

GIULIO QUERINI

ECOTURISMO O INDUSTRIA MINERARIA?

VIOLENZA ALLA NATURA E LOTTA ALLA POVERTÀ NEL SUD DEL MADAGASCAR

Caratteristiche strutturali dell'economia del Madagascar. – Affermare che il dilemma «ecoturismo-minerario», in una remota regione costiera del Madagascar, costituisca uno «scontro tra civiltà» può apparire enfatico nella forma ed esagerato nella sostanza. Eppure, per un economista, l'alternativa tra l'una o l'altra strategia di sviluppo assume un carattere altamente emblematico, che travalica il problema locale ⁽¹⁾.

Malgrado il suo isolamento storico e geografico, nonché la modesta dimensione del suo sistema economico, il Madagascar non può rimanere ancora per lungo tempo estraneo ai processi di globalizzazione degli scambi di beni e di capitali ⁽²⁾.

Si pone quindi il problema delle modalità istituzionali, economiche e commerciali con le quali procedere al superamento dell'attuale isolamento. Il punto di partenza non può che essere un inventario delle risorse disponibili e un tentativo di individuare i «vantaggi comparati» ottenibili con il loro utilizzo.

L'inventario, purtroppo, è presto fatto: il Madagascar dispone in misura notevole solo di risorse ambientali, paesaggistiche e di biodiversità. Allo stato attuale è invece notevolmente carente di risorse energetiche, di infrastrutture di trasporto, di risparmio interno ed è inoltre scarsamente attraente per gli IDE ⁽³⁾.

(1) Il presente articolo utilizza i risultati di attività di ricerca finanziate dall'Università «La Sapienza» di Roma e dal MIUR.

(2) Non deve ingannare l'affermazione contenuta nel *Country Strategy Paper* (Antananarivo, 2005) edito dall'African Development Bank (ADB): «With an estimated openness ratio (exports and imports as a percentage of GDP) of 41,5% of GDP in 2003, Madagascar's economy, like that of most small countries, is very open to the outside world» (p. 3). In realtà, se si analizza la struttura delle importazioni e delle esportazioni, tale elevato grado di apertura è di tipo essenzialmente «post-coloniale», basato sull'importazione di beni di consumo ed energetici, e sull'esportazione di materie prime non trasformate. Relativamente modesti invece i movimenti di capitali in entrata e in uscita, le rimesse degli emigranti e gli introiti da turismo.

(3) Lo scarso afflusso in Madagascar di «investimenti diretti esteri» (IDE) è documentato dall'ammontare esiguo di capitali stranieri investiti (13 milioni di dollari), pari all'1,5% del capitale fisso lordo investito nel 2003: il confronto con i relativi dati (UNCTAD, 2004) di Mauritius (65 milioni di dollari: 4,6%) e dell'Africa (18.005 milioni di dollari: 12,5%) appare molto significativo. Le cause del ritardo del Madagascar sono enunciate nel citato rapporto della ADB: «The World Bank calculates the Ease of Doing Business Index for most countries, which measures the favorable nature of the business climate according to seven main criteria (business start up costs, ease of recruitment and dismissal, registration, access to credit, investor protection, execution of contracts and cessation of a

Per quanto riguarda la disponibilità di manodopera, la situazione non è particolarmente incoraggiante: oltre l'80% della popolazione risiede nelle zone rurali e – sia per le difficoltà di mobilità, sia per la scarsa propensione a lavori ripetitivi e rigidamente organizzati – ha livelli di produttività nettamente inferiori a quelli dei salariati in paesi ad analogo livello di reddito e di costo del lavoro.

Lo scarso successo delle industrie installatesi nelle «zone franche» – specie se paragonato alle analoghe industrie operanti, per esempio, nella contigua isola di Mauritius – confermano la modesta vocazione del Madagascar a uno sviluppo «trainato» dalle industrie manifatturiere ⁽⁴⁾.

È significativo che le voci più dinamiche delle esportazioni, negli ultimi anni, siano stati i prodotti ittici – in particolare i crostacei – il legname e il marmo: tutte merci derivate direttamente dalle «risorse naturali».

La «lotta alla povertà» obiettivo prioritario della politica economica. – La politica economica del governo malgascio pone, senza reticenze né incertezze, come obiettivo assolutamente prioritario «la lotta alla povertà».

Questa scelta strategica solleva complessi problemi in vari ambiti: una più equa e diffusa tassazione, un più stabile e affidabile assetto istituzionale dei diritti di proprietà, più trasparenti procedure nell'utilizzo dei finanziamenti delle organizzazioni internazionali e delle ONG.

In questa sede interessa soprattutto il problema del collegamento tra scelte settoriali degli investimenti e lotta alla povertà.

Nell'attuale strategia di sviluppo del governo malgascio, un ruolo cruciale è affidato – al contrario che nel decennio passato – agli investimenti del settore privato. Tuttavia questa strategia trova un grave limite nella assoluta insufficienza del risparmio interno disponibile per finanziare le iniziative che devono essere – come incessantemente ribadito – finalizzate prioritariamente alla «lotta alla povertà» ⁽⁵⁾. Risulta pertanto essenziale

business activity), with the highest values indicating better protection of investors' rights. Preliminary results for 2005 indicate that this index was 15.4 for Madagascar (30.5 for Botswana and 28.3 for Tunisia)» (p. 14). L'analisi della Banca Mondiale è confermata dal peggioramento dell'«Inward FDI Performance Index Ranking»: nel 1990 il Madagascar si collocava al 72° posto, nel 2004 era sceso al 123° sui 140 paesi presi in considerazione.

(4) Il valore della produzione del settore industriale, nel 2004, rappresentava appena il 14,5% del PIL: la quota di PIL proveniente dalle «export processing zones» rappresenta solo il 5,2% (dati FMI).

(5) La priorità «politica» – ancor più che «economica» – della «lotta alla povertà» è un orientamento del governo largamente condiviso e sostenuto dalle organizzazioni internazionali e dalle ONG che operano in Madagascar. La situazione è efficacemente sintetizzata dal citato rapporto della ADB: «Madagascar's economy depends essentially on primary sector activities (agriculture, livestock and fisheries, and forestry). This sector's performance has the greatest influence on poverty trends in the country, especially rural poverty. Indeed, its contribution to current GDP in 2004 is 26.2%, and comes essentially from agricultural activities (15.5%), livestock and fisheries (7.2%) and forestry (3.5%). Despite its immense potential, the development of the agricultural sector and its effective contribution to poverty reduction is still undermined by a certain number of constraints such as the poor quality of agricultural and transport infrastructure to facilitate the supply of indispensable inputs and the sale of produce; the insufficient technical know how of farmers; limited access to financing mechanisms; the low level of research, guidance and farmer organization; and the tendency to engage in on-farm consumption» (pp. 5-6).

creare le premesse per attirare nel Madagascar investimenti diretti esteri, in analogia con quanto avviene in paesi della stessa regione dell'Oceano Indiano.

L'afflusso di tali risorse finanziarie, ammesso che sia possibile e di dimensioni rilevanti, non è tuttavia esente da rischi: appare pertanto essenziale che le componenti autorità malgasce esplicitino gli obiettivi prioritari che si intende raggiungere mediante gli IDE, predisponendo strumenti adeguati di *governance*.

Le priorità dovranno necessariamente far leva sulle risorse che il Madagascar detiene in misura relativamente abbondante rispetto agli altri paesi in una situazione economica analoga, cioè le risorse naturali e ambientali. Nell'utilizzo di tali risorse sono essenzialmente due – escludendo il settore forestale, ormai esaurito – i settori produttivi potenzialmente con gli IDE: il turismo e il minerario.

Tra il governo, le imprese multinazionali e le organizzazioni internazionali è in corso un vivace dibattito su tale alternativa strategica, la quale investe non solo il futuro economico del Madagascar, ma la sua stessa identità culturale: è in questo senso che – nel microcosmo di questa isola di modeste dimensioni economiche – si può legittimamente parlare di «scontro di civiltà».

Le imprese multinazionali minerarie prospettano massicci investimenti in «poli di sviluppo» con forti ricadute occupazionali e sulle esportazioni, oltre che sul bilancio dello Stato. Il caso della miniera di limerite della impresa QMM – una filiale della grande multinazionale Rio Tinto – nell'area di Fort Dauphin è emblematico ⁽⁶⁾, e perciò è attualmente al centro di un vivace e decisivo dibattito, dopo decenni di polemiche inconcludenti. Nel febbraio 2005 il primo ministro ha ufficialmente presenziato all'avvio delle attività minerarie e la decisione in tal senso sembra dunque davvero irreversibile.

Vi sono vari argomenti a favore dell'opzione mineraria a Tôlañaro (Fort Dauphin), località che pure dal punto di vista naturalistico e paesaggistico costituisce un vero e proprio «Eden» (terrestre e marino) ancora sottoutilizzato turisticamente, e biologicamente inesplorato.

Secondo il progetto della QMM, l'attività mineraria darà impulso alla creazione di posti di lavoro di livello «medio-alto» per giovani laureati locali sia nella gestione contabile, sia nelle opere infrastrutturali. Sono proprio queste infrastrutture il «fiore all'occhiello» con il quale la QMM presenta la propria iniziativa: verrebbe infatti costruito un porto – che risulterebbe il più grande del Madagascar – nonché una rete di strade urbane ed extraurbane, delle quali in effetti si sente un estremo bisogno.

L'alternativa turistica, da un punto di vista teorico molto più «sostenibile» sia socialmente sia ecologicamente – in quanto i benefici sarebbero più diffusi sulla popolazione locale e più durevoli negli anni futuri – è stata scartata con motivazioni, allo stato attuale, comprensibili. Malgrado le sue enormi potenzialità, l'area di Tôlañaro, negli ultimi decenni, ha conosciuto una lunga fase di decadenza. Gli alberghi, che nel periodo coloniale erano meta di funzionari francesi in vacanza provenienti da tutta l'Africa, sono stati abbandonati a un malinconico degrado, e sono risultate quasi del tutto assenti iniziative per la costruzione di nuove strutture ricettive: ciò è piuttosto sorprendente, tenuto conto che alberghi di medio livello ed ecoturismi proliferano con successo ormai in molte altre località con potenziale turistico-paesaggistico oggettivamente inferiore, come per esempio Toliara (Tuléar) e Mahajanga (Maiunga), oltre che nella ormai degradata Nosy Be (Nossi-bé).

(6) In una dichiarazione del 15 febbraio 2006 al giornale «L'Express», il direttore esecutivo della QMM afferma che «l'Etat perçoit une redevance annuelle de près de 20 millions dollars. Outre les autres taxes, il touche sa part de dividendes en tant qu'actionnaire de QMM».

Benefici economici e costi ambientali del progetto minerario. – Tôlañaro, non essendo riuscita a valorizzare il suo notevole potenziale turistico, è attualmente una delle località più diseredate del Madagascar, e quindi in prima linea di fronte all'offensiva dichiarata dal governo nella «lotta alla povertà».

Sarebbe azzardato ipotizzare che questa situazione sia il risultato di un consapevole disegno politico finalizzato a predisporre il consenso della popolazione locale alle attività minerarie. Tuttavia, poiché consultando gli abitanti delle aree interessate dall'attività mineraria si riscontra un orientamento largamente favorevole all'investimento minerario, si può concludere che il progetto QMM si realizzerà anche grazie alla sfiducia in alternative che, come lo sviluppo turistico, si sono ipotizzate per decenni, senza risultati concreti.

Al di là degli interessi – comprensibili e generalmente legittimi – delle forze in campo (non solo la QMM, ma gli operatori pubblici e privati che beneficeranno dell'attività minerarie), questo consenso della popolazione locale spiega perché il dibattito, negli ultimi anni, sia stato sempre più orientato non sul «se» fare la miniera (in alternativa al turismo), ma sul «come» realizzarla (7).

In altri termini si discute ormai prevalentemente sulle «misure di mitigazione» necessarie perché il progetto minerario risulti, di fronte alla opinione pubblica interna – e soprattutto a quella internazionale, molto sensibile alla tutela della biodiversità del Madagascar – ecologicamente sostenibile.

A tale proposito è interessante analizzare le conclusioni di due approfonditi documenti del WWF locale. Entrambi i documenti danno per conclusa la fase decisionale, e pertanto non prendono in considerazione l'ipotesi della «non-realizzazione» della miniera.

Nel primo documento, del 2001 (8), l'analisi degli impatti negativi è molto rigorosa, in particolare per quanto riguarda gli effetti economici e sociali dell'immigrazione di lavoratori attratti dall'attività mineraria, nonché la costruzione delle infrastrutture viarie e portuali.

Nella versione del 2005 (9) – che sembra avvalorare le ponderose argomentazioni «difensive» della lobby QMM – l'orientamento è molto meno critico: il WWF da una parte si limita a richiedere un supplemento di informazioni sul modo di affrontare rischi ambientali; dall'altra dimostra una notevole fiducia sulle «misure di mitigazione» promesse dall'impresa mineraria (10).

(7) Va notato che perplessità sulla sostenibilità del progetto sussistono tra gli stessi responsabili della QMM: nella citata intervista giornalistica, il direttore esecutivo della multinazionale, rispondendo a una domanda sui rischi connessi al progetto di Tôlañaro, ha dichiarato: «Ils ne sont pas totalement maîtrisés. Certains paramètres restent aléatoires, malgré les précautions prises et les études préalables effectuées [...] Mais le plus grand défi réside dans la construction du nouveau port. A cause de la violence des vagues sur cette côte, il va falloir ériger un brise-lames d'une longueur de 600 m en eaux profondes».

(8) WWF, *General Comments on the Social and Environmental Impact Assessment of QMM's Proposed Titanium Project in Madagascar*, Antananarivo, 2001, mimeo [documento diffuso ma non pubblicato a stampa].

(9) WWF, *An Update on the QMM Mining Project in the Anosy Region*, «WWF Review», Antananarivo, 2005.

(10) Tali «misure di mitigazione» si basano essenzialmente sulle «linee guida» adottate dall'International Council on Mining and Metals, consorzio del quale fanno parte le maggiori multinazionali minerarie, tra le quali la Rio Tinto, di cui la QMM è una filiale. Il relativo documento *I.C.M.M. Sustainable Development Framework* è stato ampiamente pubblicizzato nell'*Atelier sur l'intégration du secteur minier dans le développement*, tenutosi ad Antananarivo il 15 febbraio 2006. È da notare che durante l'*Atelier* si è discusso molto di «lotta alla povertà», mentre una scarsa attenzione è stata riservata all'alternativa turistica. Ciò è piuttosto sconcertante, se si considera che nel *Vision Sta-*

Per quanto riguarda l'impatto che la realizzazione del progetto minerario potrà avere sul settore turistico, il documento WWF, nella versione del 2001, è estremamente sintetico: solo un paragrafo di 13 righe su 21 pagine – ma abbastanza equilibrato: «the impacts of the mine on this sector are not sufficiently considered. There will be both the negative impacts (e.g. noise, dust, increased truck traffic, changing lighting and site lines, and changes in some water systems will force changes in boat tourism on the lake and inland water ways) as well as positive ones (e.g. new port, improved infrastructure, mine associated tourists)» (p. 11).

Nella successiva versione del 2005, invece, si sottolineano soprattutto gli aspetti positivi della attività mineraria: si enfatizza infatti il ruolo dei «QMM biologists» nella formazione di guide turistiche e nella ristrutturazione delle aree protette attualmente gestite dai privati. L'unica critica sostanziale, contenuta nella versione 2005, riguarda la localizzazione del porto: «the new port's location seems to be unfavourable with respect to the region's existing tourism infrastructures and intrinsic natural attraction. Firstly, the port will be sited directly opposite – and in direct line of sight of – Fort Dauphin's most popular beaches. The port infrastructures and large mineral-transport ships are likely to disrupt the existing skyline during the day and cause considerable light pollution at night. Secondly, certain current and/or wind combinations could cause significant physical or noise pollution at the Fort Dauphin beaches and at least four existing seafront hotels in the town. It is unclear why the port cannot be moved around the headland to be out of sight» (p. 52).

Sembra strano che il WWF malgascio, anche da questa sola critica alla localizzazione «insostenibile» del porto, non concluda che il progetto attuale è assolutamente insostenibile. Per molto meno il WWF italiano, con l'appoggio di tutto il movimento ambientalista europeo, si oppone tenacemente alla costruzione del ponte sullo Stretto di Messina.

In conclusione, la miniera appare un'opera inevitabile, una catastrofe ambientale da tollerare, come «male minore», per contrastare la povertà in una regione per decenni ostinatamente esclusa da quegli investimenti infrastrutturali e produttivi che sono stati invece realizzati – anche grazie a iniziative turistiche – in altre regioni del Madagascar.

L'economista può solo auspicare che questa esperienza – costosissima in termini sociali e ambientali – non costituisca un «modello» per analoghe iniziative di sviluppo in altre regioni del Madagascar.

tement for Madagascar, documento pubblicato nel giugno 2003 e recepito nel 2005 dal governo, sul quale si basa la strategia di sviluppo di lungo periodo, il settore turistico riveste un ruolo fondamentale e molto ambizioso: l'afflusso di turisti stranieri, stimato in 160.000 nel 2003, dovrebbe raggiungere il valore di 400.000 nel 2008 e di 800.000 nel 2013. Solo in alcuni interventi, nel corso dell'*Atelier*, il settore turistico è stato indirettamente preso in considerazione, prospettando una integrazione tra le grandi miniere e le PMI che operano nell'estrazione e nella trasformazione artigianale di prodotti minerari, quali l'oro e le pietre semi-preziose, delle quali il Madagascar è ampiamente dotato e che costituiscono una parte rilevante degli acquisti dei turisti. Come fa opportunamente notare M. Rasamimanana, nell'articolo dal titolo *Les mines artisanales à petite échelle, solution au développement rural?* pubblicato in «Les Nouvelles» del 16 febbraio 2006: «Les grandes industries minières peuvent, par exemple, laisser les chuntes ou les pierres colorées (jaspe, quartz, beryl, agate...) aux artisans à moindre coût. La bijouterie artisanale, que l'on apprend en 15 jours, est très prisée des touristes, et il n'y a aucune raison pour que les petits producteurs malgaches n'en profitent pas, comme le font ceux d'Afrique du Sud».

ECO-TOURISM OR MINING INDUSTRY? VIOLENCE AGAINST THE NATURE AND FIGHT OF POVERTY IN THE SOUTH OF MADAGASCAR. – A project of realising a mining industry in the area of Fort Dauphin creates a great threat for fragile and precious ecosystem of the region. The mining Company – Rio Tinto – assures that they will use the most advanced technologies to hinder the environment degradation. From the economic point of view, remains the doubt that the development of tourist activities would be a better strategy to obtain a double objective: fight against poverty that is widely spread in the region, and safeguard ecological patrimony that is unique in the world.

Università di Roma «La Sapienza», Dipartimento di Economia pubblica