis, this practice has both expanded and consolidated, becoming increasingly intertwined with contemporary ways of warfare. Once a complementary tactic, the use of food as a weapon is progressively assuming a central strategic role within the arsenals of war’s parties, evolving into an autonomous, systematic, and entrenched instrument of war (de Waal 2024).

To fully grasp this phenomenon and its growing spread across highly heterogeneous contexts, it is not sufficient to focus only on individual actors or types of conflict; it is also necessary to examine the relationship between this strategy and its conditions of possibility. This policy brief therefore analyses the interplay between the international context in which this practice emerges and the underlying logics that sustain it, adopting a structural perspective

that situates the WoF within the broader transformations of warfare, which, despite its many ambiguities, remains the revealing expression of international politics.

The use of food as a weapon should thus be understood primarily as a process of interaction and overlap between warfare and other domains of international life and cannot be reduced to its immediate effects alone. This analytical starting point allows us to shed light on the drivers that lead certain actors to adopt this practice and to more clearly identify potential constraints and tools for intervention.

The Weaponization of Food and Contemporary Ways of Warfare

The conditions that enable the weaponization of food can be analyzed across five key dimensions of contemporary warfare: the effectiveness of constraints on the escalation of war; the level of conflict between the parties, namely how vital the stakes are; the distribution of power among actors in international politics, which determines who can resort to such strategies and which instruments they can deploy; the relationship between warfare and economic relations; and, finally, the role of third parties, particularly international organizations and diplomacy.

1. The erosion of political constraints on the escalation of war and the overall deregulation of warfare. The use of food as a weapon both reflects and contributes to one of the most significant transformations of warfare in the current demise of the liberal international order: the progressive deregulation and de-institutionalization of war (Colombo 2025). Throughout modernity, the presence of both implicit and explicit constraints has been a defining feature of a model of war distinct from other forms of political violence. War is distinguished from both peace and other forms of violence by the presence of constraints that

regulate its conduct and outcomes, most notably legal, political, and moral constraints.

- a. Legal constraints and the WoF. Despite significant efforts to expand and adapt legal frameworks throughout the second half of the 20th century, legal constraints remain insufficient to exert effective pressure in the face of violations such as the use of food as a weapon. Articles 54 of Additional Protocol I and 14 of Additional Protocol II to the Fourth Geneva Convention prohibit attacks on food-related infrastructure and the starvation of civilians, while Article 70 regulates the obstruction of humanitarian assistance. The 1998 Rome Statute, as amended in 2019, criminalizes the use of starvation as a method of warfare in both international and non-international conflicts. However, the requirement to demonstrate specific intent to induce famine (*dolus specialis*), together with the difficulty of clearly defining the scope of “starvation,” leaves significant room for manoeuvre and impunity (Marcus 2003). In 2018, the UN Security Council recognized “starvation” as a crime against humanity even outside active conflict settings. Yet weak enforcement mechanisms and the fragmentation of international institutions enable actors to circumvent these norms by framing food deprivation as an unintended side effect of war or as part of so-called “military necessity”. As a result, despite the formal existence of legal constraints, the combination of hard probatory challenges, institutional weakness, and political opportunism transforms international law into a space of strategic manoeuvre.
- b. Political constraints and the WoF. Traditional political constraints on the escalation of war also appear increasingly ineffective. The structural weakness of many actors involved – such as fragile or failed states, occupied territories, and states torn by civil war dynamics – significantly reduces the relevance of political

constraints typical of symmetrical warfare. In such contexts, the use of food as a weapon becomes a credible option even for policymakers in highly institutionalized systems, including democracies (Messer and Cohen 2024). Limited evidence, the possibility of presenting it as a simple consequence of warfare and its relatively low costs compared to other weapons, make the WoF a politically convenient strategy, enabling actors to obscure their intentions before public opinions and, thus, minimize reputational costs. Its ambiguous and hybrid nature – being partly economic and partly military - allows states and coalitions to deploy the WoF without falling under the full transparency typically required by institutional (or democratic) bodies such as parliaments, oversight cabinets, and specialized agencies.

- c. Moral constraints and the WoF. The use of food as a weapon also appears to circumvent the most established moral constraints governing warfare, particularly the distinction between civilians and combatants and the principle of minimizing suffering and destruction. What once served as a moral compass for the conduct of war is now frequently bypassed or manipulated, in part due to the gradual erosion and expansion of the category of “combatant” under international humanitarian law, chiefly due to the challenges posed by forms of non-conventional warfare such as terrorism and armed resistance. This moral ambiguity becomes both a tactical and strategic resource, enabling practices that maximize operational advantage at the expense of distinction and harm minimization of suffering as a constrain to warfare. The WoF fits squarely within this logic, allowing to affect large portions of population and using fear and threat as instruments to yield civilian population.
2. Conflict intensity and the stakes of war. The level of conflict between the parties and the importance of what is at stake –

ranging from limited objectives, such as economic control or balancing strategies, to vital ones, such as regime survival or territorial control – are decisive factors for understanding the logics behind the recourse to the WoF. In contexts where hostility takes on deep, existential, or dehumanizing characteristics, the operational distinction between civilians and combatants tends to erode, sometimes disappearing altogether. Under such conditions, the use of non-discriminatory strategies does not represent a deviation but becomes an integral component of warfare, shaped by the perceived nature of the enemy and the intensity of hostility that springs from this. The WoF is embedded in this shift: targeting access to food resources means targeting the population as a whole, affecting both material conditions of survival and the reproduction of social life. The targeting of civilians is not always explicitly declared but emerges as a consistent outcome of strategies aimed at exerting political pressure, weakening domestic support, or enforcing territorial control, disregarding completely the distinction between military and social-civil spheres. Territorial control dynamics, in particular, appear to have regained central importance – contrary to post-Cold War *globalization* narratives – and now constitute a key dimension in many conflicts. The higher the stakes of a conflict – whether in terms of security, regime survival, or strategic territorial control – the broader the range of instruments deemed acceptable, including those formally prohibited, in pursuit of “total victory” or the “complete annihilation of the enemy” (Hathaway and Shapiro 2025). This contributes to shaping an international arena marked by increasingly deep conflict fault lines, in which practices such as the WoF tend to be normalized. The very problem with such practices as the WoF is that a further consequence is that their radical character can easily engender mimetic dynamics of revenge,

retaliation, and punishment, which reduce the space for diplomacy and prolong conflicts with spiral of indiscriminate forms of violence.

3. Distribution of power. The distribution of power within the international system plays a crucial role in determining who can resort to the WoF, through which means, and who is able to mitigate its effects through prevention or humanitarian assistance. Contrary to intuitive assumptions, this practice is not associated with backwardness or low levels of technological development. Rather, it is increasingly employed by the most powerful actors, who possess the capabilities required to intervene in the infrastructures and trade flows that regulate food availability. WoF is not an alternative to complex destructive strategies such as aerial bombardment or ballistic missiles; it is a parallel and coordinated strategy that operates diffusely on the existential conditions of a political space. Military, economic, and technological asymmetries shape the capacity to act upon value chains, disrupt trade flows, impose blockades, or target productive infrastructures, from the *macro* to the *micro* level. Some actors are thus able to turn food into a coercive lever, while others remain structurally exposed to the consequences. At the systemic level, the absence or weakening process of a hegemonic actor capable of effectively sanctioning violations and mitigating effects, reduces the political costs of such strategies (Clementi 2025). Moreover, the nature of relationships between states and other actors – multinational corporations, international organizations, and NGOs – can either mitigate or amplify these dynamics. Notable examples include the control of aid distribution by Israel through the Gaza Humanitarian Foundation since 2024, or by the actions of Ethiopian central government in Tigray through the deployment of militias devoted to alter and obstruct aid distribution (Hassoun 2026).

4. Economic systems and interdependence. Economic relations are not necessarily antithetical to warfare; rather, they can be readily hybridized with its logics and imperatives. The structure of the international economic system and the degree of interdependence within food supply chains constitute another key factor in enabling the use of food as a weapon. In a context of highly integrated markets, states' vulnerability depends less on domestic resource availability than on their position within global value chains. Belligerents may exploit mechanisms and interdependencies – distribution networks, strategic reserves, financial instruments, seed and fertilizer exports – often without the awareness of the stakeholders involved. Urban areas are particularly exposed, given their reliance on continuous supply flows. Dependence on basic goods and industrial supply chains makes these contexts especially vulnerable to shocks and deliberate disruptions. In this sense, interdependence, in a conflict setting, can shift from a source of efficiency to a vector of vulnerability. The concentration of control over the global food system in the hands of a limited number of actors with significant influence but limited accountability – such as corporations and financial funds – further reinforces these dynamics, enabling powerful actors to generate systemic effects on access to food. The result is a hybrid dimension in which economic logics and military strategies overlap and mutually reinforce one another.
5. The role of third parties and international organizations has been traditionally – at least since the second part of the 20th century – key to prevent civilian victimization due to the aftereffects of war. The presence of third-party institutions theoretically represents a fundamental mechanism for regulating and containing escalations patterns in warfare and often plays a crucial role in conflict resolution. However, in the context of contemporary warfare, the influence of third-party actors and international organizations in

moderating violence and mitigating its effects appears increasingly limited. The delegitimization of international organizations, combined with progressive underfunding and political weakening, reduces their capacity to intervene, particularly in the most complex contexts. This is compounded by a shift in their operational focus: institutions are increasingly oriented toward emergency responses rather than preventive and structural interventions, contributing to the normalization of crisis conditions and seeing increasingly paralyzed their long-term prevention programs. As a result, in the face of the weakening of international organizations, a growing reliance on private actors in the management of food systems in conflict and crisis settings appears likely. This trend carries the risk of a gradual privatization of governance and a selective redefinition of priorities.

Policy Recommendations

The use of food as a weapon carries profound implications for international politics, affecting not only the conduct of warfare, but also the prospects for peace and post-conflict stability. For this reason, it should be understood as a troubling resurgence of past logics, to be countered and mitigated through available policy instruments. WoF's implications can be assessed along two main axes: a spatial and a temporal one. Along the spatial axis, with WoF practices conflict extends beyond the battlefield, generating cascading effects that propagate through regional and global economies, affecting not only directly involved populations but also civilians in third countries seeing their diet levels decreasing. Along the temporal axis, the effects of WoF persist well beyond the formal end of hostilities: even in the presence of peace agreements, deteriorating nutritional conditions produce long-term consequences, including chronic diseases,

underdevelopment, and impaired cognitive capacities, particularly among vulnerable populations. This boosts generational deficits in development and health (ICRC 2022). By directly targeting conditions of need and affecting health, the WoF generates deep and often irreversible damage, contributing to the radicalization of the lived experience of war to an extent comparable to kinetic violence. In this sense, food deprivation constitutes one of the most severe forms of coercion and is often regarded as contrary to the fundamental principles of the international coexistence. Within this framework, particular importance attaches to the effective respect of international law – even when perceived to be in tension with national interests –, the active role of legal subjects, and the reactivation of global interdependence, such as value chains, as potential levers of pressure and diplomatic tools. In particular, the following policy actions are highly recommended:

1. Protection and promotion of the international legal framework and preservation of the existing international normative fabric. First, it is essential to defend and promote international norms against the WoF, particularly recent developments in international humanitarian law concerning starvation (UNGA Resolution 2417, 2018) should foster this path. This should be pursued while avoiding the conception of law as a selective constraint imposed on others and instead reaffirming its original function as a shared limit capable of binding even the interests of those who invoke it. It is therefore recommended to develop analytical tools and monitoring systems capable of ensuring comprehensive oversight of food supply chains and of export mechanisms affecting the production, circulation, and consumption of food. At the same time, efforts should be sustained – and, where possible, strengthened – to support the role of international organizations in conflict settings, given their importance as third-party actors in

mediation and monitoring. It is further recommended to actively support, in multilateral *fora*, the recognition of “intentional starvation” as a serious violation of international law, and to promote stronger mandates for United Nations agencies, particularly in the Middle East–Mediterranean (MEM) region, with specific reference to monitoring and reporting activities, including the attribution of responsibility to individuals where evidence allows it. At the European level, Italy’s position should be aligned so that food security is structurally integrated into security and defence policies. In this perspective, careful consideration should also be given to the long-term impact of economic measures – such as tariffs and other forms of trade restriction – which may affect the stability of food markets in terms of prices and availability, indirectly contributing to conditions of vulnerability.

2. Food diplomacy. It is recommended to promote the provision of food resources – through official diplomatic channels as well as through mechanisms such as competitive pricing arrangements or targeted assistance – to strengthen partnerships with institutions in MEM countries exposed to the instrumental use of food, including in non-emergency phases. At the same time, efforts should be made to promote a narrative of food as a shared and redistributable resource, reinforcing approaches based on cooperation and shared responsibility. In this perspective, greater attention should be paid to food waste in highly developed and industrialized countries, which represents the paradoxical counterpart of the WoF and highlights deep asymmetries in access to and use of food resources. This commitment should be supported in particular by countries endowed with consolidated and resilient agri-food supply chains, capable of contributing to the development of alternative value chains. In this regard, Italy

holds a significant comparative advantage, given its robust and relatively autonomous agri-food systems, capable of ensuring supply even in protracted crisis contexts. It is also recommended to move beyond an exclusively emergency-driven approach to food security, redirecting part of external action toward prevention and regional resilience programmes – such as support for sustainable agriculture, water management, storage systems, and the development of local supply chains – to reduce the scope for the WoF in conflict. In this perspective, food security should be integrated into strategic partnerships with countries in the region – including development cooperation, energy agreements, and migration management – while strengthening coordination among the Ministry of Foreign Affairs (MAECI), the Italian Agency for Development Cooperation (AICS), the Ministry of Agriculture, and the Ministry of Defence, in order to ensure a coherent strategy linking access to food, social security, and political stability.

3. Engagement in regional institutions. It is recommended to strengthen Italy's role in regional institutions, leveraging the still crucial function these bodies perform despite the broader crisis affecting international organizations. A significant institutional fabric remains embedded at the local level, particularly in more vulnerable and dependent countries, where it continues to represent an essential channel for cooperation and stabilization. There remains considerable scope to better leverage and coordinate with European Union initiatives and programmes already active in the region, such as the Union for the Mediterranean (UfM) and instruments like the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI – Global Europe), to enhance synergies, avoid duplication, and consolidate an integrated approach to regional food security. In this context,

alongside food diplomacy efforts, it is recommended to intensify negotiation activities and the promotion of technologies, expertise, and sustainable production models through existing fora, including regional organizations and local branches of international institutions in the MEM area. It is also advisable to strengthen Italy's role as a food security mediator in the region, building on its geographic position, its diplomatic capital in the wider Mediterranean, and the presence of major multilateral institutions headquartered in Italy – such as FAO, IFAD, and WFP – which constitute a significant comparative advantage. In this perspective, the promotion of technical-political dialogue platforms among producing and importing countries, as well as international organizations, is recommended to reduce the risk of WoF and its seismic aftereffects.

Conclusion

This policy brief has shown that the use of food as a weapon is not an isolated or contingent phenomenon, but rather a practice increasingly embedded in the contemporary form of warfare. Far from being linked only to specific actors or particular types of conflict, it is shaped by a set of structural conditions and dysfunctionalities – legal, political, economic, and institutional – that enable its emergence and consolidation. Within this framework, the progressive erosion of the constraints that have traditionally regulated warfare, combined with shifting power dynamics and the vulnerability of *global food regime(s)*, expands the scope for the WoF in different forms: from sanctions and military blockades to the manipulation of humanitarian aid. The fact that food can be manipulated demonstrates, on the one hand, that it remains a crucial resource through which power is exercised, contested, and articulated in the

international arena; on the other, it highlights how far from guaranteed this resource is, and how deeply international politics is shaped by fractures related to access to and control over food resources. The WoF thus represents a key indicator of both the link between the transformation of warfare and food politics, and the structural vulnerabilities characterizing contemporary systems of food production, circulation, and distribution. From this perspective, the phenomenon should not be interpreted as a primary cause of the crisis of the liberal international order, but rather as its epiphenomenon: it becomes conceivable and feasible to use food as a weapon exactly within a context marked by a multifaceted crisis affecting simultaneously the economic, legal, and moral dimensions of international politics. Precisely for this reason, countering its use requires not only targeted interventions, but also a broader effort to reconstruct the constraints, institutions, and practices that underpin international coexistence and a more equitable access to vital resources such as food.

Key points

1. Protection of international law and civilians' basic rights. Uphold international humanitarian law as a priority area under pressure and reaffirm its role as a shared constraint binding all actors, including one's own.
2. Food diplomacy. Reframe food as a cooperative and redistributive resource, countering extractive and competitive narratives and engaging both states and non-state actors in coordinated action.
3. Regional engagement. Promote initiatives in neighbouring regions by leveraging established agri-food supply chains to strengthen cooperation, resilience, and local capacity.

References

- Clementi, Marco. 2025. "Food and Food Security in the US Security Strategy (1987–2022)." *Political Science Quarterly* 140 (2): 285–307.
- Colombo, Alessandro. 2025. *Il suicidio della pace: perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*. Prima edizione. Raffaello Cortina editore.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2023). *The state of food security and nutrition in the world 2023: Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. Rome: FAO.
- Hathaway, Oona A., and Scott J. Shapiro. 2025. "Might Unmakes Right: The Catastrophic Collapse of Norms against the Use of Force." *Foreign Aff.* 104: 80.
- International Committee of the Red Cross (ICRC). *Food Security and Armed Conflict*. Geneva: ICRC, 2022
- Messer, Ellen, and Marc J. Cohen. 2024. "Food as a Weapon." In *Oxford Research Encyclopedia of Food Studies*, by Ellen Messer and Marc J. Cohen. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780197762530.013.17>.
- Waal, Alex de. 2024. "Famine in Gaza: An Example of the Global Humanitarian Crisis." *The American Journal of Clinical Nutrition*.

Yemen: Food Security and Power Dynamics

Fortuna Finocchito¹

Abstract

Food security in Yemen is closely tied to conflict dynamics. Both the Houthis and the Internationally Recognised Government (IRG) have increasingly used food and related resources as weapons of war. In the north-west, Houthi control over both the governance of humanitarian aid and water and agricultural infrastructure has enabled the manipulation of food resources and their selective distribution. In government-controlled areas, by contrast, institutional fragility, fragmented authority, and policies regulating the inflow of commercial goods and aid have constrained access to essential resources. Although the 2022 truce reduced the intensity of violence, it did not significantly alter practices of food manipulation. In the short term, the persistence of these dynamics is likely to further exacerbate food insecurity, making improved humanitarian access and stronger protections for humanitarian workers key priorities.

Introduction

In its eleventh year of conflict, Yemen continues to face one of the world's most severe food insecurity crises (OCHA 2018). As of early 2026, around 23.1 million people require protection and humanitarian assistance, marking an 18.5% increase compared to the previous year (WHO 2026; OCHA 2025). The civil war – erupted in September 2014 and then internationalised in March 2015 – alongside a deepening economic crisis has exacerbated pre-existing conditions of food insecurity and malnutrition. Even before the escalation of hostilities,

¹ University of Naples L'Orientale.

Yemen was already facing a rapidly deteriorating humanitarian situation involving 335,000 internally displaced people (OCHA 2014). Despite some access constraints, particularly in remote areas, humanitarian agencies and non-governmental organisations began delivering cash-based transfers and implementing project-based agricultural inputs (Demurtas and Agbeko 2025). The four dimensions of food security (access, availability, stability and utilisation) identified by the Food and Agriculture Organisation (FAO) now appear severely compromised. These challenges are further intensified by extreme climatic conditions, including droughts, heavy rainfall and floodings, which have deepened the country's water crisis while simultaneously reducing agricultural productivity and increasing reliance on imported essential goods. In Yemen, hunger cannot solely be understood as a humanitarian emergency. It has increasingly become embedded in political and military strategies of both the Houthi movement and the IRG. Over the past fifteen years, academic scholarship has paid growing attention to the linkages between food and conflict. It has often examined the role of food as a weapon of war, as both a coercive tool and a direct target of violence. This strand of literature refers to such a phenomenon as 'politicisation and weaponisation of food' (Messer and Cohen 2024; Shesterinina 2023). Within the Yemeni setting, three factors are particularly relevant, which, in turn, enable the emergence of weaponisation practices: 1) the country's territorial and economic fragmentation; 2) its dependence on imports and humanitarian aid; and 3) the governance and management of aid itself.

Hunger as a Weapon of War under Non-State Control: The Houthi Case

Territorial and infrastructural control in north-western Yemen

The weaponisation of food by the Houthis – officially known as Ansar Allah – has been primarily enabled by their territorial control

over much of north-western Yemen. Despite internal instability, the Houthis have consolidated their authority over areas where around 70% of the population lives (Carboni 2021). This occurred through a combination of factors: a close circle of loyalists and allies, as well as a supervisory system embedded within Houthi administrative structures, which oversaw the conduct of officials across governorates, districts, and villages, thereby guaranteeing the implementation of central directives and operating as a direct line of communication with the movement's leadership (ACAPS 2020). On the other hand, these dynamics have been reinforced through repression, arrest campaigns, and growing recruitment (S/2024/731). Houthi control extends beyond Sana'a-based central institutions – such as the General Authority for Zakat, Central Bank of Yemen and telecommunication sector – that, while essential, represent only part of their wider war economy (S/2024/731). It also includes infrastructure directly linked to food and water security, including food warehouse, irrigation systems and entry points for humanitarian aid. In a country that imports about 70% of its food (ACAPS 2024b) and relies upon humanitarian assistance, control over these infrastructures enable the regulation and distribution of essential resources. The case of Taiz illustrates these dynamics. Blockades on water pumping systems have been used to exert pressure on IRG-controlled areas. Managing only 21 out of 91 wells, the IRG is unable to meet daily water needs in territories under its authority and is thus forced to rely on costly water trucking (S/2025/650). More broadly, however, the manipulation of infrastructure and the obstruction of relief organisations indiscriminately affected civilian population across both sides of the conflict. For example, laying of mines around wells, reservoirs, and agricultural land, particularly in frontline areas such as the village of al-Shaqb, further undermines livelihoods. Among other things, limited access to water, reduced agricultural

productivity, and damaged sanitation systems have contributed to the spread of water-related diseases, such as cholera epidemics. Control over key entry points for humanitarian aid has also become strategic. In addition to As Salif port and Ras Issa oil terminal, the port of Hodeida, which serves as the main entry point for 70% of commercial and humanitarian goods (OCHA 2018), enables the Houthis to generate revenue through taxation, while regulating the distribution of humanitarian aid.

Institutionalising hunger: the Houthis' humanitarian governance

Control over infrastructure and entry points is part of a larger process through which the Houthis have gradually institutionalised the management of food in north-western Yemen. The establishment of the Supreme Council for Management and Coordination of Humanitarian Affairs and International Cooperation (SCMCHA) in November 2019 played a key role in this regard. It indeed regulated and oversaw the distribution of humanitarian aid and the implementation of projects. The presence of political and financial figures, along with intelligence officials, all coming from the Houthi movement's inner circle, quickly turned the SCMCHA into "one of the most powerful and influential entities in Houthi-controlled areas" (S/2021/79, 78). Through such a body, the Houthis have taxed humanitarian aid to generate revenue and sustain their war efforts, redirected portions of food to pay loyalists and fighters, and manipulated the beneficiary lists to exclude or punish opponents (S/2020/70; S/2025/650). Food assistance has also been used both as a coercive tool to recruit new members, including children, and as political leverage to secure tribal leaders' support (S/2025/650). These practices show how the administration of food has become part of a broader governance strategy aimed at consolidating power

and sustaining patronage networks which is partially built on selective food distribution. Additional constraints, including delays in issuing visas and approving projects, interference in humanitarian activities, and the imposition of a *mabram* (male guardian) requirement for female aid workers (S/2020/70; S/2022/50), have further restrained access and undermined aid delivery. At the same time, cases of arbitrary arrests, kidnappings and expulsions of aid personnel indicate a growing reliance on violence against international organisations, often used by the Houthis to bolster their leverage in negotiations. The dissolution of SCMCHA in October 2024 did not, however, result in any meaningful changes in these practices, similar to what occurred with the earlier National Authority for the Management and Coordination of Humanitarian Affairs and Disaster Recovery. Indeed, interference in humanitarian projects and arrest campaignss have continued, while the institutional body responsible for regulating humanitarian affairs has shifted, and is now represented by the Ministry of Foreign Affairs and Expatriates.

Ceasefire and its aftermath

Although the truce, which came into force in April 2022, reduced the intensity of violence and internal displacement (OSESFY 2022), it did not generate structural improvements in food security. On the humanitarian side, two main dynamics have emerged in the north-western part of Yemen. First, declining fighting has been accompanied by increased restrictions on freedom of movement, particularly for women, which have affected the ability of humanitarian organisations to identify and address gender-specific needs (ACAPS 2022). More broadly, these restrictions reflect the Houthis' strategy aimed at indoctrinating people living under their authority, and at consolidating domestic control through the suppression of dissent

and restriction of public space (S/2025/650). Second, the partial reopening of Sana'a airport and the resumption of oil imports through Hodeida have produced only marginal improvements in food security. Despite an informal truce has largely held since its official end in October 2022, humanitarian access remains restricted in north-western areas due to bureaucratic obstacles and the continued closure of main roads in Taiz. Since 7 October 2023, renewed Houthi attacks in the Red Sea on Israeli and Israeli-linked commercial vessels (the latest recorded in September 2025) have significantly disrupted fishing activities along the Hodeida coast, with 60% of fishermen losing their livelihoods (ACAPS 2024b). At the same time, violence against humanitarian personnel has also persisted, with numerous incidents recorded in 2024, including attacks on facilities and the detention of 73 UN staff (S/2024/731; UNSC Report 2026). In several cases, operational constraints and the looting of storage warehouses have forced some agencies to suspend food distribution, including the WFP, which halted operations on 29 January 2026. Food security conditions have consequently continued to deteriorate. Despite increased import volumes through the Red Sea ports in January 2026, around 61% of the population in Houthi-controlled territories still experiences inadequate food consumption, with peaks in the governorates of al-Jawf and al-Bayda (ReliefWeb 2026). Additionally, the war in Iran risks exacerbating Yemen's food insecurity, particularly if the Houthis choose to deepen or expand their involvement in support of Tehran – as threatened by their military spokesman, Brigadier-General Yahya Saree. Such a development could provoke retaliatory attacks by either the United States or Israel further increasing insecurity, damaging the already fragile infrastructure and generating additional operational constraints for aid agencies (ACAPS 2026). Even though

a closure of the Bab Al Mandab Strait remains unlikely, the Houthis may resume attacks on vessels passing through this corridor, which, in turn, could reduce the flow of both humanitarian assistance and commercial goods entering the country.

Hunger as a Weapon of War under State Control

Territorial and economic-institutional control in southern Yemen

Territorial and economic fragmentation between Houthi- and IRG-controlled territories has resulted in parallel monetary systems and trade barriers that directly impact food access. From an economic perspective, the Houthi ban on newly issued IRG banknotes created a dual currency system with different exchange rates, which has been less favourable in government-controlled areas. The exchange rate has reached approximately 1,540 rials per US dollar in IRG areas, compared with around 531 rials in Houthi-held territories, further reducing household purchasing power and contributing to rising food prices (ACAPS n.d.). Fuel price volatility and fuel supply shortages have then aggravated economic conditions. In addition to contributing to the outbreak of mass protests, these dynamics have caused frequent electricity blackouts, which in turn reduce mobility and disrupt essential services. At the commercial level, Houthi taxation on goods coming from the IRG-controlled areas, combined with increased customs exchange rates imposed by the IRG on non-essential food items, has encouraged several companies to reroute their imports through Hodeida (ACAPS 2024a). This shift in commercial traffic, together with the blockade of oil exports, has driven a sharp decline in IRG public income, thereby reducing the state's capacity to pay public salaries (ACAPS 2024a). Under these circumstances, local resource exploitation has emerged as a means of economic survival. In some cases, government-aligned forces have

cut off water supplies to public networks and profited from controlling access to water (HRW 2023). More broadly, competition over water infrastructure has localised clashes in several areas, including Taiz, while Houthi manipulation of infrastructure and its poor maintenance have accelerated the depletion of groundwater levels, and further amplified food insecurity in a context already marked by severe water scarcity (OCHA 2025).

Inspections and humanitarian aid governance

The main ways in which the IRG and Saudi-led coalition have weaponised food include airstrikes on infrastructure and control policies regulating the flow of commercial goods and humanitarian aid. Specifically, airstrikes on fishing equipment in Hodeida governorate, on water infrastructure in Saada governorate, where two main water facilities of al-Nushoor and al-Hamazat are located, and on farms and agricultural infrastructure in Hajjah governorate have deteriorated or destroyed local production capacity and access to essential services, forcing communities to flee (Mwatana for Human Rights 2021). These attacks have contributed not only to rising levels of internal displacement, but also to some of the highest levels of food insecurity in the country. For instance, the Houthi-held governorate of Hajja, which already experienced some levels of pre-existing poverty, has been particularly affected. In 2019, around 66% of its population was classified in IPC Phase 3 (crisis) or higher, with approximately 19,000 people in Phase 5 (catastrophe) (ACAPS 2019). The direct targeting of infrastructure in north-western areas suggests the integration of military operations into a broader strategy of war aimed at eroding food security in Houthi-held zones. According to Sowers and Weinthal (2021, 168), 94 out of 105 incidents recorded up to the end of 2020 involved Saudi-led coalition attacks on water

infrastructure, including water storage facilities and humanitarian water supply projects. Within this context, the enforcement of air and naval blockades and inspection procedures – which often applied to vessels already authorised by the UN Verification and Inspection Mechanism for Yemen – have delayed the inflow of goods and humanitarian aid (HRW 2020). Control over inspections, authorisations, and aerial and naval restrictions operates as a tool of pressure against the Houthis. While the coalition largely controls incoming flows, the management of humanitarian aid in IRG-controlled territories is shaped by weak institutional capacity. Compared to the Houthis, the IRG has been relatively more open to implementing certain humanitarian projects in the south, such as WFP data collection and biometric registration programmes (Fakirah 2025). However, a closer look at what may appear to be a sign of openness towards relief agencies reveals structural weaknesses in governance. Internal fragmentation among state institutions as well as the presence of actors with growing contrasting interests limit the IRG's ability to exercise control and administer humanitarian aid coherently (Fakirah 2025). State fragility and fragmented control over the use of force among different actors, such as the Southern Transitional Council (STC), have created operational difficulties and often unclear procedures for international organisations (S/2024/731). As in Houthi-controlled areas, incidents targeting humanitarian personnel, interference in projects, and bureaucratic obstacles have hindered aid delivery and the effectiveness of humanitarian services (S/2021/79). Tensions between Saudi Arabia and the STC, culminating in Saudi airstrikes on some STC positions in December 2025 and a subsequent weakening of its institutional role, could help reduce government fragmentation. However, this outcome remains uncertain. It will depend on the IRG's ability to

consolidate its authority over areas previously controlled by the STC and to manage pro-STC demonstrations through peaceful means – something that has so far proven difficult. These protests also highlight the STC’s continued local relevance. At the same time, the IRG’s capacity to incorporate southern demands into its agenda will be crucial for building intra-Yemeni consensus, although such consensus is likely to remain fragile.

Post-truce economic vulnerabilities and rising tensions

Although primarily enforced in Houthi-controlled areas, the *mabram* requirement was also adopted by some tribal leaders in the IRG-controlled governorates of Abyan and Lahj (ACAPS 2022). During the truce, these restrictions on the movement of female aid workers limited overall humanitarian access and partially offset improvements in services for internally displaced persons, particularly in Marib governorate (ACAPS 2022). In parallel, social media campaign accusing humanitarian agencies of failing to respect local cultural and religious norms had huge implications for both women’s participation in humanitarian programmes, mostly in Aden and Taiz, and organisations’ ability to rent offices (OCHA 2022). Violent incidents targeting aid personnel increased in IRG-controlled territories. In the first three months of the truce alone, 45 cases were recorded marking a higher percentage than in Houthi-held areas (OCHA 2022). From an economic perspective, the IRG’s most recent efforts to stabilise the exchange rate and strengthen control over imports and foreign currency transactions have failed to enhance economic conditions, which remain rather fragile. This occurred despite a 90-million-dollar Saudi deposit intended to help the government pay public salaries (WFP 2026). The latest, however slight, decline in oil and basic food prices has not improved either household purchasing power or access

to food. By January 2026, around 66% of people in IRG-controlled areas still experienced inadequate food consumption, with severe deteriorations in Aden and Marib (WFP 2026). Rising political tensions have further compounded these vulnerabilities. The escalation between the IRG and the STC in December 2025 has placed additional pressure on an already unstable environment shaped by ongoing, though sporadic, military competition with the Houthis and declining humanitarian funding in 2025. The WFP's reduction in beneficiaries, from 3.4 million to 1.7 million in its first distribution cycle of 2026 is, for instance, one of the immediate consequences of funding shortages already observable in Yemen (WFP 2026). Even though agencies such as FAO and WFP have shifted towards more targeted interventions in high-risk areas (WFP 2025), these efforts have so far failed to mitigate what has become a structural food vulnerability in Yemen.

Conclusion

The use of food as a method of warfare has emerged as a defining feature of the Yemeni civil conflict. Hunger results from the interaction between the deliberate manipulation of food resources and structural conditions, some of which date back to the outbreak of the war. Food and water resources serve multiple purposes in Yemen: they are used as coercive tools to recruit new fighters, as means to strengthen networks of supporters and loyalists, and as ways to sustain war efforts through taxes, tariffs and the sale of food baskets and portions of water. The manipulation of pumping systems, and attacks on agricultural land strongly suggest a deliberate attempt to destroy productive capacity. Not only do these actions weaken actors' ability to meet civilian needs, but they also constrain the self-reliance of populations already struggling with pre-existing food insecurity, particularly in some districts. Laying mines around

wells and agricultural land has a twofold purpose as well: restricting access to essential resources while halting or slowing opposition advances. As often observed in conflict-prone settings and humanitarian emergencies, obstructing aid delivery and targeting humanitarian personnel not only harm and terrorise civilians, but also serve to strengthen political leverage over opposing actors and in negotiations with the international community. Overall, the weaponisation of food in Yemen is far from being an isolated event; it rather represents a recurring form of warfare. On the Houthi side, it appears more centralised and institutionalised, relying on regulatory control over resources, selective distribution of humanitarian aid and extensive territorial control. By contrast, on the IRG side, it is more fragmented across diverse actors and relies upon inspections and targeted attacks, combined with weak central institutions and divisions within the anti-Houthi front. In the short-term, the persistence of such dynamics is likely to further deteriorate food security, with potentially more severe consequences. Whereas localised programmes can offer immediate, however temporary, relief, increased humanitarian funding and better access on the ground remain the most effective avenues for addressing food insecurity in the country.

Key points

1. Conflict remains the primary driver of food insecurity in Yemen, with hunger operating as a coercive tool used by both state and non-state actors;
2. The protection of humanitarian personnel and guarantees of stable access remain crucial for improving food security levels;
3. The 2022 truce has reduced the intensity of violence but has not significantly altered practices of resource control and manipulation.

References

- ACAPS. 2019. YEMEN Conflict escalation in Hajjah, Yemen, 14 Aprile.
- ACAPS. 2020. The Houthi supervisory system: The interplay of formal state institutions and informal political structures, ACAPS, 17 Giugno.
- ACAPS. 2022. Social Impact Monitoring Report: July-Settembre 2022, 22 Novembre.
- ACAPS 2024a. Increased DFA intervention in the private sector in DFA-controlled areas. 29 Febbraio.
- ACAPS. 2024b. Yemen: Social impact monitoring project report: October 2023 to February 2024. 28 Marzo.
- ACAPS. 2026. Yemen: Possible escalation pathways and anticipated humanitarian impacts, 1 Aprile.
- ACAPS. n.d. Yemen Economic Tracking Initiative, ultimo accesso 13 Marzo.
- Carboni, Andrea 2021. The Myth of Stability: Infighting and Repression in Houthi-Controlled Territories, ACLED, 9 Febbraio.
- Demurtas Alessandro, and Audrey Occansey Agbeko. 2025. "A comparative analysis of two food security and nutrition policies in Yemen between 201 and 2023: agricultural livelihoods and multisectoral nutritional plan", *Global security: health, science and policy*, 10:1.
- Fakirah, Ibrahim Jalal. 2025. Fragmented Power, Access and Legitimacy: The Politics of Social Assistance in Yemen's Conflict, BASIC Research, Giugno.
- HRW. 2023. "Death is More Merciful Than This Life": Houthi and Yemeni Government Violations of the Right to Water in Taizz", *Human Rights Watch*, 11 Dicembre.
- Messer Ellen and Marc J. Cohen. 2024. "Food as a Weapon," *Oxford Research Encyclopedia of Food Studies*.
- Mwatan for Human Rights and Global Rights Compliance. 2021. *Starvation Markets, The Use of Starvation by Warring Parties in Yemen*, Report, Settembre.

- OCHA. 2014. Yemen: Humanitarian crisis overview (as of 9 Oct 2014), 9 Ottobre.
- OCHA. 2018. Hundreds of thousands of civilians are terrified by fighting in Hodeidah, 13 settembre.
- OCHA. 2022. YEMEN Access Snapshot – April to June 2022, 30 Giugno.
- OCHA. 2025. *Yemen – Humanitarian Needs and Response Plan*, Humanitarian Programme Cycle, Gennaio.
- OSESGY. 2022. Impact of the Truce Agreement, Special Envoy for Yemen, 21 Luglio.
- ReliefWeb. 2026. Yemen Joint Monitoring Report: Bimonthly Update on Food and Nutrition Security Crisis Risks (February 2026, No.13), 10 Marzo.
- Shesterinina, Anastasia. 2023. “Identifying Contemporary Civil Wars’ Effects on Humanitarian Needs, Responses & Outcomes”, *Daedalus*, 152:2.
- Sowers, Jeannie and Erika Weinthal. 2021. “Humanitarian challenges and the targeting of civilian infrastructure in the Yemen war”, *International Affairs*, 97:1.
- UN Security Council. 2025. Yemen - January 2026 Monthly Forecast, Security Council Report, 30 Dicembre.
- UN Security Council. 2026. Yemen: Briefing and Consultations, Security Council Report, 13 April.
- UN. 2018. “With 22 Million People across Yemen Suffering, \$2.96 Billion Humanitarian Response Must Be Fully, Rapidly Funded, Secretary-General Tells Pledging Conference”, *UN Meetings Coverage and Press Releases*, 3 Aprile.
- UN. 2020. Panel of Experts on Yemen, S/2020/70, UN Security Council, 27 Gennaio.
- UN. 2021. Panel of Experts on Yemen, S/2021/79, UN Security Council, 25 Gennaio.
- UN. 2022. Panel of Experts on Yemen, S/2022/50, UN Security Council, 26 Ottobre.

- UN. 2024. Panel of Experts on Yemen, S/2024/731, UN Security Council, 11 Ottobre.
- UN. 2025. Panel of Experts on Yemen, S/2025/650, UN Security Council, 17 Ottobre.
- WFP. 2025. Acute food insecurity deepens in the Government-controlled areas of Yemen amid severe funding cuts and economic downturn, News Releases, 22 Giugno.
- WFP. 2026. Yemen Food Security Update, Febbraio.
- WHO. 2026. *Yemen: WHO Health Emergency Appeal 2026*, 4 Febbraio.
- Zyck, A. Steven. 2014. "Yemen's security crises and transition process: implications for humanitarian action and access", in *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, Maggio.

Syria: Food Security and stability in post-Assad's transition

Andrea Novellis¹

Abstract

Food security is one of the decisive arenas of Syria's transition after Assad's fall in December 2024. This policy brief argues that, in post-Assad Syria, control over food is not only a matter of material welfare, but a central issue of governing capacity, political legitimacy, and stability. The analysis focuses on three interrelated dynamics: drought and the erosion of institutional capacity to manage scarcity; competition over cereal production and bread distribution as instruments of authority; and the role of water infrastructure, especially in the northeast, as both an internal and cross-border strategic lever. The brief shows that the main risk does not stem from climate alone, but from the interaction between environmental stress, administrative fragmentation, incomplete subsidy restructuring, and regional shocks. In this context, the Iran war and the closure of the Strait of Hormuz intensify Syria's dependence on imported wheat and fertilizer. For Italy, the key priorities are to support continuity of the bread programme, prevent administrative integration from creating procurement gaps, and strengthen water-management capacity in the northeast.

Introduction

Syria's post-Assad transition, opened in December 2024, remains uncertain. Al-Sharaa's government is trying to build national authority across a territory of competing claims, while security arrangements, constitutional design, administrative integration, and reconstruction remain unsettled. This brief examines one dimension of that contest, food security. Food tests governing capacity daily: access, price, and

¹ Civil War Paths - The Centre for the Comparative Study of Civil War.

distributive authority shape legitimacy faster than institutional reform. During the conflict, the regime, opposition administrations, and ISIS each built bakery and distribution systems, making bread the daily medium through which populations recognised governing power (Martínez 2020). In the northeast, the AANES formalised this through guaranteed purchase prices, local milling cooperatives replacing regime-era external processing, and basic-commodity price regulation (Jongerden 2022). The transition has preserved the underlying logic: whoever procures grain and distributes bread holds the most visible instrument of governing authority. Much of Syria's wheat is produced in the country's northeastern regions, where authority is contested between the Autonomous Administration of North and East Syria (AANES) and the central government. Türkiye's upstream control over the Euphrates gives it significant influence over irrigation and electricity across these agricultural areas. At the same time, Syria faces a national food crisis. Although the share of population in acute food insecurity decreased from 39 to 29 per cent between 2024 and 2025 (GRFC 2026), agricultural output has fallen roughly 60 percent from pre-conflict levels (WFP 2026). Some 9.1 million people are food insecure, including 3 million severely so; 80 per cent live below the poverty line; child acute malnutrition has nearly tripled since 2019; and the minimum wage covers only one-fifth of basic food needs (WFP 2026a). Since late February 2026, the Hormuz crisis has compounded these dynamics. The sustained closure of the strait has halted an estimated one-third of globally traded fertiliser and raised wheat prices at the moment when Syria's import dependence is at its highest.

Analysis

A prominent narrative attributed Syria's 2011 uprising to the 2007-2009 drought, arguing that climate-induced crop failures drove mass migration that destabilised Syrian cities. Satellite analysis finds little

drought-related land abandonment and high cropland activity in 2010, the year before the uprising; pre-war migration was largely short-term and adaptive, and forced displacement was rather driven by the conflict (von der Kammer, Dinc, and Eklund 2025). Syria's agricultural vulnerability was governance-created: state-led water-intensive farming, subsidy dependence, and groundwater mining produced fragilities that policy choices amplified beyond rainfall deficits (von der Kammer, Dinc, and Eklund 2025). Food price increases cause social unrest (Bellemare 2015). During the Arab Spring, countries whose governments managed bread supply contained protest; those that did not saw escalation (Soffiantini 2020). The Ba'athist agricultural model created the vulnerability that drought later exposed. State-planned expansion of irrigation-dependent farming, subsidy structures that fostered dependence rather than resilience, and over-exploitation of groundwater accumulated fragilities over decades. The regime's abrupt removal of fuel subsidies in 2008 and fertiliser subsidies in 2009, producing price shocks of 350 and 200-to-450 percent, destroyed the adaptive capacity of already-weakened rural households (Jongerden 2022; De Schutter 2011). Vulnerability, armed conflict, and climate stress can form mutually reinforcing loops, but only when institutional conditions activate them: poverty, governance failure, and the erosion of coping capacity are the transmission channels (Buhaug and von Uexkull 2021). The uprising therefore had political, not climate-induced, origins. Policy choices can buffer or multiply climate effects on food security; the issue is whether transitional authorities can rebuild capacity before systemic shocks arrive.

Drought, water, and institutional capacity

The 2024–2025 drought, Syria's worst in 36 years, cut wheat output by about 40 percent and left only 40 percent of farmland cultivated in key producing areas, weakening the regions on which national

recovery depends (FAO 2025). In rural Damascus, over 95 percent of households suffered crop losses, with wheat and barley yields down by up to 75 percent (Syria Community Consortium 2025-2026). The drought produced reduced food production, livelihood compression, and rising community tensions over water (37 percent of households reported disputes, 72 percent over water access) (Abdulrahman 2025). The same dynamic operates in the northeast: agricultural fields in Raqqa and Hasakah are drying out, fuel costs for water pumping are rising, and local authorities began restricting extraction out of concern for aquifer sustainability (PAX 2025b). The 2025-2026 winter rains temporarily provided relief: rainfall surpassed half the annual average by early February 2026, reviving rivers and restoring water supply to Damascus (SyriaUntold 2026; Levant24 2026). However, climate projections forecast a general decline of Syria's precipitations by about 11 percent over the next three decades (Red Cross 2024). The emerging pattern is one of "climate whiplash," intense bursts following prolonged drought, and aquifer recovery requires three to five consecutive adequate rainy seasons (SyriaUntold 2026). Northeastern irrigated agriculture also depends on Euphrates flows, 90 percent of which Turkey controls through the Southeastern Anatolia Project, which has reduced water reaching Syria by an estimated 40 percent since inception (Fanack Water 2025). In 2021, reduced Euphrates flows intersecting with local drought collapsed wheat production in Jazira, forcing the AANES to cut procurement purchases precisely when farmers needed price support most (von der Kammer, Dinc, and Eklund 2025). Although Syria-Turkey rapprochement since late 2024 has reduced the risk of flows being used as political leverage, it has not resolved the structural exposure, as Turkey faces the same regional trend of precipitations decline. The risk is that one good season

creates a false sense of resolution, and any programme built on the assumption that the drought is over will be exposed when the next dry cycle arrives. This also affects refugees' return: since returnees mainly report needs for food, housing, and employment, drought-damaged rural economies have limited capacity to absorb and sustain reintegration outside major urban corridors (UNHCR 2026).

Cereals as governance

Wheat and barley account for 95 percent of Syria's agricultural output and form the basis of a state-subsidised bread programme that has historically served as the most tangible social contract between governing authorities and populations (Syria Report 2025).

Before 2010, Syria produced up to 4.1 million tons of wheat annually, maintained strategic reserves, and exported surplus (al-Estiklal 2025). Domestic production fell to approximately 1.2 million tons in 2025 against annual consumption of roughly 4 million tons. The 2026 season projects a recovery to around 2.3 million tons (Syrian Ministry of Agriculture 2026), but the remaining gap of 1.7 million tons still leaves Syria dependent on imports it may lack the foreign currency reserves to finance (FEWS NET 2026). Since December 2024, the price of a bread bundle has risen from 400 to 4,000 Syrian pounds (Enab Baladi 2025), following the transitional authorities' removal of the bread subsidy in early 2025 (Karam Shaar Advisory 2025). Production is geographically concentrated in the northeast: the provinces of al-Hasakah, ar-Raqqa, and Deir ez-Zor produce Syria's highest-quality wheat and barley and account for approximately 37 percent of the national harvest (al-Estiklal 2025). After Ba'athist control collapsed in 2012, the AANES built a food-governance system in Syria's main grain belt: guaranteed-price purchasing, subsidised bread, cooperatives, and regional processing

capacity (Jongerden 2022). During the conflict, this system made food supply one of the foundations of the AANES's political legitimacy. Since 2025, Damascus has re-entered this arena through wheat procurement incentives and the expanded government-led subsidised bread programme (SANA 2025; Enab Baladi 2025; WFP 2025). The AANES's military setbacks in January 2026 and the subsequent negotiations with Damascus have altered the balance: the AANES now controls a narrower territorial area, the transfer of its oil fields to the Syrian Petroleum Company has severed the revenue that funded AANES procurement price premiums (FEWS NET 2026), and Damascus's integration agreements with the SDF do not cover food governance. Syria's food system is therefore no longer organised through two clearly separate centres of authority, but neither has it been reintegrated into a coherent national framework.

Within this context, the transitional authorities have begun to restructure the subsidy system. Support for agricultural producers has narrowed, with diesel subsidies removed and input support shifting toward reduced-price seeds and in-kind or credit-based assistance under a "smart support" approach (Enab Baladi 2025; Enab Baladi 2026). At the same time, the state has maintained and, in some areas, expanded intervention in wheat procurement and bread provision. Decree No. 78 introduced a \$130-per-ton bonus on wheat delivered to the Syrian Grain Establishment, raising effective procurement prices above market levels (SANA 2025; Enab Baladi 2025). In parallel, the government-led subsidised bread programme, supported and scaled by WFP in selected areas, expanded from more than 100 bakeries serving 2 million people in mid-2025 to over 300 bakeries and more than 4 million beneficiaries by early 2026 (WFP 2025). This redistributes risk. As input costs rise and producer support narrows, farmers absorb more volatility while state intervention remains concentrated on procurement and bread distribution. The system stabilises consumption politically without

stabilising production structurally, increasing the likelihood that external shocks translate into supply shortfalls even when downstream prices are partially contained. At the same time the Iran war is set to increase global fertilizer and wheat prices, disrupt shipping, and inflate the entire supply chain (Werz 2026). The Strait of Hormuz closure has driven fertilizer prices up roughly 40 percent at the moment when Syrian farmers were already unable to afford inputs (Glauber and Laborde 2026). The Iran shock raises the risk that authorities cannot protect bread consumption without weakening domestic production, turning a fragile subsidy reconfiguration into a broader food-security and political-stability problem. Syria's foreign currency reserves further limit actual wheat purchases regardless of price or routing conditions (FEWS NET 2026). At household level, the bread programme addresses only one layer of collapse: \$75–150 salaries cover roughly half the minimum expenditure basket, utility and telecommunications costs have risen by up to 6,000 percent, and formalisation has eliminated informal self-employment (FEWS NET 2026). Households that access subsidised bread still cannot cover health, fuel, or transport, and are selling assets and accumulating debt. The Hormuz closure's effects extend past the current harvest, which was planted before the crisis. Global nitrogen stocks are depleted, Gulf production facilities damaged, Chinese fertiliser exports restricted through August 2026. FAO warned on 7 May that reduced application will depress yields into 2027 (FAO 2026). Syria's 2027 harvest risks reversing the 2026 recovery.

Scenarios

Syria's food system in April 2026 sits on a changed political map. The al-Sharaa government's January 2026 military offensive and the 30 January agreement with the SDF transferred formal authority over Raqqa and Deir ez-Zor, two of the three northeastern wheat provinces,

to Damascus (Genc 2026). Hasakah, the third and largest, remains in phased integration: Damascus Interior Ministry security units entered Qamishli and Hasakah city on 3 February, an SDF-nominated governor took office on 13 February, but as of late March AANES institutions still administer salaries, public services, and the oil sector, with implementation committees beginning provincial-level negotiations only in April (Syria Direct 2026b). The question is whether Damascus's formal control produces functioning grain procurement before the 2026 harvest arrives, and whether Hasakah's contested integration adds capacity or opens a gap in Syria's most productive wheat province. Three variables determine which trajectory Syria's food system follows. First is northeastern procurement: whether Damascus can establish grain-buying operations in Raqqa and Deir ez-Zor before the summer harvest, and whether Hasakah's integration proceeds without dismantling the procurement infrastructure the AANES built there over a decade before a replacement operates. The second is the Iran war's duration, which determines how deeply the fertiliser shock reaches Syria's autumn 2026 planting decisions. The third is Turkey's Euphrates management, since summer irrigation depends on flows that upstream dams can reduce when domestic demand or political pressure rises.

A. Damascus absorbs procurement, harvest improves: uneven recovery

In this scenario, Damascus deploys functioning grain procurement in Raqqa and Deir ez-Zor before the summer harvest. In Hasakah, administrative integration proceeds slowly enough that AANES procurement infrastructure stays operational through the harvest season, averting the gap that opens when an old system is dismantled before a new one functions. The improved 2025–2026 winter rains produce a better harvest because Turkey sustains Euphrates flows above the irrigation threshold through summer. The Iran war raises

costs across the supply chain but does not break it in this scenario. Global food commodity stocks entering 2026 were relatively high, providing a short-term buffer on staple grain prices (Bloomberg 2026). The Turkey–Syria overland corridor, developed after the June 2025 road transport agreement, partially offsets maritime disruption by opening an alternative import channel for grain and inputs at higher but manageable cost (CFR 2026; Enab Baladi 2025b). WFP sustains operations at its bakeries absorbing the shipping cost increase. Even under this optimist pathway, food-system stabilisation is uneven. Farmers absorbing higher input costs without compensatory support see margins compress further. The food system stabilises at the distribution level while remaining fragile at the farm level, and one bad season could trigger the same cycle of livelihood compression and land abandonment that the 2024–2025 drought produced.

Indicators to monitor: Damascus-appointed procurement officials operating in Raqqqa and Deir ez-Zor cities by May or June. Decree 78 bonus prices applied in the northeast, not only in government-controlled west Syria. WFP operations continuing at stated scale, with no reduction in bakery numbers. Euphrates flows at the Deir ez-Zor monitoring point sustained through June to August. Bread prices in Qamishli and Deir ez-Zor city tracking Damascus levels rather than diverging upward.

(De-)Escalation triggers: If Damascus fails to stand up procurement in Raqqqa and Deir ez-Zor before the harvest, or renewed AANES–Damascus fighting disrupts procurement, the scenario moves toward B. If the Strait of Hormuz remains closed through summer and fertiliser prices drive a sharp reduction in autumn planting area, the scenario moves toward C for the next harvest cycle.

B. Procurement gap persists, Iran war compounds: chronic food insecurity

Damascus holds formal authority over Raqqa and Deir ez-Zor but cannot convert it into functioning grain procurement before the July–August harvest. Farmers in Raqqa and Deir ez-Zor face a choice between selling at whatever local rate emerges and storing grain they cannot afford to hold. The procurement gap that produced a domestic purchase of only 373,500 tons in 2025, roughly half the prior year, widens (Reuters 2025). In Hasakah, integration talks stall on the salary and oil revenue questions still unresolved as of late March (Syria Direct 2026b). AANES institutions nominally continue operating, but without the oil revenue that funded the procurement price premium, the AANES can no longer offer farmers the prices its purchasing system required. Damascus procurement does not yet reach the province at scale. The result is a province where two administrations nominally operate and no functioning buyer covers a substantial share of its wheat.

First, rise in nitrogen fertilisers since the start of the Iran war lands on farmers who had already absorbed diesel subsidy removal. Nitrogen is essential to cereal yields and prolonged disruption in nitrogen fertilizer markets can raise production costs, reduce fertilizer use, depress yields, and push food prices higher (Curtis, Virzi, and Welsh 2026). Farmers who cannot buy inputs produce less per hectare even when rainfall is adequate. Second, if the Strait closure persists through to autumn 2026, disrupting both spring planting in major Southern Hemisphere exporters such as Australia and autumn planting in Syria and the wider region, Syria would enter that window with neither domestic production capacity nor the fiscal buffer to absorb sustained global price increases.

WFP may sustain only a reduced bread programme. Donor competition for humanitarian funding intensifies as the Iran war generates new emergency demands elsewhere. The programme

contracts. Food security becomes spatially uneven and administratively conditioned. Bread access in Damascus and Aleppo remains relatively stable; prices in Raqqa, Deir ez-Zor, and Hasakah diverge upward. Populations at the edge of Damascus's administrative reach, rural northeast and eastern Deir ez-Zor, carry the cost. Without a state buyer, grain moves through informal channels at unregulated prices, without the Decree 78 premium for producers or the subsidy pipeline for customers. Damascus holds formal sovereignty over the wheat zones without the procurement infrastructure to convert it into bread-supply legitimacy, increasing the risk of popular protests over food prices. The Turkey–Syria overland corridor partially offsets maritime import disruption but Syria's import financing constraint limits how much cheaper routing translates into actual grain imports.

Indicators to monitor: No Decree 78 price announcements covering Raqqa and Deir ez-Zor by June. Reports of grain moving informally across provincial boundaries rather than through official collection centres. Bread price divergence between Damascus and northeast cities. WFP operational updates showing bakery numbers contracting or beneficiary counts falling. Hasakah salary transfer negotiations unresolved into July.

(De-)Escalation triggers: A verified Damascus procurement operation covering Raqqa and Deir ez-Zor moves toward A. Strait of Hormuz closure persisting through summer, combined with a dry season and Euphrates flow reductions, moves toward C.

C. Multiple shocks: acute crisis

The acute scenario requires at least two simultaneous shocks.

1. Turkey reduces Euphrates flows below irrigation thresholds during summer 2026 due to its own regional precipitation decline and domestic agricultural demand. The northeast, now under Damascus administrators without established farmer or water-

authority relationships, cannot coordinate emergency groundwater extraction as the AANES previously did, however imperfectly (PAX 2025b).

2. The Strait of Hormuz closure persists through the spring planting window and into autumn 2026. Prolonged disruption raises nitrogen fertiliser prices, forcing farmers to reduce use or exit production and depressing yields in the following season. Analysts described a year-long closure as having a catastrophic effect on crop yields (Foreign Policy 2026). Syria enters that window with a procurement system in transition, removal of subsidies, and an import financing constraint that predates the Iran war.
3. ISIS attacks are slowly increasing in Raqqa and Deir ez-Zor and other provinces in 2025-2026 (CRS 2026). Both provinces now operate under Damascus's formal authority, administered by newly deployed officials with no established local presence and no security infrastructure covering agricultural zones. If ISIS attacks manage to disrupt local governance, the agricultural procurement-supply chain may be affected as well.

If two or more shocks coincide, Damascus faces harvest shortfalls in provinces it controls formally but not administratively, a bread programme under cost pressure from the supply and funding sides simultaneously, and a population in the northeast that lost the AANES governance model without receiving a functional replacement. WFP estimates that 45 million more people could face food insecurity if the Iran war continues; Syria's bread programme absorbs that global pressure in a context where the domestic supply buffer is near zero. Displacement concentrates in rural northeast Syria and eastern Deir ez-Zor, where ISIS recruitment previously benefited from governance vacuums. Turkey, Lebanon, and Mediterranean routes face pressure at a moment when regional absorptive capacity is already strained by the Iran war's broader displacement effects.

Early-warning indicators: Euphrates flows at the Syrian border monitoring point falling below 300 cubic metres per second by June. No functioning Damascus grain-collection system operating in Raqqa or Deir ez-Zor governorates by the start of the harvest window. WFP scaling down Syria operations due to funding shortfall. ISIS attacks targeting agricultural supply routes or grain collection infrastructure in Raqqa or Deir ez-Zor. Urea prices sustainedly high through June.

Recommendations

Italy allocated €68 million to Syria's transition in March 2025, including food-supply-chain support, participates in the EU's €620 million 2026–2027 package, and sits on the FAO, WFP, and IFAD boards. Three problems identified above fall within this reach.

The first is bread programme continuity under the Iran war. WFP's Syria operations require \$473.6 million for 2026 (WFP 2026b). The WFP supplies fortified flour to over 300 bakeries reaching 4 million people (Enab Baladi 2026b). The government's own bread programme, however, is contracting: the Economy Ministry cut the standard bundle from 1,200 to 1,100 grams at fixed price and reduced bakeries' flour allocations (Enab Baladi 2026b). The Iran war has simultaneously raised WFP's operational costs through shipping disruptions and generated competing humanitarian demands that draw donor attention away from Syria (WFP 2026c; UN News 2026). Italy can use its WFP Executive Board seat and bilateral contribution to close part of this gap and press other EU member states to frontload food-security contributions for Syria before the summer harvest, when the bread programme's political function is most critical.

The second concerns the institutional terms of the northeast's integration. The AANES's procurement and bread distribution

infrastructure covers Syria's most productive wheat province. The scenarios identify two crisis paths: administrative replacement that dismantles existing procurement before a functional substitute operates (Scenario B), and military action that disrupts the harvest (the trigger that shifts any scenario toward a worse outcome). Italy can promote a sequencing principle in EU reconstruction and Rome-agency frameworks: existing food governance functions in the northeast should not be withdrawn until replacement capacity is verified as operational, regardless of which authority administers them. In EU reconstruction programming, Italy can press for conditionality requiring that agriculture and bread programme funding in the northeast remain accessible to functioning local institutions during the integration period. In bilateral and EU-Türkiye channels, Italy can make the food security case that military action against AANES-administered areas threatens Syria's food supply and the EU's reconstruction investment.

The third is water management capacity in the northeast. The analysis shows that when Euphrates flows drop, northeastern farmers depend on groundwater extraction that requires fuel, coordination, and functioning local authority. The AANES managed this during previous stress periods; Damascus has not yet built equivalent relationships with farmers and water authorities in Raqqa and Deir ez-Zor. Italy can direct bilateral funds and EU programming influence toward irrigation efficiency, groundwater monitoring, and coordination mechanisms between Damascus's new administrators and the local water management structures that currently operate in the northeast. FAO's ERPA covers irrigation rehabilitation but not water governance capacity; Italy can press for that extension. Italian bilateral programming should include fertiliser access before the 2026/27 planting season, without which input costs will undermine production recovery.

Key points

1. Food security is a central test of Syria's transition: grain procurement, bread access, and price stability shape governing authority and political legitimacy.
2. Syria's main risk lies in compounding shocks: drought, subsidy restructuring, import dependence, and fertiliser disruption can turn food stress into political instability.
3. Italy should prioritise bread-programme continuity, procurement capacity, and water-management support through EU funding and Rome-based food-security agencies.

References

- Abdulrahman, D. (2025). 'How does climate change threaten food security and health in Syria and Jordan?' 7 September 2025. <https://ina.iq/en/articles/42229-how-does-climate-change-threaten-food-security-and-health-in-syria-and-jordan.html>
- ACAPS (2026). *Middle East Conflict: Ripple Effects and Scenarios*. 20 March 2026. https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20260320_ACAPS_Ripple_effects_and_scenarios_of_the_Middle_East_conflict_.pdf
- al-Estiklal (2025). 'From self-sufficiency to wheat imports: Syria faces an uphill battle to secure bread.' al-Estiklal Newspaper, 2025. <https://www.alestiklal.net/en/article/from-self-sufficiency-to-wheat-imports-syria-faces-an-uphill-battle-to-secure-bread>
- Bloomberg (2026). 'Iran War: Are We Headed for Another Food Price Crisis?' Bloomberg Opinion, 1 April 2026. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-04-01/iran-war-are-we-headed-for-another-food-price-crisis>
- Buhaus, H. and von Uexkull, N. (2021). 'Vicious circles: Violence, vulnerability, and climate change.' *Annual Review of Environment and Resources*, 46, pp.545-568. doi:10.1146/annurev-environ-012220-014708.

- Conker, A. and Hussein, H. (2023). 'The Disruptive Power of Open-Source Water Data: The Case of the Euphrates-Tigris Basin.' LSE Middle East Centre Blog, 13 January 2023. <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2023/01/13/the-disruptive-power-of-open-source-water-data-the-case-of-the-euphrates-tigris-basin/>
- Congressional Research Service (CRS) (2026). Syria: Transition and U.S. Policy. RL33487, updated 26 February 2026. <https://www.congress.gov/crs-product/RL33487>
- Curtis, Emma, Joely Virzi, and Caitlin Welsh. 2026. "Chokepoint: How the War with Iran Threatens Global Food Security." Center for Strategic and International Studies, 11 March 2026. <https://www.csis.org/analysis/chokepoint-how-war-iran-threatens-global-food-security>
- De Schutter, O. (2011). Report of the Special Rapporteur on the Right to Food: Mission to Syria. United Nations Human Rights Council, A/HRC/16/49/Add.2.
- Dinc, P. and Eklund, L. (2024). 'Syrian farmers in the midst of drought and conflict: the causes, patterns, and aftermath of land abandonment and migration.' *Climate and Development*, 16(5), pp. 349-362. doi: 10.1080/17565529.2023.2223600.
- Enab Baladi (2025). 'After the bonus decree... Ministry of Economy announces wheat purchasing price.' 12 June 2025. <https://english.enabbaladi.net/archives/2025/06/after-the-bonus-decree-ministry-of-economy-announces-wheat-purchasing-price/>
- Enab Baladi (2025b). "Turkey: Middle East route through Syria to enter service in 2026." Enab Baladi, 31 October 2025. <https://english.enabbaladi.net/archives/2025/10/turkey-middle-east-route-through-syria-to-enter-service-in-2026/>
- Enab Baladi (2026). Syria's Agriculture Minister to Enab Baladi: Ministry adopts "smart support". 2026. <https://english.enabbaladi.net/archives/2026/03/syrias-agriculture-minister-to-enab-baladi-ministry-adopts-smart-support/>
- Enab Baladi (2026b). 'Syria's Economy Ministry cuts bread bundle weight.' <https://english.enabbaladi.net/archives/2026/05/syrias-economy-ministry-cuts-bread-bundle-weight-keeps-price-fixed/>

- European Commission (2026). “EU opens new chapter in its relations with Syria.” European Commission Press Corner, 8 January 2026. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_61
- FAO (2025). Syrian Arab Republic: Drought Alert – Widespread crop failure to impact the food security of millions of people due to failed 2024/2025 winter rain. Damascus. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd5629e>
- FAO (2026). Remarks by Director-General Qu Dongyu, Ministerial Meeting MED9++ on Food Security and Access to Fertilizers, Rome, 7 May 2026.
- Fanack Water (2025). ‘The Tigris and Euphrates: Cradle of Civilization Under Pressure.’ December 2025. <https://water.fanack.com/tigris-euphrates-water-crisis/>
- FEWS NET (2026). *Syria Food Security Outlook, February–September 2026*. February 2026. <https://fews.net/middle-east-and-europe/syria/food-security-outlook/february-2026>
- Foreign Policy (2026). “The Iran War Is Coming for Your Grocery Bill.” Foreign Policy, 24 March 2026. <https://foreignpolicy.com/2026/03/24/iran-war-food-prices-farmers-fertilizer-energy/>
- Genç, Özge. 2026. “How Damascus Reclaimed Syria’s Northeast, and What Integration Now Means.” Middle East Council on Global Affairs, 4 February 2026. https://mecouncil.org/blog_posts/syria-sdf-integration-agreement-2026-analysis/
- Glauber, J. and Laborde, D. (2026). ‘The Iran war: Potential food security impacts.’ International Food Policy Research Institute (IFPRI) Blog, March 2026. <https://www.ifpri.org/blog/the-iran-war-potential-food-security-impacts/>
- GRFC (2026). *Global Report on Food Crises 2026*. FAO, WFP and Global Network Against Food Crises, 24 April 2026. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd9424en>
- Jongerden, J. (2022). ‘Autonomy as a third mode of ordering: Agriculture and the Kurdish movement in Rojava and North and East Syria.’ *Journal of Agrarian Change*, 22(3), pp. 592-607. doi: 10.1111/joac.12449.

- Karam Shaar Advisory (2025). "Subsidy Removal in Syria: Economic Shifts After Assad." Karam Shaar Advisory / Syria in Figures, 28 July 2025. <https://karamshaar.com/syria-in-figures/rethinking-subsidies-in-the-post-assad-era/>
- Levant24 (2026). 'Heavy rains in Syria revive the Ain al-Fijeh spring.' 20 February 2026. <https://levant24.com/news/2026/02/heavy-rains-in-syria-revive-the-ain-al-fijeh-spring/>
- Martínez, J.C. (2020). 'Topological twists in the Syrian conflict: Re-thinking space through bread', *Review of International Studies*, 46(1), pp. 121–136. doi:10.1017/S0260210519000330.
- North Press (2024). 'Turkey's hydropolitics lowers water flows to Syria by 40%.' 15 June 2024. <https://npasyria.com/en/114725/>
- openDemocracy (2021). 'Turkey is reportedly depriving hundreds of thousands of people of water.' 14 June 2021. <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/turkey-reportedly-depriving-hundreds-thousands-people-water/>
- PAX (2025a). Seven Priorities for Addressing Syria's Water Security Challenges in Early Recovery. PAX and Syrians for Truth and Justice, 7 April 2025. <https://paxforpeace.nl/news/priorities-for-addressing-syrias-water-security-challenges-in-early-recovery/>
- PAX (2025b). 'Syria's environmentalists are calling for action on green recovery.' 13 June 2025. <https://paxforpeace.nl/news/syrias-environmentalists-are-calling-for-action-on-green-recovery/>
- Red Cross Red Crescent Climate Centre. 2024. *Syria: Climate Fact Sheet*.
- Reuters (2025). 'Historic drought, wheat shortage to test Syria's new leadership.' 18 August 2025. <https://www.reuters.com/world/middle-east/historic-drought-wheat-shortage-test-syrias-new-leadership-2025-08-18/>
- Reuters (2025b). "Italy pledges 68 million euros in aid for Syria." Reuters, 27 March 2025. <https://www.reuters.com/world/italy-pledges-68-million-euros-aid-syria-2025-03-27/>
- SANA (2025). 'Presidential decree grants farmers who deliver wheat crop to Syrian Grain Establishment an incentive bonus of \$130 for every

- ton.’ Syrian Arab News Agency, 11 June 2025. <https://sana.sy/en/syria/359137/>
- SANA (2026). ‘WFP: Relative improvement in food security in Syria; 6.7 million assisted in January.’ Syrian Arab News Agency, 10 March 2026. <https://sana.sy/en/economic/2301687/>
- Syria Community Consortium (2025-2026). Drought Assessment Report: Impacts on Agriculture, Livelihoods, and Community Resilience, Nashabiyeh and Hosh Nasri, Rural Damascus, Syria. Danish Refugee Council (DRC), Norwegian Refugee Council (NRC), International Medical Corps (IMC), and Oxfam. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syria-community-consortium-drought-assessment-report-2025-2026-enar>
- Syria Report (2025). ‘Chart: Syria’s Annual Barley and Wheat Production (2000-2024).’ <https://syria-report.com/chart-syrias-annual-barley-and-wheat-production-between-2000-and-2024/>
- SyriaUntold (2026). ‘Will the rain save us?’ 26 March 2026. <https://syriauntold.com/2026/03/26/will-the-rain-save-us/>
- Syrian Ministry of Agriculture (2026). Wheat production estimates 2025–2026. Via SANA, 8 May 2026.
- UK House of Commons Library (2026). ‘Syria one year after Assad: Forming an interim government.’ Research Briefing CBP-10430, 30 March 2026. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10430/>
- UN News (2026). ‘Aid operations strained across Middle East: WFP seeks \$200 million to sustain food assistance.’ 13 March 2026. <https://news.un.org/en/story/2026/03/1167121>
- UNHCR (2026). Middle East Situation CORE – 9 April 2026. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://data.unhcr.org/en/documents/download/121926>
- von der Kammer, R., Dinc, P. and Eklund, L. (2025). The Drought-Migration-Conflict Nexus: Was the Syrian Civil War Really Caused by Climate Change? United Nations University Institute for Water,

Environment and Health (UNU-INWEH), Richmond Hill, Ontario, Canada. doi: 10.53328/INR25LER002.

Werz, M. (2026). 'The Iran war's hidden front: Food, water, and fertilizer.' Council on Foreign Relations, 13 March 2026. <https://www.cfr.org/articles/the-iran-wars-hidden-front-food-water-and-fertilizer>

WFP (2025). 'WFP expands and extends its subsidized bread programme across Syria.' World Food Programme, 16 December 2025. <https://www.wfp.org/news/wfp-expands-and-extends-its-subsidized-bread-programme-across-syria>

WFP (2026b). 'WFP delivers life-saving food to families fleeing escalation in Northeast Syria.' 30 January 2026. <https://www.wfp.org/news/wfp-delivers-life-saving-food-families-fleeing-escalation-northeast-syria>

WFP (2026c). 'How the Middle East conflict is fuelling hunger as WFP scales up assistance.' 12 March 2026. <https://www.wfp.org/stories/how-middle-east-conflict-fuelling-hunger-wfp-scales-assistance>

Humanitarian Action and War Economies

Ronan MacNamara*

A changing Global Context

In January of this year, UN OCHA launched its annual *Global Humanitarian Overview* (GHO) – a critical sector-wide document where the estimated humanitarian needs, funding requirements and response plans for the upcoming year are laid out (OCHA 2026). OCHA is calling for US\$ 33 billion to assist 135 million people in 2026. Acknowledging the realpolitik of the moment, the GHO revised its target down from the 239 million people who are actually estimated to be in need of humanitarian assistance this year – but for whom there is no funding available.¹ This catastrophic collapse in humanitarian funding over the last eighteen months is a consequence of a plethora of factors, including a rise in nationalism, populism, distrust of the public sector and a general eroding of the international order that has prevailed since WW II.

21st century food security crises are characterized by interconnected and overlapping socio-political, economic and military dynamics; shrinking humanitarian space; contempt for international humanitarian law; the use of food as a weapon of war; the proliferation of state and non-state armed groups; the targeting of humanitarians; a general weakening of the international multilateral system; and a growing funding crisis. Against this backdrop, humanitarians operate in some of the world's most complex, fragile and challenging environments where they frequently face humanitarian dilemmas.

* Centre for War Studies, University College Dublin.

¹ Ibid.

In this “post truth” era characterised by the fragmentation of the traditional media and the rise of social media, sensationalism and “alternative facts”, humanitarians are facing unprecedented scrutiny and criticism from parties eager to portray the sector as incompetent, wasteful or corrupt – or possibly all three. One of the criticisms levelled at humanitarian organisations revolves around complicity in the diversion of aid by state and non-state armed actors fuelling conflicts and war economies.

In a spirit of reflection and transparency, this paper examines these allegations and the ways in which humanitarian aid, despite the best of intentions, can feed into the war economies that perpetuate the very crises that are driving needs in the first place.

Defining Concepts

For the sake of clarity, it is necessary to introduce and define some of the key concepts that appear throughout this Brief. To begin with, “humanitarianism” (also known as “foreign aid/relief” or “humanitarian assistance/aid/action”) is increasingly a contested concept. As scholar Hugo Slim (1997) points out: “The precise meaning of words (...) has evaporated in recent years... in the same emergency a Red Cross nurse can use the term [humanitarian] to describe her medical programme and a UN commander can use the same word to describe airstrikes.” Peter Gill, meanwhile, opens his 2016 book on humanitarianism with a series of anecdotes relating how both a top US General and Russian President Vladimir Putin, referred to their respective military campaigns in Syria and Ukraine as “humanitarian”(Gill 2016, p.1). As Gill explains, “Everyone is a humanitarian now. A word once used to describe principled civilian assistance to people suffering in natural or manmade disasters now provides a reassuring gloss for the actions of politicians and the

military. This has both compromised and endangered the work of aid workers...”² Such misuses of the term highlight the importance of a definition from the outset.

Here, the term “humanitarian” is defined by four critical pillars: It refers to the work of *professional* organisations (1), engaged in the provision of *life-saving assistance* (2) in *emergency contexts* (3), and in accordance with the “*Humanitarian Principles*” (4).³ In struggling to define a term that is so widely used - even among lay people - but so poorly understood, it may be simpler to define humanitarian action by what it is not. For this definition, the term excludes all forms of military action, development assistance, International Humanitarian Law (IHL - the “rules of war”), human rights, peacekeeping/building, democratisation and the treatment of Prisoners of War (PoWs).

The Humanitarian Principles refer to the core ethical and operational guidelines of the humanitarian sector: *Humanity*; *Neutrality*; *Impartiality* and *Independence*. The concept of a set of core ethical standards underpinning humanitarian action was first codified in the “Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement” in 1965 (ICRC 1965). Born out of their real-world experiences of losing humanitarian access and space in Korea, Vietnam and Algeria due to their real and perceived biases, the new Red Cross model demonstrated that consistent adherence to a set of core values could pay significant, long-term, humanitarian dividends. Eventually, the UN General Assembly followed suit and enshrined *humanity*, *neutrality* and *impartiality* as the UN’s “Humanitarian Principles” in UNGA resolution 46/182 in 1991

² Ibid.

³ This definition is similar to OCHA’s in the Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict, Geneva (2003, p.13).

((UN General Assembly 1991). Recognising a critical gap over the subsequent decade, a fourth Principle, “independence,” was added in UNGA 58/114 in 2004 (UN General Assembly 2004). Every major humanitarian organisation, as well as donor agencies, in the world has made formal, normative commitments to the humanitarian principles.

While the humanitarian principles are the ethical framework for humanitarian action, each is also a critical *operational posture* for humanitarians. Visible and consistent adherence to each of the humanitarian principles enables humanitarians to build trust, manage political risks and ultimately gain sustainable access to people in need. While adhering to the humanitarian principles might require trade-offs and flexible approaches based on different operating contexts, they are essential to support humanitarian work, particularly in complex emergencies, where the overwhelming majority of humanitarian and food security needs arise.

Finally, Conflict Sensitivity - a relatively recent policy concept that relates directly to humanitarians’ impact on war economies - refers to the ability of a humanitarian agency to 1) understand the context it operates in; 2) understand *all* of the interactions between its interventions and that context – including any unintended impacts; 3) use this knowledge to minimise negative impacts on conflict dynamics and maximise positive impacts on peace and social cohesion. Just as the humanitarian principles were born out of hard-earned experiences *during* the cold war - Conflict sensitivity was born out of the ‘do no harm’ principle following a series of controversial humanitarian operations in the 1990s, *in the wake* of the cold war (Anderson 1999).

Humanitarian Action in Complex Emergencies

Conflict is, by far, the single largest driver of global hunger and its impact is only growing. In 2024, 84% of all people facing acute food

insecurity (IPC phase 3 or above) were living in conflict-affected contexts. This amounted to over 246 million people, including almost 90% of people facing IPC 4 and all of the nearly 2 million people facing IPC 5 (famine) ((FSIN and Global Network Against Food Crises 2025). Notably, the number of people facing catastrophic food insecurity more than doubled in 2024 - from 728,500 to nearly 2 million – due to conflict.⁴ Additionally, the number of countries experiencing conflict and acute food insecurity increased from 30 in 2023 to 33 in 2024. With devastating escalations and new conflicts in Gaza, Sudan and Lebanon in the last 18 months – these figures have only increased.

Humanitarian action does not take place in a vacuum; the contexts in which humanitarians operate are infused with unique social, political, economic, ethnic, sectarian, linguistic and historical dynamics. These dynamics not only influence humanitarians' ability to deliver principled and quality assistance – but are also impacted *by* humanitarian operations. Therefore, *even if there is no political or military intent to humanitarian operations; that does not mean there are no such impacts* – this is the crux of conflict sensitivity. In many complex emergencies, governments, non-state actors and armed groups seek to manipulate both hunger and humanitarian responses to their advantage. This creates an enormous risk that humanitarian action can feed into “war economies”, or even become a weapon of war or punishment to control people/territory, to foster legitimacy, to force displacement or even to ethnically cleanse whole areas.

Profits derived from the manipulation or diversion of humanitarian assistance may also become an important resource for parties to conflicts, who are otherwise starved of revenue streams, allowing

⁴ Ibid.

them to sustain their war efforts. This critique has long been developed in work on the unintended political effects of humanitarian action and emergency relief (Terry 2002; Anderson 1999; Keen 2008; De Waal 1997). Poorly planned and conflict in-sensitive humanitarian action can therefore inadvertently exacerbate social tensions or even prolong conflicts (Elayah and Fenttiman 2021). This paper explores how humanitarian assistance can inadvertently support warring parties; as well as how the sector is becoming increasingly aware of this dynamic and attempting to mitigate these risks in order to deliver in effective, principled and conflict sensitive ways.

War Economies

A “war economy” refers to the systems for producing, mobilising and allocating the resources needed to sustain large scale and organised violence (Le Billon 2005). While states mobilising for conflict can capitalise on a country’s regular economy, non-state actors must frequently rely on illicit trade, particularly of so-called “conflict resources” to fund their war efforts. The most infamous examples of conflict resources include: minerals (oil, natural gas, rare earth minerals etc.), gems, drugs, weapons, hard woods, antiquities etc. In many contexts where humanitarians operate, various state and non-state actors compete, not only for power and territory but also for the economic means to sustain their military capacities. As a source of valuable and scarce commodities in unstable contexts, humanitarian operations can easily become caught up in war economies (Elayah and Fenttiman 2021). In-kind and cash assistance, as well as money spent on services to deliver these programmes, can feed into economic dynamics during conflicts in ways that can be hard to predict. Both historical as well as recent evidence from across the sector suggests that humanitarian assistance is frequently seen by

parties to conflicts as a viable source of funding (Le Billon 2000; Mercy Corps 2023; Schouten, Matthysen, and Muller 2021). Ultimately the intertwining of humanitarian assistance and war economies is an inevitable reality in complex emergencies. Understanding and managing the unintended impacts of humanitarian programming on war economies is crucial for effective and principled humanitarian action, as well as to shield the sector from (often legitimate) criticism. This is a dynamic that many humanitarian agencies have long been aware of and an area in which several agencies are finally making significant progress in addressing.⁵

How Humanitarian Action can Feed into War Economies

While all contexts and complex emergencies are unique, decades of experience, as well as the latest evidence from across the sector, demonstrate that humanitarians can inadvertently contribute to war economies in four main ways: 1) through their procurement and spending practices; 2) through their payment of “taxes” or “fees” at unofficial checkpoints; 3) through their hiring of private security services (protection rackets); 4) through the theft or diversion of the stock and/or humanitarian cash that they bring into unstable and impoverished contexts. It is therefore worth examining each of these to understand how agencies can better mitigate such negative impacts of their operations.

Procurement/Operational Spending

Humanitarian agencies, particularly those working on food assistance, bring significant resources into impoverished and unstable contexts, not only in the form of stock or humanitarian cash, but

⁵ See the section on WFP’s Response below.

also in the form of contracts for procurement, transport/logistics, security, rent etc. Where vendors and suppliers have links to parties to conflicts, this can lead to “leakage” into war economies. The financial clout of large humanitarian agencies can bring significant commercial opportunities into contexts otherwise experiencing economic devastation, including for parties engaged in conflict, or with links to belligerents. Landlords (for office space, warehousing, accommodation, land etc.), financial service providers, transporters, suppliers etc. can all make significant amounts of money from humanitarian operations. Where they are linked to the conflict, this money can ultimately help to fuel the very conflicts that these agencies are responding to. Worryingly, the frequency with which we see this phenomenon appearing seems to be in direct proportion to the frequency with which we closely examine humanitarian supply chains and procurement procedures in complex emergencies: *The more we look – the more we find.*

Recent commitments by major agencies to sourcing locally – as part of their commitments to the so-called “localisation” agenda – can provide a welcome boost to the local economy and benefit small farmers, producers, retailers or other vulnerable sectors. However, this approach also raises the risk of humanitarians inadvertently contributing to conflict dynamics and war economies. Careful due diligence is required to vet various contractors for links to conflicts. Humanitarians must carefully select service providers for all of its activities, from massive Cash Based Transfers (CBT) projects down to the provision of office catering and cleaning services. Embedding a Conflict Sensitivity dimension in humanitarian due diligence processes for vendor selection is essential to ensure that agencies do not accidentally procure the services of groups or individuals known to be engaged in the conflict and jeopardise their neutrality, impartiality and/or operational independence.

The hiring practices of humanitarian agencies can also feed into war economies via locally competitive wages in areas with few opportunities to generate much-needed cash. Hiring practices may also reinforce divisions by inadvertently recruiting disproportionately from certain groups over others in areas where employment opportunities are a major political and social currency. Unbalanced workforces in unstable contexts can raise significant conflict sensitivity risks, including around community acceptance, perceived biased influences over strategic decisions and the failure to hear, and account for, different perspectives.

Example: In 2024, at the height of the war in **Sudan**, one leading UN aid agency initiated several internal risk scoping exercises on both their largest suppliers of grain, as well as the small and medium enterprises who supply the organisation with seed. The analyses, which were supplementary to regular due diligence processes, mapped out key suppliers and examined any links to parties to conflict, the war economy, the military industrial complex and illicit economies. The results of these risk scoping exercises were used to inform decision-making around procurement and to minimise risks of leakage into war economies.⁶

Taxes and “Checkpoint Economies”

In many complex emergencies, humanitarians are charged “fees” by host governments and/or de facto authorities in exchange for the required permission, security guarantees and access to operate in certain areas, as well as for logistic support and for the use of critical infrastructure. These fees can not only enrich corrupt officials but can also feed directly into war economies, resourcing belligerents and possibly even prolonging conflicts.

⁶ From interview with participants in the exercise (Feb 2026).

Checkpoints have become one of the primary points of contact between humanitarian operations and war economies. State security services, non-state armed groups and criminal elements frequently maintain a presence on the transport routes used by humanitarians in order to extract fees through a system of roadblocks and checkpoints - a major concern for the entire humanitarian sector. One recent study estimated that there was one illegal checkpoint approximately every 16 kms in South Sudan and that fees to various armed groups accounted for over 50% of transport costs for humanitarian actors (Schouten, Matthysen, and Muller 2021). In many cases, these “taxes” on humanitarians go directly to the very armed groups who are driving humanitarian needs in the first place. In other lawless and protracted contexts, the soldiers/fighters of various state and non-state armed groups view the extortion of traffic as an important supplement to their low incomes (Schouten, Matthysen, and Muller 2021; Latif 2023; Elayah and Fenttiman 2021). Agencies’ acceptance of checkpoint economies, informal taxation and the structured diversion of assistance can be perceived by local people and groups as implicit, or even explicit, support to one side of the conflict. At the same time, a refusal to pay at checkpoints can result in a lack of access and diminish agencies’ ability to address the humanitarian imperative.

Breaking cycles of dependency that emerge from the prolonged toleration of checkpoint economies is a major challenge for humanitarians and requires significant investment in both Civil-Military Coordination (CMCoord) as well as negotiation at different levels – from the checkpoints themselves all the way to the highest levels of humanitarian diplomacy where supportive states can provide much-needed leverage over belligerents. In a promising development (before recent layoffs) several leading agencies began increasing investments to cultivate and retain talent and expertise in

functional areas to mitigate checkpointism including in CMCoord, access negotiation and the humanitarian principles.

Example: In South Sudan, where checkpoints are major operational, security and conflict sensitivity risks, WFP has created a bespoke Conflict, Security and Access Team (CSAT) which monitors the political and security context to ensure the Country Office (CO) is constantly aware of the latest military, political and social developments. This knowledge is then used to inform extensive access negotiations with various factions, sensitising interlocutors to WFP purpose, ways of working and commitment to the humanitarian principles. In this way the CO is able to keep its informal “tax bill” to an absolute minimum across the country.

Security & Protection

As with procurement from other vendors, the employment of private security providers is another way in which humanitarians can inadvertently feed into war economies. In contexts where instability reigns and the rule of law has broken down; humanitarians can become dependent on confusing combinations of armed actors for the security and protection needed to deliver life-saving assistance. The contracts for providing such security can be very lucrative and in unstable contexts, there is a very high likelihood that the actors capable of providing such services have strong links to the ongoing conflict. Humanitarians can therefore not only end up compromising their neutrality and independence by relying on such actors – but also sink into a vicious cycle of dependency on private security providers.

Interestingly, one of the most commonly used solutions to checkpoints is the use of private armed escorts, who can drive off bandits or different armed groups, or negotiate their way past government forces etc. While this is a tempting, and frequently used, option to disrupt checkpoint economies it can also create dependencies

of its own. In many contexts, such private security arrangements quickly devolves into clear protection rackets than can become a major revenue source for warring factions – including those who might otherwise actually run the checkpoints. In essence, *agencies can end up paying not so much for the protection of these groups, so much as for their agreement not to attack humanitarians or steal their stock*. Without careful consideration, humanitarians can find themselves paying for security provided by the armed groups that are actually causing the humanitarian crisis (Orbinski 2008). A strange balance can emerge whereby humanitarians are allowed to work solely so that they can be taxed, their stock stolen and their programmes manipulated.⁷

Example: In Somalia, protracted insecurity has forced many agencies (including from the UN) to pay local private security providers to escort staff to and from their secure offices and accommodation and various other “safe zones”. This firmly established relationship between humanitarian agencies and private security providers has persisted since the 1990s and continues to this day (Stoddard, Harmer, and DiDomenico 2009; Norman 2020). However, it is widely understood that many of the groups providing these services have strong ties to the Somali government who themselves are a party to the conflict – creating a dangerous perception that agencies are partnering with the government. Similar dynamics are playing out across the Western Sahel and elsewhere in recent years. To mitigate this impression – agencies attempt to keep their use of such services to a minimum.

Diversion

Of all the ways that humanitarian agencies can inadvertently feed into war economies, the diversion of aid is often the most impactful. This is in large part due to a combination of the scale of humanitarian

⁷ Ibid 81.

assistance (due to severe humanitarian needs) and the ease with which it can be diverted in unstable and lawless contexts. The history of the humanitarian sector is filled with examples of humanitarian aid being diverted to support the war efforts of belligerents – from Vietnam and Biafra in the 1960s to Afghanistan, Ethiopia, Somalia and Rwanda/DRC in the 1980s and 1990s. This is a trend that continues to this day with humanitarian assistance regularly viewed as a viable and reliable source of funding and supplies by belligerents. While non-state armed groups may steal stock (either enroute or from storage) for resale, or confiscate assistance post-distribution - government forces may attempt to manipulate beneficiary lists to ensure that their supporters, or even troops, receive assistance. In some instances, armed groups may deliberately obscure the line between civilians and combatants in order to benefit from humanitarian assistance.

The impact of diverted assistance on the capacities of parties to conflicts to pursue their war aims is extremely context specific. In some historical and more recent cases, non-state armed groups were able to successfully convert diverted or manipulated aid into a significant source of income to pursue their war efforts. This is often seen in displacement crises, for example, where non-state actors who flee across borders with refugees, can steal the assistance provided to those refugees to continue their comrades fighting at home. This has been seen many times, from Afghanistan-Pakistan in the 1980s and DRC-Rwanda in the 1990s to Syria-Lebanon/Jordan/Turkey in recent years. In some cases, clearly branded humanitarian food aid has even appeared on battlefields as part of combat rations.

Example: During the Tigray war in 2020-2022, large amounts of WFP aid was diverted by the Ethiopian government. WFP was inadvertently feeding into the war economy and facilitating government forces' capacity to pursue their war goals. While the full scale of the

diversion – which ranged from doctored and inflated beneficiary lists; to aid seized post-distribution; to armed groups physically seizing entire warehouses of food – is not fully known, it seems clear that it was one of the biggest and most systematic thefts of humanitarian aid in history. In response, WFP implemented a comprehensive, corporate-wide Global Assurance Plan to ensure that its operations will not be as susceptible to manipulation leading to the weaponisation of diverted aid.⁸

Elsewhere – one major humanitarian cash & voucher programme in Lebanon at the height of the Syrian war – was estimated to be inadvertently pumping between US\$ 600,000 - 800,000 per month in diverted humanitarian cash into an illicit war economy dominated by Syrian non state armed groups who were actively engaged in fighting across the border.

A Way Forward – The WFP Response

The risks of becoming embroiled in war economies, some of which have been highlighted here, are a constant challenge for humanitarian agencies. Addressing the humanitarian imperative while adhering to the humanitarian principles is always a balancing act. In recent years, several of the world's leading agencies have made significant progress in both understanding how they interact with war economies as well as in identifying and mitigating humanitarian dilemmas.

The UN's WFP provides one recent example of such progress that is worth examining in more detail. Their evolving approach to managing the inevitable dilemmas that arise in complex emergencies is based on hard-won past experiences, an emphasis on the importance of a nuanced understanding of contexts and a conflict sensitive approach to programming and operations. Since 2020, WFP has invested in its capacities for context analysis and conflict sensitivity

⁸ See below.

risk assessments – a critical step to understand how operations interact with war economies. This ensures that food security interventions do not inadvertently trigger or exacerbate tensions and instead build on opportunities to contribute to social cohesion and peace, particularly at the local level (WFP 2023). It also allows for solutions to be tailored to the exact risks country offices faces in different contexts and avoids corporate, one-size-fits all approaches that many be inappropriate in different operating environments.

COs in complex emergencies are increasingly and conscientiously making programme choices based on the risks of diversion and/or leakage and other conflict sensitivity risks. For example, in some contexts, delivering through school feeding may present less risks, while in others, COs may opt for cash, in-kind assistance or even warm meals to minimise diversion, depending on local circumstances. WFP's 2024 Global Assurance Project (GAP) was created specifically to respond to the risks of the large-scale diversion of assistance, as had been witnessed in several major complex emergencies, notably Ethiopia in 2020-2022.⁹ WFP has also amended some of its key business processes in various functional areas (procurement; supply chain; partnerships; HR; programme; CBT etc.) specifically to ensure that diversion and leakage into war economies are kept to an absolute minimum. For example, WFP has created a robust commodity

⁹ WFP's 2023 GAP identified six areas requiring corporate focus in order to minimise leakage and diversion and to ensure that aid *goes to the right people always, everywhere*: Targeting; IDM; Monitoring; CFMs; Supply Chain; and CP management. The GAP resulted in WFP's four **Global Assurance Standards** which are the pillars of WFP's corporate approach to limiting diversion: 1) WFP consults with and listens to the people it assists and respects their privacy; 2) WFP knows who is being assisted and, at the end of every cycle, who did and did not receive their assistance; 3) WFP knows that its in-kind assistance is safe and where it is – from origin to distribution; 4) WFP maintains operational independence.

tracking system (Commodity Tracking and FTC Management) which includes GPS trackers on trucks to monitor deliveries (WFP 2025). WFP has also implemented Last Mile Solutions that allow smartphones to collect real-time data on the delivery of stock to Cooperating Partners, ensuring that leakage is identified early.

To counter the risk of diversion, particularly in conflict-affected contexts, WFP operations follow a series of important prescribed steps in its *Corporate Assurance Framework*. Cash assistance, for example, is accompanied by robust safeguards that monitor every dollar from the time it leaves the WFP bank account to the moment it reaches the hands of the people being assisted. In this way, WFP can account for every dollar through its reconciliation and tracking processes. WFP also uses digital transfers directly to beneficiary accounts, rather than physical cash, whenever possible. When physical cash is the only option, WFP takes different measures to ensure that funds are not stolen (e.g. use of safes and armed escorts to store and transport cash) and works closely with partners and local authorities to ensure that the distribution sites are safe from the threat of armed groups, theft or extortion.

As with other leading agencies, WFP's sophisticated targeting processes, including comprehensive Identify Management tools (IDM), helps to ensure that while some diversion is inevitable, assistance is not *systematically* diverted. In many important operations, WFP's comprehensive Post Distribution Monitoring (PDM) has been adjusted to specifically seek out data directly from beneficiaries on diversion and/or leakage – including post-delivery. Overall, such PDMs confirm that the vast majority of people who receive humanitarian assistance around the world (cash or in-kind) use it to meet their basic needs. WFP implements other programmatic steps to counter the risk of assistance leaking into war economies, including: keeping funds in the WFP bank account as long as possible

before transferring to the Financial Service Providers (who are carefully vetted) for distribution; reconciling each transfer, every month; ensuring funds that aren't successfully transferred are immediately sent back to WFP; maintaining close and regular contact with communities who can alert WFP to leakage and diversion through user-friendly Community Feedback Mechanisms (CFM); and carefully selecting international and local partners with the skills and experience to recognise and prevent diversion wherever possible.

Despite these increasingly robust measures, any system for the distribution of humanitarian aid is inevitably subject to manipulation, corruption, fraud and theft with the risks only increasing in highly unstable contexts. Humanitarians provide life-saving social safety nets in deeply unstable contexts where the rule of law has often broken down entirely. Recognising and confronting this reality, WFP – among others - has put in place strong measures to ensure that the unintended negative impacts of humanitarian assistance are kept to a minimum. The 2013 Policy on WFP's Role in Peacebuilding in Transition Settings states that *conflict sensitivity should be a foundational minimum standard for any activity that WFP undertakes*, acknowledging that “The manner in which food assistance is delivered can exacerbate or lessen tensions in a community” (WFP 2013). The 2026-2029 WFP strategic plan, meanwhile, makes both conflict sensitivity and the humanitarian principles “core cross-cutting priorities” for *all* programmes and operations (WFP 2025). The 2024 GAP and WFP's more recent assurance efforts, meanwhile, help to ensure that WFP remains alert to the diverse risks facing its COs including by feeding into local war economies in different, context-specific ways. In this way, WFP has been among the leaders in recognising the reality that humanitarian assistance can feed into war economies and provides a viable model for other agencies facing the same risks.

Progress Halted?

While WFP and other agencies' recent progress is indeed heartening, the reality of the sector-wide funding catastrophe that has affected the international humanitarian sector in the last eighteen months has meant that this progress has not only stalled but may even be reversed as capacities are ruthlessly drained. The violent downsizing that has eviscerated most leading aid agencies was so sudden and severe that many decisions on which staff should be retained were simply made based on bureaucratic and HR considerations (particularly on contract type) rather than the profiles needed for any long term strategic priorities. Having shed so much expertise and experience, precisely when it is most needed, there is a real danger that even if the humanitarian sector manages to rebuild itself in the coming years – it will “rebuild” to a 2010 version of itself, instead of the conflict sensitive and principled 2030 version that is needed. There is a high probability that not only will there be less humanitarian action in the coming years – but there will also be worse humanitarian action. It is therefore incumbent on those with any influence to drive messaging not only with donors, but also with the publics who elect them. “*Aggressive transparency*” must be the mantra to proactively counter attempts to sideline, undermine and manipulate the humanitarian sector when it is needed most. War economies, meanwhile, will continue to prey on a sector that is losing its capacities to understand and mitigate the risks it faces in complex emergencies.

References

- Anderson, Mary B. 1999. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace—or War*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- De Waal, Alex. 1997. *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. Bloomington: Indiana University Press.

- Elayah, Moosa, and Matilda Fenttiman. 2021. "Humanitarian Aid and War Economies: The Case of Yemen." *The Economics of Peace and Security Journal* 16 (1): 52–65. <https://doi.org/10.15355/epsj.16.1.52>.
- FSIN and Global Network Against Food Crises. 2025. *Global Report on Food Crises 2025*. Rome: Food Security Information Network and Global Network Against Food Crises. <https://doi.org/10.71958/wfp130793>.
- Gill, Peter. 2016. *Today We Drop Bombs, Tomorrow We Build Bridges: How Foreign Aid Became a Casualty of War*. London: Zed Books.
- ICRC. 2015. *The Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/4046-the_fundamental_principles_of_the_international_red_cross_and_red_crescent_movement.pdf. Accessed 6 May 2026.
- Keen, David. 2008. *Complex Emergencies*. Cambridge: Polity Press.
- Latif, Lyla. 2023. "Checking in on Tax: The Evolution of Checkpoint Taxation in Afghanistan." SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4519136>.
- Le Billon, Philippe. 2000. *The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know*. Network Paper 33. London: Overseas Development Institute.
- Le Billon, Philippe, ed. 2005. *Geopolitics of Resource Wars: Resource Dependence, Governance and Violence*. London: Frank Cass.
- Mercy Corps. 2023. *Crisis Analysis in Sudan: Supporting Understanding of a Changed Context*. <https://www.mercycorps.org/research-resources/crisis-analysis-sudan-context>.
- Norman, Jethro. 2020. *Private Military and Security Companies and the Political Marketplace in Mogadishu*. Conflict Research Programme. London: London School of Economics and Political Science.
- OCHA. 2003. *Glossary of Humanitarian Terms in Relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*. New York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Policy Development and Studies Branch. https://inec.org/sites/default/files/OCHA_2003_Glossary_of

Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict.pdf. Accessed 18 April 2026.

- OCHA. 2025. *Global Humanitarian Overview 2026*. Geneva: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. <https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2026-enesfr>. Accessed 6 May 2026.
- Orbinski, James. 2008. *An Imperfect Offering: Humanitarian Action for the Twenty-First Century*. New York: Walker & Company.
- Schouten, Peer, Ken Matthysen, and Thomas Muller. 2021. *Checkpoint Economy: The Political Economy of Checkpoints in South Sudan, Ten Years after Independence*. Antwerp: IPIS; Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Slim, Hugo. 1997. "Relief Agencies and Moral Standing in War: Principles of Humanity, Neutrality, Impartiality and Solidarity." *Development in Practice* 7 (4): 342–352. <https://doi.org/10.1080/09614529754134>.
- Stoddard, Abby, Adele Harmer, and Victoria DiDomenico. 2009. *Private Security Contracting in Humanitarian Operations*. HPG Policy Brief 33. London: Overseas Development Institute.
- Terry, Fiona. 2002. *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- UN General Assembly. 1991. *Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations*. A/RES/46/182. New York: United Nations. <https://docs.un.org/en/a/res/46/182>. Accessed 22 April 2026.
- UN General Assembly. 2004. *Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations*. A/RES/58/114. New York: United Nations. <https://emergency.unhcr.org/sites/default/files/General%20Assembly%20Resolution%2058-114.pdf>. Accessed 22 April 2026.
- WFP. 2013. *WFP's Role in Peacebuilding in Transition Settings*. WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1. Rome: World Food Programme. <https://>

executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000024807. Accessed 1 May 2026.

WFP. 2023. *Conflict Sensitivity Mainstreaming Strategy*. Rome: World Food Programme. <https://www.wfp.org/publications/2023-conflict-sensitivity-mainstreaming-strategy>. Accessed 2 May 2026.

WFP. 2025. *WFP Management Plan 2026–2028*. WFP/EB.2/2025/5-A/1/Rev.2. Rome: World Food Programme. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000169010. Accessed 1 May 2026.

WFP. 2025. *WFP Strategic Plan 2026–2029*. WFP/EB.2/2025/3-B/1/Rev.1. Rome: World Food Programme. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000169148. Accessed 1 May 2026.



Prodotto presso il Centro Pleiadi
Sezione Officine Grafico-Editoriali – Il Torcoliere
Università di Napoli L'Orientale
finito di stampare nel mese di luglio 2026

ISBN 978-88-6719-379-0