

4 Governare l'adattamento? L'esempio della Repubblica delle Fiji

Sommario 4.1 La ricerca sul campo: focus istituzionale. – 4.2 Legittimare l'adattamento: le Linee Guida sulla Rilocalizzazione Pianificata delle Fiji. – 4.3 I costi dei reinsediamenti. – 4.3.1 Adattamento sostenibile o sostenibilità appariscente?. – 4.3.2 Visualizzare l'adattamento. – 4.4 Osservazioni.

No one will come and devour you
no greedy whale of a company
sharking through political seas
no backwater bullying of businesse with broken
morals no blindfolded
bureacruceacies gonna push
this mother ocean over
the edge
no one's drowning, baby
no one's moving
no one's losing
their homeland
no one's gonna become
a climate change refugee.
(Kathy Jetnil-Kijiner, *Dear Matafele Peinam*, 2014)

Dall'UNFCCC all'IPCC, le politiche di adattamento sono state definite come una priorità della governance climatica e sono stati istituiti diversi fondi per il finanziamento di misure adattative.¹ L'adat-

1 Il tema della finanza climatica globale è al centro della giustizia climatica: chi pagherà, infatti, per le misure di mitigazione e adattamento specialmente in quei paesi

tamento, inoltre, è stato identificato come il nuovo elemento chiave del paradigma di sviluppo dominante (Weisser et al. 2014). L'ampliamento dell'agenda climatica e l'individuazione dell'adattamento come nuovo fulcro del regime climatico ha aperto la strada a una schiera di organizzazioni internazionali che, pur non strettamente legate al tema ambientale, hanno trovato spazio all'interno dell'UNFCCC (Hall 2016). A partire dalle politiche climatiche del governo delle Fiji e, in particolare, dalla normativa elaborata per governare le mobilità climatiche nel paese, in questo capitolo mi soffermerò sull'esame del rapporto tra i vari livelli di gestione del tema in questione, mettendo in evidenza in che modo lo stato si relaziona con gli attori coinvolti (comunità degli aiuti internazionali, organizzazioni non governative...) nella pianificazione e nell'implementazione dei reinsediamenti interni. L'enfasi sul panorama variegato dei soggetti impegnati nel governo dell'adattamento alle Fiji sarà accompagnata da un'attenta disamina delle modalità d'intervento, spesso basate su un'idea universalistica di adattamento e sviluppo che trascura l'importanza di molteplici visioni e pratiche alternative.

Il quadro iniziale, caratterizzato da una struttura frammentata di gestione dell'adattamento, è stato lentamente ristrutturato sulla base di un approccio globale che operasse secondo quanto suggerito dall'Accordo di Parigi. L'identificazione di un obiettivo globale di adattamento, però, non può non portarci a riflettere sul fatto che il concetto stesso di adattamento continua a essere poco chiaro e facilmente malleabile così da potersi adattare e poter soddisfare diversi interessi: «l'adattamento si configura come un processo sociopolitico altamente contestato che crea vincitori e vinti» (Morchain 2018). Secondo Felli (2016) il crescente focus sull'adattamento mostra che «non si tratta più di provare a evitare il cambiamento, ma di minimizzarne le conseguenze - ossia di accoglierlo per ricavarci profitto» (Felli 2016, 17). In tal modo, il cambiamento climatico continua a essere presentato come fenomeno naturale a cui doversi adattare attraverso un processo coordinato e diretto da un manipolo di istituzioni governative appropriate (Taylor 2015). L'adattamento al cambiamento climatico costituisce un discorso influente e un concetto politico connesso a diverse pratiche materiali che ha il potere di influenzare le agende politiche e ristrutturare i programmi

che meno hanno contribuito alla crisi climatica? Tramite l'AOSIS i piccoli stati insulari svolgono un ruolo cruciale nel fare pressione affinché siano messe a disposizione sempre più risorse da distribuire in modo equo a seconda dei livelli di vulnerabilità e delle capacità adattative dei diversi paesi. Questo principio non è sempre rispettato (Islam 2022) e la strada verso la costruzione di un sistema finanziario giusto sembra ancora lunga. Ledger e Klöck (2023), ad esempio, hanno esaminato i meccanismi delle politiche di sviluppo (di cui la finanza climatica è una voce) australiane relative agli stati insulari del Pacifico osservando come questi non abbiano agito come dispositivi di giustizia climatica nella regione.

di sviluppo su scale diverse (Klepp, Chavez-Rodriguez 2018). I progetti atti a realizzarlo, però, continuano a prestare poca cura al contesto sociale e culturale in cui operano, esacerbando le disuguaglianze esistenti. Per lungo tempo si è data priorità a un concetto di adattamento basato su soluzioni tecnico-ingegneristiche e su un'idea di vulnerabilità indipendente da cause strutturali. In base a questa lettura, l'adattamento al cambiamento climatico non si configura più come un'opportunità «di riforme sociali, di messa in discussione dei valori che causano le disuguaglianze nello sviluppo e la nostra relazione insostenibile con l'ambiente» (Pelling 2011, 1) proprio perché presentato come concetto neutro e neutrale, come un processo biologico naturale. Ciò diventa una motivazione sufficientemente razionale per pianificare e legittimare un intervento tecnocratico che non affronta i nodi della questione climatica e non propone le basi per una nuova politica ambientale multiscalare (de Wit 2018). Il solo fatto di aver rimodulato il cambiamento climatico da fenomeno da contrastare - mitigare - a uno a cui adattarsi, è un atto «profondamente politico» (Cameron 2012, 107) per cui oggi più che mai vi è la necessità di individuare ed esplicitare la politica della crisi climatico-sociale. Inoltre, il concetto di adattamento climatico non è universale né come tale deve essere analizzato o applicato, specialmente se l'obiettivo è quello di apportare benefici su ampia scala.² Per far sì che l'adattamento sia giusto e significativo per i luoghi e le comunità più vulnerabili, è prioritario relativizzare il ruolo dominante della scienza climatica per dare ascolto alle conoscenze e alle interpretazioni locali del concetto e della categoria del *buen vivir* - 'vivere bene' - un insieme di prospettive, visioni, e pratiche sudamericane che si propongono come alternative allo sviluppo convenzionale, criticando gli elementi centrali della modernità - i concetti di progresso, di crescita economica e l'idea di una storia unica e universale, ad esempio - e sottolineando il bisogno di costruire legami di cura tra il mondo umano e non-umano di cui se ne riconoscono il valore intrinseco e i diritti (Chuji et al. 2019; Gudynas 2011; Acosta 2022). Solo prestando attenzione alle responsabilità storiche, alle relazioni e agli interessi di potere in gioco, agli attori coinvolti e alle visioni molteplici e diversificate, che si intersecano e si sovrappongono, sarà possibile elaborare politiche e progetti di adattamento più equi ed efficaci. Ed è all'interno di questo quadro teorico-concettuale che ritengo importante affrontare il caso delle rilocalizzazioni pianificate come strumento di adattamento, indagandone e interrogandone le reali

2 A questo proposito, il paradigma dell'adattamento potrebbe beneficiare dell'applicazione di un approccio post-sviluppista, orientato a porre in primo piano metodi e pratiche alternativi a quelli convenzionali che già operano o che stanno nascendo in diverse aree del mondo. Cf. Ireland, McKinnon 2013; Eriksen et al. 2021; See et al. 2022.

capacità di favorire un tipo di adattamento trasformativo, inteso come «la forma più profonda di adattamento indicata da riforme nei regimi di economia politica e nei discorsi culturali sullo sviluppo, sulla sicurezza e sul rischio» (Pelling 2011, 50). Gli obiettivi di un adattamento trasformativo mirano ad affrontare e ridurre le cause strutturali delle vulnerabilità socio-ambientali. Finora, però, la teorizzazione istituzionale dell'adattamento³ lo ha inteso come un'estensione del paradigma di sviluppo dominante, basato sull'idea di apportare cambiamenti incrementali che non fanno altro che preservare sistemi e comportamenti insostenibili. Ciò non solo ha rafforzato le strutture di potere, che regolano i due apparati, ma ha anche offuscato la presenza di modi alternativi di pensare e costruire l'adattamento, restituendo un'immagine inevitabilmente parziale e distorta di come le risposte alla crisi climatica stanno prendendo forma in diverse regioni del mondo.

Quanto appena affermato si materializza nell'ambito della riformulazione della mobilità umana come strategia adattativa che, però, «richiede un monitoraggio e una gestione costante» (Felli 2013, 350). La costruzione del discorso istituzionale che intende la migrazione come una forma di adattamento, infatti, la promuove come valida soluzione solo se può essere gestita attraverso un sofisticato insieme di regole, pratiche e norme. Negli ultimi anni diversi organismi intergovernativi, organizzazioni non governative e governi nazionali hanno elaborato linee guida normative per gestire l'insicurezza relativa alle mobilità climatiche proponendo la rilocalizzazione pianificata come soluzione al rischio di sfollamenti di massa. Come afferma l'IOM:

se la migrazione deve diventare un'alternativa percorribile - una strategia adattativa che aumenta la resilienza delle popolazioni vulnerabili - quella ambientale deve essere gestita con l'obiettivo di produrre risultati di sviluppo positivi e sostenibili. (2009, 24)

La tesi dell'adattamento implica che dovremmo avere paura delle conseguenze di una *unmanaged migration* (Baldwin 2016). Con il passaggio dalle politiche di mitigazione a quelle di adattamento, inoltre, la migrazione climatica diventa 'la' questione di cui occuparsi all'interno di logiche neoliberali che non richiedono né favoriscono una trasformazione sistemica delle condizioni causali delle crisi⁴ (Chandler 2010). Se da un lato è fondamentale leggere la

³ L'opzione stessa della rilocalizzazione pianificata è presentata dalla governance internazionale come misura orientata allo sviluppo. Cf. Poonia, Sharma 2017; Remling 2020.

⁴ Secondo queste logiche i migranti climatici devono essere ritratti come soggetti imprenditoriali, un aspetto osservabile nel processo di rilocalizzazione del villaggio di Vunidogoloo i cui membri hanno 'offerto' la propria manodopera nel processo di reperimento del legno (ricavato dal taglio di diversi alberi all'interno dei confini terrieri del

migrazione come forma di adattamento, dall'altro è essenziale non sottovalutare i rischi insiti in un approccio che tende a rendere governabile la mobilità secondo regole tecnocratiche, che ostacolano l'implementazione di soluzioni strutturalmente trasformative. Se la necessità è quella di realizzare un adattamento più giusto attraverso politiche in grado di ridurre le vulnerabilità esistenti, è pur vero che la presenza di infrastrutture socio-materiali che supportano lo status quo è più che mai evidente nel contesto della crisi climatica (Nightingale et al. 2019). Nei processi di governance delle migrazioni climatiche, organizzazioni internazionali come la World Bank o lo United Nations Development Programme (UNDP) e sovranazionali come l'UE operano in supporto della pianificazione delle rilocazioni interne. Questo rende tali misure riconducibili a una nuova forma di riorganizzazione politica, economica e sociale dall'alto e dall'esterno, che può indebolire le capacità degli attori locali, governativi e non, di gestire i processi interni (Geiger, Pécoud 2010). Al contempo, proprio perché si tratta di misure che coinvolgono comunità locali, stakeholder governativi e non governativi, agenzie di sviluppo e organizzazioni sovranazionali, è interessante analizzare in che modo i rapporti tra diversi stakeholders influenzano le modalità di pianificare e implementare il reinsediamento interno.

Le *Guidelines* del governo fijiano mettono in evidenza le complessità del concetto di adattamento così come assorbito, tradotto, elaborato e esplicitato da un piccolo stato insulare alle prese con gli effetti locali della crisi climatica globale. Ciò consente di interrogare il modo in cui le linee guida internazionali abbiano contribuito alla costruzione della rilocazione pianificata come soluzione appropriata, legittima e razionale alle conseguenze del cambiamento climatico. Le interviste agli attori istituzionali coinvolti nei processi di rilocazione interna delle Fiji si rivelano interessanti per fare luce sulle modalità di ricezione, elaborazione, contestazione e resistenza delle narrative internazionali sulla rilocazione pianificata.

villaggio) e di ricostruzione delle abitazioni nel nuovo sito, accogliendo la proposta dell'ILO e del governo delle Fiji di dedicarsi a nuove attività economiche, legate non più alla pesca bensì alle pratiche agricole (Tronquet 2015). L'adozione di nuove attività lavorative ha sancito la definitiva entrata della comunità in un'economia di mercato capitalistica, mostrando l'immagine di una comunità dall'attitudine resiliente, capace di far fronte ai rischi ambientali in modo razionale.

4.1 La ricerca sul campo: focus istituzionale

Nel lavoro etnografico sul campo ho condotto interviste con i membri di alcune comunità indigene impegnate in processi di rilocalizzazione interna e con diversi stakeholder istituzionali nazionali e regionali allo scopo di valutare il ruolo della rilocalizzazione pianificata nel potenziamento delle misure di adattamento del governo fijiano. Facendo riferimento alle categorie disponibili per la generazione dei dati presentate da Mason, cioè «persone; organizzazioni, istituzioni ed entità; testi; contesti e ambienti; oggetti, artefatti, media; eventi e avvenimenti» (Mason 2002, 52). Ho dato priorità alla voce delle comunità indigene, ascoltando al contempo anche le opinioni istituzionali e consultando altre tipologie di documenti testuali e multimediali. Oltre al lavoro sul campo, ho ampliato e integrato lo studio consultando fonti secondarie relative ad alcuni casi di reinsediamento avvenuti negli stati insulari del Pacifico meridionale con riferimento al contesto politico, sociale e culturale delle Fiji (Laverack, Brown 2003). Inoltre, le conversazioni con gli studiosi/le studiose del dipartimento di Geografia dell'USP e del PaCeSD⁵ si sono rivelate particolarmente preziose. Durante il soggiorno, ho trascorso le prime settimane nella capitale Suva, dove ho condotto interviste con membri ed esponenti di alcuni ministeri, associazioni religiose, organizzazioni non governative selezionati in quanto coinvolti nella redazione delle *Planned Relocation Guidelines* pubblicate dal governo delle Fiji nel dicembre 2018. Nella tabella sottostante ho raccolto i riferimenti degli stakeholder intervistati: attori governativi, organizzazioni non governative e internazionali [tab. 2].

Tabella 2 Stakeholder intervistati durante il periodo di ricerca sul campo nel 2019

Stakeholder	Tipologia	Data/luogo Intervista
Ministry of iTaukei Affairs	Ministero, attore governativo nazionale	17 giugno 2019, Suva
NDMO – National Disaster Management Office	Ufficio Nazionale per la Gestione dei Disastri	13 giugno 2019, Suva
TLTB – iTaukei Land Trust Board	iTaukei Land Trust Board, attore semi-governativo	19 luglio 2019, Suva
PCC	Pacific Conference of Churches, regional Faith-Based Organization	7 giugno 2019, Suva
IOM – International Organization for Migration	Organizzazione Internazionale	10 luglio 2019, Suva

5 Centro di ricerca istituito nel 1999 e specializzato nello studio della crisi climatica e nel perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile della regione.

4 • Governare l'adattamento? L'esempio della Repubblica delle Fiji

GIZ	Agenzia dello sviluppo tedesca	6 giugno 2019, Suva
WHO	Organizzazione internazionale	24 giugno 2019, Suva
Live&Learn Fiji	Organizzazione non governativa regionale	18 luglio 2019, Suva
WWF	Organizzazione non governativa internazionale	6 giugno 2019, Suva
350.org	Organizzazione non governativa internazionale	10 luglio 2019, Suva

Tramite le interviste semi-strutturate agli attori istituzionali ho voluto approfondire le modalità di appropriazione, trasformazione e attuazione delle politiche di adattamento da una scala globale a una locale, oltre a investigare il funzionamento del sistema di governo della rilocalizzazione sul piano locale. Tra gli stakeholders intervistati, la maggior parte è stata direttamente coinvolta nel processo di stesura delle linee guida per la rilocalizzazione oltre che nella relativa implementazione. Altri, invece, hanno esposto più in generale il lavoro dell'organizzazione per la quale lavoravano e opinioni personali sulle potenzialità e sulle criticità della rilocalizzazione come misura di adattamento nel contesto specifico della repubblica delle Fiji. È evidente, tuttavia, che la rilevazione delle prospettive dei differenti attori non può che fornire un quadro parziale, in particolare data l'impossibilità di intervistare alcuni soggetti chiave a causa di mancate risposte da parte di questi.

4.2 Legittimare l'adattamento: le Linee Guida sulla Rilocalizzazione Pianificata delle Fiji

Le *Guidelines* della Repubblica delle Fiji, sviluppate con il supporto dell'agenzia allo sviluppo tedesca (GIZ), di attori governativi e non statali, rappresentano uno dei primi tentativi nazionali⁶ di delineare una struttura normativa della rilocalizzazione pianificata quale strategia di adattamento e opportunità di sviluppo. Con la pubblicazione di queste linee guida, il governo delle Fiji ha espresso chiaramente il proprio impegno a rendere il paese una nazione resiliente sotto il profilo climatico, rispettando le norme e gli standard internazionali in materia di riduzione del rischio di disastro e adattamento. Le

⁶ Numerosi processi consultivi in relazione alla mobilità umana e alla rilocalizzazione pianificata come pratiche di adattamento hanno avuto luogo in diversi stati insulari del Pacifico tra cui Fiji, Kiribati, Vanuatu, Cook Island, Tuvalu, Tonga. I National Adaptation Plan of Action (NAPA) di questi paesi, ad esempio, menzionano l'importanza della mobilità umana come supporto all'adattamento nella regione.

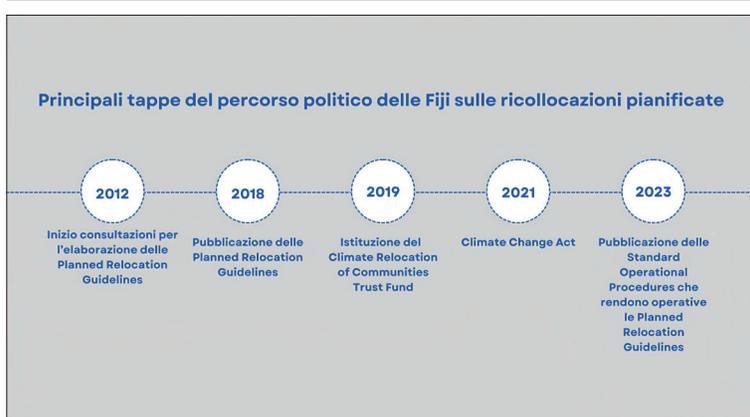


Figura 15 Schema delle principali tappe del percorso politico del governo delle Fiji per l'istituzione della ricollocazione pianificata come misura di adattamento e sviluppo all'interno delle politiche climatiche nazionali. (Autrice)

intenzioni e gli obiettivi del governo fijiano tendono a incentivare il dialogo e la collaborazione tra gli stakeholders coinvolti, con l'obiettivo di mettere al centro i bisogni delle comunità che si spostano evitando la riproposizione di schemi top-down. Le policies di reinsediamento interno delle Fiji, inoltre, sono rilevanti per lo sviluppo di un regime internazionale di protezione relativo agli sfollamenti indotti da disastri sempre più frequenti (Moore 2019). Gli standard di operatività di queste linee guida, tuttavia, sono stati pubblicati dal governo solo lo scorso marzo (Fiji Government 2023) [fig. 15] per cui la loro efficacia potrà essere testata solo nei prossimi anni.

Sebbene il governo fijiano non abbia incluso alcun riferimento alla dimensione della mobilità umana nella Climate Change Policy del 2012, le prime consultazioni per la delineazione di un framework nazionale sulla rilocazione pianificata hanno avuto inizio nello stesso anno e hanno incluso decine di stakeholder locali, nazionali, regionali e internazionali con l'obiettivo di attuare un processo partecipativo e includere prospettive differenti. Tuttavia, benché nel documento ufficiale sia enfatizzata la natura inclusiva delle consultazioni, il processo consultivo dev'essere approcciato con cautela in quanto sembra che le linee guida non siano state elaborate includendo le comunità locali (McNamara, Jacot Des Combes 2015). Secondo le due studiose solo il tempo potrà dire se e in che modo queste linee guida sapranno garantire «che i bisogni e le aspirazioni delle comunità e delle persone vengano messi al centro» (McNamara, Jacot Des Combes 2015, 318). In rapporto alla criticità sollevata, durante il soggiorno

di ricerca sul campo, un'esponente della Pacific Conference of Churches⁷ (PCC) ha affermato quanto segue:

Sorprendentemente, lo scorso anno (2018), siamo stati inviati a un altro incontro consultivo ad agosto, ma ho la sensazione che sia stato solo a tick in the box. Quando le Guidelines sono state lanciate alla COP24, sapevamo che le comunità locali non erano state consultate. Molte di queste non erano neanche a conoscenza delle Guidelines. Quando ho visto il Framework finale, ho pensato che fosse un buon documento ma nulla più che un supporto tecnico. Queste Guidelines spiegano cosa bisogna fare per un reinsediamento ma manca la prospettiva delle comunità e falliscono nell'articolare l'aspetto spirituale della rilocalizzazione. C'è un gap evidente. Questo documento non enfatizza l'importanza della spiritualità per le persone del Pacifico. È un bene che ci siano le Guidelines ma non enfatizzano la fatica della rilocalizzazione e non includono i punti di vista delle persone. Quindi, grazie per le Guidelines, ma penso che avranno senso solo se saranno efficaci nella pratica. (Intervista personale, PCC, 7 giugno 2019, Suva)

Tra gli intervistati, solo un rappresentante del NDMO ha sottolineato che la consultazione delle comunità è stata essenziale per integrare la loro prospettiva nelle *Guidelines*, senza tuttavia specificare in che modo sono state svolte le consultazioni e chi vi abbia effettivamente partecipato. In generale, lo stile e il carattere eccessivamente tecnico delle *Guidelines* sono stati enfatizzati più volte durante le interviste come una limitazione notevole all'attuazione della rilocalizzazione nel rispetto dei principi e dei valori delle comunità indigene delle Fiji, identificando il documento come uno strumento che risponderebbe più alle richieste della governance climatica internazionale che ai bisogni reali della popolazione. A sei mesi di distanza dalla pubblicazione delle *Guidelines*, e dopo diversi anni di consultazioni, nel 2019 molte comunità *iTaukei* non erano a conoscenza di questo strumento normativo che, in aggiunta, dev'essere ancora tradotto nella lingua indigena. Per cui, se si tiene conto del fatto che il cambiamento climatico è spesso utilizzato per giustificare interessi e opportunità politico-economici, il rischio maggiore è che questo documento, per ora prevalentemente tecnico, possa essere stato guidato da altre agende e aver risposto ad altri interessi e obiettivi più immediati.

Al 2019, solo tre comunità costiere avevano portato a termine un processo di rilocalizzazione verso le aree interne, mentre altre si

⁷ La Pacific Conference of Churches è un'organizzazione ecumenica fondata nel 1966 che rappresenta le chiese cristiane nella regione. Negli ultimi anni, la PCC ha incrementato il suo coinvolgimento in iniziative legate alla sensibilizzazione della popolazione e degli stakeholders governativi al cambiamento climatico.

trovavano nella fase dello spostamento.⁸ Circa 45 villaggi, inoltre, erano state identificati dal governo come 'da ricollocare' nei successivi 5-10 anni (Fiji Government 2017). Sulla base della definizione dell'UNHCR, nelle *Guidelines* la rilocalizzazione è definita come «una misura risolutiva, che coinvolge lo stato, in cui una comunità (distinta da individui e unità familiari) è reinsediata in un altro luogo permanentemente» (Fiji Government 2018a, 7). A differenza dell'UNHCR, le *Guidelines* intendono la rilocalizzazione come un processo che coinvolge tutta la comunità, dimostrando di tenere conto delle specificità socio-culturali del contesto in cui la rilocalizzazione viene implementata, ossia dando rilievo alla comunità come unità di riferimento in quanto aspetto di rilievo nel contesto delle Fiji (Charan et al. 2017). Tra le altre specificità, vi è senza dubbio la questione della terra, la cui rilevanza politica e socio-culturale per i popoli indigeni è stata messa in evidenza anche all'interno degli ambienti delle Nazioni Unite (UN 2007). Ben prima che la rilocalizzazione pianificata diventasse un elemento centrale nella politica climatica delle Fiji, Ravuvu (1988) sottolineava l'importanza della terra per le comunità *iTaukei* prendendo come riferimento gli abitanti di Nakorosule, un villaggio localizzato nelle aree interne e centrali dell'isola di Viti Levu, e mettendo in rilievo come fosse impossibile per i suoi abitanti vivere senza la propria terra, essendo questa un'estensione della persona e viceversa. Proprio perché nei processi di rilocalizzazione la disponibilità di terra o l'acquisizione di nuova terra è la *conditio sine qua non* perché lo spostamento avvenga, le negoziazioni non sono prive di criticità:

La terra è al centro di questioni conflittuali nel Pacifico. Alle Fiji, la terra tradizionale è circa il 90%. Per la rilocalizzazione, c'è bisogno di trovare la terra. Se c'è, non c'è problema, altrimenti ce ne sono molti. Devi acquisirla tradizionalmente o comprarla e le consultazioni richiedono tempo. Il problema più grande nelle rilocalizzazioni è sempre legato alla terra, se non puoi comprarla, la comunità è bloccata. [...] In pratica, una volta ottenuta la terra, il resto è facile. Ma se le generazioni future volessero la terra indietro ci sarebbero diversi problemi e non sono sicuro di come potremmo risolvere la questione. (Intervista personale, NDMO, 13 giugno 2019, Suva)

La cessione della terra è un passaggio chiave molto delicato che nella maggior parte dei casi giunge a buon fine solo rispettando i protocolli tradizionali e non attraverso processi di compravendita, specialmente se si tratta di gruppi vicini:

⁸ Ad aprile 2023 le comunità *iTaukei* ricollocate per ragioni legate agli effetti della crisi climatica risultavano essere 6. <https://www.fbcnews.com.fj/news/six-communities-relocated-so-far-kamikamica/>.

Finora, i villaggi reinsediati si sono spostati all'interno dei loro confini. Ma quando non possiedi la terra, non è semplice e devi considerare altri aspetti, ossia modi moderni e più tradizionali di fare le cose. I *landowners* vogliono rispetto, non sono i soldi a essere importanti, anche se le cose stanno cambiando. Anche per la rilocalizzazione, si siedono e discutono seguendo il protocollo tradizionale. Se lo segui, non hai problemi. Devi condurre consultazioni sul perché della rilocalizzazione, sul dove... (Intervista personale, TLTB, 19 luglio 2019, Suva)

Tuttavia, l'incertezza e l'insicurezza derivanti dai cambiamenti climatici potrebbero rendere i *landowners* meno inclini a concedere la propria terra per timore che tra qualche anno potrà servire alle rispettive comunità: «se non hai sufficiente terra, perché dovresti volerla affittare? Potresti essere affamato un giorno!» (Intervista personale, TLTB, 19 luglio 2019, Suva). Anche le *Guidelines* affrontano la questione del rispetto dei diritti terrieri nei processi di rilocalizzazione, adottando una prospettiva storico-politica che sottolinea l'importanza di non riprodurre le numerose alterazioni causate dalle rilocalizzazioni passate nella regione come dimostra il seguente estratto:

L'approccio antropocentrico [...] serve ad assicurare che sia data priorità alla prospettiva bottom-up, che gli interessi delle comunità siano considerati e siano integrate le lezioni apprese dalle passate rilocalizzazioni - quando gli spostamenti sono stati associati a numerose questioni sociali, culturali, di genere, economiche, ambientali in relazione alla terra, alla dislocazione, a risorse inadeguate e siti inospitali - per evitare che gli errori passati siano riproposti. (Fiji Government 2018a, 8)

La centralità della terra nell'organizzazione sociale alle Fiji è piuttosto evidente (Gharbaoui, Blocher 2017). Nel paese, i discorsi sul legame ontologico con la terra, parte di percorsi storico-religiosi che hanno posto la terra al centro di diverse strutture e pratiche sociali e culturali, si legano in modo inevitabile a quelli che fanno del legame con la terra uno slogan politico, attraverso cui rivendicare una certa autorità su di essa da parte delle comunità indigene. Nel contesto delle ricollocazioni interne, ciò significa strumentalizzare la relazione multidimensionale con la terra per reclamare il controllo su di essa oltre che sul diritto a spostarsi o a restare. Strettamente legato a questo, occorre considerare che il target delle *Guidelines* sono soprattutto le comunità *iTaukei*. Il documento, infatti, trascura le comunità indo-fijiane. Ciò non è casuale ma frutto della storia coloniale delle Fiji, che ha plasmato il contesto socio-politico odierno, l'identità e la relazione conflittuale tra i due

gruppi etnici. La popolazione indo-fijiana, circa il 38% di quella nazionale, è frequentemente marginalizzata a causa delle aspirazioni di supremazia etnica delle élites governative indigene. Tale marginalizzazione si traduce in una maggiore vulnerabilità dovuta a un più difficile accesso alla terra, a sua volta causa di difficoltà di tipo insediativo o legate agli impedimenti nell'uso della terra come fonte di sostentamento agricolo.⁹ Le politiche elaborate per il contenimento del COVID-19 dal governo delle Fiji hanno messo in evidenza proprio questo aspetto. Con la chiusura di strutture ricettive in città e attività economiche dipendenti dal turismo – Fiji è la prima destinazione turistica nella regione del Pacifico – gran parte della popolazione indigena è tornata a vivere nei villaggi rurali, dove ha potuto coltivare la terra e dedicarsi alla pesca per il sostentamento necessario (Connell 2021; Ruggieri, Magnani 2023). Ciò non è stato possibile per molti indo-fijiani, per lo più residenti in aree urbane. Questa condizione, ad esempio, ha comportato un aumento dei livelli di insicurezza alimentare (Mangubhai et al. 2021). Data la centralità della terra nei processi di reinsediamento e le difficoltà di accesso a essa delle comunità indo-fijiane, i maggiori rischi nel contesto del cambiamento climatico potrebbero derivare proprio dall'impossibilità per loro di spostarsi. A oggi, non vi sono ancora piani chiari relativi alla rilocalizzazione delle comunità fijiane di discendenza indiana (APN 2019) e ciò costituisce uno degli aspetti più problematici della politica nazionale fijiana in merito alla mobilità interna come strategia di adattamento. Nel documento relativo agli Standard Operativi delle *Guidelines*, il governo riprende la definizione di 'comunità' contenuta nell'atto di creazione del Relocation Trust Fund del 2019 specificando che per 'comunità' si intendono «villaggi, insediamenti formali e informali del paese alle prese con gli effetti avversi del cambiamento climatico» (Fiji Government 2023, VII), senza una specifica distinzione tra comunità indigene e indo-fijiane. Nel caso di questo documento, il contenuto inerente alle modalità di pianificazione e implementazione delle ricollocazioni interne si rivolge a tutte quelle comunità a rischio e vulnerabili all'estremizzazione climatica che risiedono «sulla terra indigena, di proprietà statale o su quella privata» (Fiji Government 2023, 5), con un approfondimento specifico sulla posizione degli insediamenti informali all'interno di tale quadro. Nel documento, il

⁹ Gli indo-fijiani non possono accedere alla terra tramite acquisto ma solo attraverso contratti di leasing. Anche in merito alla pesca, gli indo-fijiani sono stati ampiamente esclusi dai diritti formali di accesso alla pesca. Oggi, continuano ad avere limitate possibilità di partecipare alle decisioni relative alla gestione della pesca. Per esempio, le licenze commerciali per la pesca inshore devono tutt'oggi ricevere un consenso scritto dalle comunità *iTaukei* e in molti casi questo è concesso dai capi tradizionali o da un gruppo di capi (Veitayaki 1998).

governo specifica che il reinsediamento delle persone (di differenti etnie) che vivono in questi luoghi, spesso carenti dal punto di vista infrastrutturale e sanitario, è solitamente di stretta competenza del Ministero dell'Edilizia Abitativa. Nel caso delle ricollocazioni climatiche, invece, l'incarico passa al Ministero del Cambiamento Climatico, che procede con il supporto della Taskforce sulla Ricollocazione e sul Displacement (TRD). I principi e i processi definiti dagli Standard Operativi, almeno sulla carta, si riferiscono e includono anche le comunità informali del paese, spesso molto più vulnerabili rispetto a quelle formali, proprio a causa della mancanza di garanzia e tutela legale per ciò che riguarda la gestione e la proprietà della terra.

Il contenuto delle *Guidelines* specifica che la rilocalizzazione pianificata diventa un'opportunità di adattamento e di sviluppo solo se si rispettano i seguenti principi:

1. Tutta la comunità deve dare il consenso affinché la rilocalizzazione possa essere implementata. La richiesta della rilocalizzazione deve arrivare direttamente dalla comunità.
2. Il ricorso alla rilocalizzazione avviene solo quando non vi sono altre opzioni adattative possibili.
3. Il processo della rilocalizzazione deve essere deciso, pianificato, implementato e monitorato, rispettando i principi di partecipazione, comunicazione e trasparenza.

Il documento sottolinea, in particolare, l'importanza di facilitare l'accesso dei leader locali ai processi decisionali e, al contempo, di diffondere informazioni affidabili favorendo la collaborazione e la coordinazione tra diversi attori al fine di riconoscere e integrare «la conoscenza indigena e la composizione multiculturale e inter-religiosa della popolazione delle Fiji alle prese con l'incertezza climatica» (Fiji Government 2018a, 3). Prendendo come riferimento le comunità *iTaukei*, è possibile affermare che le *Guidelines* dimostrano di aver recepito le norme e i principi dell'*UNHCR Guidance on Planned Relocation*, situandoli e declinandoli sulla base di specificità locali. Tuttavia, vi è ancora ampio margine di discussione, nelle *Guidelines* come nei discorsi istituzionali, sulle implicazioni fisiche, sociali, culturali, psicologiche e affettive della rilocalizzazione.¹⁰ Nel corso di un'intervista, due rappresentanti della World Health Organization (WHO) hanno specificato che l'agenzia non ha partecipato direttamente alla formulazione delle *Guidelines*, ma che vi sono molte opportunità di collaborazione con le comunità e le autorità locali al fine di implementare sistemi di valutazione della salute

¹⁰ Per un approfondimento sulla dimensione psicologica e affettiva del processo di rilocalizzazione cf. Middleton et al. 2020; Torres, Casey 2017; McMichael, Powell 2021.

fisica e mentale in relazione alla mobilità umana e, nello specifico, ai progetti di rilocazione nella regione (Intervista personale WHO, 24 giugno 2019, Suva). L'intervista all'esponente della PCC ha sottolineato l'importanza del coinvolgimento delle organizzazioni religiose - Faith-Based Organization (FBO) - in numerose iniziative atte a facilitare la comprensione del cambiamento climatico,¹¹ la consapevolezza dei rischi che la crisi climatica comporta e la pianificazione dell'adattamento «che non è solo tecnico ma anche spirituale, culturale ed emotivo» (Intervista personale, PCC, 7 giugno 2019, Suva). Nonostante siano giustificate sulla base di dati scientifici, molte iniziative di adattamento nella regione si rivelano fallimentari in quanto elaborate, finanziate e implementate sulla base di visioni esterne che falliscono nel riconoscere l'influenza della dimensione spirituale nei processi decisionali locali (Nunn, Luetz 2020). Per questo, l'esplorazione degli approcci che invece integrano tale dimensione nella pianificazione dell'adattamento è prioritaria. In questo contesto, l'attività delle FBO si rivela di primaria importanza soprattutto nel facilitare l'eliminazione di alcune barriere all'adattamento. Poiché la religione occupa un ruolo di primo piano nel plasmare la percezione del rischio climatico delle popolazioni insulari del Pacifico (Campbell, Warrick 2014), il lavoro delle FBO può consentire alle comunità locali di elaborare informazioni scientifiche anche sotto il punto di vista spirituale e favorire, così, azioni più consapevoli ed efficaci nel tempo:¹²

Perché la Chiesa? Il cambiamento climatico non è solo una questione fisica ma impatta la quotidianità da un punto di vista emotivo e spirituale. Dal 2009, le Chiese hanno spinto per un'agenda che considerasse la rilocazione climatica. Il governo ha chiesto alla PCC di intervenire nella rilocazione di Vunidogoloa, perché le persone non si sentivano sicure ad abbandonare la loro Vanua. Nel Pacifico, la terra non è separata dalle persone e lasciarla è un processo sensibile. Ecco perché la Chiesa è coinvolta. (Intervista personale, PCC, 7 giugno 2019, Suva)

11 In occasione della COP23 del 2017, organizzata a Bonn ma presieduta dalle Fiji, una coalizione di leader di differenti fedi religiosi ha stilato una Carta per affermare nuovamente l'importanza del ruolo delle organizzazioni di fede e del dialogo interreligioso nel contesto della crisi climatica e richiedere un maggiore impegno dei leader politici nell'affrontare il problema: <https://unfccc.int/news/fiji-faith-communities-call-for-strong-climate-action>.

12 I leader afferenti alla Pacific Conference of Churches hanno adottato nel 2009 la Moana Declaration (*Our Oikos - a new consciousness on climate change and our call to action*) ribadendo la volontà di integrare il cambiamento climatico nei valori culturali e di fede delle popolazioni insulari del Pacifico e di affrontare le minacce poste dalla crisi climatica attraverso risposte eco-teologiche. Per un approfondimento sul tema cf. Rubow, Bird 2016.

Stiamo provando a includere la conoscenza culturale e ambientale indigena nelle iniziative di adattamento. La nostra tradizione è stata rappresentata come il male. Ora i nostri leaders stanno provando a cambiare questa immagine dicendo: 'No, queste pratiche non sono il male. Hanno facilitato un modo di vivere sostenibile fino all'arrivo dello sviluppo'. [...]. La comunità indigena e quella teologica iniziano a disegnare nuovi meccanismi di adattamento e resilienza così da resistere al cambiamento climatico. Ed è una lotta ma anche una cosa bellissima. (Intervista personale, PCC, 7 giugno 2019, Suva)

Nel contesto delle Isole Fiji, gli obiettivi delle FBO si intersecano a quelli delle organizzazioni non governative¹³ e della società civile. Le *Guidelines* sottolineano l'importanza di coinvolgere attori statali e non statali durante tutto il processo di rilocalizzazione. Specialmente l'intervento di questi ultimi risulta importante per facilitare le discussioni interne alla comunità, caratterizzata da una struttura sociale di tipo gerarchico e da differenti livelli di potere:

La rilocalizzazione è una questione molto delicata da discutere nei villaggi. Per esempio, nel villaggio di Matawalu (Lautoka), quando abbiamo discusso l'eventualità del reinsediamento a causa delle esondazioni del fiume e delle piogge intense, alcuni dei più anziani ci hanno detto che non volevano spostarsi perché Matawalu era casa loro e dei loro avi. [...] C'è molta differenza tra i più giovani e i più anziani. Che sono anche quelli con più potere decisionale. (Intervista personale, Live&Learn, 18 luglio, Suva)

Nel villaggio di Vunidogoloa abbiamo partecipato ai training del governo con gruppi differenti - donne, giovani, persone con disabilità. Abbiamo fornito uno spazio per processare il trauma e per far dire alle persone cosa le trattenesse. Il capo villaggio ci ha detto che, quando hanno iniziato le consultazioni nel 2007, tutti i più anziani hanno detto 'no, non ci spostiamo'. Era una decisione difficile per loro. Alcuni hanno proposto di reinsediare il villaggio dopo la loro morte perché non volevano spostarsi. Qui abbiamo capito il ruolo della Chiesa nel guidare le persone attraverso i cambiamenti. (Intervista personale, PCC, 7 giugno 2019, Suva)

13 Una rappresentante di Live & Learn Environmental Education, una rete di organizzazioni non governative operanti nella regione del Pacifico a stretto contatto con le comunità formali e informali, ha sottolineato, ad esempio, che la conoscenza tradizionale si è rivelata particolarmente utile in occasione del passaggio del ciclone Winston in molti villaggi (Intervista personale, Live&Learn, 18 luglio 2019, Suva).

L'elaborazione di un framework per l'adattamento inclusivo e attento al rispetto dei principi di giustizia climatica e sociale deve poter sostenere uno spazio in cui attori statali e non statali - comunità locali, organizzazioni della società civile - hanno modo di cooperare alla pianificazione e all'implementazione dei progetti di reinsediamento (Bronen 2015). Le esperienze di reinsediamento in corso nel contesto delle Fiji dimostrano che la strada verso modelli cooperativi efficaci è ancora lunga. Nel caso della ricollocazione del villaggio di Vunidogoloa precedentemente menzionata, le modalità di comunicazione, coordinamento e cooperazione tra i diversi attori coinvolti sono state ampiamente criticate. Diversi attori, ad esempio, si sono cimentati negli stessi compiti rallentando il progetto, di fatto dimostrando come non vi sia stata una comunicazione chiara e trasparente (Piggott-McKellar et al. 2018). La lentezza da adottare per l'elaborazione di piani di adattamento efficaci dev'essere multi-attoriale e multi-scalare, come ribadito nel corso delle consultazioni per l'elaborazione del Pacific Climate Mobility Framework che sarà pubblicato nei prossimi mesi come punto di riferimento per la gestione delle (im)mobilità climatiche nella regione. Tuttavia, i sistemi di potere esistenti non sempre consentono di dare seguito a queste raccomandazioni, finendo per privilegiare determinati gruppi di interesse rispetto ad altri e ostacolare l'emergere di modi diversi di governare e immaginare il futuro.

4.3 I costi dei reinsediamenti

Il governo fijiano è stato coinvolto nell'assistenza tecnico-finanziaria dei processi di rilocalizzazione a partire dal 2007, ben prima che iniziassero le consultazioni per la redazione delle *Guidelines*. Trattandosi di processi estremamente costosi, è stato chiaro fin dall'inizio che sarebbe stato necessario coinvolgere governi esteri, agenzie di sviluppo e organizzazioni internazionali. Tra quelli che sono intervenuti fino a oggi, troviamo: EU-GIZ, USAID, AusAID, Habitat For Humanity, ILO, SPC. L'esempio di Vunidogoloa è emblematico: il costo finale della rilocalizzazione ha raggiunto i 980.000 dollari statunitensi ed è stato in larga parte sostenuto da organizzazioni esterne con un contributo governativo e della comunità coinvolta (McMichael et al. 2019). Poiché i fondi esterni sono essenziali per lo spostamento, il governo ha portato avanti una campagna di pubblicizzazione serrata in occasione dei negoziati internazionali sul clima (COP), di meeting regionali (Pacific Island Forum) e di incontri diplomatici (per esempio con la Nuova Zelanda). Non bisogna dimenticare però che i fondi della finanza climatica internazionale dovranno essere impiegati non solo per l'implementazione dei processi di rilocalizzazione interna, ma anche per rispondere alle

altre sfide poste dal cambiamento climatico e, sotto il profilo della mitigazione, al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione proposti dal governo (Fiji Government 2018b; 2018c; Hidalgo et al. 2020).¹⁴ Molti esponenti del settore accademico, non governativo e religioso hanno criticato l'operato del governo in diversi contesti, da quello internazionale delle negoziazioni climatiche a quello delle politiche nazionali di adattamento e sviluppo, suggerendo come il governo avrebbe potuto investire gran parte delle risorse impiegate per pubblicizzare le future rilocalizzazioni in ambito internazionale nell'implementazione di misure di adattamento più concrete e immediate (Kirsch 2020). Durante il periodo di ricerca, alcuni esponenti della comunità accademica dell'USP hanno espresso perplessità sulla gestione politica delle rilocalizzazioni interne sottolineando, tra le criticità, la mancanza di trasparenza, di informazione tra governo e società civile e il rischio di veicolare l'idea secondo cui la popolazione verrà assistita in ogni caso, pur in assenza di capitale o risorse, ribadendo che il potenziamento delle istituzioni locali e delle pratiche consuetudinarie informali è, probabilmente, l'aspetto su cui concentrarsi proprio per evitare che la popolazione faccia troppo affidamento sul governo centrale (Conversazione personale, USP, 6 giugno 2019, Suva). Inoltre, un'eccessiva enfattizzazione della rilocalizzazione come misura di adattamento in futuro potrebbe scoraggiare le comunità locali nell'attuare misure mitigative e di riduzione del rischio di disastro oggi:

con la rilocalizzazione vista come sempre più probabile, alcuni nel villaggio di Tokou hanno spiegato di essere riluttanti nell'investire nelle loro case e nel loro villaggio oggi. Come ha spiegato un uomo 'Stavo pensando di rinnovare la casa, ma a che fine? Tra cinque anni potrebbe esserci l'acqua del mare qui'. (McMichael et al. 2019, 303)

In merito a questo, un esponente del NDMO ha aggiunto: «Perché dovresti investire ora se dovrai reinsediarti in futuro?» (Intervista personale, NDMO, 13 giugno 2019, Suva). L'enfattizzazione dei discorsi istituzionali e mediatici sulla rilocalizzazione come misura sempre più inevitabile comporta il rischio di dissuadere individui e comunità dall'adottare strategie mitigative immediate o misure di adattamento che non comportino lo spostamento, risultando in un incremento delle vulnerabilità socio-climatiche.

¹⁴ Solo per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni del settore energetico, il Ministero dell'Economia delle Fiji stima una cifra di 2,97 miliardi di dollari statunitensi tra il 2017 e il 2030 (Ministry of Economy, Republic of Fiji 2017).

4.3.1 Adattamento sostenibile o sostenibilità appariscente?

Nell'analisi delle policies di rilocalizzazione, un aspetto prioritario da considerare è il meccanismo di finanziamento. Il fondo istituito dal governo nel 2019 per il finanziamento delle rilocalizzazioni interne e inizialmente sovvenzionato con 5 milioni di dollari delle Fiji (circa 2,5 milioni di dollari statunitensi) non offre una stima della cifra totale, necessaria a rispondere ai bisogni di rilocalizzazione del paese nel medio e nel lungo termine, ma è ipotizzabile che, a oggi, i fondi siano ampiamente insufficienti (Fiji Government 2020). Il bisogno di attrarre fondi per la sovvenzione dei progetti di rilocalizzazione interna riporta al centro del dibattito le problematiche legate alla dipendenza dei SIDS dagli aiuti esterni. La rilocalizzazione si attesta come una nuova opportunità per le agenzie di donazione di dirigere gli aiuti tecnico-finanziari (ODA - Official Development Assistance) verso i SIDS. In diversi casi, gli aiuti vengono diretti verso progetti caratterizzati da una forma di sostenibilità che Grydehøj e Kelman (2017) definiscono *conspicuous* o appariscente, cioè verso «iniziative simboliche di sostenibilità con o senza che queste contribuiscano davvero ai processi di sostenibilità» (Grydehøj, Kelman 2017, 106-7; corsivo aggiunto). Un'analisi attenta, dunque, deve considerare diversi elementi. Uno tra questi è il rischio che gli attori esterni e le agenzie di donazione prediligano determinati progetti di sostenibilità sulla base di una loro maggiore visibilità, considerata un fattore chiave e non accidentale nella scelta dei progetti da finanziare. Le linee guida convenzionali, ad esempio, raccomandano spesso strategie atte a soddisfare prima di tutto i bisogni materiali di una comunità o di una popolazione scelti sulla base di una expertise tecnica esterna: i finanziatori hanno molto interesse nell'investire in cambiamenti infrastrutturali ma poco incentivo a investire in quelli strutturali. I risultati tangibili di un progetto infrastrutturale (dighe, ponti, vie di comunicazione, progetti per l'approvvigionamento d'acqua...) possono essere facilmente pubblicizzati su siti internet e social network, creando «link visuali tra finanziatori e progetto, fornendo anche materiale promozionale per i siti web delle agenzie stesse» (Grydehøj, Kelman 2020, 92).

I governi dei SIDS sono ben posizionati nel produrre un determinato tipo di sostenibilità appariscente a causa della forte dipendenza dagli aiuti esterni. Le Isole Fiji, ad esempio, sono uno dei principali destinatari di investimenti esteri in progetti di mitigazione, adattamento, sviluppo e ricerca¹⁵ e sono impegnate in una continua ricerca

15 Secondo lo Stockholm Environment Institute, tra il 2010 e il 2014, i PICTs hanno ricevuto complessivamente 748 milioni di dollari statunitensi per finanziare iniziative legate al cambiamento climatico, soprattutto in relazione all'adattamento (59%). Fiji risulta uno dei maggiori destinatari di queste risorse (32 milioni di dollari statunitensi in *grant* e 20 milioni in ODA), provenienti da accordi bilaterali ma anche multilaterali

di fondi necessari all'implementazione di tali progetti. Spesso, questo implica dare maggiore enfasi alla visibilità di un progetto, calandone le ricadute positive sulle comunità coinvolte e minimizzando le criticità. Prendendo in considerazione i processi di rilocalizzazione interna, il discorso è complesso. Da un lato, trattandosi di processi che richiedono molto più che semplici interventi infrastrutturali ed economici, le rilocalizzazioni non ricadono nella categoria dei progetti di sostenibilità appariscente e proprio questo comporta difficoltà nel reperire fondi ODA. Tali fondi, infatti, sono spesso direzionati verso progetti dalle tempistiche brevi e dagli effetti tangibili, due requisiti che i progetti di reinsediamento difficilmente possiedono sul piano teorico. Ciò spinge i governi impegnati nella loro implementazione a presentarli come soluzioni adattative razionali trascurando gli aspetti controversi ed esaltandone il lato tecnico e progettuale. Tuttavia, l'assistenza di cui avranno bisogno le comunità fijiene alle prese con le rilocalizzazioni non si configura solo come supporto di tipo tecnico. È qui che si crea il cortocircuito tra le necessità di chi finanzia, quelle di chi dovrebbe amministrare e quelle, cruciali, delle persone che devono spostarsi. Non è detto che il supporto di cui la comunità ha bisogno per accettare, pianificare e implementare la rilocalizzazione corrisponda, effettivamente, a quello ricevuto. Al momento, e probabilmente anche in futuro, le caratteristiche delle rilocalizzazioni interne mal si allineano all'ortodossia dello sviluppo secondo cui la gestione dei fondi, delle agende, delle risorse e dei risultati rimane appannaggio delle agenzie e dei loro modi di operare tramite forme neocoloniali di intervento (Overton et al. 2018; Jacobs, Overton 2017). Il bisogno di visibilità, di facile rendicontazione e d'impatto sul breve termine dell'ODA

può spingere i finanziatori agli estremi opposti dando priorità a progetti unici per il loro valore di visibilità a scapito dei bisogni locali sul lungo termine. (Grydehøj, Kelman 2020, 92)

La priorità data a singoli progetti riduce le probabilità di trasformare in modo sistemico le strutture socio-politiche che continuano ad alimentare le vulnerabilità di determinati territori e a limitare le possibilità di autodeterminazione dei popoli. I meccanismi di controllo dei progetti, poi, suscitano nuove perplessità. Solitamente, nei progetti di aiuto l'ostacolo maggiore si presenta proprio in relazione all'*ownership* dello stesso (Jelovac, Vandeninden 2008). Nel caso della rilocalizzazione di Narikoso, il progetto è stato guidato in maniera prevalente

come il Green Climate Fund (31 milioni di dollari). La richiesta di accesso al GCF è costata a Fiji circa 1 milione di dollari e ha richiesto un anno di preparazione (Atteridge, Canales 2017).

dalla GIZ, l'agenzia tedesca per lo sviluppo. Un rappresentante del TLTB, originario di Kadavu, ha osservato quanto segue:

a Narikoso, hanno costruito le case ma nessuno vuole andarci a vivere. Penso sia questo il problema. Se la comunità non partecipa, il piano non è buono. [...] Penso che la GIZ voglia fornire aiuto e il governo debba adeguarsi. Il governo delle Fiji non sceglie, è quello tedesco che lo fa. (Intervista personale, TLTB, 19 luglio 2019, Suva)

Malgrado gli aiuti continuino a fluire in gran quantità verso gli stati insulari del Pacifico,¹⁶ alcune voci critiche sostengono che questo sistema li ha, sostanzialmente, indeboliti (Hughes 2003). Al contempo, però, se è vero che le asimmetrie di potere politico-economiche¹⁷ nella regione generano problemi di diverso tipo, è altrettanto importante considerare il ruolo dell'agency degli stati insulari nell'ambito delle politiche di adattamento e sviluppo. Spostando lo sguardo sul potere di tali stati e sui modi attraverso cui questi lo esercitano, contribuiamo a decostruire le narrative dominanti che li ritraggono passivi e vulnerabili. Un'immagine che, in modo performativo, è spesso rafforzata dalle élites governative insulari.

4.3.2 Visualizzare l'adattamento

I discorsi sui meccanismi di finanziamento di progetti la cui sostenibilità dev'essere appariscente solleva un problema di credibilità delle *Guidelines*. Il governo delle Fiji, infatti, osserva ripetutamente l'importanza di realizzare un piano che sia sostenibile in tutte le sue fasi senza tuttavia approfondire cosa si intenda per sostenibilità della pianificazione e come la si intenda costruire e realizzare. L'unico tentativo del documento di circoscrivere l'espressione 'pianificazione sostenibile' lo si osserva in relazione alla necessità di condurre la rilocalizzazione in modo tale da evitare o minimizzare gli impatti ambientali negativi sugli ecosistemi locali. Diversi studi, però, hanno evidenziato il rischio che queste raccomandazioni fungano solo da

16 Gli stati insulari e i territori del Pacifico compongono l'area più dipendente dagli aiuti allo sviluppo al mondo. Questi provengono da finanziatori di lunga data - USA, Francia, Australia, Giappone, Nuova Zelanda - ma anche da nuovi attori come la Cina. La questione climatica è sempre più al centro delle narrative sugli aiuti e sulle relazioni tra donatori e riceventi. Inoltre, la documentazione relativa alle dinamiche dell'aiuto convenzionale si basa ancora su assunti stereotipati che raffigurano la regione come intrinsecamente vulnerabile da un punto di vista geo-economico, geopolitico e ambientale (Overton et al. 2018).

17 Quando si esamina il sistema di donazioni nel Pacifico, è chiaro che vi sono delle asimmetrie. I *donors* - governi e/o agenzie internazionali - risultano possedere molto potere per ciò che riguarda obiettivi e modi di operare (Overton et al. 2018).

strumento di propaganda. La realtà dei fatti sembra discostarsi molto da questo obiettivo. In molti casi di reinsediamento, infatti, i danni ambientali sono stati più che evidenti come ha riportato Bertana (2019) a proposito del processo di rilocalizzazione di Narikoso (isola di Kadavu, Fiji). Nel corso del processo di spostamento sono state distrutte decine di metri del Great Astrolabe Reef, rimosse piantagioni di mangrovie e sventrata una collina tramite l'utilizzo di dinamite al fine di livellare il nuovo sito, individuato senza una valutazione ambientale appropriata.¹⁸ Ciò nonostante, il governo ha proceduto a ostentare il successo di questo progetto tramite report e prodotti visuali pubblicati sugli account social istituzionali, spettacolarizzando l'intero processo. Attraverso uno dei video pubblicati sulla pagina Facebook ufficiale, il precedente governo ha presentato l'immagine sapientemente costruita di un villaggio resiliente dal punto di vista climatico, promuovendo con orgoglio il messaggio secondo cui i progetti di rilocalizzazione sono una grande opportunità per le comunità *iTaukei* di dimostrare capacità adattative e di resilienza. Nel video pubblicato il 20 novembre 2020 sulle pagine social istituzionali si susseguono le immagini delle nuove abitazioni nel giorno dell'inaugurazione che vede presenti rappresentanti istituzionali (l'ambasciatore dell'UE nel Pacifico, ad esempio) e alcune delle famiglie che vivranno nel nuovo sito. L'atmosfera è di grande gioia, i volti sono sorridenti e le celebrazioni si svolgono nel rispetto dei protocolli tradizionali. In quasi ogni fotogramma è visibile un elemento con un logo riconducibile ai promotori e ai finanziatori del progetto, in primis la bandiera europea e il logo della GIZ impressi sul tetto di due abitazioni [fig. 16]. In questo modo, la GIZ e l'UE possono appropriarsi del materiale promozionale, impiegandolo come prova del loro lavoro in favore delle comunità più vulnerabili al cambiamento climatico.

Anche in questo caso, la vulnerabilità ecologica del paese è impiegata in modo performativo per attirare l'attenzione dei finanziatori, con il rischio, però, di reiterare un'immagine distorta che da almeno due secoli domina la rappresentazione degli stati insulari dell'Oceania. Discorsi e rappresentazioni sull'adattamento e sullo sviluppo tendono a riprodurre, in modo intenzionale, un immaginario di comunità marginalizzate e impotenti di fronte ai cambiamenti biofisici, necessitanti di una mano esperta che le aiuti ad adattarsi senza, tuttavia, affrontare la vera questione in gioco, ossia la messa in discussione delle cause storico-politiche della vulnerabilità (Nightingale 2017). Il cambiamento climatico ritratto come causa principale della vulnerabilità di un luogo avviene senza esplicitare la storicità e la politicità delle cause e delle possibili soluzioni, tacendone il rapporto diretto

18 I lavori di livellamento del sito hanno accelerato il processo di erosione del suolo. I sedimenti fangosi, riversatisi nell'oceano, hanno causato danni all'ecosistema costiero (Bertana 2019).



Figura 16 Fotogrammi estratti dal video della rilocazione di Narikoso che il primo ministro Bainimarama ha pubblicato sulla pagina Facebook il 20 novembre 2020. Oltre alla standardizzazione degli edifici ricostruiti, è possibile individuare i finanziatori del progetto. I loghi sui tetti delle abitazioni contribuiscono a brandizzare il progetto, rendendolo replicabile e scalabile. (<https://www.facebook.com/FijiGovernment>)

con un modello di sviluppo insostenibile (Mikulewicz 2018; Klepp 2018). Ciò su cui occorre soffermarsi, però, è proprio su quello che i discorsi istituzionali omettono dalla narrazione. La rilocazione di Narikoso, ad esempio, iniziata nel 2012 è stata interrotta da numerosi ostacoli che hanno rivelato l'inadeguatezza della pianificazione e delle fasi successive del progetto. Tra le maggiori problematiche riscontrate, troviamo: la mancanza di informazione da parte degli stakeholders alla comunità in merito ai fondi necessari e a quelli disponibili, l'assenza di una chiara linea temporale relativa al periodo conclusivo del progetto, i danni ambientali provocati, le dimensioni del nuovo sito insufficienti a ospitare l'intero villaggio e le tensioni interne conseguenti, la difficoltà di far fronte alla disarticolazione della comunità, la scarsa partecipazione dei membri della comunità e la conseguente insoddisfazione in merito al lavoro del governo, una diffusa percezione dell'inadeguatezza dei metodi utilizzati dagli stakeholder

esterni nella preparazione del nuovo sito, nell'implementazione del progetto e nel monitoraggio successivo. Malgrado la rilocalizzazione interna sia definita e rappresentata come misura adattativa volta a favorire lo sviluppo della comunità, nel caso di Narikoso questa è stata in realtà assimilata a un'innovazione tecnica e infrastrutturale e come tale implementata, ignorando aspetti etici, implicazioni culturali, conseguenze ambientali. Il caso di Narikoso mette in luce come un processo di reinsediamento interno possa creare ulteriori danni e/o traumi al luogo e alla comunità, contraddicendo il principio cardine di una rilocalizzazione, ossia la riduzione delle vulnerabilità socio-ambientali. Se le difficoltà legate alla rilocalizzazione sono state presentate come essenzialmente dovute alla scarsità di risorse economiche e di strumenti tecnici per la ricostruzione del nuovo sito da parte della comunità (Bertana 2019), è evidente che la rilocalizzazione deve articolarsi come una soluzione 'più-che-tecnica':

Per Fiji [...] la rilocalizzazione non è semplice, non puoi semplicemente prendere una casa e ricollocarla in un altro luogo. C'è l'attaccamento al luogo, i diritti terrieri, i valori. L'attaccamento è la cosa più difficile. Le consultazioni sono il modo migliore per prendere una decisione ben informata. (Intervista personale, NDMO, 13 giugno 2020, Suva)

Troppo spesso, ignorare le complessità di una rilocalizzazione determina l'emergere di alterazioni e danni socio-ecologici aggiuntivi. Inoltre, se le paure del cambiamento climatico saranno strumentalizzate per legittimare rilocalizzazioni *business-as-usual*, emergeranno nuovi problemi di maladattamento che, con tutta probabilità, colpiranno i membri più vulnerabili della società (Marter-Kenyon 2020; Sherman et al. 2016). Così come i processi di erosione costiera hanno subito un'accelerazione in seguito all'installazione di barriere pensate per proteggere la costa (Green 2016; Piggott-McKellar et al. 2020), anche le politiche di reinsediamento, se mal progettate e applicate, possono favorire il sorgere di nuove sfide piuttosto che fungere da catalizzatori di cambiamento positivi. Se il processo di rilocalizzazione interna è portato avanti al pari di una procedura, cioè come un insieme di attività ripetitive e sequenziali che servono a ottenere un risultato determinato senza prestare attenzione a chi prende parte nel regolarlo e a chi, conseguentemente, ne viene escluso, è probabile che i benefici sul piano dell'adattamento saranno esigui:

Spostare poche case e i confini terrieri prenderà del tempo a causa dei processi consultivi con quelli che vogliono restare. Nel villaggio potrebbero sorgere diverse questioni ed è difficile prendere una decisione. Non è affatto un processo lineare. (Intervista personale, Live&Learn, 18 luglio 2019, Suva)

Pertanto, maggiori riflessioni collettive sulle implicazioni di quella che si configura come un'esperienza spesso traumatica sono più che mai necessarie.

4.4 Osservazioni

Le *Guidelines* costituiscono un supporto importante nella pianificazione di una rilocalizzazione benefica per coloro che si spostano. Tuttavia, l'operatività del documento dev'essere ancora testata e i casi di rilocalizzazione che hanno avuto luogo finora hanno mostrato delle criticità significative, subito rallentamenti notevoli e fatto luce sulla mancanza di una comunicazione chiara tra gli stakeholder coinvolti. Il fallimento nel mobilitare la giusta combinazione di attori governativi e gruppi locali è una tra le motivazioni alla base dell'insuccesso di diversi progetti di ricostruzione post-disastro. In particolare, sottolinea Sheller (2020b):

se la popolazione locale non decide sull'infrastruttura, questa può fallire, almeno nei suoi obiettivi. Le decisioni devono sempre essere prese in consultazione con i detentori del potere locale e con quelli sui quali lo esercitano. (Sheller 2020b, 59)

Lo stesso vale nel caso delle rilocalizzazioni interne, contraddistinte dall'incontro di diversi soggetti, conoscenze, forme e livelli di potere.

La rilocalizzazione pianificata nasce per rispondere ad alcune sfide e ne genera di nuove sotto il cappello dell'adattamento climatico. Pertanto, è importante comprendere cosa si intende per adattamento, sottolineando la natura politica dei programmi attraverso i quali esso si articola (Lindegaard 2018; 2019). Le *Guidelines* delle Fiji costituiscono un documento attraverso cui le autorità preposte possono applicare meccanismi e pratiche di tipo governativo in modo legittimo, semplificando, razionalizzando e standardizzando fenomeni complessi per renderli gestibili (Scott 1999). A livello teorico, il documento del governo fijiano propone una lettura *place-based* del concetto di adattamento che rende esplicita la necessità per le policies di includere e valorizzare prospettive, valori e sistemi di conoscenze locali, al fine di incrementare gli effetti benefici per le comunità direttamente interessate. Approfondendo il discorso, però, occorre affrontare l'aspetto problematico della gestione manageriale e tecnocratica della rilocalizzazione da parte delle istituzioni, che la legittimano sulla base di un rischio climatico accertato o potenziale e che stabiliscono quali sono i bisogni e gli obiettivi delle comunità locali

sulla base di sistemi di valutazione inadeguati a tenere conto delle specificità dei sistemi sociali ed ecologici.¹⁹

Nel contesto delle Isole Fiji, la coesistenza delle narrative apocalittiche sulle migrazioni climatiche con gli strumenti e i toni più miti della governance tecnocratica promuove un approccio che contribuisce a garantire la politica del *business-as-usual*:

in poche parole, lo spettro dell'apocalisse contribuisce a normalizzare un fenomeno 'traumatico', a rendere accettabile l'"inaccettabile", a inscrivere l'"impensabile" nella montatura della governance e delle policy ordinarie. La soluzione alla catastrofe dev'essere cercata nei meccanismi moderati della governance. (Bettini 2017a, 86)

La politica del reinsediamento pianificato rende esplicito l'abbandono della dimensione politica delle cause del cambiamento climatico a favore del predominio di una gestione tecnocratica dell'adattamento (Bettini 2017a), ossia di una prospettiva d'intervento che vede esperti, protocolli e approcci top-down nella formulazione e nella gestione di nuovi regimi di mobilità in un'epoca di estremi climatici. Le linee guida sulla rilocalizzazione pianificata dell'UNHCR, declinate sul piano nazionale dal governo delle Fiji, dimostrano come attraverso un lessico prettamente tecnico-procedurale, la catastrofe annunciata di orde di rifugiati climatici in fuga si sia lentamente trasformata in una questione appartenente alla dimensione dell'ordinario

da governare (e frenare quando necessario) con gli strumenti e i meccanismi di governance. Attraverso protocolli e consultazioni sul reinsediamento pianificato [...]. La prospettiva di un cambiamento senza precedenti è affrontata attraverso misure banali. (87)

In tal modo, non si dà spazio né all'attuazione delle radicali misure mitigative, necessarie ad affrontare le cause del cambiamento climatico, né tantomeno all'affermazione dei principi di giustizia sociale e climatica, che invece sono un aspetto imprescindibile di qualsiasi tentativo in senso trasformativo di risoluzione delle conseguenze

¹⁹ Le metodologie di valutazione utilizzano indicatori che non riflettono in modo appropriato le caratteristiche eterogenee delle comunità insulari del Pacifico. La letteratura di riferimento sostiene che quello di capacità adattativa, seppur di supporto, sia un concetto complesso ed estremamente vago «specifico del contesto cui si riferisce che non si presta facilmente a essere valutato tramite processi standardizzati» (Warrick et al. 2017, 1041). Mentre non mancano studi internazionali sul ruolo delle istituzioni e dei sistemi di governance nel determinare la capacità adattativa di una data popolazione: «vi è ancora poca letteratura specifica sulla regione del Pacifico insulare e quindi non vi sono framework di valutazione appropriati da applicare allo studio di tale contesto» (Warrick et al. 2017, 1040).

delle crisi climatica. Infine, il fatto che molte comunità non siano a conoscenza delle *Guidelines* porta a ipotizzare che questo documento sia stato innanzitutto realizzato per soddisfare gli interessi e le richieste degli ambienti politici e diplomatici internazionali, non tanto le esigenze delle comunità locali.

La riformulazione dell'adattamento come spazio politico permette di far luce sul perché alcune decisioni vengono prese e altre accantonate, su quali sono gli interessi in gioco e su come operano le relazioni di potere oltre che sul tipo di visioni dietro i progetti di adattamento (Klepp, Chavez-Rodriguez 2018). L'adozione di una prospettiva più ampia che consideri politico lo spazio in cui il governo delle Fiji presenta e pubblicizza la rilocalizzazione pianificata come misura di adattamento e mette in luce la presenza di discrepanze sostanziali tra ciò che le autorità affermano e ciò che effettivamente attuano. Nelle *Guidelines* si tiene conto della rilocalizzazione come processo storico e si enfatizza il bisogno di ritenerla un'opzione di *last resort* proprio perché se ne riconosce la complessità a livello sociale e culturale. Eppure, la necessità di attrarre fondi esterni per l'implementazione dei processi di rilocalizzazione porta a ritrarre la rilocalizzazione interna come un progetto di adattamento tecnico e infrastrutturale e a esaltarne i presunti effetti benefici sulle comunità che si spostano. I meccanismi di gestione dei fondi, però, consentono ai *donors* di decidere in che modo queste risorse debbano essere impiegate, trascurando le richieste e le proposte della comunità per il soddisfacimento di bisogni tangibili ma soprattutto per il rispetto della sfera culturale/spirituale. Questo richiede tempi, attenzioni e strumenti di valutazione difficilmente in linea con gli obiettivi e le procedure degli attori che finanziano. Come sostiene Morchain (2018, 63):

Fino a quando gli attori dello sviluppo non saranno a loro agio con l'incertezza e le lunghe tempistiche richieste per far emergere determinati cambiamenti, e fino a che non si riconoscerà che gli impatti saranno eterogenei e difficili da misurare, il progresso dell'adattamento climatico rischia di rimanere all'interno del costrutto dell'adattamento incrementale e fallirà nel produrre una trasformazione sociale.

Discorsi e pratiche governative spettacolarizzano l'adattamento presentando la rilocalizzazione pianificata come un'opportunità per la popolazione *iTaukei* di continuare a vivere sulla propria terra, di migliorare le proprie condizioni di vita e di diventare più resiliente di fronte alle conseguenze dei cambiamenti climatici. Tramite la rappresentazione del caso Vunidogoloa come emblema del successo delle rilocalizzazioni climatiche, i rappresentanti politici delle Isole Fiji hanno deliberatamente costruito l'immagine di un governo attento al soddisfacimento dei

bisogni della popolazione²⁰ o, almeno, di una parte di essa, se consideriamo che le raccomandazioni delle *Guidelines* non sono state pensate per le comunità indo-fijiane. L'immagine di un governo impegnato in un grande lavoro di advocacy contro il cambiamento climatico offusca, ad esempio, il fatto che questo stesso governo è stato frutto di un colpo di stato militare alimentato da ideali etnonazionalisti e suprematisti causa di continue discriminazioni nei confronti della comunità di discendenza indiana. Inoltre, il rischio per le Fiji, come per molti altri SIDS, di concentrarsi sul cambiamento climatico come la più grande sfida di sviluppo a cui rispondere, può portare a distogliere lo sguardo da altre sfide immediate. La retorica del cambiamento climatico come unico driver di vulnerabilità da affrontare con il supporto di autorità e organizzazioni esterne non mette in discussione le radici politiche della vulnerabilità finendo anche per nascondere l'agency delle comunità che vivono e si fanno strada, ogni giorno, tra nuovi concetti, nuovi discorsi e nuove pratiche all'interno di strutture di potere più ampie, la cui rigidità è continuamente contestata 'sul terreno'.

20 A partire dal risultato delle elezioni del novembre 2018, l'ormai ex primo ministro Bainimarama non ha mostrato alcuna titubanza nel definire gli abitanti di Vunidogoloa *liumuri*, cioè traditori, dopo aver saputo che questi non avevano votato per il suo partito nonostante la rilocazione, mettendo in luce un certo grado di aspettativa politica dietro il processo di reinsediamento (Rawalai 2018; Piggott-McKellar et al. 2019). L'attuale primo ministro, succeduto a Bainimarama nel 2022 dopo 15 anni, è Sitiveni Rabuka, a capo del partito di recente formazione People's Alliance. Rabuka, responsabile dei due colpi di stato del 1987, è stato già primo ministro dal 1992 al 1997.

