

# Lo Stato in Africa Sub-sahariana: da sudditi a cittadini?

*Annamaria Gentili*

## *Introduzione*

In un'Africa segnata da conflitti, per lo più di devastante e lunga durata, dall'approfondirsi di forti disuguaglianze, in cui è palese l'arricchimento e il privilegio di pochi in posizione di potere e autorità e la deriva sempre più inarrestabile di molti verso l'indigenza, mentre sembrano consolidarsi divisioni e gerarchie identitarie che sottendono spesso feroci competizioni sulle risorse, molti osservatori rifacendosi al classico paradigma weberiano sostengono che lo Stato di modello "occidentale" e, soprattutto, lo Stato come "primo attore del dramma dello sviluppo economico" non ha attecchito o addirittura è collassato<sup>1</sup>.

Eppure gli Stati in Africa, pur avendo una breve storia d'autonomia e pesanti eredità d'arretratezza, si sono mostrati assai resistenti. Di fatto, la sola Somalia si è dissolta in diverse entità e la sua ricomposizione, sempre auspicata, continua a essere incessantemente negoziata. Rari nella recente storia dell'Africa indipendente i movimenti autenticamente secessionisti peraltro rientrati (Katanga, Biafra), molti invece i casi di conflitti ricomposti (Mozambico, Angola) sia pure in alcuni casi ancora precariamente (Liberia, Sierra Leone, Congo Brazzaville). Nel Sudan in cui sono stati (Sud Sudan) e sono (Darfur) in corso conflitti regionali, l'opzione seces-

<sup>1</sup> B. DAVIDSON, *The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation State*, London 1992. Da entusiasta sostenitore delle indipendenze Davidson, in questo suo recente lavoro, considera lo Stato-nazione la maledizione imposta all'Africa quale strumento di continua volontà di dominio. P. CHABAL, J. P. DALOZ, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford 1999, sostengono che lo Stato coloniale, così come l'indipendente, non sono mai riusciti ad affrancarsi dalle determinazioni e dalle culture locali.

sionista non sembra prevalere. Per non parlare del gigante Congo/Zaire squassato da dissidenze, ribellioni e guerre, ove tutte le forze in campo si proclamano per l'unità nazionale. Esempio su tutti della sacralità dei confini ereditati è il Sudafrica, il “paese arcobaleno”, in cui il secessionismo di minoranze di duri e puri della supremazia bianca è considerato alla stregua d'arcaico folklore. Infine in Côte d'Ivoire la divisione in due del paese non è accettata, né tantomeno auspicata da alcuna forza in lotta per la supremazia politica.

L'Africa Sub-sahariana era stata lasciata dalla dominazione coloniale in stato di pesante arretratezza<sup>2</sup>. I traumi e le eredità di tre secoli di tratta atlantica e di sfruttamento coloniale sono noti, così come sono evidenti i limiti geografici, demografici e ambientali di ciascuno Stato. Una parte sostanziale della popolazione africana in percentuale più alta che in altri continenti vive in paesi senza accesso al mare. La sussistenza delle popolazioni africane dipende prevalentemente dalla presenza di risorse naturali: agricoltura e pastorizia in territori dai climi tropicali poco fertili e molto vulnerabili a condizioni climatiche estreme. Gli indici di sviluppo umano classificano le popolazioni dei paesi africani al gradino più basso della speranza di vita alla nascita, questo a causa del sommarsi di redditi al di sotto della soglia della povertà, istituzioni di salute pubblica carenti, mentre fattori climatici e ambientali favoriscono la diffusione di malattie infettive endemiche quali la malaria e la tubercolosi. È a tutti noto che la diffusione dell'Aids è stata favorita dalla scarsa disponibilità di risorse per la prevenzione e la cura<sup>3</sup>.

Oggi il sub-continente contiene il 10% della popolazione mondiale, ma con tassi di crescita elevatissimi, sicché s'ipotizza che nel 2020 supererà il miliardo di persone. Dei 48 Stati – siamo nella regione dunque più “balcanizzata” del mondo – il solo Sudafrica produce i 2/5 del PIL di tutta l'Africa. Solo sette paesi superano i venti milioni d'abitanti e insieme contengono il 61% della popolazione, e di questi uno su cinque è nigeriano. Dodici Stati hanno meno di due milioni d'abitanti. Tutti, tranne pochi paesi con risorse minerarie, sono classificati fra i paesi più poveri e si calcola che la percentuale di popolazione in condizioni di povertà assoluta sia in Africa superiore a quella di qualsiasi altra parte del mondo.

<sup>2</sup> R. DUMONT, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris 1962; I. L. GRIFFITH, *The African Inheritance*, London 1995; J. HERBST, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton 2000.

<sup>3</sup> D. E. BLOOM - J. D. SACHS, *Geography, Demography, and Economic Growth in Africa*, Harvard Institute for International Development, Ottobre 1998.

La maggior parte dei paesi africani sono economie agricole che producono materie prime per l'esportazione e hanno ancora vastissime aree di produzione di mera sussistenza di tipo familiare. Lo sviluppo industriale è poca cosa mentre le infrastrutture, già inadeguate, sono in via di deterioramento da quando, negli anni '70, la crisi economica ha costretto a trascurare manutenzione e innovazione.

L'introduzione della medicina moderna ha ridotto la mortalità, ma non la fertilità e quindi la classe d'età di coloro che hanno meno di 15 anni è superiore alla crescita di tutta la popolazione. I dati di partenza relativi all'istruzione pubblica elementare erano assolutamente indigenti al momento delle indipendenze: dunque nonostante l'elevata percentuale d'impegno dei bilanci di ciascuno Stato, affrontare il finanziamento della formazione di una massa crescente di giovani ha dimostrato quanto le risorse a disposizione non permettessero di formare un capitale umano, per numero e preparazione, adeguato ai compiti di sviluppo, in competizione con paesi avanzati e con altri del Sud del mondo di ben maggiore solidità e sviluppo sociale ed economico.

Inoltre nell'ultimo ventennio si è avuto un costante declino di aiuti e investimenti con l'eccezione delle regioni dotate di risorse minerarie strategiche (i paesi petroliferi del Golfo di Guinea, le regioni minerarie del Congo/Zaire e del Sudafrica), o per i profitti consentiti dalla carenza di norme e garanzie di rispetto di regole a tutela del lavoro, dell'ambiente e in generale dei diritti delle popolazioni. Le risorse di paesi destabilizzati da conflitti intrastatali (Sierra Leone, Congo/Zaire, Angola, Somalia, Liberia), hanno, infatti, attratto capitali speculativi, quando non criminali, in affari con satrapie locali, a svantaggio delle popolazioni che diventano ostaggio dei conflitti scatenati dalle competizioni per le risorse e che, come nel noto caso dell'estrazione del petrolio del Delta del Niger, si vedono sottrarre e inquinare i terreni agricoli base della loro sopravvivenza, senza che sia loro riconosciuta alcuna forma di protezione o compenso.

#### *Lo Stato coloniale*

La forma Stato moderna risale alla spartizione coloniale che ebbe luogo nell'ultimo quarto del XIX secolo. Erano i coloniali, quali che fossero le forme amministrative del dominio, tutti Stati assolutisti, rappresentati efficacemente da Mamdani nella figura di Giano bifronte: dall'interfaccia, in sistemi di diversa subordinazione gerarchica, di due forme di potere una moderna e una tradizionale, quest'ultima definita e riformulata dalla singola autorità ege-

monica dell'assolutismo coloniale<sup>4</sup>. Nello Stato coloniale la forma di potere tradizionale, lungi dall'essere distrutta, era stata preservata, rimodellandola e dunque mutandone forma, ruolo e funzioni, per piegarla ai fini di gestione e controllo della legge e dell'ordine e dell'estrazione di ricchezza dalle diverse componenti territoriali e di popolazione. In genere dello Stato territoriale coloniale si rileva l'artificialità delle frontiere, all'interno delle quali sono raggruppati e divisi gruppi etnici diversi, ma è proprio su questi territori "inventati" che possono innestarsi amministrazioni di *divide et impera* che collegano in diversi sistemi d'alleanze e/o subordinazione le leadership tradizionali o indigene col governo coloniale. Controllo territoriale e gestione dell'estrazione di risorse si esercitavano ovunque, non solo nei sistemi di matrice britannica di *indirect rule*, ma anche nei sistemi che si volevano assimilazionisti caratteristici dell'impero francese, per mezzo della subordinazione e di alleanze con diversi tipi di "autorità tradizionali" il cui ruolo e ambito di potere erano circoscritti dalla legge coloniale.

In questo senso gli Stati coloniali possono definirsi sistemi di "dispotismo decentralizzato": in altre parole la "tradizione", o i "costumi", intesi come pratiche istituzionali e sociali, nella forma e nei ruoli sanzionati dal potere straniero, erano inglobati nell'apparato di dominio del sistema coloniale. Nello Stato africano indipendente l'egemonia coloniale sarebbe stata sostituita, sempre secondo Mamdani, dall'alleanza fra interessi stranieri e leader ed élite nazionali, non solo, e nemmeno nella maggior parte dei casi, capi tradizionali, ma rappresentanti la burocrazia amministrativa, da cui la sostanziale continuità delle forme autoritarie di potere nella transizione da Stato coloniale a Stato indipendente<sup>5</sup>.

Studiare lo Stato contemporaneo in Africa significa affrontare la complessità delle forme d'ibridazione della modernità sia nella fase coloniale sia con le indipendenze<sup>6</sup>. La disamina delle forme di Stato coloniale dimostra che non esisteva un'univoca tradizione del potere, ma molte e sempre in evoluzione in rapporto alle congiunture storiche e alle politiche adottate per affrontarle<sup>7</sup>. Gli Stati co-

<sup>4</sup> M. MAMDANI, *Citizen and Subject, Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Kampala 1996.

<sup>5</sup> P. NUGENT, *Africa since Independence*, New York 2004, p. 131, critica la semplificazione della nozione di "dispotismo decentralizzato", che trova tuttavia convincente come descrizione dell'apartheid sudafricano, vero anacronistico e moderno erede dell'*indirect rule* coloniale britannica.

<sup>6</sup> J.-F. BAYART, *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris 1989.

<sup>7</sup> E. TERRAY (ed), *L'État contemporain en Afrique. Logiques Sociales*, Paris 1987. I saggi qui raccolti, pur riferendosi a tematiche diverse, illustrano la critica dei concetti con i quali tentiamo di afferrare la realtà dello Stato contemporaneo in Africa.

loniali, più ancora che “artificiali”, erano tutti diversamente asimmetrici secondo l’importanza economica e strategica in senso politico e sociale delle diverse località e regioni di ciascun territorio. Sotto il profilo istituzionale vi coesistevano diversi regimi di subordinazione e alleanza con istituzioni ed élite tradizionali, cui era lasciato o era demandato il mantenimento della legge e dell’ordine e l’estrazione di ricchezza. Questo dava luogo a diverse possibilità d’accesso alle risorse dell’economia e della società moderna. Asimmetria che ha condizionato la formazione delle élite, i movimenti nazionalisti, i processi politici e poi istituzionali della decolonizzazione e ha determinato le risorse d’accesso alla competizione e al potere politico nei nuovi Stati indipendenti.

#### *Lo Stato-nazione*

Territorio, Stato, nazione sono i tre termini costitutivi della modernità. Non vi è oggi quasi nessuno Stato senza territorio e l’ambiguità del termine nazione permette a tutti gli Stati territoriali, anche multinazionali, di far riferimento a un sentimento nazionale, fondato sulla cittadinanza. In Africa alle fondamenta della rivoluzione politica, che va sotto il nome di decolonizzazione, o delle lotte armate di liberazione, lungo processo che va dalla fine degli anni ’50 agli anni ’90 e che si può dire simbolicamente concluso solo con la fine del regime d’apartheid in Sudafrica (1994), sta la nozione di conquista dello Stato inteso come “nazione”.

I nazionalismi che si organizzano nella contestazione politica ai governi coloniali, sia usando gli strumenti permessi dalla legge, sia per mezzo di ribellioni, rivolte e vere e proprie rivoluzioni armate, sono mediazioni culturali e politiche, frutto talvolta di conflitti per l’egemonia, in ogni caso si riferiscono a nazioni che sono progressivamente “immaginate” nelle forme di lotta politica e/o armata, da leader e da élite politiche modernizzanti. La loro principale risorsa è la capacità di motivare e coinvolgere la pluralità degli interessi etnici, religiosi, economici, cioè di costruire alleanze e di acquisire legittimità fra la pluralità delle componenti inglobate nello Stato territoriale coloniale, questo usando le leggi, mobilitando istituzioni tradizionali e moderne a carattere politico, sociale, economico, appellandosi a ideologie e discorsi culturali – il socialismo “africano”, la *négritude*, l’*ujamaa*, la nozione del solidarismo comunitario – ed elaborando linguaggi che hanno avuto risonanza e suscitato consensi in occidente e nel mondo afro-asiatico nel contesto della ricostruzione postbellica e, dunque, dell’unanime riconoscimento del diritto dei “popoli” all’autodeterminazione<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> C. YOUNG, *Ideology and Development in Africa*, New Haven e London 1982.

La formazione e la dinamica dei movimenti nazionalisti mostrano molte analogie con la vicenda della nascita dei nazionalismi in altre parti del mondo<sup>9</sup>. Già negli anni della stabilizzazione coloniale, in altre parole nel periodo fra le due guerre e soprattutto come conseguenza della crisi economica degli anni '30, cominciano a emergere rivendicazioni a carattere nazionale di tipo nuovo. Non si trattava più solo di rivendicare la riconquista d'autonomia per entità politiche precoloniali, ma di esigere diritti politici moderni nello Stato coloniale. Le rivendicazioni d'élite sociali ed economiche, molto spesso radicate nella formazione consentita dalla scolarizzazione missionaria, diversamente collegate con autorità tradizionali, hanno in quel periodo un carattere istituzionale e s'inscrivono nella richiesta di diritti civili e di diritti fondamentali. Pertanto le prime organizzazioni nazionaliste premono per ottenere riforme dell'ordinamento giuridico ed economico ispirate a istituzioni, leggi e norme del tutto moderne. L'inadeguatezza delle riforme concesse nel ventennio fra le due guerre, in rapporto alle aspettative, apre il vaso di Pandora di rivendicazioni che avanzano discorsi più radicali e prepara una fase successiva che viene prepotentemente alla ribalta nel secondo dopoguerra: le rivendicazioni nazionaliste troveranno determinante appoggio internazionale, appoggio che interagirà con l'intensificarsi di conflitti all'interno e fra le formazioni politiche, da cui usciranno vincenti quei leader che sapranno meglio giostrare alleanze per presentare un fronte maggioritario unito alle elezioni per le indipendenze.

La rivendicazione della "nazione nello Stato" si riallaccia alla grande rivoluzione emancipatoria della modernità, alla triade di libertà (da sudditi a cittadini), uguaglianza (razziale, sociale ed economica) e solidarietà (come recupero della "tradizione" comunitaria africana). Come programma politico la modernità statuale nel progetto nazionale vinse sui particolarismi etnico-tribali, diventando anche il messaggio più influente verso l'esterno, il solo legittimato, al fine di ottenere udienza nelle assise internazionali che nel corso dei negoziati verso le indipendenze hanno avuto un ruolo non di secondo piano.

La "conquista del regno della politica" – celebre frase di Kwame Nkrumah per definire la strategia del riscatto del suo paese, il

<sup>9</sup> TH. HODGKIN, *Nationalism in Colonial Africa*, Muller 1956. Rimane il lavoro di riferimento sul nazionalismo, insieme a I. WALLERSTEIN, *Africa, the Politics of Independence*, New York 1961 e alle riflessioni di uno dei primi capi di Stato (Nigeria) N. AZIKWE, *Renascent Africa*, London 1968. Cfr. anche A. MAZRUI, *Nationalism and the New States in Africa from About 1935 to the Present*, London 1984; D. BIRMINGHAM, *The Decolonization of Africa*, Columbus 1995; T. FALOLA, *Nationalism and African Intellectuals*, Rochester 2001.

Ghana, e dell’Africa tutta – era la sola risorsa alla portata dei nazionalismi africani<sup>10</sup>. Nkrumah faceva costantemente riferimento a una nazione insieme pre-esistente, immanente che assume attraverso i leader e la lotta per l’indipendenza coscienza dell’oppressione; una nazione da costruire nel senso di difenderne e promuoverne un’esistenza concettuale ed emotiva, che si considerava storicamente problematica solo a causa delle manovre di *divide et impera* del colonialismo e del neo-colonialismo. Se ne definivano i compiti d’integrazione mediante l’elaborazione di un passato comune di oppressione e spoliazione (schiavitù, colonialismo), collante dell’organizzazione di un fronte unito nazionale e panafricano nel presente (la lotta politica e/o armata per la conquista della libertà e della giustizia intesa come riconoscimento di cittadinanza), che avrebbe consentito di immaginare un futuro nella promessa di sviluppo per mezzo di un accesso egualitario alle risorse.

È dunque in nome del “popolo”, senza distinzioni etniche, tribali, di religione, di classe, che si difende lo Stato come territorio all’interno dei confini coloniali. La ragion d’essere di questo Stato è la nazione, ipotizzata come unica e unita nella comune avversione e lotta contro l’oppressione coloniale, la stessa nazione che nello stesso tempo si concettualizza come da costruire e integrare.

Se nel periodo delle lotte anticoloniali la rivendicazione della nazione era la condizione che metteva le popolazioni africane su un piano di parità con le altre nel mondo, come affermazione delle convinzioni, delle lealtà, delle solidarietà fra gli uomini non solo all’interno dei territori designati come Stati coloniali, il “primato della politica” significò per i nazionalismi africani l’adozione di una nozione di democrazia che metteva al centro la rivendicazione di diritti politici, civili e sociali sotto la responsabilità della guida ferma e unitaria di un leader che si presentava come interprete e garante dello sviluppo politico ed economico. La capacità di tenere testa al potere coloniale, sia in maniera contrastiva, sia per mezzo di mediazioni, forma le leadership e allo stesso tempo le legittima, facendole diventare sia verso l’esterno – la potenza coloniale, la comunità internazionale – sia verso l’interno – le autorità tradizionali, i gruppi d’interesse nei settori produttivi e commerciali, le entità religiose – le interpreti della diffusa e comune aspirazione alla libertà.

Pur tenendo conto della notevole differenza fra le organizzazioni politiche nazionaliste, l’ispirazione ideologica presentava tratti co-

<sup>10</sup> K. NKUMAH, *Ghana: the Autobiography of Kwame Nkrumah*, Edimburgh 1959; K. NKUMAH, *Africa Must Unite*, London 1963; K. NKUMAH, *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism*, Edimburgh 1965.

muni: al centro dei progetti di costruzione nazionale era la rivalutazione dell'originalità delle proprie radici storiche, la storia negata dalla colonizzazione intesa non come ritorno alle tradizioni, ma come segno d'identità culturale da recuperare e valorizzare per procedere alla modernizzazione politica ed economica. Ovunque gli elementi e i valori permanenti e fondanti delle civiltà e delle tradizioni africane furono selezionati ed eretti a mitologia del passato con funzioni di aggregazione del consenso e di creazione d'identità unitaria. I nazionalismi africani non furono all'epoca della decolonizzazione, né sono oggi, com'è sostenuto da chi ne rileva solo l'apparenza sociologica, artificiali costruzioni di élite minoritarie, o ideologie straniere che hanno imposto uniformità su società profondamente diverse e divise. Riflettono, in maniera del tutto analoga ad altri nazionalismi, la necessità oggettiva di costruzione di un sentire comune delle diverse componenti etniche, religiose e d'interessi della popolazione. Nel discorso nazionalista il linguaggio del diritto fondamentale alla libertà si coniugava con la rivendicazione del diritto allo sviluppo, alla solidarietà, alla distribuzione egualitaria dell'accesso alle risorse e all'impegno ad affermarli, cioè mettere al centro della liberazione e della democrazia la dimensione dei bisogni e delle capacità per raggiungere una vera e totale emancipazione.

#### *Lo Stato sovrano*

Le indipendenze degli Stati africani completavano il disegno westfaliano di un sistema internazionale imperniato sul primato di Stati-nazione tutti egualmente sovrani, la cui architettura era rappresentata nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Ma alle indipendenze arriva un'Africa balcanizzata, né poteva essere altrimenti perché ciascuna leadership nazionalista poteva immaginarsi e organizzarsi concretamente solo sulla base dei territori coloniali. La sconfitta dell'utopia politica panafricanista sarà rappresentata dall'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), ora Unione Africana, che si configura come "sindacato" di Stati sovrani uniti dall'inviolabile principio della non ingerenza<sup>11</sup>.

All'alba degli anni '60 l'ottimismo dell'espansione economica, che segnava il definitivo superamento della crisi postbellica, abbracciava con entusiasmo la conquista di sovranità di Stati dell'A-

<sup>11</sup> Il presidente tanzaniano Nyerere quando era di malumore definiva l'OUA un "comitato di dittatori". Il principio inderogabile dell'intoccabilità delle frontiere ereditate dai territori coloniali ha assicurato una pace duratura fra gli Stati indipendenti. L'identificazione con gli spazi territoriali statali ha dunque una storia molto più lunga che risale in molti casi all'epoca della spartizione nell'ultimo quarto del XIX secolo.

frica Sub-sahariana, di cui si sottovalutavano l'assoluta arretratezza dei sistemi produttivi e sociali lasciati dalla dominazione coloniale. Lo Stato unitario e centralizzato – Stati federali rimangono solo Nigeria e Camerun – era difeso come sede primaria della sovranità di un “popolo” indifferenziato senza distinzioni di razza, etnia, classe, sesso, religione. L'indipendenza permetteva di rivendicare la trasformazione di “sudditi”, che avevano il dovere di obbedire ad autorità “tradizionali” dipendenti dalle priorità di controllo ed estrazione di risorse di governi coloniali stranieri, in “cittadini”, incoraggiati a pretendere il riconoscimento di diritti fondamentali da parte di governi la cui legittimità e consenso dipendeva dalla capacità di tutelarli.

Il continente africano aveva come sola risorsa la politica ma, come esperienza di Stato moderno, esclusivamente quella dello Stato di dominio coloniale. La conquista del “regno della politica”, versione africana dell'immaginazione al potere, dovette poi misurarsi con le formidabili sfide poste dalla necessità di costruire all'interno di confini statuali artificiali integrazione nazionale fra popolazioni non solo etnicamente differenziate, ma soprattutto a un diverso grado di coinvolgimento e inserimento nella modernità, sia in senso produttivo, sia di accesso a risorse quali l'istruzione, vera chiave di modernizzazione. E poiché la liberazione dalla dominazione coloniale aveva significato per ogni categoria di popolazione una vera e propria “rivoluzione d'aspettative crescenti”, tutte le popolazioni erano autorizzate a tradurre la conquistata libertà politica come affrancamento dal lavoro forzato, dalle coltivazioni obbligatorie, dall'esproprio delle proprie terre, mentre le persone con formazione moderna aspiravano ad avere accesso a un'istruzione superiore e alle professioni e a prendere il controllo di risorse economiche e di accesso a finanziamenti e aiuti.

Molta parte dei paesi africani avevano un basso tasso di urbanizzazione e di istruzione, le popolazioni rurali erano sparse su vasti territori, forti i divari di densità demografica e di produttività agricola e mineraria, limitata se non del tutto assente la presenza d'infrastrutture fisiche e di servizi, per la maggior parte concentrati nelle regioni d'interesse economico, produttrici di materie prime per l'esportazione. Relegati alla più totale stagnazione erano quei paesi e quelle regioni che i francesi al tempo della *mission civilisatrice* avevano cinicamente e tuttavia realisticamente catalogato come *Afrique inutile*, l'Africa con scarse risorse ambientali e di popolazione, degli ambienti saheliani, dall'agricoltura e pastorizia ai limiti della sussistenza, l'Africa dei “navetanes”, serbatoio di forza lavoro migrante verso le regioni più dotate dal punto di vista produttivo e verso le aree urbane.

La dipendenza dalle ex potenze coloniali, variabile secondo le risorse, era inscritta nella struttura stessa degli Stati ereditati dal colonialismo: basi territoriali come abbiamo visto estremamente frammentate, deboli e dotate di risorse scarse, infrastrutture inadeguate, bilanci pubblici esigui. Alcuni paesi erano inseriti nell'economia mondiale essenzialmente come produttori ed esportatori di materie prime agricole, generalmente non competitive con aggressivi produttori emergenti che avevano già ottenuto investimenti in innovazione e soltanto in alcuni casi minerarie, tutti subordinati ai termini di scambio dipendenti dalla dinamica delle economie più avanzate.

Le priorità della guerra fredda condizionarono poi gli allineamenti politici da cui passavano accesso ad aiuti fra cui risorse militari, ma anche e soprattutto la stabilità dei governi. La guerra fredda diventò, a partire dal 1975, calda sul fronte del Corno d'Africa e in Africa australe, nelle due regioni più importanti sotto il profilo simbolico oltre che strategico ed economico<sup>12</sup>.

### *Lo Stato di sviluppo*

Il modello di riferimento degli Stati-nazione africani nella prima fase delle indipendenze, che fu poi assunto sotto la categoria degli "Stati di sviluppo", era esplicitamente la ricostruzione dell'Europa postbellica e si caratterizzava per un forte interventzionismo statale nell'economia e nell'elargizione di beni pubblici soprattutto per finanziare i servizi pubblici essenziali, in primo luogo l'istruzione e la salute. Le riforme legislative dei codici di diritto civile introducevano il riconoscimento di parità di fronte alla legge fra diverse categorie di popolazione e fra uomini e donne, così modelli costituzionali e politici si definivano nei limiti e nei termini dei modelli dei paesi europei più avanzati. Era questa una posizione strumentale alla ricerca del riconoscimento di una legittimità internazionale e, nello stesso tempo, forniva il collante per consolidare e far progredire i settori moderni e innovatori in società in cui il colonialismo, nelle sue varie forme amministrative, economiche, simboliche, aveva inciso provocando processi di dissoluzione di identità, di trasformazione e ibridazione, di resistenza aperta o passiva di diverso segno e profondità.

Le democrazie costituzionali delle indipendenze, coi loro sistemi di competizione elettorale, in cui si identificavano e garantivano nominalmente sia le prerogative del potere statale sia i suoi limiti, così come i diritti dei cittadini come individui e come membri di

<sup>12</sup> C. CLAPHAM, *Africa and the International System: the Politics of State Survival*, Cambridge 1996.

determinate comunità, vennero ben presto modificate, alterate o abbandonate per dar luogo a regimi personali, a regimi a partito unico e, in numerosi casi, a regimi militari. Il passaggio a forme di dirigismo statale venne giustificato in modo esplicito come prerequisito per procedere sulla via della modernizzazione e dello sviluppo e implicò una forte misura, anche in sistemi che si definivano “capitalisti”, di mantenimento del controllo statale sul sistema produttivo di modello coloniale o, nei sistemi socialisti, l'adozione di una ancor più decisa centralizzazione nella proprietà pubblica della terra, delle imprese, degli scambi commerciali<sup>13</sup>.

Il multipartitismo venne ripudiato come espressione delle manipolazioni coloniali e neo-coloniali e il “tribalismo”, denunciato come perversione delle società africane voluta dalla dominazione, da sradicare con ogni mezzo. L'adozione ovunque di forme di partito unico divenne l'incarnazione degli ideali nazionalisti per affrontare nell'unità i compiti di integrazione nazionale. Ne sono testimonianza costruzioni ideologiche che ebbero all'epoca grande credibilità, quali l'Ujamaa nella repubblica di Tanzania<sup>14</sup>. Qui il presidente Julius Nyerere giustificava la personalizzazione del potere presidenziale in nome di un'ideale e idealista tradizione di solidarietà delle società precoloniali di cui il “padre della patria” si faceva garante. Achille Mbembe, a proposito della elaborazione di ideologie che fanno riferimento a democrazia e socialismo intesi come moderne forme del solidarismo “africano”, parla di creazione di vere e proprie mitologie che stravolgono la storia. Poiché non esiste una sola tradizione africana del potere, tutte le costruzioni ideologiche sarebbero essenzialmente funzionali alla creazione in Africa di Stati che aspirano all'esercizio di un'egemonia simbolica sulle società indigene e che pretendono il monopolio dell'imposizione del “principio di visione legittima”<sup>15</sup>.

#### *Lo Stato neo-patrimoniale*

Costituzioni presidenziali, primato dei partiti unici e della gestione personale del potere dei “padri della patria” o dei loro successori, in genere dittatori militari, segnalano anche la caduta di legittimità dei governi causata da una generale deriva della maggior parte degli Stati africani verso forme di gestione neo-patrimo-

<sup>13</sup> A. ZOLBERG, *Creating Political Order. The Party States of West Africa*, Chicago 1966.

<sup>14</sup> J. NYERERE, *Ujamaa, Essays on Socialism*, Oxford, Dar Es Salaam 1968.

<sup>15</sup> A. MBEMBE, *Afriques Indociles: Christianisme, pouvoir et état en Société post-coloniale*, Karthala, Paris 1988; cfr. anche A. MBEMBE, *Postcolonialismo* (2001), Roma 2005.

nialista<sup>16</sup>. Sempre facendo riferimento al paradigma weberiano la concezione di neo-patrimonialismo si riferisce a un tipo ibrido di dominio in cui accanto a istituzioni formali scompare la distinzione fra pubblico e privato mentre istituzioni deboli possono facilmente diventare ostaggio di etnicità, clanismo, nepotismo, corruzione, clientelismo, predazione vera e propria. Neopatrimonialismo è la manipolazione e il tradimento della “conquista del regno della politica” per mezzo della costruzione ideologica e istituzionale di un “principio di visione legittima”, finalizzato a controllare e accumulare risorse politiche, economiche e simboliche, diventate la ragione d’essere del potere. Potere e ricchezza sono strettamente interdipendenti, da cui corruzione e clientelismo che sopraffanno la debole strutturazione istituzionale, l’autonomia e capacità degli apparati amministrativi e giudiziari.

Ovunque in Africa già nel primo decennio delle indipendenze, a fronte di promesse di massicci investimenti nei settori sociali, si constatava la mancanza di mezzi, di esperienza e l’inefficienza della distribuzione dei servizi e il persistere, se non l’aumento, di forti differenze di salari e di risorse fra campagne e città. Nello stesso tempo una massa crescente di scolarizzati non veniva assorbita da un mercato del lavoro asfittico. Cominciarono a estendersi mercati paralleli per la valuta estera incentivati dalla galoppante inflazione, crebbe l’economia informale di beni di ogni genere in misura maggiore che in ogni altra regione in via di sviluppo. Tanta considerevole riconversione del commercio in canali informali e illegali ha contribuito a distogliere risorse finanziarie da casse statali già in affanno e moltiplicato la corruzione di membri delle classi dirigenti coinvolti in traffici semi-legali, tali perché sotto la copertura di autorità “legittime”<sup>17</sup>.

Le conseguenze sociali e politiche, già negli anni ’70 e in concomitanza con la crisi petrolifera e del dollaro, si rivelarono devastanti: il progressivo impoverimento e il restringersi dei risparmi per l’investimento familiare rendeva le famiglie sempre più vulnerabili a vari tipi di emergenze soprattutto nelle aree rurali, fenomeno che si è rivelato in tutta la sua tragica ampiezza all’inizio degli anni ’70 e poi diventato endemico, in occasione di estendersi di siccità e col proliferare di conflitti e guerre.

Sul versante politico si notano fenomeni che segnalano la crisi di fiducia nello Stato e l’arretramento delle spinte all’integrazione nazionale: “ritiro” nel proprio particolare, adesione in massa a culti

<sup>16</sup> N. VAN DE WALLE, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis (1979-1999)*, Cambridge 2001.

<sup>17</sup> P. ENGLEBERT, *State Legitimacy and Development in Africa*, Boulder 2002.

religiosi fondamentalisti che predicano il non impegno nelle attività pubbliche, culti la cui diffusione ha sempre segnalato in Africa l'avanzare di crisi sociali. Infine ovunque si hanno episodi e forme di espressione di una sempre più palese conflittualità sociale che tende a organizzarsi secondo discorsi ed elaborazioni di identità etniche in contrapposizione. Negli anni '90 in Rwanda la contrapposizione politica porterà alla radicalizzazione del conflitto etnico verso l'ideazione e la realizzazione di un vero e proprio genocidio (1994) che in soli tre mesi sterminerà circa un milione di persone. Ma anche in molti altri paesi l'elaborazione di discorsi di identità etnica esclusiva contro coloro che "non appartengono" ha radici nella crisi economica e sociale ed espressione nella manipolazione che imprenditori politici senza scrupoli esercitano su gruppi sociali, ed entità etnico-territoriali a fini di conquista o mantenimento di egemonia.

Le lotte armate di liberazione nazionale di Guinea Bissau, Angola, Mozambico e poi Zimbabwe e Namibia sostenute da appoggi materiali e ideologici dal blocco sovietico significarono l'installarsi della guerra fredda nel continente, ma fino alla metà degli anni '70 l'Africa Sub-sahariana continuò a essere nell'orbita delle ex potenze coloniali e dell'Europa, mentre Stati Uniti e Unione Sovietica rivolgevano attenzione prioritaria alle regioni economicamente e strategicamente importanti (Congo Kinshasa, Africa australe, Corno d'Africa). L'opzione "rivoluzionaria" in paesi come Angola e Mozambico, critica della dipendenza neo-coloniale di Stati che solo formalmente detenevano il controllo e il monopolio della sicurezza, dell'economia, della conoscenza, ma continuavano a dipendere dal volere delle ex potenze coloniali, adottava il modello sovietico di Stato centralizzato, completo di pianificazione economica e partito unico d'avanguardia di classe. I movimenti di liberazione imputavano il fallimento degli "Stati di sviluppo" sostanzialmente al neo-colonialismo, in altre parole a politiche di sviluppo che si erano fondate sul mantenimento della continuità con strutture e sistemi di sfruttamento ereditati dall'epoca coloniale. Anche in quegli anni, e nonostante la recessione mondiale, l'ottimismo di prammatica in un Africa australe in sommovimento (nel 1976 si avrà la ribellione che va sotto il nome di Soweto in Sudafrica, che darà il via a una catena di eventi che porteranno quasi vent'anni dopo alla fine del regime di apartheid) oscurerà le ben pesanti determinazioni della sfavorevole congiuntura internazionale e la deriva fallimentare dei sistemi di "socialismo reale".

Com'era avvenuto per le indipendenze negoziate degli anni '60, nel primo periodo di costruzione degli Stati "rivoluzionari", l'ideologia sembrò supplire alle carenze strutturali, nella misura in cui

incoraggiava a immaginare una svolta, questa volta autenticamente radicale, verso la promozione di diritti di cittadinanza equa non solo politica, ma civile e sociale. Nei paesi socialisti o marxisti la retorica della costruzione di uno Stato nuovo del popolo si misurò con un interventzionismo statale totalmente dirigista e comunque tendenzialmente dispotico, dunque con una notevole, anche se non voluta e sempre negata, continuità proprio col modello coloniale che si condannava. I governi controllavano i prezzi, regolavano e intervenivano nel mercato del lavoro, e nei diversi settori economici. Il settore pubblico era il solo produttore e datore di lavoro poiché tutti i settori chiave delle economie vennero nazionalizzati così come la commercializzazione dei principali prodotti agricoli d'esportazione e non solo. I nuovi Stati non possedevano adeguate capacità amministrative per giocare un ruolo così esteso nell'economia, né soprattutto per fronteggiare gli effetti negativi della crisi economica mondiale, mentre la cooperazione e gli aiuti dei paesi socialisti si rivelarono inadeguati in senso quantitativo e qualitativo a sostenere le pianificazioni centralizzate. Ne risultarono inefficienze in tutti i settori: contrazione delle esportazioni, declino degli investimenti, il tutto ben presto complicato dalla ripresa di conflittualità causata dal finanziamento e appoggio logistico, da parte del regime di apartheid nel caso di Angola e Mozambico, di incursioni e di dissidenze armate che divennero vere e proprie guerre di destabilizzazione su una delle allora più calde frontiere della guerra fredda<sup>18</sup>.

La trasformazione dello Stato di sviluppo in Stato neo-patrimoniale rappresentò il tradimento delle speranze e delle utopie delle indipendenze<sup>19</sup>. Tuttavia, accanto a fattori allarmanti di disgregazione degli Stati e all'arretramento dei progetti di costruzione nazionale, dagli anni '70 gli osservatori e studiosi dell'Africa cominciano a notare altri fenomeni: l'apparire e la crescita di forme di organizzazione autonoma di individui e gruppi per conquistare un qualche accesso a risorse rare o monopolizzate dal potere. È la sco-

<sup>18</sup> A. M. GENTILI, *Staying Power: il Frelimo dal Marxismo al liberismo. Costruzione dello Stato-nazione e ruolo del movimento di liberazione nel Mozambico post-coloniale*, in «Afriche e orienti», anno VIII/2006, numero speciale I, *Stato-nazione e movimenti nazionalisti nell'Africa australe post-coloniale*; M. C. ERCOLESSI, *Stato-partito dell'MPLA e nomenklatura nell'Angola degli anni '90*; M. ZAMPONI, *Zimbabwe: nazionalismo, patriottismo e anti-imperialismo nella strategia della Zanu-PF*, in *ibidem*.

<sup>19</sup> T. MKANDAWIRE, *Thinking about Developmental States in Africa*, in «Cambridge Journal of Economics», vol. 25, 3, pp. 289-34; J. P. O. DE SARDAN, *A Moral Economy of Corruption in Africa?*, in «The Journal of Modern African Studies», 2000.

perta della “società civile” che in nessun luogo in Africa sembra essere contro lo Stato-nazione, bensì si è organizzata contro l'imposizione di Stati egemonici “teologici” e contro il loro centralismo inefficiente e predatorio. L'emergere come attore politico di una società civile di dimensioni e forza molto difformi da caso a caso, permette tuttavia di riconsiderare le spinte positive delle nuove forme di organizzazione che si fondano su rapporti di parentela, legami familiari o amicali vicini o lontani, reali o costruiti, su riformulate identità etniche o affiliazioni religiose. Ovunque istanze di “cittadinanza” locale, in seno a associazioni a carattere familiare, religioso, esprimono interessi collettivi e, in questo contesto, si possono analizzare i meccanismi istituzionali che legano governi, autorità formali e informali e le popolazioni rurali<sup>20</sup>.

Gli Stati africani attraversano crisi profonde di legittimità politica che riguardano le istituzioni di potere e nello stesso tempo la loro stabilità si riproduce attraverso la formazione e l'articolazione di terreni negoziali in cui interagiscono diversi strati istituzionali, fra attori e norme in competizione che rappresentano per la maggior parte istanze trasversali a diversi interessi. L'organizzazione della società in associazioni, comunità, gruppi che forniscono sistemi di appoggio e solidarietà sono di diverso tipo e affiliazione ideologica, tradizionaliste o moderniste, confessionali o laiche, urbane e rurali, trasversali, di vaste o esigue dimensioni, ricche del controllo di risorse di vario tipo o poverissime e marginali. Quasi tutte rappresentano varie combinazioni fra comunitarismo e particolarismo, tradizionalismo e innovazione, solidarietà e parassitismo, mediazione e violenza. È questa “società civile” a essere alla base della cultura dell'“arrangiarsi”, che non è semplicemente un'attività di sopravvivenza sociale ed economica, ma che può essere compresa se si considera la rilevanza dell'universo socioeconomico dell'economia e della politica popolare informale, nelle forme di organizzazione sociale e culturale, di redistribuzione di reddito, di circolazione dell'informazione, di scambio, che sfuggono alle rilevazioni statistiche, ma che hanno grande efficacia e significato sociale<sup>21</sup>. Localismi e regionalismi in queste forme non sono solo e nemmeno prevalentemente ripiegamento su se stessi o vittoria delle forze centrifughe dell'etnoregionalismo. Al contrario testimoniano, più

<sup>20</sup> J. W. HARBESON, D. ROTHCHILD, N. CHAZAN, *Civil Society and the State in Africa*, Boulder 1996; S. ORVIS, *Civil Society in Africa or African Civil Society*, in «African and Asian Studies», vol. 36, 1/2001, pp. 17-38.

<sup>21</sup> Su questi aspetti si veda l'introduzione di A. TRIULZI - M.C. ERCOLESSI, in *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Annali della Fondazione Feltrinelli, Milano 2004, pp. IX-XL.

spesso, tentativi di riorganizzazione degli spazi politici ed economici e della ricerca di coalizioni di forze e d'interessi suscettibili di fare pressione sul potere centrale al fine di modificare la distribuzione del potere e delle sue risorse. Così le affiliazioni etniche, culturali, le associazioni cooperative, le chiese e le moschee sono luoghi in cui si reinventano i legami comunitari e le ragioni della solidarietà e dove si afferma la ricerca di nuovi modelli di vita e di nuove pratiche sociali.

### *Lo Stato minimale*

La caduta di legittimità degli Stati nazione neo-patrimonialisti in tutti i casi sarà segnata dall'abbandono anche della retorica del principale ruolo storico dello Stato africano di "sviluppo", cioè dello Stato come promotore e garante della libertà che si concepiva come conquista della modernità intesa in una prospettiva progressista di inclusione nell'uguaglianza del diritto ad avere diritti e dell'accesso alle risorse delle diversità territoriali, etniche, religiose di classe<sup>22</sup>.

Gli Stati di sviluppo si ispiravano a un modello di Stato keynesiano, per loro certamente irrealizzabile, ma del resto in crisi anche in occidente e definitivamente in via d'archiviazione dopo l'elezione all'inizio degli anni '80 di Reagan, Thatcher e Köhl, che determina per gli anni a venire il trionfo del "Washington Consensus", del modello americano del "meno Stato e più mercato". I Programmi di Aggiustamento Strutturale (PAS) proposti e imposti ai paesi africani come sola via di risanamento e rilancio economico si presentano dunque come unico modello universale, in cui non hanno legittimazione considerazioni relative alle eredità di arretratezza storica e strutturale del continente<sup>23</sup>. I PAS si fondano su pochi chiari precetti: stabilizzazione per mezzo della messa in equili-

<sup>22</sup> A. M. GENTILI - M. ZAMPONI (edd), *Stato, Democrazia e Legittimità. Le transizioni politiche in Africa, America latina, Balcani, Medio Oriente*, Roma 2005, in particolare i saggi di M. DOORNBOS, *Transizione e legittimità negli Stati africani, con particolare riferimento a Somalia e Uganda*, pp.79-98; G. KHADIAGALA, *Processi di democratizzazione e transizioni politiche: il caso del Kenya*, pp. 99-116; A. M. GENTILI, *Transizione e legittimità nelle democrazie elettorali: il caso Mozambico*, pp. 51-78; M. ZAMPONI, *Lo Zimbabwe non sarà mai, mai più una colonia. Autoritarismo politico, riforma agraria e conflitto sociale in Zimbabwe*, pp. 219-237.

<sup>23</sup> World Bank, *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington D.C. 1981, noto come *Berg report* dal nome del suo autore, l'economista Elliot Berg; World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long Term Perspective Study*, Washington D.C. 1989; World Bank, *Governance: The World Bank Experience*, Washington D.C. 1994; World Bank, *The State in a Changing World, World Development Report*, New York 1997; World Bank, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank*

brio dei bilanci, contenimento del deficit per mezzo di politiche deflazionistiche, tagli alla funzione e ai salari pubblici e privatizzazioni anche dei servizi di base come salute e istruzione.

Le Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) individuano la tara degli Stati di sviluppo nel loro eccessivo interventzionismo e protezionismo e ne propongono la riduzione. Lo Stato "minimale" dovrà diventare il quadro di riferimento istituzionale a garanzia della proprietà privata e incentivo della crescita di libera competizione economica (mercato) e politica (democrazia multipartitica). Aggiustamento strutturale, stabilizzazione, poi "seconda" democratizzazione" negli anni '90, sono condizioni imprescindibili per avere accesso a aiuti e investimenti.

In pratica i PAS si fondano su politiche di risanamento economico che intendono trasferire ai settori privati, non solo imprese, ma anche organizzazioni non governative (ONG), funzioni che erano precedentemente degli Stati. Ma in Africa, pur ammettendo la generale inefficienza statale, i settori impresariali privati sono generalmente esigui e composti in prevalenza di attività commerciali e raramente industriali. Le privatizzazioni che dovevano rilanciare la competizione di mercato a favore della crescita sono diventate parte integrante della conflittualità politica fra neopatrimonialismi in competizione. L'accesso privilegiato e l'uso di risorse pubbliche dei detentori di potere politico ha condizionato la liberalizzazione del mercato, permettendo la creazione di oligopoli, cartelli, accordi segreti, acquisto di aziende da parte di parenti o clienti del potere politico.

Dopo il primo decennio di aggiustamento strutturale si constata che in generale le forme di neo-patrimonialismo non erano diminuite, ma si erano egregiamente adattate alla nuova situazione. I settori imprenditoriali privati rimanevano esigui, mentre, lungi dal regolarizzarsi, aumentava l'economia informale che andava sviluppandosi come fenomeno molto eterogeneo.

L'aggiustamento strutturale ha dunque funzionato nell'interesse di gruppi ristretti che hanno accesso tramite il potere politico agli strumenti di mercato, via i programmi internazionali che hanno incentivato la creazione di zone franche d'esportazione con esenzioni dalle tasse e schemi vari per attrarre capitale privato e ai finanziamenti provenienti dagli aiuti con progetti di microcredito e promozione di piccole e medie imprese locali<sup>24</sup>.

*Strategy*, Washington 2000; World Bank, *Building Institutions for Markets*, *World Development Report*, New York 2002.

<sup>24</sup> PH. RAIKES - P. GIBBON - P. ENGBERG-PEDERSEN (edd), *Limits of Adjustment in Africa: The Effects of Economic Liberalisation*, London 1996; T. MKANDAWIRE - CH. SOLUDO, *Our Continent, Our future. Perspectives on Structural Adjustment*, Dakar, Ottawa, Trenton 1999.

Il mercato esclude chi non ha redditi o redditi insufficienti e manca di diritti, risorse e capacità, com'è il caso, in Africa, di maggioranze situate nelle regioni rurali di sussistenza o nelle periferie di città che stanno gonfiandosi di esclusi alla ricerca di qualche possibilità di sopravvivenza. Sono questi i perdenti per cui dalla metà degli anni '80 si iniziò a perorare la causa di un "aggiustamento dal volto umano" che introducesse nelle sue ricette una qualche attenzione alla sempre più tragica dimensione dell'esclusione e che sono l'oggetto di attenzione dei *Millenium Development Goals* del 2000. All'alba del nuovo secolo si scopre che lo sviluppo dell'Africa passa da un maggior impegno internazionale a ridurre la povertà, ma questo senza ammettere che l'aumento di emarginazione e disuguaglianza è iscritto nel modello di aggiustamento perseguito ormai da due decenni.

#### *Lo Stato della governance*

Il rilancio dell'agenda dello sviluppo dagli anni '90, con la fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino, sposta l'attenzione sulla politica. Le ragioni di fondo del mancato successo della liberalizzazione economica sono individuate non in un modello di sviluppo inadatto alle condizioni del continente, ma principalmente nella natura autocratica e patrimonialista dei sistemi politici, e nella scarsa articolazione di *good governance*<sup>25</sup>. Donatori, intellettuali e responsabili politici sembrarono allora essere d'accordo nell'individuare i blocchi allo sviluppo nella generale mancanza di democrazia e in istituzioni deboli, inefficienti, scarsamente trasparenti. Le parole d'ordine della nuova agenda dello sviluppo divennero: responsabilità, democrazia, partecipazione, trasparenza per mezzo della promozione di *institution building*, *capacity building* e *governance*<sup>26</sup>.

Questo in un ambiente internazionale in cui sembrano formarsi nuove coalizioni d'intenti fra Stati, organizzazioni internazionali, regionali e non governative, impegnate a sostenere i processi di de-

<sup>25</sup> M. BRATTON - N.VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge 1997.

<sup>26</sup> ANYANG' NYONG'O, *The State of Governance in Africa*, Conference on "Good Governance and Sustainable Development in Africa", Abidjan, African Development Bank 1999; M. DOORNBOS, *Good Governance: the Rise and Decline of a Policy Metaphor*, in «Journal of Development Studies», vol. 37, 6/2001; S. ELLIS (ed), *Africa Now: People, Policies and Institutions*, London, Karthala, Paris 1996; A. HAMDOK, *Governance and Policy in Africa, Recent Experiences*, Discussion Paper No. 2001/126, Helsinki 2001; B. LEVY, *Improving Governance in Sub-Saharan Africa: From "Best Practice" to "Good Fit"*, Workshop on "Can Africa Claim the 21<sup>st</sup> Century?", Abidjan 1999.

mocratizzazione e di apertura al mercato, infine a elaborare programmi con la finalità di mettere al centro delle priorità una più equa redistribuzione delle risorse e una maggiore attenzione alle dimensioni e ai problemi della crescente povertà.

In questa nuova politica le Ong conquistarono un ruolo centrale. Dagli anni '80, infatti, le Ong nazionali, transnazionali, del Nord e del Sud, si sono moltiplicate e hanno costruito reti transnazionali di coordinamento: la loro presenza e azione è diventata essenziale alla elaborazione di politiche e di azioni volte allo sviluppo e all'aiuto umanitario in situazione di emergenza. La stessa definizione di povertà che precedentemente era essenzialmente definita in termini di reddito e consumi verrà a incorporare sempre più le idee elaborate dall'economista Amartya Sen: povertà non è solo mancanza di beni materiali e monetari, ma è definibile nel mancato riconoscimento di *entitlements*, di diritti fondamentali, mancato accesso a servizi di salute, all'educazione, alla capacità di aver garantite le minime risorse per diventare membro a pieno titolo di una comunità<sup>27</sup>.

La constatazione che la dimensione istituzionale è fondamentale a sostenere i meccanismi e le politiche di sviluppo economico e i processi di democratizzazione fa diventare la *governance* dagli anni '90 il pre-requisito per lo sviluppo sostenibile in Africa: crescita e sviluppo richiedono un quadro normativo, un'amministrazione efficiente e trasparente, un potere e un sistema giudiziario indipendente. Sono questi anche gli elementi essenziali per la ricostruzione della legittimità dello Stato. Mettere in moto riforme virtuose verso la realizzazione di *good governance* ha significato all'inizio degli anni '90 soprattutto dare appoggio a processi di democratizzazione politica, cioè di governo della maggioranza espressa da processi elettorali competitivi<sup>28</sup>. Ma ben presto si è constatato che la democrazia formale multipartitica non bastava a dare credibilità ai governi e alle amministrazioni. Era necessario contribuire a riformare le leggi e le istituzioni che presiedono al rispetto delle stesse oltre che del funzionamento e la credibilità di un ambiente macroeconomico stabile e ordinato.

La nuova teoria e pratica dell'*institution building*, così come sarà applicata in numerosi paesi africani, si rifa all'esperienza accumulata con risultati in parte positivi, in parte ancora non soddisfacenti negli

<sup>27</sup> A. SEN, *Poverty and Famine: an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford 1982; A. SEN, *Lo sviluppo e la libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano 2000.

<sup>28</sup> M. GAZIBO, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal 2005.

Stati e nelle economie in transizione dell'Europa dell'Est e dell'ex Unione Sovietica dopo il 1989. Ha fatto tesoro inoltre della lezione delle crisi asiatiche del 1997-98 dato il ruolo negativo che ha giocato una liberalizzazione selvaggia che ha travolto strutture e regole di supervisione e di garanzia nelle transazioni finanziarie.

Il *focus* delle azioni di *institution building* si rivolge quindi prioritariamente alle riforme delle istituzioni pubbliche: riforme amministrative, decentralizzazione, riforme della funzione pubblica, management della spesa pubblica, amministrazione delle imposte, riforme delle imprese pubbliche, riforme legali e del sistema giudiziario e dei diversi settori economici e sociali.

Diversamente dalle politiche precedenti le riforme istituzionali s'intendono come strategie che prioritariamente devono essere costruite per mezzo di una conoscenza approfondita della complessità della realtà istituzionale di ciascun caso. In secondo luogo devono fornire incentivi alla presa di responsabilità e appoggiare l'*ownership* locale. L'*institution building* deve intendersi come regola del gioco trasparente per mezzo della creazione e radicamento di regole interne condivise, quali sistemi di *auditing*, indipendenza del potere giudiziario e della Banca centrale, della burocrazia statale e delle regole di bilancio.

In questa strategia la decentralizzazione amministrativa e dei servizi ha un posto privilegiato, poiché è intesa come il mezzo sia per garantire la pluralità degli interessi, sia per dare "voce" al pluralismo delle comunità. L'*institution building* s'intende quindi anche come strumento che garantisca la rappresentazione e la competitività nei servizi sociali, nella partecipazione del capitale privato nelle infrastrutture, al fine di favorire meccanismi alternativi di risoluzione dei conflitti; nell'incentivare e garantire la privatizzazione di attività che sono sensibili al mercato. La *good governance* si misurerà quindi sulla capacità di controllo della corruzione e dovrà fornire ai donatori strumenti di selezione dei programmi da privilegiare o premiare con investimenti, prestiti e aiuti<sup>29</sup>. Diventa il criterio principe di condizionalità<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> World Bank, *Helping Countries Combat Corruption; the Role of the World Bank*, Washington 1997.

<sup>30</sup> La *good governance* è al centro della politica di cooperazione allo sviluppo intesa come partenariato dell'Unione Europea (UE). In ambito UE la *governance* è considerata uno dei principali obiettivi e come elemento fondamentale di condizionalità nel rapporto di partenariato politico per lo sviluppo. Si veda in particolare l'accordo di Cotonou (2000) fra UE e paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico): cfr. *Acp/Eu, Acp-Eu Partnership Agreement*, in "The Acp-Eu Courier", Special Issue Cotonou Agreement, The Courier, Bruxelles, The European Commission, Settembre 2000.

Si ha una presa di coscienza dell'importanza, per esempio, della funzione pubblica, che nella prima fase dell'aggiustamento strutturale si era vista penalizzare per mezzo di drastici tagli a salari, stipendi e numero di addetti. La prima generazione di riforme secondo i PAS era stata rivolta a ridurre le spese statuali: i deficit pubblici erano considerati come elementi di creazione di esposizione creditizia responsabili dell'aumento del debito e dell'inflazione. La crisi della finanza pubblica chiedeva la riduzione delle spese. Le misure per aggiustare le economie furono dunque di smantellamento delle aziende statali e parastatali, le privatizzazioni, la soppressione dei prezzi garantiti, la riduzione dei salari, la svalutazione. Due decenni dopo alla riduzione dei salari, che ha provocato ovunque una grave deterioramento della performance della funzione pubblica, ci si è rivolti a politiche di riorganizzazione con l'attivazione di programmi di *capacity building*, di migliori pacchetti salariali, di garanzie sociali per il lavoro.

L'accento sulle istituzioni come regole del gioco, sulla costruzione di capacità, sulla *governance*, dunque su politiche d'intervento che puntano sulla qualità istituzionale, sul rispetto del diritto, della *rule of law*, sulla protezione dei diritti di proprietà, sulle libertà civili e dei diritti umani, e anche soprattutto sulla stabilità politica, rappresenta una svolta, non una rivoluzione: l'aggiustamento dell'aggiustamento consiste nel riconoscere che vi sono beni pubblici, *entitlements*, che solo lo Stato può fornire e garantire soprattutto ai settori meno favoriti della popolazione<sup>31</sup>.

Il problema della responsabilità dei governanti verso i governati, in altre parole dell'*accountability*, in molti paesi africani deriva *in primis* dal fatto che chi governa non dipende dalle tasse dei cittadini, ma dall'estrazione e dall'appropriazione sia statale sia privata di risorse quali materie prime minerarie e agricole. L'*institution building* considera dunque prioritaria la riforma del sistema fiscale, per renderlo operativamente efficiente e trasparente, quindi la decentralizzazione, cioè costruzione di capacità amministrative a livello locale e comunitario.

Vi è un interesse crescente, soprattutto nei casi in cui lo Stato, la politica, le amministrazioni debbano essere ricostruiti dalle ceneri di prolungati e devastanti conflitti, alla costruzione di responsabilità laddove gruppi in competizione difendono l'appropriazione di redditi non guadagnati, ma derivanti dallo sfruttamento di risorse primarie. La ricchezza prodotta dallo sfruttamento patrimonialista di minerali permette a molti governi di governare senza essere re-

<sup>31</sup> UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, 2002 ([www.undp.org/hdr2002](http://www.undp.org/hdr2002)).

sponsabili, o curarsi del consenso dei cittadini. La crescita economica, inoltre, va a beneficio di pochi e non produce generalmente quei mutamenti sociali e culturali che normalmente la seguono o l'accompagnano. Problemi dello stesso tipo possono aversi anche in quei paesi che, usciti in genere da guerre devastanti, continuano a dipendere prioritariamente da flussi di aiuti e non da settori produttivi interni<sup>32</sup>.

Sul versante politico la promozione delle libertà civili via l'appoggio alle organizzazioni e associazioni di società civili in espansione si propone di allargare la partecipazione effettiva della popolazione e di incentivare la responsabilità dei governanti per mezzo di azioni di riforma del sistema fiscale, della trasparenza delle operazioni di incentivazione del commercio, di riforme dei diritti di proprietà e possesso fondiario.

### *Il paradosso della democrazia*

Negli anni '90 le condizionalità delle IFI considerano la democratizzazione requisito fondamentale per far funzionare la liberalizzazione economica. Ma il ritorno alla competizione politica non tiene conto, se non marginalmente, delle aspirazioni e delle speranze che le popolazioni africane ripongono nella reiterata magica promessa di "democrazia". Evidente è la discrepanza fra l'ambito politico, cioè lo Stato, cui si applica una decisione, e l'autorità o il potere che l'emette: nel momento stesso in cui sono in atto processi di democratizzazione, la maggioranza dei "cittadini" degli Stati che sembrano conquistare democrazia politica non possiedono i minimi requisiti per avere voce nei processi decisionali che riguardano le fondamenta stesse della loro sopravvivenza<sup>33</sup>.

Democratizzazione politica e liberalizzazione economica hanno semmai messo in evidenza come negli Stati africani rimanga irrisolta la questione di una cittadinanza che sia realmente inclusiva, che riconosca e garantisca il diritto ad avere diritti. I diritti politici hanno poco rilievo laddove una percentuale maggioritaria della popolazione non ha, a causa dell'estrema indigenza e precarietà della stessa sopravvivenza, alcuna possibilità reale di esercitarli, senza cioè minime ragionevoli capacità e possibilità di scegliere. Da un'elezione democratica all'altra si è rilevata ovunque la diminuzione drastica della partecipazione elettorale a dimostrazione che le elezioni come strumento di legittimazione dell'autorità statale non stanno funzionando: lo Stato continua a essere considera-

<sup>32</sup> D. BRAUTIGAN, *Aid Dependence and Governance*, Stockholm 2000.

<sup>33</sup> R. SANDBROOK, *Transition without Consolidation: Democratization in Six African Cases*, in «World Quarterly», vol. 17, 1/1996, pp. 69-88.

to lontano e anzi ostile da buona parte della classe media e certamente dai settori più vulnerabili in paesi in cui i governi hanno risposto all'austerità fiscale necessaria e imposta tagliando gli investimenti e le attività di promozione dello sviluppo in maniera percentualmente più rilevante che non le spese correnti.

In una situazione in cui si riconosce che gli Stati tutti, anche quelli più consolidati, stanno perdendo o cedono concordemente alcune delle prerogative di sovranità, gli africani si trovano in una situazione peculiare e paradossale: sotto il profilo territoriale sono Stati artificiali e continuano a essere asimmetrici, ma non sono quasi mai messi veramente in discussione perché non esiste una soluzione più credibile, perché il processo di costruzione della nazione è molto più avanzato di quanto si creda e perché, per ragioni storiche ed economiche, che molto hanno a che fare con l'enorme diffusione di circuiti commerciali informali e con l'intensificarsi di emigrazione, la trasnazionalizzazione che mette in relazione vaste aree geografiche è ormai estesa e articolata.

Il collasso degli Stati africani, ritualmente previsto e annunciato da molti osservatori non si è verificato, anche se le politiche riformiste per rendere più efficienti le funzioni statali sono ancora molto insoddisfacenti<sup>34</sup>. Infine, lo Stato continua a essere importante: forse più che altrove, in Africa si vive di politica, non per la politica, quindi il controllo dello Stato rimane fondamentale, perché qui è il fulcro dell'accumulazione di capitale e del controllo sociale. Nello stesso tempo la consapevolezza che i costi dell'aggiustamento sono stati pagati dai ceti più vulnerabili e i vantaggi sono andati a ristretti clan che controllano gli apparati politici e amministrativi porta con sé minacce di possibile fuga dallo Stato e di radicalizzazione della già diffusa conflittualità. Minacce che molti governi al potere potrebbero essere tentati di affrontare, in nome della priorità di sicurezza e lotta al terrorismo, eliminando o diminuendo le ancora deboli garanzie democratiche senza timore di essere sanzionati.

<sup>34</sup> W. I. ZARTMAN, *Posing the Problem of State Collapse*, in W. I. ZARTMAN (ed), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder 1995, vedeva nella devoluzione del potere alle periferie e nella bancarotta del potere centrale degli Stati africani i segni del possibile collasso. Una teoria coerente sia con la riesumazione dello Stato forte in controllo come dal classico di S. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968, sia della concentrazione di finanziamenti e progetti nell'*institution building*.