



OCEAN GRABBING E GOVERNANCE

STEFANO SORIANI

DEL MARE

L'Ocean Grabbing indica l'accaparramento delle risorse del mare da parte di attori diversi e degli effetti negativi sui sistemi socio-ecologici che esso produce, con riguardo alle comunità di pescatori artigianali. La globalizzazione dell'economia del mare, la realizzazione d'infrastrutture di trasporto ed energetiche, lo sviluppo turistico e i processi di riforma della pesca sono tra le cause più importanti. Il fenomeno conferma la difficoltà di promuovere una governance sostenibile, sia negli spazi aperti dell'oceano sia nelle aree costiere, dove i fenomeni conflittuali sono particolarmente forti.

Negli anni recenti è sempre più frequente l'utilizzazione del termine *ocean grabbing* per descrivere processi di accaparramento, da parte di attori diversi, delle risorse del mare (DE SCHUTTER 2012). Il riferimento va a una serie di politiche e iniziative di 'predazione' e appropriazione delle risorse che confliggono con la considerazione, condivisa da un numero sempre maggiore di studiosi e organizzazioni internazionali, secondo le quali il mare dovrebbe essere considerato, data la complessità delle dinamiche economiche e politiche che lo animano e il suo ruolo fondamentale come regolatore dei cicli naturali, un bene comune, da gestire con approcci coordinati, non esclusivi e cooperativi.

In realtà, il termine nasconde non poche insidie: se, da un lato, esso consente di porre al centro dell'attenzione pratiche poco attente alla qualità degli ecosistemi e alla vita delle comunità locali che più risentono dei processi di privatizzazione delle risorse e di globalizzazione (e finanziarizzazione) delle principali filiere dell'economia del mare, dall'altro, il suo utilizzo è spesso appesantito (non diversamente, d'altronde, dalla riflessione sul *land grabbing*) da valutazioni preconette, talvolta fortemente orientate ideologicamente (soprattutto per quanto riguarda il tema dei rapporti tra investimenti internazionali, globalizzazione delle economie e diritti delle comunità locali), che non aiutano a inquadrare correttamente i problemi (SELLARI 2015).

Va ricordato come il fenomeno sia strettamente legato a processi di *water grabbing* e, spesso, di *land grabbing*. Ciò, sia per la natura costitutiva dell'acqua, che connette ecosistemi (e quindi usi sociali ed economici) diversi, sia perché gli effetti sociali, economici e politici dell'*ocean grabbing* coinvolgono in modo particolare le comunità costiere. Al tempo stesso, la 'natura mobile' dell'acqua mal sopporta tentativi di quantificazione del fenomeno (come quelli, ad esempio, proposti dalla Fao o dalla Banca Mondiale rispetto al *land grabbing*). In maniera più precisa, il termine *ocean grabbing* può essere riferito a politiche e iniziative di varia natura, coinvolgenti spazi e risorse marine e costiere¹, che producono impatti negativi sui sistemi socio-ecologici, aumentando la vulnerabilità delle comunità locali, diminuendone la resilienza e minacciando la loro stessa sicurezza alimentare (BENNET – GOVAN – SATTERFIELD 2015).

Il fenomeno può avere cause diverse, spesso tra loro legate e relative ai cambiamenti dell'economia globale, alle scelte dei governi nazionali in materia di politica economica e di sviluppo, al sovra-sfruttamento delle risorse, al degrado ambientale causato dai diversi usi del mare e della costa, ai processi di riforma della pesca, al cambiamento dei sistemi di governance ambientale. L'*ocean grabbing* si manifesta sia su scala internazionale (con Paesi che svolgono i ruoli di *grabbers* e altri di *grabbed*, che ne sopportano le conseguenze), sia nazionale (riallocazione di spazi e risorse che privilegiano alcuni settori e alcune aree del Paese a scapito di altre)². Esso vede il coinvolgimento di attori sia privati sia pubblici; ciò è vero, in particolare, per le politiche e iniziative che interessano spazi e risorse ricadenti nelle fasce di giurisdizione nazionale³: il grab-

1. Il termine *ocean grabbing* si riferisce al mare nella sua interezza, quindi, anche agli spazi e alle risorse costiere; molto spesso il termine è riferito anche a iniziative che coinvolgono acque interne, soprattutto in contesti di costa bassa (delta, estuari, lagune), dove la pesca e l'acquacoltura tradizionale svolgono un ruolo essenziale nella vita delle comunità.

2. I grandi attori attivi dell'*ocean grabbing* sono Usa, Ue, Cina, Giappone e Russia. I Paesi *grabbed* sono soprattutto i Paesi del Centro e Sud America, Africa, Sud Est Asiatico e Asia orientale. Anche nei Paesi *grabbers*, come Usa e Paesi dell'Ue, la pesca tradizionale subisce gli esiti negativi, socio-economici e ambientali, di politiche di *grabbing* realizzate da attori interni o esterni.

3. Il quadro di riferimento della governance del mare è costituito dall'Unclos III (Convenzione dell'Onu sul Diritto Internazionale del Mare del 1982, entrata in vigore nel 1994). Questa disegna un sistema di fasce di giurisdizione nazionale, nelle quali si esercita la sovranità dello Stato (Mare territoriale, Zona contigua, Piattaforma continentale, Zona economica esclusiva). Oltre queste fasce si estendono l'alto mare e i fondali marini internazionali, rispetto ai quali il sistema di regolazione è embrionale.

bing, cioè, non è esito solo di politiche di 'predazione' delle risorse da parte delle grandi multinazionali della pesca o dell'acquacoltura globalizzata, ma riflette al tempo stesso il cambiamento delle politiche statali, sempre più orientate alla formazione di partnership pubblico-private, sia nel campo della pianificazione e programmazione dello sviluppo economico, sia in quello della gestione delle risorse costiere e marine.

LE PRINCIPALI CAUSE DELL'OCEAN GRABBING

La tendenza fondamentale che anima il settore della pesca è il ruolo sempre maggiore svolto dalla pesca industriale, caratterizzata da ingenti investimenti nella flotta e nella modernizzazione delle attività di trasformazione (impianti di stoccaggio, porti, reti di trasporto – FAO 2014). I capitali necessari sono sempre più rilevanti, le dotazioni tecnologiche sempre più avanzate, l'attività di pesca sempre più integrata alle attività di ricerca, trasformazione alimentare, distribuzione e commercializzazione a scala internazionale. Sono all'opera forti processi d'integrazione verticale e orizzontale che concentrano potere economico e politico nelle mani di poche compagnie globali. Il comparto gioca un ruolo essenziale nel sovra-sfruttamento delle risorse, nel conseguente impoverimento degli stocks e nella 'pesca accidentale', importante concausa nel processo di depauperamento delle risorse. La grande pesca industriale ha, inoltre, un significativo ruolo nella pesca 'illegale, non dichiarata e non regolamentata', che costituisce una delle minacce più rilevanti per gli ecosistemi marini e costieri⁴.

L'esito del processo di progressiva industrializzazione e globalizzazione del settore (sostenuta da un processo di profonda riforma della governance) è la marginalizzazione della pesca artigianale, meno in grado, data la scarsa dotazione tecnologica e finanziaria, di rispondere alla crisi degli stock locali.

Anche per effetto della riflessione teorica sulla 'tragedia dei beni comuni', secondo la quale l'assenza di un sistema di diritti di proprietà sulle risorse porta alla mancata 'cura' delle stesse e al loro

4. Uno dei problemi maggiori è rappresentato dall'uso di reti non consentite, come quelle 'da posta derivanti', ancora utilizzate in alcune aree per la pesca del pesce spada e caratterizzate da scarsa selettività. Definite spesso 'muri della morte', sono responsabili nel Mediterraneo della cattura di migliaia di delfini, squali, tartarughe e altre specie minacciate e protette.

sovra-sfruttamento, il settore ha visto progressivamente rafforzarsi, dappertutto, il sistema dei diritti di pesca, attraverso la definizione di quote individuali negoziabili.

Al riguardo, due importanti questioni devono essere qui richiamate: in primo luogo, alla luce della situazione di stress che caratterizza ampie aree di pesca (come ampiamente riconosciuto dalle più importanti indagini della Fao), è del tutto evidente come il settore debba essere gestito in modo più efficiente e responsabile rispetto al passato. Non pare, tuttavia, del tutto corretto ridurre il tema della necessaria riforma alla semplice alternativa tra, da una parte, il libero accesso alla risorsa, non regolato in nessun modo (e quindi ritenuto la principale causa del sovra-sfruttamento) e, dall'altra, la gestione della pesca attraverso logiche esclusivamente individualistiche e di mercato. Va ricordato, innanzitutto, come le diverse forme di pesca abbiano differenziata responsabilità rispetto ai processi di degrado: quella della pesca artigianale non può essere certo paragonata a quella delle grandi flotte globalizzate. In questo senso, considerare il ricorso al mercato come lo strumento principale e universale per una nuova governance della pesca, più che testimoniare la consapevolezza della necessità di una riforma volta a promuovere la sostenibilità nell'uso delle risorse, in modi coerenti con le caratteristiche dei diversi contesti territoriali e geografici, conferma piuttosto la forza acquisita negli ultimi decenni dal discorso globale che attribuisce al mercato e ai processi di privatizzazione un ruolo chiave nella gestione delle risorse naturali, anche grazie alle coalizioni di interessi promosse dalle grandi organizzazioni internazionali⁵. Inoltre, alla luce del fondamentale ruolo dello Stato nelle fasce di giurisdizione, nulla vieta che i sistemi di quote, soprattutto nei Paesi dove la globalizzazione delle filiere può produrre i problemi sociali più rilevanti, siano organizzati con l'obiettivo di favorire sistemi di gestione collettiva.

In secondo luogo, l'affermazione del ruolo del mercato come strumento principe per l'allocazione efficiente delle risorse tende spesso a non sottolineare come i mercati reali siano costruzioni sociali e politiche, che richiedono un'attenta operazione di regia, che non può essere lasciata alle sole forze di mercato e dalla cui qualità ed efficacia dipendono anche i risultati dei meccanismi di alloca-

5. Un importante esempio è la Banca Mondiale, che ha redatto nel 2012 la *Global Partnership for Oceans*, vero e proprio manifesto sull'importanza delle partnership pubblico-private e dei meccanismi di mercato nella gestione delle risorse marine.

zione. Nel caso della pesca, i mercati dei diritti si caratterizzano molto spesso, soprattutto nei Paesi poveri, in via di sviluppo o emergenti, per l'assenza di regole condivise, per la marcata asimmetria di potere politico ed economico tra pesca industriale e pesca artigianale, per la carenza di informazione e trasparenza nel processo decisionale. In questo quadro, il crescente ricorso al sistema dei diritti individuali di pesca, oltre a non contrastare efficacemente il sovra-sfruttamento delle risorse, rischia di tradursi in un nuovo e potente stimolo alla concentrazione di potere economico e finanziario all'interno del settore, rafforzando il processo di marginalizzazione dei piccoli pescatori.

Anche l'evoluzione dell'acquacoltura può costituire un'importante causa di grabbing. Per svariati secoli l'acquacoltura artigianale ha costituito non solo una fonte di cibo di fondamentale importanza, ma anche una sapiente forma di gestione dell'ambiente, modellando paesaggi di assoluto pregio, fortemente legati alle culture locali. Negli ultimi decenni e in modo particolare negli ultimi anni, parallelamente alla crescita di attenzione per il tema della *food security*, l'acquacoltura è profondamente cambiata, assumendo natura industriale, con sistemi di allevamento sempre più artificiali-intensivi, l'ampio utilizzo di antibiotici, vitamine, prodotti antisettici e disinfettanti. Sud-est asiatico e Asia Orientale, Medio Oriente, Europa, Centro e Sud America sono i contesti dove oggi è più praticata. Questo tipo di acquacoltura è considerato spesso la soluzione ai problemi della pesca e alle sfide poste dalla crescita demografica, soprattutto nei Paesi poveri, in via di sviluppo o emergenti, ipotizzando che possa favorire situazioni *win-win*: portare, cioè, sia vantaggi ambientali (riducendo la pressione sulle risorse ittiche), sia socio-economici (nuova occupazione, maggior benessere, maggior sicurezza alimentare). In realtà, i suoi effetti sono controversi. Dal punto di vista ambientale, il settore porta con sé una drastica riduzione della biodiversità, concentrandosi su poche specie 'globali', come salmone, carpa, pangasio, tilapia, molluschi e gamberetti; può favorire il sovra-sfruttamento degli stock, a causa della crescente domanda di farina di pesce, fondamentale input dell'acquacoltura globalizzata; è spesso un'importante fonte di inquinamento delle acque costiere, a causa della concentrazione di sostanze inquinanti; inoltre, il suo sviluppo è una causa non secondaria nella distruzione delle foreste di mangrovie, fondamentali per la produttività degli ecosistemi e per la protezione delle coste dalle inondazioni e da eventi meteomarinari estremi.

Dal punto di vista socio-economico, l'acquacoltura industriale è spesso causa di segregazione di aree, che vengono precluse alle attività tradizionali; può favorire la disoccupazione (a motivo della maggiore intensità di capitale che la caratterizza rispetto all'acquacoltura tradizionale); inoltre, la produzione è orientata quasi esclusivamente al mercato internazionale con l'effetto che il suo contributo alla sicurezza alimentare delle popolazioni locali non è sempre quello atteso. In sostanza, al pari della filiera agro-alimentare globalizzata, anche nelle filiere industriali della pesca e dell'acquacoltura si assiste alla concentrazione del potere decisionale e del valore aggiunto a monte e a valle delle stesse: a monte, per chi detiene i capitali finanziari, la tecnologia e gli input genetici o chimici; a valle, per chi, come le grandi multinazionali della distribuzione, controlla il ciclo logistico e la commercializzazione dei prodotti. Nel mezzo, il pescatore tradizionale, che vede progressivamente ridursi le fonti di reddito e gli spazi di autonomia.

Anche le stesse iniziative volte a proteggere e conservare le risorse costiere e marine, attraverso l'istituzione di aree marine protette o la definizione di aree precluse alla pesca (le *no-take zones*), possono favorire processi di grabbing (DE SANTO 2013). In molti casi queste iniziative, seppur giustificate dalla necessità di preservare ecosistemi o ambienti di particolare pregio, sono assunte senza alcuna attenzione alle comunità di pescatori locali e al loro importante ruolo come co-gestori dell'ambiente (soprattutto nelle zone costiere) e possono facilmente tradursi in segregazione spaziale, marginalizzazione ed esclusione sociale⁶. Sono talvolta considerate misure compensative per la realizzazione di nuove infrastrutture (per esempio porti), oppure avviate contestualmente a progetti di sviluppo turistico, promossi come 'ecoturismo'. In questi casi i pescatori artigianali rischiano una doppia penalizzazione: la prima, quando l'investimento sottrae aree all'esercizio della loro attività o degrada la qualità delle risorse; la seconda, quando l'istituzione dell'area protetta riduce ulteriormente le possibilità di utilizzo della risorsa.

Infine, un'altra importante fonte di grabbing può essere rappresentata dai progetti di sviluppo infrastrutturale o immobiliare (porti, investimenti nel settore energetico onshore e offshore, urbanizzazione e turismo). Si tratta di attività essenziali nei processi di globalizzazione delle economie nazionali che, quasi sempre, si traducono nell'ulteriore marginalizzazione delle attività tradizionali.

6. Il tema centrale è quello della partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali, troppo spesso affrontato con una logica esclusivamente procedurale e burocratica, non in grado di favorire la sostanziale partecipazione delle comunità alle scelte.



ALCUNE EVIDENZE

Un rapporto recente sul tema ha raccolto una serie di casi che, pur nella difficoltà di individuare chiari e univoci nessi di causa ed effetto, possono configurare situazioni di grabbing (PETERSEN ET AL. 2014). L'importanza dell'introduzione del sistema dei diritti individuali per la marginalizzazione della pesca artigianale è stata ben documentata in Sud Africa e in Cile. Allo stesso modo, il sistema dei diritti individuali ha favorito la concentrazione e la globalizzazione del settore in Islanda, Danimarca, Canada, a scapito della pesca tradizionale.

Per il grabbing legato ai progetti di sviluppo turistico, importanti esempi vengono da Paesi quali Myanmar, Uganda, Honduras e Sri Lanka. La marginalizzazione della pesca artigianale prodotta dall'istituzione di aree protette è stata documentata in diversi casi in Centro America, nei Caraibi e lungo le coste del Pacifico meridionale. In Tanzania e in India la creazione di aree marine protette è andata di pari passo con la realizzazione d'infrastrutture per il turismo di lusso, a scapito delle attività tradizionali, tra le quali la piccola pesca. Importante è anche il caso della Coral Triangle Initiative, iniziativa di conservazione avviata nel 2007, con il coinvolgimento di sei Paesi (Filippine, Indonesia, Malaysia, Papua Nuova Guinea, Isole Salomone e Timor Est), che rischia anch'essa di penalizzare le comunità di pescatori artigianali.

Bangladesh, Thailandia e Vietnam costituiscono importanti conferme di come lo sviluppo dell'acquacoltura industriale abbia quasi completamente reindirizzato il settore verso il mercato internazionale, non migliorando la situazione di molte comunità di pescatori artigianali in termini di food security.

Problemi ambientali e sociali rilevanti per le comunità locali di pescatori prodotti da grandi progetti infrastrutturali, legati allo sviluppo dell'industria mineraria e di quella degli idrocarburi, sono stati documentati rispettivamente in Ecuador e in Nigeria. Allo stesso modo, la realizzazione di dighe nel Mekong ha causato rilevanti problemi in Laos e in Thailandia. Anche gli accordi di pesca tra Ue e diversi Stati africani sono stati considerati, in alcuni casi, strumenti di grabbing per il loro contributo alla marginalizzazione delle comunità di pescatori locali, risultati svantaggiati dall'adozione di sistemi di quote e dal sovra-sfruttamento dello stock prodotto dalle flotte europee che tali accordi hanno favorito⁷.

7. In questo quadro, merita ricordare il caso del Marocco. Diversi accordi hanno consentito alle grandi flotte europee di pescare nelle sue acque territoriali, previa compensazione monetaria. Accordi e introiti hanno accompagnato uno sforzo di ammodernamento del settore, che ha contribuito a marginalizzare le attività artigianali. La riforma è stata utilizzata da Rabat anche per questioni di politica internazionale. Gli accordi siglati indicavano come aree nelle quali le flotte europee potevano pescare, anche le acque del Sahara Occidentale, oggetto di un'aspra contesa internazionale. Questi accordi hanno sollevato diverse critiche, in quanto potevano interpretarsi come la legittimazione, da parte europea, delle posizioni del Marocco sulla questione. Per una raccolta di documenti si rinvia a: <www.fishelsewhere.eu/a140x1314>; <wsrw.org/a128x769>; <www.medeia.be/en/countries/morocco/eu-morocco-relations-2/> [10-1-2016].

OLTRE IL DIBATTITO SULL'OCEAN GRABBING: IL PROBLEMA DELLA GOVERNANCE SOSTENIBILE DEL MARE E DELLE SUE RISORSE

I casi richiamati hanno tre importanti elementi in comune: le operazioni di grabbing producono conseguenze negative, talvolta gravi, nei sistemi socio-ecologici, le quali colpiscono soprattutto la pesca (e acquacoltura) tradizionale; il grabbing si realizza grazie a una forte asimmetria di potere tra comunità locali da un lato e le grandi imprese e burocrazie statali dall'altro. Sullo sfondo vi sono importanti questioni, quali i codici di condotta delle imprese multinazionali, la qualità delle élite politiche ed economiche (soprattutto nei Paesi poveri o emergenti), la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione delle comunità locali⁸. Al tempo stesso il fenomeno dell'ocean grabbing trova la sua contestualizzazione più appropriata dentro a una riflessione sulla difficoltà (e, al tempo stesso, sulla necessità) di disegnare processi di governance sostenibile del mare, in grado di favorire approcci basati sulla cooperazione piuttosto che sul confronto competitivo per l'uso delle risorse, sia rispetto al tema dello sfruttamento dell'alto mare e dei fondali marini internazionali, sia rispetto alla gestione delle zone costiere e del mare compreso nelle fasce di giurisdizione nazionale.

Per quanto riguarda i primi, le questioni centrali sono costituite dalla fragilità del quadro di regolazione disegnato dall'Unclos III rispetto a contesti geografici di particolare complessità (si pensi, per esempio, al mar Cinese Meridionale o al mar Glaciale Artico), dalla scarsa cooperazione tra Stati in materia di navigazione, di contrasto all'inquinamento e di sfruttamento delle risorse della colonna d'acqua; dai problemi che l'Autorità internazionale dei fondali marini (International Seabed Authority, operativa dal 1996) riscontra nel farsi portatrice di una cultura di gestione delle risorse del fondo e del sottofondo ispirata alla logica dei beni comuni. Ma è soprattutto nelle zone costiere e nel mare compreso nelle fasce di giurisdizione nazionale che si gioca oggi la partita più critica, sia perché è in questa parte dell'oceano che si concentra la maggior parte delle risorse, sia perché sono queste le aree e gli ecosistemi dove si confrontano, in modo quasi sempre competitivo e conflittuale, i principali usi economici del mare e dove gli effetti del cambiamento climatico possono essere particolarmente incisivi.

8. La Fao ha elaborato nel 2014 un sistema di linee guida volontarie per una gestione partecipata della piccola pesca e per il rispetto dei diritti delle comunità locali. Queste indicano una possibile strada per riformare in senso democratico i processi di governance della pesca. La complessità del quadro non consente facili ottimismo sulla loro efficacia concreta.

In questa prospettiva, la strada fatta dal 1974, quando lo United Environment Programme (Unep) lanciò il *Programma per i Mari Regionali*, fino a oggi: approvate diverse convenzioni internazionali, che hanno a loro volta ispirato l'azione di organismi internazionali e Ong; avviati diversi tavoli di cooperazione regionale e interregionale; elaborate linee guida per una gestione integrata del mare e delle sue risorse, volte a favorire coordinamento, cooperazione, trasparenza e partecipazione.

Ciò nonostante, la situazione della governance del mare rimane particolarmente critica: il 'nazionalismo oceanico galoppante' resta il tratto essenziale del modo di pensare alla gestione del mare da parte dei Paesi più ricchi, in ciò imitati dai Paesi emergenti e dalle nuove potenze regionali, con l'annesso rischio che si determinino nuovi scenari competitivi e conflittuali. Al tempo stesso, la globalizzazione e la finanziarizzazione delle principali filiere dell'economia del mare creano nuove alleanze economiche e politiche di natura transnazionale, che favoriscono lo sfruttamento insostenibile delle risorse.

In questo quadro, le evidenze del cambiamento climatico e la crescente consapevolezza della minaccia che questo può portare al benessere di molti sistemi socio-ecologici costieri rischiano di rafforzare politiche e iniziative di tipo competitivo, plasmate dai paradigmi della sicurezza nazionale e del tornaconto immediato, a scapito di approcci cooperativi e di comportamenti responsabili, i soli in grado di alimentare una governance sostenibile del mare e delle sue risorse



BIBLIOGRAFIA MINIMA

- N.J. BENNET ET AL., *Ocean grabbing*, «Marine Policy» 57 (2015), pp. 61-68.
 E.M. DE SANTO, *Missing Marine protected area targets: how the push for quantity over quality undermines sustainability and social justice*, «Journal of Environmental Management» 46 (2013), pp. 137-146.
 O. DE SCHUTTER, *'Ocean-grabbing' as serious a threat as 'land-grabbing'*, Report of the UN Special Rapporteur on the right to food, 2012, <<http://srfood.org/en/ocean-grabbing-as-serious-a-threat-as-land-grabbing-un-food-expert>>.
 FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Fao, Roma 2014.
 FAO COMMITTEE ON FISHERIES, *Fisheries Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Alleviation*, 2014, <ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/ssf/SSF_guide-lines/TC/2014/2e.pdf>.
 C. PETERSEN ET AL., *The global ocean grab: a primer*, The Netherlands, Transnational Institute, Masifundise, Afrika Kontakt and World Forum of Fisher Peoples, Amsterdam 2014.
 P. SELLARI, *Land grabbing*, «Gnosis» 1 (2015), pp. 155-163.
 A. VALLEGA, *Ecumene Oceano*, Mursia, Milano 1985.
 A. VALLEGA, *Governo del mare e sviluppo sostenibile*, Mursia, Milano 1993.