UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZA POLITICA

XX CICLO

CANDIDATO:
EMANUELE FANTINI

TITOLO DELLA TESI:
GOOD GOVERNANCE E RESTAURAZIONE AUTORITARIA IN ETIOPIA

COORDINATORE DEL DOTTORATO:
ALFIO MASTROPAOLO

ANNI ACCADEMICI
2004/2005
2005/2006
2006/2007
2007/2008

SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE DI AFFERENZA:SPS/04

Ringraziamenti

Alfio Mastropalo per la fiducia curiosa e paziente con cui ha seguito le mie ricerche.

Jean-François Bayart e Beatrice Hibou per la generosità con cui mi hanno introdotto al loro ricchissimo repertorio culturale e metodologico, e per l'amicizia con cui hanno condiviso teoria e pratica della *gouvernamentalité du ventre*.

Iginio e Nicole per aver condiviso entusiasmo e fatiche della ricerca sul terreno.

I colleghi e gli amici – Stefano, Jacopo, Radio, Margherita, Mariarita, Michele, Andrea, Mauro, Olga, Catherine, Martina, Alessandro, sono soltanto l'inizio di un elenco troppo lungo – con cui ho riflettuto e condiviso quotidianamente le pratiche e le difficoltà dei processi di extraversione e controllo della rendita degli aiuti da parte della classe dirigente etiopica.

Gli amici etiopici – Laura, Damtew, Marino, Sehen, Goliad, Zehriun, … – perfetto esempio dell'indipendenza, ma soprattutto della ricchezza e dell'ingegno del sociale.

I miei genitori, che mi hanno trasmesso la passione per lo studio e per l'Africa e seguono con affetto e competenza il mio vagabondare in questi ambiti.

Una dedica speciale a Valeria: grazie a lei l'Etiopia sarà per me sempre associata a ricordi unici.

INDICE

Ringraziamenti 2
Sigle ed abbreviazioni 5
Note 7
Glossario dei termini etiopici 7
INTRODUZIONE: TERMIDORO SULL'ALTOPIANO 8
1. La rilevanza di una "zona grigia" della democrazia 8
2. Una transizione perenne 11
3. La cultura politica etiopica e i suoi limiti 15
4. La chiave neopatrimoniale 22
5. Una problematica termidoriana 24
6. Metodologia: decifrare l'ambiguità 27
1.ONE SOLUTION: REVOLUTION! 32
1. Il concatenamento di due momenti rivoluzionari 32
2. Il dibattito in seno al movimento studentesco 36
3. La svolta armata 42
4. La definizione del programma politico 46
5. Mobilitazione ed inquadramento delle masse 51
6. Il perfezionamento delle tecniche di lotta politica e militare 56
7. Formazione e successo di un gruppo concreto 65
2. NO DEMOCRACY, NO PARTY? 68
1. La conquista dell'egemonia durante il periodo di transizione 69
2. La *fiction* federale 79
3. La cultura del Fronte 86
4. Mobilitazione, cooptazione e controllo nelle periferie 91
5. La relazione tra stato e partito: un periodo oscuro della storia 101
6. Un'adesione dialettica al modello democratico: la revolutionary democracy 104
7. L'accumulazione attraverso il developmental state 113
8. L'istituzionalizzazione della rivoluzione 119
3. PRENDI I SOLDI E SCAPPA 122
1. Extraversione e controllo della rendita della dipendenza 123
2. Gli aiuti come fonte di legittimazione: la lotta continua! 134

3. Tutti pazzi per Meles: la partecipazione dei donatori al discorso di legittimazione 148
4. La sovranità nella dipendenza: pratiche di appropriazione.....158
5. La sovranità nella dipendenza: pratiche di resistenza 163
6. L'ascesa sociale di nuovi mediatori dello sviluppo.....170
4. SODDISFATTI E CONTROLLATI.....174
1. Decentramento amministrativo e good governance 175
2. La pubblica amministrazione: una struttura di controllo verticale e diffuso 180
3. Il partito alla conquista della pubblica amministrazione 188
4. La burocrazia: continuità e riforme 193
5. Una piramide clientelare alla "lotta contro la povertà" 202
6. La continua ridefinizione del patto clientelare.....207
7. Società "civile", "civilizzata" e "tradizionale" 211
8. Il paradigma dell'insicurezza 215
CONCLUSIONE: GOVERNARE L'INSICUREZZA 218
1. L'incontro di tre repertori politici e culturali.....218
2. Egemonia e accumulazione.....221
3. La burocratizzazione della good governance.....224
4. I limiti del potere e il velo dell'ideologia 227
5. "Bringing it all back home" 230
BIBLIOGRAFIA 232

Sigle ed abbreviazioni

ADA	Amahra Development Association
ADLI	Agriculture Development Led Industrialization
ANDM	Amhara National Democratic Movement
ARM	Annual Review Meeting
APDO	Afar People's Democratic Organisation
BGPDUF	Benishangul Gumuz People Democratic Unity Front
BPR	Business Program Re-engineering
CAF	Confederation of African Football
COEDF	Coalition of Ethiopian Democratic Forces
CUD	Coalition for Unity and Democracy
DFID	Department For International Development
DLDP	District Level Decentralisation Program
DPPA	Disaster Prevention and Preparedness Agency
EDU	Ethiopian Democratic Union
EFFORT	Endowement Fund for the Rehabiliation of Tigray
EHRCO	Ethiopian Human Rights Council
ENA	Ethiopian News Agency
ENDM	Ethiopian National Democratic Movement
EPLF	Eritrean People Liberation Front
EPRDF	Ethiopian People Revolutionary Democratic Front
EPRP	Ethiopian People's Revolutionary Party
ESDP	Education Sector Development Program
ESUNA	Ethiopian Student Union of North America
EU/UE	European Union/Unione Europea
FCO	Foreign and Commonwealth Office
GONGO	Government Oriented NGO
GPDF	Gambella People's Democratic Front
GPRDM	Gedeo People Revolutionary Democratic Front
HLF	High Level Forum
HNL	Harari National League
IGAD	Inter-Governmental Authority for Development
MoCB	Ministry of Capacity Building
MEISON	All-Ethiopia Socialist Movement (acronimo in Amarico)
MoFED	Ministry of Finance and Economic Development
MLLT	Marxist Leninist League of Tigray
MFI	Micro Finance Institution
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OLF	Oromo Liberation Front
OLP	Organizzazione per la Liberazione della Palestina
ONG/NGO	Organizzazione non governativa/Non governamental organisation
ONLF	Ogaden National Liberation Front
OPDO	Oromo People Democratic Organisation
ORA	Oromo Relief Association
ORDA	Organisation for Relief and Development in Amhara
OSJE	Organisation for Social Justice in Ethiopia

PASDEP	Plan for Accelerated and Sustainable Development to End Poverty
PBS	Protection of Basic Services
PDOs	People Democratic Organisations
PMO	Prime Minister Office
PSCAP	Public Sector Capacity Building Program
PSNP	Productive Safety Net Program
REST	Relief Society of Tigray
SDPRP	Sustainable Development and Poverty Reduction Strategy Paper
SEPDF	Southern Ethiopian People's Democratic Front
SNNPR	Southern Nations Nationalities and Peoples Region
SPDF	Somali People's Democratic Front
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TDA	Tigray Development Association
TGE	Transitional Government of Ethiopia
TNO	Tigray National Organization
TPLF	Tigray People Liberation Front
TTI	Teacher Training Institute
TUSA	Tigray University Students' Association
UEDF	Union of Ethiopian Democratic Forces
WPE	Workers' Party of Ethiopia

Note

Nomi Etiopici

Gli Etiopi non hanno cognome. Usano il proprio nome seguito dal patronimico.
Nel testo e nella bibliografia, ho attribuito agli autori etiopici il nome del padre come fosse il loro cognome.

Traslitterazione

Non esiste uno standard per rendere le parole della lingua amarica in una trascrizione latina; conseguentemente ho scelto di inserire la traslitterazione più comune ed utilizzata nella letteratura, per facilitare la comprensione, senza alcuna pretesa di correttezza filologica.

Glossario dei termini etiopici

awraja	provincia
baitos	unità amministrativa locale in Tigray
ballabat	funzionario amministrativo dell'epoca imperiale
dejazmach	titolo nobiliare, letteralmente "combattente oltre la porta", corrispondente al titolo di tenente generale
Derg	letteralmente "comitato", giunta militare che governa l'Etiopia dal 1974 al 1991
fitwar	titolo nobiliare che corrisponde a "comandante dell'avanguardia" ed è attribuito a chi si distingue per la sua lealtà all'Imperatore
gebbar	sistema in cui la proprietà delle terre è assegnata a governanti provenienti dal nord e la popolazione locale viene ridotta ad una forma di servitù della gleba
gim gema	pratica di valutazione, autocritica e sanzione di gruppo
guurti	consigli elettivi, a livello regionale e locale
iddir	associazioni funerarie
iqqub	sistemi tradizionali di credito a rotazione
kebele	unità amministrativa locale (corrispondente ad un villaggio)
mehaber	associazioni comunitarie a sfondo religioso
mengist	stato, governo, partito al potere
neftegna	feudatario che veniva inviato nel sud dalle regioni settentrionali per amministrare le terre conquistate da Menelik
rist	sistema fondiario tradizionale
senbete	associazioni comunitarie a sfondo religioso
temberkaki	letteralmente "implorare in ginocchio", l'essere succube dell'influenza e dell'imperialismo delle potenze straniere e delle organizzazioni internazionali
woreda	unità amministrativa locale (corrisponde al distretto)

INTRODUZIONE: TERMIDORO SULL'ALTOPIANO

1. La rilevanza di una "zona grigia" della democrazia

L'Etiopia è tradizionalmente descritta come un paese in cui regna un "culto dell'ambiguità"[1] che lo rende difficilmente decifrabile da occhi stranieri. E difatti, negli ultimi anni le letture azzardate o le interpretazioni superficiali da parte dei suoi partner internazionali non sono mancate. Nonostante almeno un abitante su tre sia musulmano, l'Etiopia è generalmente percepita come il bastione cristiano nella strategica e turbolenta regione del Corno d'Africa, ed in quanto tale arruolata come alleato principale degli Stati Uniti nella lotta al terrorismo di matrice islamica. Le armi e l'assistenza militare americana, di cui Addis Abeba è il principale beneficiario africano[2], hanno sostenuto l'invasione e la permanenza in Somalia per due anni delle truppe etiopiche, che non sono però riuscite a consolidare il potere del governo di transizione e sgombrare il campo dalla minaccia di infiltrazioni terroristiche[3].

L'Etiopia è anche uno dei principali paesi beneficiari della cooperazione internazionale allo sviluppo: secondo i dati dell'OCSE, nel 2006 ha ricevuto 1946 milioni di dollari di aiuti, equivalenti circa al 15% del PIL e al 40% del bilancio dello stato. Sul suo terreno si muovono di fatto tutte le agenzie del sistema delle Nazioni Unite, numerose cooperazioni bilaterali, una miriade di organizzazioni non governative (ong) internazionali e locali, fondazioni filantropiche, missionari. Un vero e proprio "laboratorio dell'umanitario" in cui negli ultimi anni sono state sperimentate nuove politiche e strumenti come l'armonizzazione degli aiuti o il sostegno diretto al bilancio dello stato. Nonostante tutti questi sforzi, l'Etiopia si conferma uno dei paesi più poveri del pianeta, in fondo alle classifiche dello sviluppo umano e con un abitante su dieci dipendente ormai in maniera cronica dagli aiuti alimentari.

---

[1] D. N. Levine, *Wax and Gold: Tradition and Innovation in Ethiopian Culture*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.
[2] M. Deibert, "A Tangled Political Landscape Raises Questions About African Ally of the U.S.", *Inter Press Service*, 21 June 2008
[3] "Somalis 'filling' Ethiopian gaps", BBC News, 5 gennaio 2009, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/7811595.stm.

Il suo primo ministro, Meles Zenawi, negli anni novanta è stato inserito nella lista dei *New African Leaders,* in cui la comunità internazionale aveva riposto le sue speranze per il "rinascimento africano" attraverso la diffusione della democrazia nel continente[4]. Un ruolo riconfermato nel 2005, quando in occasione della presidenza britannica del G8, Tony Blair ha nominato Meles tra i componenti della Commissione per l'Africa, che ha ribadito la necessità di un forte impegno dei leader africani a favore della *good governance* come elemento indispensabile per lottare contro la povertà. Salvo essere poi costretto qualche mese dopo ad un'imbarazzante retromarcia insieme agli altri donatori, sospendendo i 375 milioni di dollari di aiuto diretti al bilancio dello stato, in seguito ad una rielezione controversa e al pugno autoritario con cui Meles ha represso il conseguente dissenso interno.

Tutto ciò indica come l'Etiopia sia un paese importante sulla scena internazionale, di cui i partner stranieri sembrano non cogliere – o preferiscono volgere altrove lo sguardo per non vedere? – contraddizioni ed ambiguità. Lo strabismo della comunità internazionale appare particolarmente allarmante nel caso del processo di liberalizzazione politica ed economica avviato all'inizio degli anni novanta in Etiopia, seguendo il flusso di quelli che, senza raggiungere il volume per essere definiti un'ondata, venivano registrati almeno come "esperimenti" di transizioni africane alla democrazia[5].

Ho avuto modo di constatare personalmente tutto ciò, lavorando da luglio 2003 a dicembre 2004, e successivamente per altri brevi periodi, presso l'Ufficio di Cooperazione dell'Ambasciata italiana di Addis Abeba. Grazie a questa esperienza, ho potuto conoscere dall'interno e partecipare attivamente ai meccanismi di negoziazione tra governo etiopico e donatori, respirare il clima di moderato ottimismo che si registrava tra questi ultimi in merito al processo di democratizzazione dell'Etiopia, ed osservarne i risultati: l'apprezzamento delle capacità del primo ministro Meles e della determinazione della classe dirigente etiopica; la convergenza verso il sostegno diretto al bilancio dello stato in nome dell'armonizzazione e dell'efficacia degli aiuti; il dialogo, complesso, ma costruttivo, sulle riforme per promuovere la *good governance* nell'ambito del Programma nazionale di lotta alla povertà, gli appelli di Jeffrey Sachs, direttore del Programma

---

[4] Cfr. M. Ottaway, *Africa's New Leaders. Democracy or State Reconstruction?*, Washington, Carnegie, 1999.

[5] Cfr M. Bratton e N. van De Walle, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

delle Nazioni Unite per gli Obiettivi del Millennio, a moltiplicare gli aiuti all'Etiopia, virtuosamente spesi a favore dello sviluppo rurale.

Certo le ombre non mancavano. In seguito alla siccità che aveva colpito il paese all'inizio del 2003, il governo aveva lanciato un appello umanitario per otto milioni di abitanti e violato il tabù del *resettlement*, annunciando un programma per il trasferimento volontario di due milioni di persone, in nome della sicurezza alimentare. Nel settembre del 2003 l'Etiopia aveva inoltre respinto la decisione della Commissione internazionale incaricata di tracciare il confine con l'Eritrea, come previsto dagli accordi di pace di Algeri che avevano concluso la guerra combattuta dai due paesi dal 1998 al 2000. Ma, all'inizio del 2005, prevaleva l'ottimismo per un paese che si stava riprendendo, una campagna elettorale che si preannunciava aperta e partecipata, i partiti dell'opposizione riuniti in due coalizioni dopo anni di dissidi, fratture e divisioni interne[6].

L'entusiasmo che ha accompagnato la preparazione delle elezioni fino al giorno del voto è stato bruscamente interrotto dalla gestione dei suoi seguiti. I risultati ufficiali sono stati pubblicati soltanto due mesi dopo la chiusura delle urne, sancendo la vittoria del governo uscente e suscitando le critiche della missione europea di monitoraggio elettorale che qualificava le elezioni come "not free and fair"[7]. E, soprattutto, scatenando le proteste dell'opposizione che rivendicava la vittoria e decideva di boicottare il parlamento e indire una serie di manifestazioni di protesta. Il governo reagiva con l'incarcerazione dei leader dell'opposizione, di alcuni giornalisti e rappresentanti di ong, con la detenzione arbitraria per diverse settimane di decine di migliaia di sospetti simpatizzanti dell'opposizione e con la repressione nel sangue di una manifestazione che provocava un centinaio di morti.

L'evoluzione della mia ricerca è, paradigmatica della parabola che ha interessato l'Etiopia negli ultimi anni. Originariamente nasce, infatti, dalla volontà di analizzare il processo di democratizzazione del paese, ed in particolare le dinamiche legate a quello che viene considerato uno dei suoi pilastri, il processo di decentramento politico ed amministrativo, frutto di una radicale riforma dell'assetto istituzionale dello stato in senso federale. Con il trascorrere del tempo e

---

[6] Cfr K. Berhanu, "Party Politics and Political Culture in Ethiopia", in M.A. Mohamed Salih (ed.), *African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance*, Londra, Pluto Press, 2002.

[7] Cfr. EU Election Observation Mission to Ethiopia, *Final Report*, 2005. http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/ethiopia/2005_final_report.pdf.

l'approfondimento dell'indagine, si è trasformata nella constatazione di una gestione del potere che negli ultimi anni è diventata progressivamente sempre più autoritaria. Rivelando da un lato forti elementi di continuità con i precedenti regimi, senza rinunciare, dall'altro, a richiamarsi ufficialmente ai principi di *good governance* e lotta alla povertà promossi dai donatori, che, in maniera più o meno diretta e consapevole, sostengono e legittimano questa operazione.

La parabola autoritaria dell'Etiopia interroga quindi profondamente gli strumenti della condizionalità democratica e i fondamenti dell'agenda della *good governance*, cui la presente ricerca intende offrire spunti per una critica "militante", secondo la lezione di Norberto Bobbio: "militante non vuol dire né partigiano né settario né devoto. E' il modo di filosofare di chi non se ne sta a guardare le cose dall'alto di una saggezza ossificata ma scende a studiare problemi concreti e solo dopo aver condotto la sua ricerca minuta e metodica, prende posizione"[8]. La comprensione dell'ambiguità della "zona grigia" in cui sembra essersi arenato il processo di liberalizzazione politica ed economica in corso in Etiopia e l'analisi del suo funzionamento concreto è infatti essenziale per calibrare meglio gli sforzi e l'assistenza messa in campo dalla comunità internazionale. A cominciare da un'analisi che integri gli strumenti analitici su cui si basa la cooperazione allo sviluppo e le ricerche che fino ad ora si sono interrogate sul carattere autoritario, repressivo e clientelare del governo di Meles, interpretandolo come deragliamento della transizione alla democrazia, o facendo ricorso ai concetti di cultura politica o neopatrimonialismo.

2. Una transizione perenne

La novità e l'unicità dell'esperimento del federalismo etnico in Etiopia e l'avvio del processo di decentramento amministrativo hanno alimentato, soprattutto nella fase iniziale di queste esperienze, delle analisi prevalentemente normative, concentrate sugli aspetti istituzionali del nuovo regime e sull'organizzazione e lo svolgimento di elezioni periodiche e multipartitiche. Così, da un lato, l'analisi della struttura federale e decentrata ha accolto con favore le novità istituzionali e

[8] N. Bobbio, *Politica e cultura*, (Nuova edizione, Introduzione e cura di Franco Sbarberi), Torino, Einaudi, p. 172, 2005.

costituzionali, considerate strumenti appropriati per favorire pluralismo, partecipazione e autonomia locale in un paese composto da una notevole varietà di gruppi etnici e nazionali[9].

L'esame delle differenti tornate elettorali che si sono succedute dalla caduta del *Derg*, ha portato invece ad un bilancio sostanzialmente negativo del processo di transizione che ha interessato il paese a partire dagli anni novanta. Dalle analisi che si rifanno alla scuola della "transitologia" sembrano infatti emergere pochi dubbi – e qualche discutibile certezza - sul deragliamento del processo di democratizzazione dell'Etiopia. Il regime etiopico viene considerato una democrazia "virtuale", in analogia con la maggior parte degli esperimenti di transizione democratica avviati e falliti in Africa negli anni novanta[10]: un giudizio sigillato dal fatto che, nelle classifiche di Freedom House, dal 1991 in poi l'Etiopia non riuscirà mai ad andare oltre la qualifica di paese soltanto "parzialmente libero".

Così, ripercorrendo la storia delle contestate tornate elettorali che si svolgono dal 1991 al 1995, nonché la controversa ed autoritaria gestione del Governo di transizione da parte dell'Ethiopian People Revolutionary Democratic Front (EPRDF), in virtù della sua supremazia militare, Terence Lyons – che è anche consigliere del gruppo dei paesi donatori per l'organizzazione delle elezioni del 1995 – denuncia quasi subito la chiusura del periodo di transizione, che "iniziato con una vivace pluralità di voci provenienti da varie organizzazioni politiche", si conclude senza troppe scosse con la netta egemonia dell'EPRDF e con lo smantellamento delle principali forze di opposizione[11]. Queste tesi sono documentate e rafforzate dai rapporti delle missioni internazionali di monitoraggio, e da quelle in merito alle violazioni dei diritti umani stilate del Dipartimento di Stato Americano o da ong come Amnesty International e Human Rights Watch[12].

Ciò non impedisce tuttavia ad altri studiosi – ed in particolare a quelli vicini all'amministrazione americana ed "organici" al suo progetto di diffusione e

---

[9] Si veda ad esempio J. Abbink, "Ethnicity and Constitutionalism in Contemporary Ethiopia", in *Journal of African Law*, 41(2), pp. 159-174, 1997; A. Abbay, "Diversity and State Building in Ethiopia", in *African Affairs*, 103(413), pp. 593-614(22) 2004

[10] R. A. Joseph, "Africa, 1990-1997: From Abertura to Closure", in *Journal of Democracy*, 9 (2), pp. 3-17, 1998

[11] T Lyons, "Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia", in *Journal of Modern African Studies*, 34(1), pp. 121-142,1996.

[12] Si veda ad esempio, HRW, "Clinton Administration Policy and Human Rights in Africa", *Human Rights Watch Report* 10 (March 1998): 10 1-A. http://www.hrw.org/legacy/reports/reports98/africa/africlin.htm

costruzione della democrazia nel mondo - di descrivere la transizione etiopica ricorrendo all'immagine della *success story*. E' questa la tesi che lo storico Paul Henze – dal 1977 consigliere per l'Etiopia di Zbignew Brzezinski, National Security Advisor durante la presidenza Carter – presenta sulle pagine del "Journal of Democracy"[13]. Henze descrive il regime guidato dall'EPRDF come democratico non solo da un punto di vista della struttura formale, ma anche per quanto riguarda lo spirito dei suoi dirigenti e la pratica di governo, anche sulla base della critica all'imposizione del modello e dei valori occidentali alle società africane, "le cui priorità in materia di riforme democratiche sarebbero maggiormente interessate al soddisfacimento dei bisogni materiali e dei diritti economici e sociali". Henze esprime un giudizio positivo in merito alla trasformazione ed al decentramento delle strutture amministrative, alla liberalizzazione dell'economia, della stampa e del dibattito politico. Riportando le osservazioni di una serie di visite sul terreno, conclude che "al momento, il nuovo sistema funziona" e rivolge aspre critiche all'opposizione – allineandosi alle tesi ufficiali dell'EPRDF – giudicandola "anti-democratica e priva di reale sostegno popolare"[14]. Nello stesso numero del "Journal of Democracy" in cui viene pubblicato il contributo di Henze, trovano spazio anche le aspre critiche suscitate dalle sue tesi. Richard Joseph stigmatizza il linguaggio e i termini utilizzati, paragonati alla "neolingua orwelliana" e l'interpretazione partigiana dei fatti, attraverso una presentazione acritica dell'EPRDF come alfiere della democrazia e la sbrigativa liquidazione dei suoi critici ed oppositori considerati "male informati o in mala fede"[15]. Analogamente, John Harbeson rimprovera ad Henze di aver tralasciato di guardare oltre la facciata democratica e federale proposta dall'EPRDF, dietro cui si cela un "regime burocratico e autoritario fondato sulla superiorità militare dell'EPRDF"[16].

Un apprezzamento più sfumato, e quindi una legittimazione internazionale più credibile e robusta, viene offerta l'anno successivo da Marina Ottaway, che, nel tentativo di applicare il dibattito scientifico all'individuazione di possibili priorità

---

[13] P. Henze, "Is Ethiopia Democratic? A political Success Story", in *Journal of Democracy*, 9.4, 39, pp. 40-54, 1998

[14] Critiche analoghe, anche se più bilanciate, ai partiti di opposizione all'EPRDF vengono mosse da S. Fullerton Joireman, in "Opposition Politics and Ethnicity in Ethiopia : We Will All Go Down Together" , in *The Journal of Modern African Studies*, 35 (3), pp. 387-407, 1997.

[15] R. A. Joseph, "Is Ethiopia Democratic? Oldspeak vs. Newspeak", in *Journal of Democracy*, 9.4, 39, pp. 55-61, 1998

[16] J. W. Harberson, "Is Ethiopia Democratic? A Bureaucratic Authoritarian Regime", in *Journal of Democracy*, 9(4), 39, pp. 62-68, 1998.

della politica estera africana degli Stati Uniti, qualifica Meles, insieme al presidente ugandese Yoweri Museveni ed a quello eritreo Isaias Afeworki, come migliore rappresentante dei *New African Leaders* "pronti ad affrontare le sfide dell'economia globale e del post-Guerra Fredda"[17]. Nonostante la cautela di Ottaway, che nell'introduzione del libro ricorda che Uganda, Etiopia ed Eritrea non sono paesi democratici, e i segnali di ricorso da parte dei nuovi leader ai vecchi sistemi della guerra, la formula finisce per offrire il fondamento scientifico e politico al sostegno da parte dell'amministrazione americana, che in quegli anni viene elaborato e sigillato dai viaggi africani del Segretario di Stato Madeleine Albright nel 1997 in Etiopia e Uganda nonché del Presidente Bill Clinton nel 1998 in Uganda, dove convoca anche Meles e Isaias[18].

Pur ammettendo che il loro progetto politico si discosta esplicitamente da quello della democrazia liberale proposto dai donatori, Ottaway presenta questi nuovi leader come sensibili ai problemi pratici e reali dei rispettivi paesi, innanzitutto quello della ricostruzione dello stato, e come i migliori interpreti delle esigenze di un cambiamento che "non significa necessariamente democrazia"[19]. Secondo Ottaway il problema non è tanto quello di qualificare come democratici questi paesi, quanto piuttosto capire se le riforme e il cambiamento da loro proposti possono gettare le basi per la transizione alla democrazia, attraverso l'accumulo di "capitale democratico". Da questo punto di vista, la via scelta dall'Etiopia per la transizione alla democrazia rappresenta secondo Ottaway il più complesso e controverso dei tre casi, per via dei rischi legati alla politicizzazione dell'etnia. Per quanto si discostino dal modello proposto dai donatori, Ottaway da per scontato il fatto che l'obiettivo finale dei nuovi leader sia comunque quello di arrivare alla democrazia di mercato, passando per un'altra strada.

In tutte queste interpretazioni sembra così prevalere una visione teleologica e normativa, che congela l'Etiopia in una transizione "prolungata"[20] che rischia tuttavia di diventare perenne. Il termine transizione diventa quasi sinonimo di cambiamento politico ed il suo scostamento dal modello occidentale lascia intravedere la minaccia

---

[17] M. Ottaway, *Africa's New Leaders. Democracy or State Reconstruction?*, op. cit. p. 1.
[18] D. Connell and F. Smyth, "Africa's New Bloc", *Foreign Affairs*, 77 (2), pp. 80-94, 1998. Nel 1997 il budget dell'amministrazione Clinton per aiuti militari non letali ad Eritrea, Etiopia ed Uganda per aiutare a respingere i ribelli sudanesi ammontava a 20 milioni di dollari (p. 87).
[19] M. Ottaway, *Africa's New Leaders. Democracy or State Reconstruction?*, op. cit, p. 12.
[20] Cfr J. W. Harbeson, "Ethiopia's extended transition", in *Journal of Democracy*, 16(4), pp. 143-158, 2005

incombente della crisi. Così ad esempio Terrence Lyons, a proposito delle elezioni del 2005, sostiene che in Etiopia è ancora in corso un "instabile processo di transizione, in seguito ad una vertiginosa serie di opportunità sperperate e strategie di cattiva fede da parte dei principali contendenti". La situazione nel gennaio 2006 viene descritta come "instabile e pericolosa" anche se il relativo successo dell'opposizione e il rinnovato impegno della comunità internazionale a condizionare al rispetto della *good governance* l'aumento degli aiuti promesso al vertice del G8 di Gleanagles, vengono interpretati come segnali positivi per "avviare l'Etiopia lungo un processo di transizione verso un futuro più stabile, prospero e democratico"[21].

3. La cultura politica etiopica e i suoi limiti

Alle analisi istituzionali o normative del processo di transizione etiopico, in anni più recenti si sono affiancate e contrapposte le ricerche incentrate sulle pratiche politiche e le relazioni di potere che soggiacciono al regime del federalismo etnico, con l'obiettivo di tracciarne un primo bilancio ad ormai più di dieci anni dalla sua introduzione[22]. Questi studi si sono concentrati in particolare sull'esercizio autoritario e clientelare del potere, attraverso la struttura gerarchica e centralizzata del partito al governo, che svuota di significato la facciata federale, decentralizzata e democratica del sistema[23]. Più che alla novità rappresentata dall'architettura federale, l'analisi si rivolge così alla continuità di pratiche e strumenti di controllo che l'EPRDF intrattiene con i governo che l'hanno preceduto[24]. Nonostante l'enfasi sul cambiamento e sulla modernizzazione del paese proposta da tutti i regimi che si sono succeduti alla sua guida, "le persone al potere continuerebbero infatti ad agire come gli ufficiali dell'Etiopia imperiale"[25].

---

[21] Ibid, p. 158

[22] Cfr D. Turton, (ed.), *Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Eastern African Studies, James Currey, Oxford, 2006.

[23] L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2002:2) 2002; S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance* Londra-NY, Zed Books, 2002.; E. J. Keller, "Etnhic federalism, fiscal reform, development and democracy in Ethiopia", in *African journal of political science*, 7 (1), pp. 21-50, 2002; S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*. Stockholm: Sida, 2003; P. Chaine, "Clientelism and Ethiopia's post 1991 decentralisation", *Journal of Modern African Studies*, 45(3), pp. 355-384, 2007.

[24] Cfr S. Planel, "Du centralisme a l'ethno-federalisme. La decentralisation conservatrice de l'Éthiopie", in *Afrique contemporaine*, no 221, p. 87-105, 2007

[25] E. Poluha, *The power of continuity. Ethiopia through the eyes of its children,* Stoccolma, Nordiska Afrikainstitutet, 2004.

Il fallimento della transizione democratica e la svolta autoritaria dell'EPRDF all'indomani delle elezioni del 2005, vengono così imputati da Jon Abbink all'influenza della cultura politica etiopica, intesa, sulla scia di Lucian Pye e Sidney Verba, come "l'insieme di valori, atteggiamenti, credenze e pratiche condivise dai membri di una comunità nei confronti della sfera politica" e alle sue conseguenze in termini di sviluppo politico[26]. Questa tradizione di continuità secondo Abbink rimonta addirittura alla dinastia Zagwe, che governò il nord del paese dal XI al XII secolo e si concretizza in

> "uno stile di governo gerarchico-autoritario, un intrinseco approccio top-down basato su una visione elitista dei bisogni del paese, e una negazione strutturale da parte dei detentori del potere di visioni opposte e di un dibattito pubblico sulle possibili alternative".[27]

Il rischio di un'eccessiva semplificazione viene colto da Sarah Vaughan e Kjetil Tronvoll, che preferiscono utilizzare il termine tra virgolette, sottolineando che il riferimento ad esso "non può che rappresentare una caricatura della diversità e della vitalità della cultura socio-politica dell'Etiopia"[28]. Di fronte a tale varietà, questi autori sostengono che il governo dello stato etiopico è da sempre associato alla tradizione abissina, o Amhara-Tigrina, la cui influenza sulle istituzioni politiche dello stato è stata di conseguenza maggiore e che può quindi essere considerata come il cuore della "cultura politica dell'Etiopia contemporanea", caratterizzata da "un'interpretazione gerarchica della società" e un rigido sistema di rispetto e sanzioni"[29].

Sulla base di questo ed altri contributi, i tratti che emergono come caratteristici della cultura politica abissina sono innanzitutto il culto della segretezza e del sotterfugio e la coltivazione delle tecniche della retorica e della manipolazione. Elementi ben sintetizzati nell'immagine "della cera e dell'oro", la formula con cui viene indicata la forma di versi preferita dalla cultura amhara. Si tratta di una composizione costituita su un doppio significato delle parole: quello apparente e

---

[26] Sulla scia di L. W. Pye e S. Verba (eds), *Political culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton 1965.

[27] J. Abbink, "Interpreting Ethiopian Elections in their context. A reply to Tobias Hagmann" *African Affairs,*105(421), pp. 613-620, 2006. Cfr anche S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, op cit, pp. 31-4; K. Berhanu "Party Politics and Political Culture in Ethiopia", in M. Salih (ed.), *African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance*, London, Pluto Press, 2002

[28] S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, op cit

[29] Ibid, p. 32

figurativo, ovvero la cera, e quello sottointeso ma reale, corrispondente all'oro[30]. Con particolare riferimento al caso del Tigray People Liberation Front (TPLF), John Young sottolinea come la tendenza a giustificare la segretezza del potere ed a leggere nella trasparenza i segni dell'ingenuità viene ulteriormente rafforzata dalla clandestinità obbligatoria durante la lunga guerra civile[31].

In secondo luogo, la socializzazione in famiglia e a scuola, rafforzata dagli insegnamenti della Chiesa Ortodossa, trasmetterebbe un rigido senso della gerarchia. Reidulf Molvaer osserva ad esempio come fin da piccoli i ragazzi amhara vengono educati ad essere silenziosi in presenza degli adulti[32], mentre Donald Levine considera il nucleo famigliare amhara "non tanto una vera e propria famiglia, quanto piuttosto un insieme verticale di status e ruoli". Attraverso l'interazione sociale ad ognuno viene così insegnato il rispetto del posto che gli è assegnato nella gerarchia della società, ed è trasmessa l'idea di superiorità dei maschi sulle femmine e degli anziani sui giovani[33]. In maniera più critica e problematica Eva Poluha dimostra come attraverso la scuola e la socializzazione, ai ragazzi è tramandata l'idea di una società ordinata gerarchicamente e vengono proposti determinati schemi culturali e gerarchie sociali che perpetuano sistemi organizzativi autoritari, fatti rispettare attraverso un sistema complesso, rigido ma invisibile, di sanzioni collettive[34].

Una terza componente della "cultura politica etiopica" è rappresentata dal patriottismo, che tende a sfociare nell'isolazionismo e nella chiusura all'influenza esterni, e dal settarismo. Tra le principali conseguenze politiche di queste tendenze, vi è quella della polarizzazione del dibattito, per cui governo e opposizione non comunicano *con* l'altra parte ma piuttosto *contro*, in virtù di una visione della lotta politica e del potere come gioco a somma zero – un "bottino indivisibile da tenersi

---

[30] L'immagine è sviluppata a partire dal lavoro dell'orafo, che utilizza uno stampo di terracotta modellato attorno ad una forma di cera, per poi versarci l'oro fuso. Cfr D. N. Levine, *Wax and Gold: Tradition and Innovation in Ethiopian Culture*, op.cit..

[31] J. Young, "Regionalism and democracy in Ethiopia" in *Third World Quarterly,* 19 (2), 191-204(14), 1998, p. 202

[32] Cfr. R. K. Molvaer, *Socialization and Social Control in Ethiopia*, Wiesbaden, Harrasowitz Verlag, 1995.

[33] D. N. Levine, *Greater Ethiopia: The Evolution of a Multiethnic Society*. Chicago, University of Chicago Press, 1974.

[34] E. Poluha, *The power of continuity. Ethiopia through the eyes of its children*, op.cit.

stretto"[35] - che si traduce in una lunga storia di conflitti armati, ma anche in un ricco repertorio di insulti verbali a cui si ricorre in ogni sezione della società[36].

Il concetto di cultura politica è stato oggetto di critiche e rielaborazioni successive[37] e anche nella sua applicazione all'Etiopia rivela diversi limiti. In primo luogo, offre un'interpretazione della politica del paese che Tobias Hagman, criticandone l'uso fatto da Abbink, definisce "primordialista", in quanto non specifica se questa cultura appartenga alla società o allo stato, e non riflette adeguatamente la varietà culturale, religiosa ed etnica del paese, o anche soltanto la molteplicità di interessi e repertori politici che animano la coalizione dell'EPRDF[38]. La cultura politica etiopica sembrerebbe infatti coincidere con la nozione di "cultura politica Amhara", che Donald Levine tratteggia nel 1965[39]. Si tratta però di un'idea riecheggiata in quella che Cristopher Clapham definisce la "*great tradition*: un credo teleologico nella gloriosa continuità dello stato e della civiltà dell'Etiopia Cristiano-ortodossa degli altipiani" che ha come principale limite quello di trascurare "la storicamente molto variabile territorialità dello stato e la grande varietà di differenti soluzioni politiche che vi hanno coesistito". E che, al tempo stesso, rappresenta soltanto una delle modalità possibili attraverso cui interpretare e narrare la storia dell'Etiopia[40].

Nella visione di Abbink questa cultura caratterizza invece "l'arena politica sovrastante", contrapponendosi a quella che viene definita la "cultura politica del livello locale", fondata su idee di "giustizia, ricerca del consenso, mediazione delle comunità e libertà di parola"[41]. Questa cultura viene attribuita a tutti i cittadini ordinari e ai nuovi partiti d'opposizione, ricalcando tuttavia la visione della dicotomia – spesso artificiale[42] - tra governo e società civile che ispira tradizionalmente anche le politiche di *good governance* promosse dai donatori. L'artificiosità di questa

---

[35] J. Abbink, "Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath", in *African Affairs*, 105/419, p. 173-199, 2006, p. 177.
[36] R. K. Molvaer, *Socialization and Social Control in Ethiopia*, op. cit., p. 325.
[37] Cfr. R.W. Wilson, *Compliance Ideologies. Rethinking Political Culture*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
[38] T. Hagmann, "Ethiopian Political Culture Strikes Back: A rejoinder to J.Abbink", in *African Affairs*, 105/421, pp. 605-612, 2006.
[39] Cfr D. N. Levine, "Ethiopia: identity, authority and realism", in L. W. Pye e S. Verba (eds), *Political culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton 1965. Pp. 245-81.
[40] C. Clapham, "Rewriting Ethiopian History", in *Annales d'Ethiopie*, Vol. XVIII, Centre Français des Etudes Ethiopiennes, 2002, p. 41.
[41] J. Abbink, "Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath", op. cit.
[42] Cfr J. F. Bayart e A. Mbembe, *Le Politique par les bas en Afrique Noire. Contribution à une problématique de la démocratie,* Paris, Karthala, 1992

distinzione emerge anche dalle analisi di Eva Poluha[43] sul sistema di valori che permea l'intera società e che viene trasmesso attraverso la socializzazione a scuola e in famiglia, così come dalle osservazioni di Renè Lefort in merito al comportamento elettorale delle masse rurali per cui "l'idea di una pacifica competizione democratica ed elettorale è inconcepibile"[44].

In secondo luogo, queste letture – in voga non solo in alcuni ambienti accademici ma ricorrenti anche nelle interpretazioni fornite dagli addetti ai lavori della cooperazione allo sviluppo – forniscono suggestive, ma in alcuni casi troppo comode, analisi in termini di continuità nell'esercizio autoritario e centralizzato del potere, rischiando, come notato da Tobias Hagmann[45], di scivolare in interpretazioni teleologiche della storia e dell'evoluzione politica del paese, negandogli di fatto ogni possibilità di evoluzione democratica. Le strategie degli attori, e la loro capacità di modellare ed influenzare il contesto in cui operano, passano in secondo piano. In realtà, rappresentano ad esempio la chiave del successo del TPLF durante la guerra civile, come dimostrato da John Young[46]. Nel caso della rivolta del TPLF, ma anche della stessa rivoluzione del Derg - che non è imposta dall'alto ma risponde a pressioni dal basso, come osserva Clapham[47] - è infatti difficile rintracciare l'apatia o la riverenza nei confronti del potere autoritario che vengono spesso presentati come tratti salienti della cultura politica etiopica. Queste letture non permettono inoltre di rendere conto della continua evoluzione del ruolo delle donne, sulla base di un processo iniziato dal Derg e proseguito anche dopo il 1991. Il loro status viene promosso durante la lotta armata dal TPLF stesso, attraverso la loro attiva partecipazione alla lotta armata[48]; e su quella scia continua anche oggi, seppure in maniera meno eclatante, come sottolineato da alcuni studi di antropologia, grazie all'aumento dell'istruzione femminile. L'influenza del potere patriarcale si è ridotta,

---

[43] Cfr E. Poluha, "Learning political behaviour. Peasant-State relations in Ethiopia", in E. Poluha and M. Rosendhal, *Contesting "Good" Governance. Crosscultural Perspectives on Representation, Accountability and Public Space*, London, Routledge/Curzon, 2003.

[44] R. Lefort, "Powers -mengist- and peasants in rural Ethiopia : the May 2005 elections", *Journal of Modern African Studies*, 45, 2, pp. 253–273, 2007.

[45] T. Hagmann, "Ethiopian Political Culture Strikes Back: A rejoinder to J.Abbink", op.cit.

[46] J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991* (African Studies: No 91) NewYork, Cambridge University Press, 1997

[47] C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1988, p. 43.

[48] Cfr. J. Hammond (ed.), *Sweeter than Honey: Testimonies of Tigrean Women*, Oxford, Third World First, 1989.

anche se permangono meccanismi istituzionalizzati di esclusione, sfruttamento e dominio nelle relazioni tra uomini, donne e ragazzi [49].

Un terzo limite di queste analisi è il rischio di interpretazioni monolitiche che non tengono conto dell'inserzione dell'Etiopia nel sistema internazionale e degli effetti che ciò produce in termini di sviluppi politici originali, come ad esempio l'influenza del marxismo-leninismo sul movimento studentesco negli anni settanta, che darà origine sia alla rivoluzione del Derg che ai 17 anni di lotta armata negli altopiani del Nord.

Infine, lungi dal descriverne esclusivamente la natura, quello sulla cultura politica etiopica è uno dei discorsi che influenza l'azione politica e contribuisce attivamente a plasmarne identità, immaginari e discorsi. Come ad esempio accade nel ricorso al mito dell'indipendenza e dell'originalità etiopiche per neutralizzare le minacce e gli interventi esterni, dal tentativo dei Gesuiti di convertire al Cattolicesimo agli aggiustamenti strutturali che il Fondo Monetario Internazionale cerca di imporre. All'idea di cultura politica viene infatti fatto anche un ricorso strumentale non solo per spiegare, ma anche per giustificare o stigmatizzare la gestione del potere da parte del governo e i risultati limitati in materia di democrazia. Da un lato i sostenitori del partito al potere, l'Ethiopian People Revolutionary Democratic Front (EPRDF) sottolineano la difficoltà di promuovere la democrazia e il cambiamento in una società descritta come autocratica e conservatrice, e l'idea che il loro progetto si discosti radicalmente da questa tradizione è contenuto nella stessa formulazione del suo ideale politico, la "revolutionary democracy", per la cui piena realizzazione saranno necessari ancora diversi anni. Come spiegato da Solomon Inquai, membro del comitato centrale del TPLF,

> "stiamo ancora imparando attraverso la pratica. Anche apprezzando la vera essenza della democrazia, non è facile. Abbiamo centri di formazione, anche nelle campagne, per iniziare la popolazione a questi nuovi concetti. Ma anche l'esperienza dei *baitos* ci dice che non è un compito facile: all'inizio le persone si attendevano che i capi venissero nominati dal'alto. Ma piano piano, scoprivano che potevano eleggere e rimuovere i loro capi. La lotta nelle città è stata troppo breve per introdurre questo

49 Cfr P. Bevan, A. Pankurst, *Power Structures and Agency in Rural Ethiopia. Development Lessons from Four Community Case Studies*, Paper prepared for the Empowerment Team in the World Bank Poverty Reduction Group, Addis Abeba, 31 luglio 2007

sistema anche nelle aree urbane. Non abbiamo portato questo sistema nelle aree urbane perché la transizione è stata troppo rapida"[50].

Dall'altra, alcuni oppositori di etnia oromo sottolineano la differenza delle culture dei popoli del sud rispetto alla tradizione autoritaria propria della "cultura politica abissina" descritta da Levine, appoggiandosi sulla sua descrizione – abbastanza criticata – della cultura oromo, come "antitesi" di quella amhara e fondata su un sistema egualitario e solidaristico[51]. Così ad esempio secondo Merera Gudina, professore all'Addis Ababa University e leader di uno dei partiti d'opposizione, l'Oromo National Congress, una delle principali conseguenze dell'espansione dell'Impero etiopico verso sud alla fine del XIX secolo è stata che

> "la cultura politica autoritaria, sviluppatasi da secoli nel Nord, fu promossa come cultura ed ideologia unitarie. L'introduzione della cultura autoritaria nel Sud minò le basi della cultura più egalitaria delle popolazioni meridionali, come il sistema socio-politico *Gada* degli Oromo e impose la cultura settentrionale attraverso il sistema dei *neftegna* (…)[52].

Si tratta di un'interpretazione contestata ad esempio da Kassahun Berhanu, che – pur senza risparmiare critiche all'EPRDF – sottolinea invece come la tradizionale cultura politica etiopica influenza – e mina l'efficacia – anche l'azione dei partiti di opposizione. Questa include infatti

> "la coltivazione di rancori personali contro la critica costruttiva (interna ed esterna), lo scoraggiare l'esposizione di punti di vista divergenti nel dibattito e nello scambio franco, lo sminuire l'attiva partecipazione dei membri e della base nel processo decisionale in merito ad importanti questioni dell'organizzazione del partito"[53].

---

[50] Intervista, Dr. Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, Addis Abeba, luglio 2008.
[51] Cfr D. N. Levine, *Greater Ethiopia: The Evolution of a Multiethnic Society*, op.cit.
[52] M. Gudina, *Ethiopia. Competing ethnic nationalisms and the quest for democracy, 1960-2000*, N.P Shaker Publishing, 2003, p. 144. Per una descrizione del sistema Gada, ed un'altrettanta stereotipata opposizione tra cultura democratica Oromo e cultura gerarchica ed autoritaria Abissina, cfr A. Legesse, *Oromo Democracy. An indigenous African Political System*, Trenton e Asmara, The Red Sea Press, 2000.
[53] K. Berhanu "Party Politics and Political Culture in Ethiopia", in M. Salih (ed.), *African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance*, London, Pluto Press, 2002, p. 145.

4. La chiave neopatrimoniale

Diversi autori sottolineano inoltre come la cultura politica etiopica sarebbe all'origine del sistema clientelare costruito dall'EPRDF e ricorrono per interpretarlo alla nozione di neopatrimonialismo, che sintetizza, secondo la definizione di Jean-François Medard, la diffusa combinazione di istituzioni moderne e logica patrimoniale[54]. Ad esempio, secondo Eva Poluha in tutti i regimi che si sono succeduti nel paese, i rapporto sviluppatisi da un lato tra governanti e funzionari pubblici, e dall'altro tra la burocrazia e la popolazione, sono contraddistinti da una relazione di tipo patrono-cliente[55].

Anche Jon Abbink abbina all'idea di "cultura politica etiopica" il paradigma neopatrimoniale per rendere conto della svolta autoritaria che si è manifestata all'indomani delle elezioni del 2005. Questi eventi avrebbero infatti segnato un riemergere, o meglio portato alla luce e rivelato alla comunità internazionale, le politiche di tipo neopatrimoniale su cui si fonda l'esercizio del potere in Etiopia. Questi meccanismi, sebbene in atto fin dall'instaurazione del sistema federale, non erano stati colti dalle analisi precedenti che si erano soffermate esclusivamente sugli aspetti istituzionali[56]. Uno degli elementi cardine del funzionamento di questo sistema, viene invece individuato da Abbink nell'esercizio personalistico del potere, per cui le decisioni politiche più rilevanti vengono prese in cerchie ristrette ed informali legate da un rapporto di fiducia personale con il primo ministro Meles. Che, nella tipologia delle figure autoritarie identificata da Jackson e Rosberg, potrebbe rientrate nella figura dell'autocrate, "più simile ad un monarca assoluto che dirige, comanda e amministra il partito unico, l'apparato statale"[57]. La struttura gerarchica e capillare del partito, che si sovrappone a quella della pubblica amministrazione, viene infatti considerata la "rodata macchina politica" attraverso cui le pratiche clientelari sono promosse e moltiplicate a livello locale.

---

[54] Cfr J-F. Médard, "L'Etat neo-patrimonial en Afrique Noire" in, J-F. Médard (ed.), *Etats d'Afrique Noire: formation, mechanismes et crises*, Parigi, Karthala, 1991.
[55] E. Poluha, *The power of continuity. Ethiopia through the eyes of its children* op. cit. p. 188.
[56] J. Abbink, "Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath", op. cit.
[57] R.H. Jackson e C.G. Rosberg, *Personal rule in Black Africa*: *Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant.*, Berkley, University of California Press,1982 1982.

Le riforme legate al decentramento amministrativo vengono analizzate nel dettaglio alla luce del paradigma neopatrimoniale da Paulos Chaine, che sottolinea come le pratiche clientelari svuotano il potenziale di democrazia e pluralismo del processo di decentramento[58].

In particolare Chaine analizza tre degli elementi del clientelismo individuati da Lemarchand e Clapham[59], che ricorrono nel caso etiopico: la forte disuguaglianza e le differenze di potere tra i partiti politici centrali e regionali; la volontà del governo centrale (il patrono) di non dare l'impressione di na distribuzione irregolare e faziosa delle risorse tra i vari governi regionali (i clienti); la persistenza, accanto ai canali ufficiali, di una rete tradizionale e ufficiosa attraverso cui viene mantenuto il sistema di *patronage*. La combinazione di questi elementi mina alla base la devoluzione del potere reale ai governi regionali. Secondo Chaine, infatti, le relazioni interne alla coalizione dell'EPRDF mostrano come la classe dirigente federale domini la scena politica etiope regionale e locale attraverso il controllo dei partiti membri ed affiliati: l'evoluzione di questi ultimi non avviene infatti sulla base di processi regionali, ma segue le direttive emanate dal livello centrale.

Il paradigma neopatrimoniale viene considerato necessario ma non sufficiente a spiegare i sistemi politici africani dallo stesso Abbink[60]. Esso infatti non consente di inserire nell'analisi una serie di elementi che restano di fondamentale importanza ai fini di una descrizione più precisa e una comprensione più profonda del contesto etiopico: l'influenza dell'ideologia a cui si ispira la classe dirigente; il peso e i meccanismi di funzionamento di una burocrazia professionalizzata caratterizzata da identità e tradizioni profondamente consolidate; l'interazione con il sistema internazionale ed in particolare il dialogo con la comunità dei donatori.

Inoltre, le interpretazioni in chiave neopatrimoniale del caso etiopico tendono a fornire un'immagine univoca delle relazioni tra cliente e patrono, oscurandone l'instabilità e l'incertezza determinate delle costanti spinte e ambizioni di ascesa

---

[58] P. Chaine, *What One Hand Give, the Other Hand take Away. Ethiopia's post-1991 decentralisation reform under neo-patrimonialsim*, Maastricht, Shaker Publishing, 2007; P. Chaine, "Clientelism and Ethiopia's post-1991 decentralisation", op.cit.

[59] Cfr. C. Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*, Londra, Frances Pinter, 1982.

[60] Cfr J. Abbink, « Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath", op. cit.

sociale descritte invece ad esempio da Eva Polhua[61]. Queste analisi oscurano così la vivace dialettica e la continua negoziazione che caratterizza la relazione tra governo federale ed *élites* locali che ad esempio Tobias Hagmann documenta in maniera approfondita a proposito della regione Somali.[62]. E sottovalutano inoltre la precarietà e l'insicurezza del patto clientelare tra funzionari pubblici e popolazione locale, legata alla scarsità di risorse e all'inefficacia nella fornitura di servizi sociali che emerge tra le righe della mole di letteratura grigia prodotta dall'apparato internazionale dello sviluppo[63].

5. Una problematica termidoriana

Nella polemica che li oppone in merito all'interpretazione delle elezioni nazionali del 2005, Jon Abbink e Tobias Hagmann sembrano convergere sulla considerazione del carattere indeterminato dei concetti di neopatrimonialismo e cultura politica e sulla necessità di "contestualizzarli, raffinarli ed operazionalizzarli" per dotarli di una validità euristica[64]. Al fine di procedere in questa direzione, la presente ricerca intende condividere ed applicare all'Etiopia, la problematica propria di quelle che Jean-François Bayart, ispirandosi alla traiettoria della Rivoluzione Francese, definisce "situazioni termidoriane"[65]: un paradigma interpretativo per analizzare in chiave comparata i processi di liberalizzazione politica ed economica di stati neo-comunisti come Cina, Russia, Vietnam, Cambogia, nel suo duplice rapporto alla globalizzazione neo-liberale e alla storicità di ciascuna delle situazioni nazionali, accumunate da un passato socialista originato da un episodio rivoluzionario e dotate al tempo stesso di specifiche economie politiche e morali. Analogamente al Termidoro francese (1794-1799), in questi paesi la rivoluzione viene

[61] E. Poluha, *The power of continuity. Ethiopia through the eyes of its children*, op.cit.
[62] T. Hagmann le documenta ad esempio in maniera approfondita nel contesto della regione Somali.
[63] Adottando la formula proposta da Massimo Tommasoli, il riferimento è a "l'insieme articolato di istituzioni dotato di specifici valori, norme, procedure, linguaggi e tecniche di analisi" prodotto dall'azione nel campo di sviluppo e costituito da "organismi internazionali, agenzie governative di cooperazione bilaterale, organismi non governativi, istituzioni nazionali di pianificazione dello sviluppo, amministrazioni locali, centri di ricerca, fondazioni, università e professionisti appartenenti a comunità epistemiche. M. Tommasoli, *Lo sviluppo partecipativo. Analisi sociale e logiche di pianificazione*, Roma, Carocci, 2002, pp. 21-28.
[64] J. Abbink, "Interpreting Ethiopian Elections in their context. A reply to Tobias Hagmann",op. cit. p. 613; T. Hagman, "Ethiopian Political Culture Strikes Back: A rejoinder to J.Abbink", op. cit. p. 607
[65] J-F.Bayart, *Le concept de situation thermidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique*, CERI-Sciences Po, Questions de Recherche / Research in Question, N° 24, Marzo 2008.

istituzionalizzata attraverso il consolidamento di un'*élite* rivoluzionaria in classe politica professionalizzata e la sua trasformazione in classe dominante grazie all'accumulazione primitiva di capitale resa possibile da un'ambigua inserzione nell'economia mondo.

Adottando la prospettiva della *sociologie historique du politique*[66], la ricerca si propone dunque di analizzare la formazione dello stato nell'Etiopia contemporanea[67], alla luce del percorso politico ed ideologico della sua classe dirigente e della sua inserzione nell'economia mondo. L'obiettivo è quello di comprendere attraverso quali dinamiche e con quali risultati, *un'élite* di rivoluzionari, professionalizzatasi in classe dirigente, aderisce al modello della democrazia liberale e all'agenda della *good governance* promosse dai paesi donatori e dalle agenzie di cooperazione allo sviluppo.

L'adozione di questa prospettiva, attraverso il riconoscimento della storicità propria di ogni situazione termidoriana, permette innanzitutto di relativizzare il peso della "cultura politica etiopica", evitando spiegazioni di tipo culturalistico che attribuiscono il fallimento della transizione al carattere immutabile di questa. L'accento sulla contingenza propria dell'idea di "situazione" aiuta inoltre a cogliere la specificità del repertorio politico dell'elite dominante, mettendo in risalto sia l'influenza del vissuto rivoluzionario che le pratiche di appropriazione e ibridazione dei concetti e delle tematiche che costituiscono il *leit motiv* della globalizzazione neoliberale. E al tempo stesso autorizza ad analizzare gli effetti di questa appropriazione sulla trasformazione dell'economia morale dei cittadini etiopici, come ad esempio l'ethos democratico che si registra nel comportamento elettorale urbano in occasione delle elezioni del 2005, sintomatico dell'aspirazione all'inserimento nella modernità globale stimolata dall'aumento del tasso d'istruzione, dalla fruizione di media internazionali e dall'influenza della diaspora [68].

L'analisi della formazione della classe dominante permette anche di integrare le letture neopatrimoniali in un quadro che sottolinea l'importanza dell'ideologia, ma

---

[66] J-F. Bayart,. "Comparer par le bas" e "Comparing from below", *Sociétés politiques comparées,* 1, janvier 2008, www.fasopo.org

[67] Rifacendosi alla distinzione tra "costruzione" e "formazione" dello stato proposta da Bruce Barman e John Lonsdale, che considerano la seconda "un processo storico in gran parte involontario e contraddittorio di conflitti, negoziazioni e compromessi tra differenti gruppi". B. Berman e J. Lonsdale, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*, James Currey, Eastern African Studies, p. 5, 1992.

[68] B. Tamru, « Le rôle du vote urbain dans les élections éthiopiennes de 2005 », in *Afrique contemporaine*, no 216, 2005/4, pp.. 183-202, 2005

soprattutto i risultati e le conseguenze pratiche dell'enunciazione[69] di questo "apparato concettuale". Attraverso la descrizione del processo di professionalizzazione in classe dirigente, è inoltre possibile interrogarsi sull'ambigua relazione tra il potere politico e quello burocratico, mentre l'analisi di questa traiettoria alla luce del suo inserimento dell'economia globale autorizza a far entrare in scena la dimensione internazionale, che nelle spiegazioni culturaliste o neopatrimoniali resta invece relegata dietro le quinte.

Il postulato del "riconoscimento dell'indipendenza e dell'inerzia del sociale"[70] da parte della classe politica termidoriana, permette infine di impostare in maniera critica l'analisi delle relazioni tra governo e società, mettendo in evidenza il carattere inevitabilmente incompleto di ogni forma di potere e controllo e verificando la capacità dell'*élite* di elaborare il discorso egemonico.

L'intenzione di questo percorso non è quello di proporre una nuova tipologia in cui inscrivere la turbolenta "transizione etiopica alla democrazia", quanto piuttosto quello di applicare una modalità di ragionamento che permetta di cogliere la specificità del processo e affinarne la comprensione, facendo emergere nuovi elementi o osservandoli sotto una luce nuova. In altre parole, rifiutando le letture normative o teleologiche, si tratta di chiarire le modalità concrete di funzionamento di uno di quei regimi che affolla la "zona grigia"[71] delle "democrazie incomplete", dei regimi ibridi o semi-autoritari in cui sembra essersi arenata l'onda africana della democratizzazione, interpretando l'universalizzazione del modello democratico alla luce della sua storicità e della sua declinazione in un territorio specifico.

Sulla base di queste considerazioni, la tesi si articola in quattro capitoli che si propongono di ricostruire la traiettoria termidoriana ed analizzarla alla luce dell'interazione tra le diverse scale – locale, nazionale e globale – e i differenti territori in cui si articola il processo di formazione dello stato etiopico. Il primo capitolo analizza l'influenza della lotta di liberazione armata (1974-1991) sul bagaglio ideologico e sul repertorio di strategie e tecniche politiche dell'élite rivoluzionaria del TPLF. Il secondo capitolo, concentrandosi principalmente sull'arco

[69] J. F. Bayart , « L'énonciation du politique », in *Revue française de science politique*, 35 (3), pp. 343 – 373. 1985.
[70] J-F. Bayart, *Le concept de situation thermidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique*, op. cit.
[71] G. Carbone, *L'Africa. Gli stati, la politica, i conflitti*, Bologna, Il Mulino, p. 202, 2005.

temporale del cosiddetto "periodo di transizione" (1991-1995) esamina le dinamiche con cui il TPLF, attraverso la coalizione dell'EPRDF, istituzionalizza i fondamenti della rivoluzione disegnando per lo stato un nuovo assetto federale e opta autonomamente per un'adesione dialettica al modello della democrazia liberale promosso dalla comunità internazionale. Nel terzo capitolo viene descritto l'inserimento nell'economia mondo attraverso la captazione ed il controllo della rendita degli aiuti, e l'appropriazione e ibridazione del repertorio politico della lotta alla povertà e della *good governance* proposti dall'apparato internazionale dello sviluppo. Infine il quarto capitolo descrive i meccanismi di funzionamento concreto, così come i limiti, del disegno di controllo ed inquadramento della popolazione portato avanti dal governo etiopico in nome della *good governance*, a partire dall'analisi delle dinamiche del decentramento amministrativo in corso nel paese.

6. Metodologia: decifrare l'ambiguità

La scelta dell'approccio della *sociologie historique du politique* ed in particolare del paradigma della "situazione termidoriana" è essa stessa frutto di una "situazione" personale, intesa come "l'insieme delle relazioni concrete che determinano l'azione dell'essere umano in un momento dato della sua storia"[72]. L'insoddisfazione per aver sperimentato sul terreno, attraverso l'esperienza lavorativa, i limiti dell'approccio della transitologia e dell'applicazione all'Etiopia delle sue ricette in materia di decentramento, società civile e *good governance*, mi ha spinto ad intraprendere un dottorato di ricerca per approfondire l'analisi. L'incontro all'Università di Torino con Jean-François Bayart mi ha offerto l'occasione di familiarizzare con un approccio alternativo allo studio delle società politiche africane, che la fiducia di Alfio Mastropaolo mi ha permesso di testare attraverso lunghi periodi di soggiorno e ricerca sul terreno.

Lo spirito di questa tesi accoglie così l'invito rivolto da Bayart, attraverso le parole di Giovanni Levi, ad interpretare la politica comparata come "condivisione di interrogativi in merito all'esercizio del potere" più di risposte in termini di tipologie, classificazioni e relazioni causali[73]. E, accogliendone l'invito, ne ho anche svaligiato

[72] J-F. Bayart, *Le concept de situation thermidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique*, op. cit., p. 64.
[73] Cfr J. F. Bayart,. "Comparer par le bas", op. cit.

la cassetta degli attrezzi, attingendo agli studi su altre situazioni termidoriane come l'Iran o la Cambogia prodotti in seno al Fond d'Analyse de Sociétes Politiques (FASOPO).

In particolare, le analisi di Béatrice Hibou sulla Tunisia sono state fonte di ispirazione e riferimento metodologico per precisare le coordinate della modalità di governo autoritaria, paternalista e volontarista che sembra accomunare il regime etiopico a quello tunisino, e per imparare a cogliere ed interpretare "l'intimità" delle relazioni tra donatori e governo etiopico ed il significato politico dei loro meccanismi tecnici[74].

Per sottolineare la banalità dell'Africa, oltre agli studi sulle alterne vicende della democrazia nel continente, ho frequentato le analisi del clientelismo in Italia ed altri paesi europei, lasciandomi ispirare dai lavori del classici, ed in particolare dalla teoria di Norberto Bobbio sulla democrazia e sulle promesse che non ha mantenuto[75], dalle analisi gramsciane sull'egemonia (che nel caso di una situazione termidoriana ispira sia l'azione dei rivoluzionari che l'interpretazione di chi la studia) e dai lavori di Max Weber sulla burocrazia e il potere.

Per quanto riguarda in particolare la letteratura sull'Etiopia, accanto alle analisi ormai classiche della formazione dello stato di Donald Levine, Cristopher Clapham e John Markakis, ho attinto alle analisi del rapporto tra etnicità e potere nell'Etiopia federale prodotte da Sarah Vaughan ed alla fondamentale ricostruzione della storia del TPLF ad opera di John Young. Per comprendere i numerosi volti assunti dal potere centrale nelle varie periferie del paese, così come i contorni sfumati delle dicotomie moderno/tradizionale, stato/società civile, nazionale/locale e le continue transazioni esistenti tra queste categorie ho ritenuto utile frequentare le ricerche antropologiche di Jon Abbink, Donald Donham e Wendy James, per citarne solo alcune.

Per analizzare una "zona grigia" della democrazia, ho inoltre fatto ampio riferimento alle analisi della "letteratura grigia" che raccoglie il sapere esoterico delle organizzazioni internazionali. Il colore grigio ben si adatta a questi documenti nel caso dell'Etiopia, a cominciare dall'opacità e dall'ambiguità della loro forma. La

---

[74] B. Hibou, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Parigi, Editions La Découverte, 2006.

[75] Cfr N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984
Per una ricostruzione della teoria della democrazia di Bobbio, Cfr anche Piero Meaglia, *Bobbio e la democrazia. Le regole del gioco*, San Domenico di Fiesole (FI), Edizioni Cultura della Pace, 1994.

maggior parte di questi testi, così come di quelli ufficiali del governo etiopico, circola su internet sotto forma di documenti in formato Word, di cui magari esistono più versioni e di cui non sempre è chiaro lo status giuridico o la qualità – nel caso di documenti governativi - della traduzione dall'Amarico. Anche perché diversi studi e rapporti vengono commissionati, realizzati per poi esser dimenticati nel limbo di qualche scaffale o *hard disk*. Ciò dipende in alcuni rari casi dalla "scomodità" dell'analisi che urta qualche sensibilità governativa o, più banalmente, dalla sciatteria della burocrazia

Per comprendere i meccanismi dell'ambiguità e districarmi in un contesto di chiusura ho adottato in prima persona un registro d'ambiguità, attraverso un'etnografia dei programmi di sviluppo che osservavo mentre vi partecipavo attivamente. La difficoltà della ricerca sul terreno in Etiopia, soprattutto in merito a tematiche politiche nel contesto della reazione autoritaria e intimidatoria da parte del governo all'indomani delle elezioni nazionali del 2005, mi ha imposto di adottare in prima persona un registro dell'ambiguità, sfruttando innanzitutto le occasioni di incontri e colloqui informali. Ma anche sovrapponendo lo sguardo del ricercatore al ruolo di operatore dello sviluppo e sfruttando i canali della cooperazione istituzionale, sia per un'analisi partecipata dell'interazione tra il governo etiopico e la comunità internazionale, che come porta di entrata per avere acceso a funzionari locali e nazionali. Una sovrapposizione che non ha alterato i risultati della ricerca, ma che al massimo ha ritardato la fine della tesi.

La metodologia di raccolta dati sul campo ha visto quindi l'uso di interviste individuali semi-strutturate, riviste a seconda del profilo dell'intervistato, con raccolta di appunti scritti; la lista dei contatti è stata elaborata, cercando di identificare personaggi di rilievo e con l'attenzione a rappresentare una pluralità di voci. Dopo l'elaborazione di una prima lista, si è cercato di ampliarla nel corso della ricerca, sfruttando anche la metodologia *snowball*, chiedendo cioè agli intervistati ulteriori contatti su persone che loro ritenevano rilevanti ai fini dello studio, fino a quando i contatti non si sono ripetuti. Le interviste si sono svolte in due periodi: tra gennaio e agosto 2006 ad Addis Abeba e nelle zone di Arsi e Bale, nella regione Oromia; tra novembre 2007 e luglio 2008 ad Addis Abeba e in Tigray (Axum, Adwa, Mekelle). Inizialmente, si era scelto di raccogliere i dati attraverso delle registrazioni audio, ma in seguito se ne è abbandonato l'uso perché nel contesto del clima repressivo ed intimidatorio che si respira negli ultimi anni in Etiopia, ciò sembrava potenzialmente

"inibire" gli interlocutori, che in diversi casi avevano apertamente chiesto di non essere registrati o citati esplicitamente. Nel riportare il contenuto di alcune interviste si è inoltre deciso di omettere il nome, citando solo la qualifica e la data del colloquio, per tutelare le fonti.

In un contesto polarizzato come quello dell'Etiopia post-2005, lungi dal prendere le interviste come oro colato, e con la consapevolezza che "di alcuni atti linguistici non va valutata la verità o la falsità, ma per esempio l'efficacia"[76], le ho utilizzate per definire il contenuto dell'immaginario rivoluzionario che l'elite termidoriana intende proporre a sé stessa ed al resto del paese, così come la percezione che ne hanno i suoi critici. Con il limite principale di esser ricorso ad una lingua, l'Inglese, che non era la madrelingua di nessuno dei due interlocutori.

Dalle interviste sono emersi comunque elementi interessanti, non solo in termini di contenuti, ma anche per il contesto in cui spesso si svolgevano. La *nonchalance* con cui funzionari governativi mi davano appuntamento nel loro ufficio…presso la sede di una ong, a conferma della sovrapposizione tra ruoli dirigenti nel governo, nel partito e nelle istituzioni da questi controllate. L'estrema disponibilità, per non dire la commozione, con cui diversi quadri del partito, ex guerriglieri, accettavano di raccontare la loro esperienza. Ricevendomi la sera tardi o la domenica mattina in ufficio o invitandomi a casa loro per consultare e fotocopiare documenti. Ma anche la difficoltà di fissare un appuntamento con altri, sempre impegnati in frenetiche riunioni, seminari e incontri di partito, o l'evanescenza di chi, dopo aver letto le domande, con la scusa di prepararsi meglio, diventava irrintracciabile. Infine, in un contesto come quello etiopico in cui, soprattutto nei luoghi pubblici, di politica non si parla – al massimo si sussurra – i silenzi o gli improvvisi cali di tono erano spesso indicativi della rilevanza delle informazioni che in quel momento venivano offerte o nascoste.

Oltre a quello linguistico, un secondo limite deriva dalla mancata possibilità di intervistare i protagonisti della lotta armata e, successivamente, dell'istituzionalizzazione della rivoluzione in Eritrea. Si tratta infatti di processi strettamente intrecciati, come dimostrano la tormentata alleanza durante la lotta di liberazione e la successiva guerra che le *élites* dei due paesi hanno combattuto tra il

[76] M. D'Eramo, *Lo sciamano in elicottero*, Milano, Feltrinelli, 1999, p. 177.

1998 e il 2000[77]. Come sottolinea Cristopher Clapham, una riscrittura della storia dell'Etiopia scevra da strumentalizzazioni ed interpretazioni di parte non può non svolgersi in un contesto più ampio, quello regionale, attraverso l'analisi delle traiettorie, e soprattutto delle loro internazioni, di tutte le popolazioni che abitano il Corno d'Africa[78].

[77] Cfr T. Negash, K. Tronvoll, *Brothers at War, Making Sense of the Eritrean-Ethiopian War*, Ohio University Press, 2001.
[78] C. Clapham, "Rewriting Ethiopian History", op.cit.

1.ONE SOLUTION: REVOLUTION!

Il momento rivoluzionario: la formazione del repertorio politico di un gruppo concreto

> "Tutto ancora oggi sembra provenire dal movimento studentesco. Il problema della proprietà della terra. La questione del diritto alla secessione. Governo e opposizione sembrano essere tornati indietro di quarant'anni. Anzi, non si sono mai mossi dall'università. Le loro menti appartengono a quella generazione"[79].

Per comprendere le dinamiche della scena politica dell'Etiopia contemporanea e coglierne l'essenza del dibattito, occorre innanzitutto un salto indietro nel tempo di quarant'anni. La specificità delle situazioni termidoriane rispetto ad altri regimi, più o meno autoritari, che si confrontano con la liberalizzazione politica ed economica proposta all'epoca della globalizzazione neoliberale, risiede infatti prima di tutto nell'essere originate da un evento rivoluzionario. Questa origine ne determina la storicità e l'unicità della traiettoria, e contribuisce in maniera decisiva alla formazione del bagaglio ideologico e del repertorio politico della classe dirigente.

Il presente capitolo prende in esame in particolare l'influenza del momento rivoluzionario sulla formazione ed il consolidamento del gruppo egemonico all'interno della classe politica dell'Etiopia contemporanea, che ruota attorno al Tigray People Liberation Front (TPLF). Il TPLF è infatti, insieme all'Amhara National Democratic Movement (ANDM), uno dei fondatori dell'Ethiopian People Democratic Front (EPRDF), la coalizione di partiti che nel 1991, all'indomani della vittoria, assume il potere e che lo conserverà con continuità fino ad oggi. Fin dalla creazione dell'EPRDF, il TPLF ne ha garantito la leadership, nella persona di Meles Zenawi, che dal 1991 è ininterrottamente alla guida del governo.

1. Il concatenamento di due momenti rivoluzionari

Il bagaglio ideologico del TPLF si sviluppa a partire dal dibattito in seno al movimento studentesco che infiamma l'Haile Selassie I University di Addis Abeba negli anni sessanta e nella prima metà degli anni settanta. Il suo repertorio politico viene definito e affinato nel corso dei diciassette anni di guerra civile che lo oppone al

[79] Intervista Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08

regime del Derg[80]. L'analisi di questi due momenti, ed in particolare del ruolo che l'elite tigrina che darà origine al TPLF vi gioca, è dunque cruciale per comprendere l'influenza che essi avranno nella definizione del assetto istituzionale e nelle dinamiche interne alla classe politica all'indomani della vittoria del 1991.

L'originalità del processo che si conclude in Etiopia nel 1991 consiste nell'essere il risultato del concatenamento di due momenti rivoluzionari: da un lato quello che nel 1974 porta al rovesciamento del regime di Haile Selassie e all'insediamento della giunta militare del Derg; dall'altro quello che permetterà al termine di una guerra civile ad una serie di movimenti di liberazione nazionale, tra cui i più organizzati politicamente e militarmente sono il TPLF e l'Eritrean People Liberation Front (EPLF), di rovesciare il Derg.

Si tratta di due movimenti che possono essere considerati come componenti della medesima rivoluzione[81], in quanto entrambi si ripropongono di offrire una soluzione alle contraddizioni economiche e sociali che, secondo l'interpretazione del movimento studentesco, erano generate dalla natura feudale e reazionaria del regime di Haile Selassie. Oppure, per utilizzare le definizioni di Tedha Skocpol, mentre nel 1974 si consuma una rivoluzione sociale , nel senso che viene trasformata sia la struttura dello stato che quella di classe su cui essa si appoggiava, nel 1991 la rivoluzione è soltanto politica, in quanto la struttura statale viene riformata, ma quella di classe resta sostanzialmente uguale a quella del Derg, attraverso il mantenimento della proprietà pubblica della terra[82].

Oltre ai riferimenti ideologici, questi due movimenti rivoluzionari condividono anche il punto d'avvio materiale, riconducibile al periodo di rivolte popolari che da febbraio a settembre 1974 porteranno alla fine del regime di Haile Selassie. L'insieme di queste rivolte è il frutto in particolare dell'azione di tre gruppi coinvolti nella lotta politica di quel periodo: i militari, l'opposizione civile, espressione dell'intellighenzia e della piccola borghesia urbana, e i movimenti di liberazione nazionale che lottano per l'autonomia o l'indipendenza delle proprie regioni dal potere centrale. L'eterogeneità di questi gruppi contribuisce al carattere "spontaneo, non premeditato

---

[80] Il termine *derg* è la traduzione in Amarico di comitato, ed è il nome con cui ci si riferisce generalmente alla giunta militare guidata dal colonnello Menghistu Haile Mariam, che assume il potere nel luglio del 1974 formalmente con il nome di Provisional Military Administrative Council e che nel 1984 si trasforma nel Workers'Party of Ethiopia.

[81] Cfr C. Clapham, "Conclusion: revolution, nationality and the Ethiopian State", in M. Ottaway (ed.), *The political economy of Ethiopia*, NY, Preagers Publishers, Library of Congress, 1990.

[82] Cfr T. Skocpol, *States and Social revolution. A comparative analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, 1979. Trad it *Stati e rivoluzioni sociali*, Il Mulino, 1981.

e non pianificato"[83] della rivoluzione del 1974. L'assenza di una leadership unitaria finirà per favorire la presa del potere da parte dell'oligarchia militare, l'unico gruppo sufficientemente strutturato ed organizzato per assumere il controllo e la gestione dello stato, che si propone come "avanguardia della rivoluzione" per necessità contingenti, in assenza di altre organizzazioni politiche nel paese che potessero ricoprire questo ruolo. Non più semplici soldati, i militari inizieranno ad auto definirsi "uomini in uniforme" per sottolineare il loro ruolo di attivisti politici e leader delle masse[84].

Se, da una parte, l'origine dei due processi rivoluzionari può essere ricondotta ad un unico e ben preciso momento storico, dall'altra, la svolta impressa alla rivoluzione da parte dei militari fin dalle sue prime battute, orienterà l'evoluzione dei due processi secondo linee radicalmente differenti. Le soluzioni che propongono e le strategie che adottano per realizzarle corrispondono infatti alle due possibili strade che Samuel Huntigton individua come linee direttrici del cambiamento politico rivoluzionario: *i)* il rovesciamento del vecchio regime attraverso un sollevamento nella capitale del paese e la sua sostituzione con un governo guidato dall'intellighenzia rivoluzionaria (il Derg); *ii)* una guerriglia organizzata dalle elite rivoluzionarie nelle campagne con l'obiettivo di circondare e conquistare la capitale (il TPLF)[85]

Da un lato infatti il Derg recupera ed aggiorna il progetto imperiale di consolidamento dello stato centrale e di assimilazione e controllo delle periferie, attraverso il richiamo al sentimento nazionalista riassunto nel motto "Etiopia Tikdem!" (Etiopia innanzitutto!) e sulla base di un programma che, ispirandosi al modello sovietico, declina il socialismo in chiave etiopica, attraverso l'introduzione del sistema di economia pianificata e la nazionalizzazione della terra. Dall'altra, il carattere centralizzatore ed autoritario di questo progetto, nonché la sua brutale e feroce realizzazione, spingeranno i suoi oppositori ad organizzare la loro lotta nelle zone rurali del paese, ponendosi come avanguardia delle masse contadine, mobilitate

[83] J. Markakis and N. Ayele, *Class and Revolution in Ethiopia*, Nottingham, Spokesman Book, 1978. Nuova edizione, Addis Ababa, Shama Books, 2006; p. 219.
[84] Ibid., p. 189.
[85] Cfr S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, cap. 5.

principalmente sulla base di rivendicazioni di autonomia regionale, come nel caso del TPLF in Tigray, o di indipendenza nazionale, come nel caso dell'EPLF in Eritrea.

Nel corso della guerra civile originata dal configgere di queste due traiettorie, il TPLF svilupperà quindi un repertorio di riferimenti ideologici e pratiche politico-militari che presenta elementi sia di continuità che di opposizione rispetto al regime che si propone di rovesciare, alimentando così l'ambiguità, la confusione e le contraddizioni tipiche di ogni momento rivoluzionario, "periodi oscuri della storia per eccellenza" secondo la definizione di François Furet[86].

La continuità tra i due momenti rivoluzionari è alimentata dal comune bagaglio ideologico marxista-leninista, acquisito dagli attori dei due schieramenti durante la militanza nel movimento studentesco e al quale attingeranno copiosamente nel definire le loro strategie politiche ed economiche e le loro strutture organizzative. Così ad esempio il TPLF e l'EPLF, una volta raggiunto il potere, non rimetteranno in discussione le relazioni di classe e l'ordine sociale ed economico del paese ridisegnato dal Derg con la nazionalizzazione della terra del 1975; al contrario essi stessi avevano realizzato la riforma fondiaria nei territori sotto la loro amministrazione durante la guerra civile.

Gli elementi di rottura tra i due momenti rivoluzionari emergono invece nel corso degli anni, attraverso le strategie militari, così come le misure più contingenti, che vengono progressivamente adottate e rimodellate in risposta all'evoluzione del conflitto, e ruotano in particolare attorno alla necessità di mobilitare le popolazioni contadine per garantire l'indispensabile sostegno alla guerra civile "prolungata" (*protracted*), secondo i dettami della strategia maoista. Il carattere alternativo del progetto del TPLF rispetto a quello del Derg si traduce così sul piano ideologico nella scelta di dare priorità alla lotta di liberazione nazionale su quella di classe, così come nell'equidistanza sul piano internazionale da Stati Uniti e Unione Sovietica, entrambi considerati regimi imperialisti. Dal punto di vista politico-militare si concretizzerà invece nell'esperienza di autogoverno e di fornitura di servizi alle popolazioni rurali e nelle tecniche per favorire la mobilitazione e la partecipazione di queste.

[86] F. Furet, *Critica della rivoluzione francese*, Bari, Laterza, 2004.

2. Il dibattito in seno al movimento studentesco

L'elite che darà origine al TPLF muove i suoi primi passi all'interno del movimento studentesco sviluppatosi nell'Università di Addis Abeba tra gli anni sessanta e la prima metà degli anni settanta, considerato come uno dei più radicali di tutta l'Africa[87]. Gli studenti, influenzati dalle teorie marxiste-leninste, dalle esperienze dalla Cina di Mao, del Vietnam di Ho Chi Min e dall'internazionalismo di Che Guevara, sono animati dal fervore rivoluzionario di trasformare un paese considerato povero e arretrato. Uno dei canali più importanti attraverso cui queste idee ed esperienze vengono diffuse in Etiopia è rappresentato dal dibattito e dall'azione di gruppi e associazioni degli studenti etiopici all'estero, in particolare Stati Uniti ed Europa[88]. Il regime imperiale di Haile Selassie diventa così il bersaglio di uno dei principali prodotti della sua stessa agenda di modernizzazione del paese: la riforma del sistema educativo e la sua apertura al mondo attraverso un programma di borse di studio per studenti etiopici all'estero.

La questione centrale che anima il dibattito all'interno del movimento studentesco, e che contribuirà a definire le strategie dei principali gruppi rivoluzionari che da esso hanno origine, ruota attorno alla natura del legame tra oppressione di classe ed oppressione nazionale, ed al conseguente carattere che la lotta rivoluzionaria avrebbe dovuto assumere: lotta di classe o di liberazione nazionale?

Il dibattito su quale modello economico e sociale adottare per favorire lo sviluppo del paese si impone nell'agenda del movimento studentesco nel 1965, con la dimostrazione organizzata in seguito alla mancata approvazione da parte del Parlamento di una legge di riforma delle relazioni tra proprietari terrieri ed affittuari, che riduceva dal 75 al 30% la quota di raccolto che spettava ai primi[89]. L'analisi degli studenti denuncia il carattere iniquo del sistema feudale che caratterizza le campagne del paese, nonché la sua scarsa produttività agricola, considerata come causa principale dell'arretratezza economica e della povertà del paese e quindi principale ostacolo alla sua modernizzazione. Di conseguenza, la riforma della terra che assegni la proprietà di questa ai contadini, riassunta nel motto "land to the tiller" (la terra a

[87] Cfr. J. Markakis and N. Ayele, *Class and Revolution in Ethiopia*, Nottingham, Spokesman Book, 1978. Nuova edizione, Addis Ababa, Shama Books, 2006

[88] Cfr. R. R. Balsvik, *Haile Sellassie's students: the intellectual and social background to Revolution, 1952-1974*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2005

[89] Cfr R. R. Balsvik, *Haile Sellassie's students: the intellectual and social background to Revolution, 1952-1974*,op.cit.,in particolare il capitolo 3.4.

chi la coltiva), diventa la principale rivendicazione degli studenti. Le contraddizioni del sistema politico ed economico del paese vengono così analizzate attraverso il paradigma della lotta di classe ed il marxismo-leninismo si afferma come teoria egemonica tra tutte le organizzazioni studentesche.

Il prevalere dell'interpretazione della povertà in termini di sfruttamento di classe relega invece in secondo piano il tema dell'oppressione di determinati gruppi etnici o nazionali. A ciò contribuisce anche la politica ufficiale del governo, che dalla fine degli anni'50 proibisce ogni riferimento nei documenti ufficiali all'appartenenza etnica degli abitanti del paese, esaltando invece la comune appartenenza alla nazione etiopica[90]. Di conseguenza anche nell'ambito del movimento studentesco, la questione nazionale è inizialmente esclusa dagli scritti e nelle discussioni formali. Questo approccio è sostenuto dagli studenti stessi, che interpretano il loro ruolo come alfieri e costruttori del sentimento di unità nazionale, considerato vettore per la modernizzazione e lo sviluppo del paese. L'opposizione alle rivendicazioni separatiste o autonomiste si basa infatti principalmente sull'identificazione di queste con movimenti reazionari interessati al mantenimento del sistema e dei privilegi feudali.

Ciononostante, la presenza di sentimenti di appartenenza etnica tra gli studenti è comunque significativa, come testimonia la pratica di abitare con i compagni con cui si condividono lingua e percorso accademico: alla fine degli anni sessanta metà delle stanze dei dormitori vengono occupate da studenti sulla base della loro appartenenza etnica[91]. La coscienza di appartenenza etnica più forte si registra tra Amhara e Tigrini – sovrarappresentati tra la popolazione universitaria dell'epoca rispetto al totale della popolazione - tra cui la rivalità è anche più forte. Secondo Randi Balvik, a cui si deve la ricostruzione più accurata del clima politico e sociale di quegli anni, questa rivalità "affonda le radici nel fatto che gli Amhara avevano vinto la lotta storica per la supremazia politica"[92]. In particolare gli studenti di lingua tigrini emergono come i più "etnocentrici" in una ricerca condotta da Klineberg e Zavalloni alla fine degli anni 60 sull'identità sociale degli studenti[93].

---

[90] J. Markakis and N. Ayele, *Class and Revolution in Ethiopia*, op.cit.
[91] R. R. Balsvik, *Haile Sellassie's students: the intellectual and social background to Revolution, 1952-1974*,op.cit
[92] Ibid., p. 281.
[93] Citato da J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit. p. 81.

La trasformazione di questi sentimenti in questione di dibattito politico all'interno delle associazioni studentesche, è alimentata dalla necessità di doversi confrontare ed assumere una posizione ufficiale rispetto alla sfida separatista lanciata dall'Eritrean Liberation Front (ELF) al governo di Addis Abeba, e viene inoltre promossa dall'attività dei numerosi studenti eritrei iscritti all'Haile Selassie I University. Paradigmatica per comprendere la posizione prevalente all'interno del movimento studentesco è la risoluzione con cui l'ESUNA nel 1968 (Ethiopia Student Union of North America) prende posizione sulla questione eritrea. Da un lato, viene appoggiata la lotta del popolo eritreo, di cui viene riconosciuto il diritto all'autodeterminazione e a cui si garantisce sostegno nella lotta conto l'oppressore comune. Dall'altro, si condanna al tempo stesso la leadership dell'ELF, la cui mancata denuncia dell'oppressione anche delle altre popolazioni etiopiche spinge a considerare i suoi obiettivi "contrari all'emancipazione del popolo etiopico dal feudalesimo e dall'imperialismo"[94].

L'anno successivo la questione nazionale trova la sua formulazione più organica e provocatoria con la pubblicazione sulla rivista studentesca "Struggle" dell'ormai celebre articolo di Walleligne Makonnen, "On the question of Nationalities in Ethiopia"[95]. La tesi sostenuta nell'articolo è che l'Etiopia non può essere considerata una vera e propria nazione quanto piuttosto un insieme di una dozzina di gruppi nazionali, ciascuno con la propria lingua, storia, organizzazione sociale e territoriale, tenuti insieme dal governo degli Amhara. Di conseguenza, l'autore invita a sostenere i movimenti secessionisti, purché questi siano ispirati dal socialismo e intendano contribuire alla costruzione di un genuino stano nazionale, democratico ed egalitario.

Sull'onda di questi sviluppi, all'inizio degli anni settanta la questione nazionale diventa centrale nel dibattito tra gli studenti etiopici, nel paese come all'estero. L'approccio che si impone è quello secondo cui la lotta di classe all'interno del regime imperiale resta comunque prioritaria rispetto alla questione dell'autodeterminazione nazionale[96]. Sulla scia degli insegnamenti di Mao Tse Tung, i movimenti di liberazione nazionale vengono così sostenuti in quanto considerati

---

[94] R. R. Balsvik, *Haile Sellassie's students: the intellectual and social background to Revolution, 1952-1974*,op.cit, p. 283.
[95] W. Makonnen, *On the question of Nationalities in Ethiopia*, in "Struggle", Addis Ababa, 1969.
[96] Cfr R. R. Balsvik, *Haile Sellassie's students: the intellectual and social background to Revolution, 1952-1974*,op.cit

preziosi per l'avanzamento della lotta di classe. Coerentemente con l'elaborazione teorica leninista, viene accettato e riconosciuto il diritto delle nazioni all'autodeterminazione, ivi inclusa la possibilità di secessione. Ma, al tempo stesso, l'esercizio di questo diritto è considerato superfluo nel momento in cui una rivoluzione di ispirazione socialista avesse rovesciato il regime di Haile Selassie e instaurato un nuovo governo rispettoso dei diritti di tutti i gruppi nazionali.

Queste tesi sono frutto di ulteriore elaborazione in seno alla comunità di studenti di lingua tigrina, dal 1971 riuniti nella Tigray University Students' Association (TUSA), in cui militano alcune figure che ricopriranno successivamente ruoli chiave nel TPLF, come Aregawi Behre, che ne diventerà il primo leader e Abay Tsehaye, futuro membro del Politburo ed oggi consigliere speciale del primo ministro Meles Zenawi. Lo stesso Meles è attivo in quegli anni nel mobilitare le coscienze tigrine, prima al Wingate College e poi all'università[97].

L'analisi che prevale all'interno della TUSA è quella che interpreta lo stato di arretratezza e povertà del paese, ed in particolare di alcune sue aree, come effetto del "monopolio del potere da parte della classe feudale dominante di origine Scioana-Amhara"[98]. La strategia più efficace per sovvertire questo ordine viene individuata nella lotta di liberazione nazionale: la risoluzione della questione nazionale diventa così un prerequisito essenziale per l'emancipazione di classe[99].

Secondo la ricostruzione dello storico ed intellettuale organico dell'EPRDF, Adhana Haile Adhana[100]

> "quel gruppo di studenti tigrini aveva anche previsto la possibilità di un movimento che iniziasse come nazionale, per poi diventare multinazionale in una seconda fase. Ma per fare ciò occorreva combattere le tendenze di *narrow nationalism* - che tendevano a dipingere buona qualsiasi cosa fosse di origine tigrina e negativa tutto ciò che era Amhara - insite nelle rivendicazioni nazionali, e adottare invece una prospettiva democratica. Questo gruppo di studenti si accorse del pericolo e dei limiti del *narrow nationalism*. Si considerava inoltre un gruppo progressista, con l'idea però che fosse

[97] John Young, che riporta di un articolo di Meles all'HSIU in cui sostiene che l'esercito di Menelik vittorioso ad Adua era in gran parte composto da Tigrini, il gruppo etnico ad aver pagato il prezzo più alto in termini di vite umane per l'indipendenza. Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit.

[98] A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front" in *African Affairs* 103/413, p. 569-592, 2004, p. 580.

[99] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit. cap. II, p. 83

[100] Attualmente membro del politburo dell'EPRDF e Ministro di Stato per l'Educazione Superiore.

fondamentale affrontare e risolvere la questione nazionale prima ancora di quella di classe, per poter anche promuovere un cambiamento socio-economico del sistema"[101].

La lettura e l'interpretazione della formazione dello stato etiopico, elaborata prima negli ambenti della TUSA e successivamente del TPLF, diventa così strumentale alla legittimazione di questo progetto ed al perfezionamento del suo immaginario politico, secondo una procedura ricorrente con particolare frequenza nel dibattito storiografico e politico etiopico[102]. L'obiettivo principale è quello di legittimare una lotta condotta in nome dell'autodeterminazione nazionale di una regione, il Tigray, che storicamente si è trovata al centro dello stato etiopico e del suo processo di costruzione, dai fasti del regno axumita nel V secolo a.C. fino al regno dell'Imperatore Yohannes (1872-1879), nonché di rendere questa lotta appetibile anche per altri gruppi nazionali.

La soluzione proposta è quella che identifica nel passaggio dal regno di Yohannes a quello di Menelik una rottura nella natura dello stato etiopico, che muta da *nazionale* a *imperiale*[103]. Fino a Yohannes questo può essere infatti considerato uno stato-nazione la cui identità *abissina* viene definita dalla tradizione cristiana ortodossa e il cui centro è rappresentato dalle province che costituivano il *core* dello stato medievale cristiano, formato da Tigray, Amhara e Agaw cristiani. Il regno di Menelik segna invece l'ascesa al potere di una dinastia, quella Scioana sviluppatasi al di fuori dei confini e della tradizione dello stato nazione abissino, fautrice di un progetto di imperializzazione e de-nazionalizzazione dello stato. Lo stato-nazione *abissino*, insieme ad altre regioni, diventa così una delle componenti dello stato-imperiale etiopico dominato da un'elite di estrazione Scioana e Amhara. Questo dominio continuerà sotto il regno di Haile Selassie, che prosegue e porta a compimento il progetto di centralizzazione del potere. Nonostante la retorica nazionalista, si tratterebbe di un disegno imperiale, i cui attributi essenziali sono

---

[101] Intervista a , Dr. Adhana Haile Adhana, State Minister for Higher Education, Ministry of Education, Addis Abeba, 08.07.08.

[102] Cfr A. Triulzi, "Battling with the past. New frameworks for Ethiopian historiography", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after* Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002; C. Clapham, "Rewriting Ethiopian History", in *Annales d'Ethiopie*, Vol. XVIII, Centre Français des Etudes Ethiopiennes, 2002; M. Gudina,, "Contradictory Interpretations of Ethiopian History: the Need for a New Consensus", in D. Turton, (ed.), *Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Eastern African Studies, James Currey, Oxford, 2006.

[103] Cfr A. H. Adhana, "Mutation of Statehood and Contemporary Politics", in A. Zegye e S. Pausewang, *Ethiopia in Change: peasantry, nationalism and democracy*, London, New York, British Academic Press, 1994.

rappresentati dalla lingua e dalla cultura amhara, che segna la definitiva marginalizzazione del Tigray.

La crisi dello stato sotto Haile Selassie non viene quindi ridotta allo scontro tra l'altopiano settentrionale "cuore" dello stato etiopico e le province meridionali, oppure come lotta degli Amhara contro il resto del paese, quanto piuttosto come prodotto dell'oppressione di una specifica dinastia amhara, quella originaria della provincia Scioana, ai danni delle varie periferie dell'impero[104].

Come corollario di questa interpretazione, la ribellione contadina dei Woyane, che scoppia in Tigray nel 1942 contro il regime di Haile Selassie, viene riletta, non senza controversie[105], come la prima espressione di rivolta popolare nei confronti della dominazione Scioana-Amhara, diventando uno dei miti fondatori del TPLF, che nella versione tigrina del suo nome - Hezbawi Wayane Harennat Tegray[106] - vi farà esplicito riferimento.

Questa rielaborazione permette al TPLF di sollevare la popolazione delle campagne tigrine facendo leva sul sentimento nazionalista, garantendosene l'appoggio per tutta la durata della guerra civile e riuscendo così a vincere la battaglia contro altri gruppi armati di opposizione al Derg che agiscono in Tigray. Al tempo stesso, l'identificazione della dinastia Scioana-Amhara come principale avversario - di cui il regime di Menghistu viene considerato l'erede - permetterà di includere anche il resto della popolazione Amhara tra le periferie oppresse, legittimando così la lotta di liberazione e la successiva partecipazione alla ricostruzione del paese da parte dei suoi rappresentanti, sotto la bandiera dell'ANDM.

---

[104] Cfr A. H. Adhana, "Mutation of Statehood and Contemporary Politics", op.cit.

[105] Secondo il principale storico della ribellione dei Woyane infatti, "i contadini si ribellarono contro lo stato non tanto perché era controllato e dominato dagli Scioani-Amahara, ma innanzitutto perché era oppressivo", G. Tareke, *Ethiopia. Power and Protests. Peasant Revolts in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 132.

[106] Cfr B. Zewde, *A History of Modern Ethiopia, 1855-1974*, Londra, James Curry, 2001p. 259.

3. La svolta armata

Negli stessi anni in cui la questione nazionale si afferma come centrale nel dibattito, i principali gruppi del movimento studentesco entrano in clandestinità, in risposta alle politiche di repressione che il governo di Haile Selassie mette in atto all'indomani delle manifestazioni contro la carestia che nel 72-73 colpisce il paese[107].

L'inasprirsi della repressione sotto il regime del Derg contribuisce inoltre all'affermarsi dell'opzione dell'insurrezione armata come strategia di lotta politica. Dopo un periodo iniziale di consolidamento attraverso scontri e purghe interne all'oligarchia militare, l'azione del Derg si orienta infatti verso l'eliminazione dell'opposizione urbana, costituita dall'intellighenzia, divisa in due principali fazioni: l'All-Ethiopia Socialist Movement (meglio conosciuto con l'acronimo in Amarico, Meison) e l'Ethiopian People's Revolutionary Party (EPRP).

Le differenze e le divisioni tra queste due fazioni sono dettate dall'origine e dalla formazione delle rispettive leadership, dalla composizione etnica, ma soprattutto dagli obiettivi politici che si traducono in una diversa attitudine nei confronti del Derg. Il Meison, guidato da intellettuali provenienti soprattutto dalle regioni centrali e meridionali, formatisi in Europa ed in particolare in Francia, pur riconoscendo il diritto all'autodeterminazione dei vari gruppi nazionali, adotta una prospettiva pan-etiopica, che gli permetterà di trovare un accomodamento con il rigido nazionalismo del Derg. La sua strategia consiste nel fornire un supporto critico al regime del Derg, in base alla convinzione della possibilità di orientarne il programma e l'azione e si concretizzerà nell'assunzione di alcuni posti ministeriali ed amministrativi e nel contributo decisivo alla stesura del Program of the National Democratic Revolution del 1976 in cui il Derg adotta ufficialmente la prospettiva del socialismo scientifico.

La leaderhsip dell'EPRP è invece costituita da giovani studenti radicali, formatisi in Etiopia o negli Stati Uniti, e provenienti soprattutto dalle regioni settentrionali, Tigray ed Eritrea. La composizione etnica influenza una maggior simpatia nei confronti del principio di autodeterminazione, ma la principale differenza rispetto al Meison è costituita dalla decisa ostilità ed opposizione nei confronti del regime militare.

---

[107] Cfr R. R. Balsvik, *Haile Sellassie's students: the intellectual and social background to Revolution, 1952-1974*,op.cit, cap VI.

Differenze e rivalità alimentano, alla fine del 1976 e per tutto l'anno successivo, una vera e propria guerra civile[108] tra questi due gruppi, che si confonde e sovrappone con l'azione del Derg volta ad eliminare la concorrenza dei gruppi civili nei principali centri urbani del paese, operazione passata alla storia per la sua brutalità sotto il nome di "terrore rosso". L'intersecarsi di queste lotte si traduce in un processo "complesso, controverso ed estremamente violento"[109] che si concluderà nei primi mesi del 1978 con l'annientamento/annichilimento dell'opposizione civile organizzata dall'intellighenzia urbana.

Una delle principali conseguenze del Terrore Rosso è quella di favorire il radicamento dell'opposizione al Derg lungo linee etniche e nazionali. Molti dei sopravvissuti, soprattutto tra le fila dell'EPRP, vengono infatti spinti a rifugiarsi nelle rispettive regioni di provenienza, ed in particolare nelle campagne visto il controllo esercitato dal Derg su centri urbani[110]. Da qui inizieranno a riorganizzare la lotta armata, unendosi ai movimenti di rivendicazione nazionale già attivi sul territorio dai tempi dell'opposizione ad Haile Selassie o creandone di nuovi[111].

Questa traiettoria rappresenta lo sbocco quasi naturale per le associazioni degli studenti tigrini.

Da una costola della TUSA nasce infatti nel 1974 la Tigray National Organization (TNO), su iniziativa di sette studenti, tra cui oltre ad Aregawi Behre e Abay Tsehaye figura anche Seyoum Mesfin, attuale Ministro degli esteri[112]. La TNO opera per sei mesi e serve soprattutto come legame tra gli studenti universitari e i loro sostenitori nelle città, per favorire la formazione del TPLF[113].

La leadership del TNO è formata dai figli istruiti delle famiglie contadine più ricche o della piccola nobiltà locale. La figura chiave per gli inizi del TNO/TPLF è infatti Ayele Gessesse, detto Shilul, membro della nobiltà tigrina, conosciuto per la sua attività a favore dell'autonomia regionale, prima come sindaco di Endaselasie, poi senatore sotto il regime di Haile Selasse, e che il Derg tenterà di cooptare con una nomina nel Consiglio delle Regioni, da cui si dimette per organizzare la lotta del

---

[108] Secondo la definizione di C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, op. cit., p. 54.
[109] C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, op. cit. p. 51.
[110] Cfr J. Markakis and N. Ayele, *Class and Revolution in Ethiopia*, op.cit.
[111] Cfr A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front", op.cit.
[112] Cfr Ibid.
[113] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit.

TPLF[114]. Anche gli altri leader del TPLF sono espressione delle famiglie della borghesia o della nobiltà del Tigray: Sehbat Nega, direttore della scuola superiore di Adwa è figlio di un *fitwar*[115]; Meles Zenawi è nipote di un *dejazmach*[116]; Aregawi Behre figlio di un giudice.

In questa fase, viene elaborata la decisione di entrare in clandestinità ed abbracciare la lotta armata. La decisione viene presa in seguito all'inasprirsi della repressione del Derg, ed è accelerata dalla scoperta che otto membri della TNO si trovano sulla sua lista nera[117]. L'elaborazione ideologica porta a qualificare come fascista la natura del regime del Derg e ad abbandonare di conseguenze ogni velleità di opposizione non armata, come sottolinea Roman, una delle prime donne ad unirsi al TPLF:

> "Inizialmente volevamo lottare con strumenti pacifici, ma presto realizzammo che ciò non era possibile. Molte persone venivano incarcerate, le leggi e le misure del Derg non permettevano l'esistenza di partiti d'opposizione. Alla fine comprendemmo la sua reale natura e decidemmo di optare per la lotta armata"[118].

Il bacino a cui la TNO prima e il TPLF poi cercano di attingere per reclutare sostenitori della lotta armata è inizialmente quello della piccola borghesia urbana, rappresentata soprattutto da studenti ed insegnanti delle scuole superiori.

Gli appartenenti a questi gruppi sperimentano direttamente sulla loro pelle le contraddizioni del processo di modernizzazione del paese: sono infatti l'espressione dell'elite urbana che ha avuto accesso all'educazione formale e su cui il potere centrale punta per diffondere il messaggio di costruzione del sentimento nazionale, ma al tempo stesso soffrono in prima persona per la discriminazione nell'accesso alle cariche pubbliche, vincolato all'assimilazione alla cultura amhara dominante. L'utilizzo dell'Amarico come lingua ufficiale di istruzione e della pubblica amministrazione diventa così il principale bersaglio delle proteste contro l'oppressione culturale[119].

---

[114] Cfr A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front", op.cit.
[115] Titolo nobiliare che corrisponde a "comandante dell'avanguardia" ed è attribuito a chi si distingue per la sua lealtà all'Imperatore.
[116] Titolo nobiliare, letteralmente "combattente oltre la porta", corrispondente al titolo di tenente generale.
[117] A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front", op.cit., p. 582
[118] Intervista a Roman, Head of Women Affairs Regional Bureau of Tigray, Mekele, 03.07.08
[119] J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit. pp. 76-80.

A questa insofferenza si somma lo stato di paura ed insicurezza in cui si trova a vivere popolazione urbana, ed in particolare studenti ed insegnanti, negli anni della repressione del Terrore Rosso, come testimoniano i ricordi di una guerrigliera del TPFL:

> "Il governo era una dittatura e tutti erano spaventati; quello che ci spaventava non era tanto la sua ideologia, perché non eravamo sufficientemente maturi per comprenderla, quanto piuttosto la sua pratica concreta di terrore. Chi abitava nelle città viveva nel terrore di essere preso ed imprigionato senza preavviso. Così invece di continuare la nostra vita normale e misera, decidemmo di unirci alla lotta. Nei primi anni la maggior parte dei membri della lotta armata proveniva dai centri urbani. Nelle campagne esisteva una minor coscienza e consapevolezza politica"[120].

In particolare, le scuole superiori rappresentano il principale contesto per l'inquadramento del dissenso politico ed il reclutamento dei futuri quadri del TPLF:

> "La Queen Sheba School di Adua è stata un centro importante per la formazione di alcuni guerriglieri e leader del TPLF come Meles, Aregowie e Sebhat, che ne era il direttore. Ma altrettanto lo è stata la Hatze Yohannes school in Mekelle, da cui proveniva ad esempio Seyoum Mesfin. In generale le scuole superiori furono un luogo importante per la formazione di leader e quadri del TPLF"[121].

La centralità delle scuole superiori è anche frutto dell'azione della TUSA, che fin dalla sua fondazione dispiega i suoi principali sforzi non tanto ad Addis Abeba, quanto piuttosto in Tigray. Durante le vacanze estive, gli studenti universitari organizzano infatti corsi di formazione e coscientizzazione politica, gruppi di discussione dei problemi socioeconomici della regione e attività concrete di sviluppo come progetti di riforestazione destinati principalmente agli studenti delle scuole superiori[122].

La leadership del TPLF, composta prevalentemente da studenti universitari, si consolida così attorno ad alcune figure chiave di riferimento, Shlilul e Sehbat Nega, anagraficamente appartenenti ad una generazione precedente, e recluterà i suoi quadri tra i fratelli minori, iscritti alle scuole superiori[123], coinvolgendo direttamente o indirettamente intere famiglie nella lotta armata e contribuendo al suo carattere popolare. Come sottolinea uno dei leader del TPLF:

---

[120] Intervista a Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08
[121] Ibid..
[122] Cfr A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front", op.cit. ,p 577.
[123] Come riportato da Fetlework: "I nostri fratelli più grandi si erano già arruolati nella lotta armata e ci giungevano notizie ed informazioni su quanto loro fossero democratici, su come trattavano bene le persone. Per questo decidemmo di unirci al TPLF" (Intervista a Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08)

> "Eravamo tutti studenti. Eravamo un gruppo di amici. Anche le relazioni famigliari durante la lotta armata rimasero intatte. Io ad esempio avevo un fratello nella lotta armata e la famiglia ci sosteneva, ad esempio quando avevamo bisogno di nasconderci. Intere famiglie erano molto coinvolte ed attaccate alla lotta armata"[124].

Si tratta dunque di un gruppo, espressione della piccola borghesia urbana, composto in prevalenza da studenti universitari e superiori, uniti da legami personali, la cui strategia politica e militare prevede il "suicidio di classe" dell'alleanza con la popolazione contadina.

4. La definizione del programma politico

Nel corso dei diciassette anni di lotta armata, il programma e le strategie politico-militari del TPLF sono oggetto di costante e pragmatica ridefinizione e perfezionamento. Il raggiungimento dell'obiettivo finale di rovesciare il regime del Derg, comporta, infatti, anche il dipanamento dell'intricata matassa delle alleanze tattiche e degli scontri ideologici con gli altri gruppi di opposizione armata attivi nel paese. La brutale eliminazione dei leader tradizionali ed in particolare del governatore Ras Menagesha e la riforma del sistema fondiario, contribuisce infatti ad alienare le simpatie della popolazione rurale del Tigray nei confronti del Derg e moltiplica i movimenti di ribellione e protesta, ispirati alle ideologie più disparate, dal nazionalismo al marxismo-leninismo.

Così, tra il 1975 e il 1978, il TPLF deve contendere il sostegno delle masse contadine e la supremazia militare nella regione in particolare ad altri due gruppi. Da un lato l'Ethiopian Democratic Union (EDU), guidata da un gruppo della nobiltà tigrina che si pone contro la nazionalizzazione della terra e per la restaurazione del sistema fondiario tradizionale del *rist*, che inizialmente gode di sostegno nelle zone occidentali della regione. Dall'altro l'EPRP, che si propone come avanguardia rivoluzionaria di una lotta di classe e multinazionale con base principalmente nei centri urbani, ma che con l'operazione del Terrore Rosso viene scalzato dalle città e costretto a rifugiarsi nelle campagne delle province orientali; in virtù dell'appoggio dell'Eritrean People Liberation Front (EPLF) e dell'Organizzazione per la

[124] Intervista a Bitew Belai, già direttore del PMO Regional Affairs department, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 10.06.08

Liberazione della Palestina (OLP), l'EPRP resterà, soprattutto nei primi anni, militarmente più forte ed organizzato del TPLF[125].

Nel conquistare la supremazia dell'insurrezione armata in Tigray, e nel condurre i successivi anni di guerra civile, resta inoltre fondamentale la relazione che il TPLF intrattiene con l'EPLF, caratterizzata dall'alleanza tattica e dalla cooperazione militare in chiave anti-Derg, ma anche da laceranti dibattiti politici ed ideologici. La cooperazione con l'EPLF viene inizialmente favorita, oltre che dalla prossimità geografica e linguistica, dal comune background studentesco dei due gruppi dirigenti e si concretizza nell'addestramento militare dei primi quadri del TPLF nei campi in Eritrea[126]. Secondo la testimonianza di uno dei protagonisti, la decisione di stringere legami con l'EPLF piuttosto che con il suo rivale, l'Eritrean Liberation Front, non è tanto il frutto di un'analisi politica, quanto piuttosto il risultato contingente di legami personali che si sviluppano tra alcuni membri delle due organizzazioni[127]. Rapporti e legami personali sono costitutivi e decisivi nel plasmare le relazioni tra i due fronti, a cominciare dalla decisione di due veterani dell'EPLF, Yemane Kidane e Siye Abraha, di unirsi al termine del primo addestramento al TPLF, di cui diventeranno figure chiave, sia nella lotta armata, che nella vita politica post 1991[128]. La comune opposizione al Derg e la consapevolezza che la sconfitta di uno dei due movimenti avrebbe comportato la capitolazione del vicino nell'impossibilità di contrastare su un unico fronte la capacità di fuoco dell'esercito di Menghistu[129], favoriscono e rendono quasi inevitabile la cooperazione militare tra i due movimenti.

Questa si realizza tuttavia, nel contesto di un vivace e spesso conflittuale dibattito che ruota attorno alla questione politica dell'autodeterminazione nazionale e delle relazioni con l'Unione Sovietica, nonché alle strategie militari più efficaci per contrastare l'esercito del Derg ed ottenere il sostegno delle popolazioni contadine. Queste dispute ideologiche porteranno alla sospensione per alcuni anni dei rapporti tra i due movimenti, con ripercussioni anche drammatiche sull'andamento del conflitto, come quando l'EPLF negherà al TPLF l'utilizzo della strada che collega al

---

[125] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit., cap. 4.
[126] Cfr A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front", op.cit.
[127] Ibid.
[128] Intervista a Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08.
[129] Intervista a Aberra, Director, Voice of Tigray (Woyane) Radio, Mekele, 03.07.08

Sudan per organizzare i convogli umanitari destinati alla popolazione del Tigray vittima della carestia del 1984-85[130].

Lo spirito dei rapporti che il TPLF intrattiene con queste forze può essere riassunto nella formula di uno dei primi leader: "Osservavamo i limiti delle altre associazioni e cercavamo di superarli"[131]. La sintesi tra ideologia, obiettivi politici e tecniche di lotta che il TPLF elabora attraverso questo esercizio, fatto di scontri o alleanza dialettica, oltre a garantire il successo militare contro il Derg, costituisce anche il repertorio su cui verrà ricostruito lo stato etiopico all'indomani della vittoria del 1991.

La costruzione di questo repertorio è fortemente influenzata dai principi della strategia di lotta teorizzati dal Maoismo. Innanzitutto la *mass line*[132], che permette di affrontare i bisogni delle masse ed interpretarli in chiave rivoluzionaria, evitando il dogmatismo ideologico; adottando questo principio il TPLF riuscirà ad affrontare i problemi concreti delle masse contadine, dimostrarsi flessibile e aperto ideologicamente al mutare delle condizioni sul campo, ed evitare la sterilità politica che contraddistinguerà altri movimenti rivoluzionari dell'epoca. In secondo luogo l'accento sull'autosufficienza, in assenza di basi all'estero, fonti esterne di armi, ed alleati internazionali. E, infine, l'idea di guerra prolungata (*protracted*) che richiede il pieno sostegno e partecipazione delle masse contadine.

L'iniziale fragilità del TPLF, formato da un gruppo di giovani studenti di estrazione urbana intenzionati a dar vita ad un'insurrezione militare con base nelle campagne di una delle regioni più povere ed inospitali del paese, si trasformerà nel suo punto di forza. Gli ostacoli e le difficoltà pratiche incontrate fin dalle fasi iniziali di organizzazione della lotta armata, rivelano ai primi combattenti come la loro sopravvivenza dipenda dalle istruzioni – dove trovare l'acqua, come difendersi e nascondersi dagli animali - e dal supporto materiale ricevuto dalla popolazione

---

[130] L'episodio è raccontato da J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit. e, in tono più partigiano, da S. Inquai, *Tigray, the agony and the ecstasy*, Addis Ababa, Berhanena Selam Printing Enterprise, 2007

[131] Intervista a Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08

[132] La Mass Line è una metodologia di comando elaborata da Mao, che mira ad imparare dalle masse e immergere la leadership politica nei problemi e condizioni di vita delle masse. Il processo include l'investigare sulle condizioni di vita delle persone, imparare e partecipare alle loro battaglie, raccogliendo da loro le idee e creando un piano d'azione basato su queste idee e sull'analisi delle condizioni oggettive alla luce degli obiettivi rivoluzionari.

contadina[133]. Ciò contribuirà a far maturare tra i leader del TPLF la consapevolezza della necessità di sviluppare un movimento dotato di un forte sostegno e radicamento tra le masse rurali. L'idea della rivoluzione fondata sull'alleanza tra l'avanguardia politica e la classe proletaria urbana, vagheggiata in seno al movimento studentesco e sostenuta dall'EPRP, viene così abbandonata a favore di quella della rivoluzione popolare con base nelle campagne e partecipazione delle masse contadine. L'adozione di questa prospettiva spingerà il TPLF a farsi interprete dei bisogni e delle istanze concrete delle popolazioni contadine ed il sostegno che queste garantiranno ad esso costituirà la chiave del successo nella lotta per l'egemonia regionale contro l'EDU e l'EPRP.

Il supporto della popolazione rurale viene ricercato innanzitutto attraverso l'accentuazione del carattere nazionalista della lotta, simboleggiato dal riferimento esplicito alla ribellione dei Woyane nella sigla del TPLF. In questa operazione sembra essere decisiva l'influenza e l'azione di Shilul[134]. Così, per conquistare consenso e legittimità "gli studenti rivoluzionari confinarono la loro retorica marxista alla compagnia dei loro pari, diffondendo l'idea dell'autodeterminazione presso la società conservatrice contadina"[135]. L'enfasi sulla questione nazionale e la precedenza ad essa accordata rispetto alla questione di classe, rappresentano il punto di contrapposizione più netto nei confronti dell'EPRP – il concorrente del TPLF militarmente più forte – ed è anche alimentata dalla percezione che il carattere multinazionale di quest'ultimo nasconda in realtà un'impostazione sciovinistica amhara[136].

L'elaborazione del quadro giuridico e del modello politico di stato in cui tradurre concretamente il principio di autodeterminazione, all'interno del TPLF, così come nelle altre organizzazioni, non è tuttavia esente da contraddizioni, ripensamenti e dibattiti. L'elite del TPLF si dimostra particolarmente abile nell'approfittare dell'ambiguità del registro e della varietà delle possibili declinazioni della questione nazionale, accusando di volta in volta quelle del Derg e degli altri gruppi armati di essere ispirate dallo "sciovinismo Amhara" o dal "narrow nationalism" e riuscendo ad imporre la propria come egemonica alla fine della guerra.

---

[133] Cfr J.Hammond, "Garrison Towns & Control of Space in Revolutionary Tigray", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, op.cit.
[134] Cfr A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front", op.cit.
[135] Ibid, p. 584.
[136] Intervista a Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08

In una prima, e piuttosto controversa, versione del manifesto del TPLF, elaborata nel 1976, si afferma che "il primo compito di questa lotta nazionale sarà la creazione di una Repubblica del Tigray indipendente e democratica"[137].L'affermazione di questo principio, che verrà negli anni impugnata dagli oppositori del TPLF come prova della sua volontà di smembrare il paese, diventa immediatamente fonte di dibattito interno e di conflitto con l'EPLF. La rivendicazione del diritto all'autodeterminazione per tutta la popolazione tigrina rappresenta infatti una potenziale minaccia al progetto dell'EPLF di creare uno stato eritreo indipendente lungo i confini ereditati dall'occupazione italiana, all'interno del quale vivono anche popolazioni di etnia tigrina. A questa, così come alle altre nazionalità presenti in territorio eritreo, l'EPLF non riconosce inoltre il diritto all'indipendenza e questo principio viene esteso per analogia anche alle nazionalità presenti in Etiopia[138].

> "Nella valutazione del 1985 fu riconosciuto che l'idea della secessione era stata un errore. La nostra priorità doveva essere l'unità e l'uguaglianza delle popolazioni dell'Etiopia. Si trattava di un errore, causato da una tendenza di "narrow nationalism". Per fortuna questa posizione fu corretta in fretta dopo pochi mesi"[139].

Formalmente il TPLF continuerà comunque a riconoscere, in linea con l'approccio leninista, il diritto di tutte le nazioni etiopiche all'autodeterminazione, ivi inclusa la possibilità di secessione ed indipendenza. Accanto alla prospettiva separatista ed indipendentista, accantonata senza mai essere ufficialmente abiurata, ne emerge così una più regionalista, che si concretizza nella rivendicazione del diritto ad amministrare un territorio più che di una nazione, permettendo così di incorporare anche alcune aree del Tigrai abitate da altre minoranze etniche, come gli Afar e i Saho[140]. La soluzione dell'autonomia regionale è inoltre strumentale al progetto di un'alleanza di movimenti di liberazione nazionale che si concretizzerà con la creazione dell'EPRDF verso la fine della guerra civile e con l'adozione del modello federale per lo stato che sorgerà dalle sue ceneri.

---

[137] Manifesto of the TPLF, February 1976. Citato in J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit., p. 99.

[138] Cfr. J. Young, "Ethnicity and power in Ethiopia", *Review of African Political Economy*, 1996, Vol. 23 N. 70, 531-541. Per una presentazione militante della posizione del Tigray si veda anche *On our differences with the EPLF*, numero speciale di "People'sVoice", Foreign Relations Bureau of the Tigray People Liberation Front, Londra 1984.

[139] Intervista a Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08

[140] C. Clapham, "La politica di decostruzione in Etiopia", in *Politica Internazionale*, n. 4, luglio/agosto, pp. 53-66, 1992.

5. Mobilitazione ed inquadramento delle masse

Il confronto e la lotta militare con gli altri gruppi che si oppongono al Derg, permettono al TPLF di definire non solo il quadro ideologico, ma anche le tecniche politiche per concretizzare la sua strategia di lotta. Questa si fonda sul riconoscimento dell'esistenza di un interesse reciproco tra movimento di liberazione armata e masse rurali, e sulla conseguente alleanza con la classe contadina – superando così i limiti del settarismo del movimento studentesco[141] - trascurata invece da altre organizzazioni come il Derg o l'EPRP.

Per consolidare questa alleanza, il TPLF realizza fin dalle prime battute della lotta, il richiamo ai principi ed al sentimento nazionalista non è sufficiente, e che questi devono essere abbinati all'interpretazione ed alla risoluzione dei problemi socio-economici della popolazione contadina. Questa consapevolezza garantirà innanzitutto di vincere la concorrenza di un altro movimento che si richiama al patriottismo tigrino, l'EDU, che non riuscirà infatti a guadagnare uno stabile sostegno popolare, proprio a causa del carattere conservatore del suo programma in materia di sistema fondiario ed economico.

Il gruppo dirigente del TPLF si considera così un'avanguardia politica e militare la cui strategia, è riassunta nel motto "andare tra le masse, vivere con loro, imparare da loro e condividere con loro tutti gli ideali che uno riusciva ad insegnare"[142]. in cui riecheggia prepotentemente l'influenza maoista Secondo la descrizione di un'intellettuale "organico" a quell'avanguardia,

> "alle persone veniva insegnato che loro erano i protagonisti della lotta. (…). Gli veniva insegnato a comprendere che, senza il loro pieno impegno, non ci sarebbe potuta essere nessuna lotta"[143].

Il ruolo dell' avanguardia non si manifesta solo nella definizione dell'ideologia e degli obiettivi politici e militari, ma si traduce anche nell'attitudine ad orientare il cambiamento sociale e culturale, attraverso l'unione di teoria e pratica.

---

[141] Intervista a Dr. Adhana Haile Adhana, State Minister for Higher Education, Ministry of Education, Addis Abeba, 08.07.0

[142] M. Denbegna, May 28: The foundation of Ethiopia's renaissance, "The Ethiopian Herald", mercoledì 28 maggio 2008.

[143] S. Inquai, *Tigray, the agony and the ecstasy*, Addis Ababa, Berhanena Selam Printing Enterprise, 2007, p. 117.

> "Dimostrare facendo" era la tradizione del TPLF per tutta la durata della lotta armata. Più che discutere ed argomentare, l'idea è quella di dimostrare in pratica il nostro programma e le cose che vogliamo realizzare. Ad esempio per quanto riguarda la conservazione delle acque e del suolo: creavamo dei siti modelli, come la fattoria sul fiume Tekeze e le persone venivano poi a vederli. A quel punto si convincevano e iniziavano a richiedere materiale per replicare gli interventi"[144].

> "Avevamo piccole cliniche, circa una per *woreda* e scuole. Si trattava di bilanciare la dimostrazione pratica con l'insegnamento ideologico. In ogni *woreda* c'erano uno o due quadri che vivevano con la popolazione, insegnando e cercando di risolvere i problemi pratici dei contadini. Organizzavamo anche competizioni sportive tra *woreda* e battaglioni. Abitavamo lì! Non volevamo essere separati dalla nostra popolazione"[145].

La scelta di mescolarsi alle popolazioni contadine e di trasformare le campagne nella piattaforma da cui lanciare una guerra in stile maoista, è una delle principali differenze strategiche e contribuisce ad alimentare la retorica sulla differenza della natura dei due fronti, che condurrà alla rottura momentanea delle relazioni a metà degli anni ottanta e verrà successivamente invocata per spiegare ed interpretare la guerra tra Etiopia ed Eritrea del 1999-2001.

> "L'EPLF non viveva con la popolazione. Il nostro disaccordo con loro era anche a proposito di questo punto. Se ne stavano nei loro campi militari sulle montagne, mentre la popolazione Eritrea viveva sotto l'amministrazione del Derg"[146].

Nella mobilitazione delle masse è centrale il ruolo del People's Department (noto anche come Mass'bureau o Kefli Hezbi) del Fronte, che organizza una capillare azione di educazione, formazione e propaganda per convincere la popolazione contadina ad aderire alla visione e al programma del TPLF e per mobilitarli nella lotta, attraverso l'inquadramento nelle *mass organizations*, destinate a contadini, donne e giovani.

La vicinanza alla popolazione contadina e la costante ricerca del suo consenso e del suo sostegno si traducono anche in un programma di riforme amministrative, sociali ed economiche nelle aree liberate dal TPLF. L'obiettivo è quello di bilanciare i bisogni dei contadini in termini di ridistribuzione delle terre, servizi sociali ed amministrazione locale, con la necessità da parte del Fronte di un crescente apporto in

---

[144] Intervista a Dr. Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, 02.07.08, Mekelle
[145] Intervista Aberra, Director, Voice of Tigray (Woyane) Radio, Mekele, 03.07.08
[146] Intervista Aberra, Director, Voice of Tigray (Woyane) Radio, Mekele, 03.07.08

termini di risorse materiali ed umane da parte dei contadini a favore della lotta armata[147].

Queste iniziative alimentano nei racconti dei protagonisti, l'immagine di una "lotta che non è soltanto armata", di un programma politico "che non vuole soltanto conquistare il potere, ma trasformare la società e la cultura", di un "secondo esercito" che si batte sul terreno dello sviluppo e delle riforme[148]. Anche se non va dimenticato che, quando il raggiungimento degli obiettivi strategici e militari del TPLF non coincide con interessi e necessità della popolazione "il bisogno del Fronte di combattenti e amministratori prevale. Condurre la guerra era l'obiettivo prioritario del TPLF"[149].

Le iniziative in campo socio-economico del TPLF si concentrano innanzitutto nel settore dell'istruzione, considerato strumento per migliorare le risorse umane e al tempo stesso far maturare la coscienza politica e nazionale, anche attraverso l'uso del Tigrino come lingua d'istruzione e lo studio della storia per sottolineare l'oppressione ai danni della popolazione tigrina. A ciò si accompagna la costruzione di infrastrutture pubbliche, attraverso l'organizzazione in corvée del lavoro della popolazione: scuole, centri sanitari e soprattutto le strade necessarie alla logistica della lotta armata.

Particolare attenzione viene anche dedicata alla promozione del ruolo e dei diritti della donna, innanzitutto attraverso la riforma del codice di famiglia per innalzare l'età minima per il matrimonio, il riconoscimento del diritto delle donne a possedere la terra e la formazione professionale, anche attraverso la creazione e la mobilitazione nelle *women mass association*[150].

Fondamentale è anche la riforma del sistema fondiario, che formalmente si richiama allo stesso principio della proprietà pubblica della terra affermato dal Derg, ma che verrà di fatto attuata in maniera flessibile, a seconda delle specificità di ogni *woreda*, e coinvolgendo attivamente i contadini. L'obiettivo è duplice: da un lato rompere le strutture feudali che potrebbero incanalare il supporto dei contadini verso

---

[147] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991* (African Studies: No 91) NewYork, Cambridge University Press, 1997; in particolare capitolo 7.

[148] Le espressioni sono tratte da interviste e dal testo elegiaco di S. Inquai, *Tigray, the agony and the ecstasy* , op. cit., pp. 126-129.

[149] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit.p. 195. Sulla gerarchia tra operazioni militari e riforme sociali concorda anche uno dei leader del poltiburo del TPLF come Tsadkan Gebre Tenzaie.

[150] Intervista a Roman, Head of Women Affairs Regional Bureau of Tigray, Mekele, 03.07.08.

progetti alternativi e reazionari come quello dell'EDU; dall'altro organizzare i contadini attorno ad un obiettivo ed un'azione comune e collettiva, creando una base di supporto al TPLF esterna alle strutture amministrative.

Tutte queste iniziative vengono portate avanti e realizzate attraverso la creazione di strutture di amministrazione locale, i *baitos*, di un sistema di corti e di milizie popolari per garantire sicurezza e amministrare la giustizia. Come spiega Solomon Inquai,

- "il primo *baitos*, o consiglio del popolo, viene creato nel 1980 a Sheraro ed è composto da 15 persone. Nel 1984 se ne contavano già più di trenta, con un terzo di consiglieri che erano donne. Tutti eletti direttamente dalla popolazione. Ma all'inizio non fu facile convincere la popolazione, che non era abituata alle elezioni e si aspettava che qualcuno venisse nominato dall'alto. Ci dicevano: Come possiamo scegliere noi?" [151].

A conferma di come anche l'impostazione autoritaria e gerarchica della millenaria "cultura politica abissina" possa essere trasformata anche nelle campagne conservatrici del Tigray, John Young sottolinea come nel 1995 la decisione di ridurre le *woreda* da 81 a 35 viene percepita come una perdita di status socio-economico e auto-governo locale da parte della popolazione[152]. Lo stesso spirito sembrerà aleggiare in occasione delle elezioni amministrative di aprile 2008, nel malumore registrato in Tigray per il fatto che i membri del consiglio del *kebele* vengono sì eletti, ma la scelta dei candidati non è più fatta dalla popolazione bensì dal partito[153].

Nell'attuazione di queste riforme, così come nelle relazioni con l'influente Chiesa ortodossa, il TPLF si dimostra astuto e pragmatico nel raggiungere un compromesso tra la sua volontà riformatrice e le pulsioni tradizionaliste della popolazione, in modo da non compromettere il sostegno contadino alla lotta armata.

> "Ovviamente durante la guerra lavoravamo con la Chiesa ortodossa, cercando di dialogare e promuovere comunque il cambiamento. Un problema ad esempio era quello del numero troppo elevato di festività, in cui non si poteva lavorare, con danno per lo sviluppo. Per fortuna riuscimmo ad arrivare ad un accordo e a far diminuire i giorni con divieto di lavoro. Alcuni preti si unirono anche alla lotta armata. Anche in materia di emancipazione delle donne sono stati fatti passi in avanti nel cambio di mentalità, ma in altri settori, come la tradizione di spendere molto per funerali o

[151] Intervista a Dr. Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, 02.07.08, Mekelle
[152] Cfr J. Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray", in *Journal of Modern African Studies*, 35, 1, 1997., p 94
[153] Intervista a Catherine Dom, consulente, Addis Abeba, 26.05.2008

matrimoni, no. Di sicuro ci ha aiutato il fatto che Abuna Yohannes, al tempo vescovo del Tigray, era una persona estremamente progressista"[154].

La messa in pratica del programma procede attraverso un processo di continua sperimentazione, valutazione, negoziazione e creazione del consenso presso la popolazione locale, che riflette "la tipica maniera (di lavorare) del TPLF, attraverso estese consultazioni, non solo con i leader ma in riunioni che coinvolgevano tutta la popolazione, categoria per categoria, mercanti, lavoratori, giovani, donne e così via"[155].

L'enfasi sul carattere rurale e contadino della rivoluzione ha come corollario l'abbandono dei centri urbani. La conquista ed il controllo delle cittadine del Tigray, dove si trovano le guarnigioni dell'esercito del Derg, oltre ad essere operazioni altamente rischiose dal punto di vista militare, vengono considerati controproducenti dal punto di vista strategico. Il rischio è infatti quello di porgere il fianco alle rappresaglie del Derg, ed in particolare ai bombardamenti, esponendo la popolazione civile e rischiando di alienarne il sostegno. Così, nelle aree del Tigray liberate ed amministrate dal TPLF, le città, invece di ricoprire il ruolo di centri economici e commerciali, ne diventano di fatto la periferia e la frontiera di attrito con il nemico[156].

Da questa scelta strategica, deriverà anche una diffidenza reciproca tra TPLF ed elite urbane, composte da dipendenti della pubblica amministrazione, insegnanti, operatori sanitari e da piccoli commercianti. Il TPLF considera questi gruppi espressione della burocrazia fedele al governo centrale ed al suo progetto assimilatore, o portatori di interessi privati alternativi a quelli delle masse popolari. A sua volta, la popolazione urbana considera con scetticismo la presa di distanza dalla dottrina marxista-leninista del TPLF e diffida delle sue politiche. Questo rapporto continuerà ad essere caratterizzato da incomprensioni e diffidenza anche negli anni che seguono la sconfitta del Derg, nonostante i tentativi del TPLF di farsi interprete degli interessi del ceto medio urbano e di attrarre investimenti nella regione[157].

---

[154] Intervista a Dr. Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, 02.07.08, Mekelle
[155] J. Hammond, "Garrison Towns & Control of Space in Revolutionary Tigray", op.cit.
[156] Ibid.
[157] Cfr J Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray", op.cit.

6. Il perfezionamento delle tecniche di lotta politica e militare

La rivoluzione del TPLF è innanzitutto una rivoluzione militare. Come sottolineato da uno dei membri del politburo,

> "fino a quando l'obiettivo principale è stata la sconfitta del Derg, la nostra principale attività è stata la lotta armata. Il nostro obiettivo strategico era quello di mobilitare la popolazione affinché supportasse la lotta armata: le riforme economiche e sociali erano strumentali a questo obiettivo. Magari nella percezione di alcune persone la lotta non era solo armata, ma anche sociale ed economica, ma nelle menti della leadership è sempre stato chiaro che tutto era in funzione della lotta armata e del suo sostegno"[158].

L'organizzazione interna del TPLF è dunque impostata per combattere una lotta che, soprattutto nelle sue fasi iniziali, viene reputata un'impresa titanica: affrontare il più grande esercito africano, partendo da una dotazione iniziale di "due muli, un asino e pochi fucili"[159]. L'immaginario leninista dei rivoluzionari "circondati su tutti i lati dai nemici" e "costretti ad avanzare costantemente sotto il fuoco nemico"[160] ricorre con frequenza nei ricordi dei protagonisti ed è rievocata anche nel motto del TPLF: "Our struggle is long and bitter, but our victory is certain"[161]. A dispetto del motto, le testimonianze di alcuni protagonisti, indicano come almeno nella sua prime fasi della lotta armata, il senso di disperazione e la continua esposizione al pericolo della morte fossero particolarmente diffuse:

> "Quando iniziammo la lotta armata nessuno pensava veramente di prendere il potere e governare il paese. Consideravamo che saremmo stati fortunati a sopravvivere e non morire in battaglia"[162].

> "Unendoci al TPLF sapevamo che molto probabilmente il 99% dei combattenti sarebbe morto. E' infatti la maggior parte è morta durante la guerra. Io ad esempio sono l'unica sopravvissuta tra i miei fratelli"[163].

Questa percezione contribuisce all'organizzazione del TPLF secondo una struttura in cui regnano una ferrea gerarchia, un'ordinata disciplina e il culto della segretezza. Un repertorio che, secondo Clapham, favorì lo sviluppo di pratiche e

---

[158] Intervista, Gen. Tsadkan G/Tenzaye, già capo dell'esercito e Chief of staff, fuoriuscito del 2001, Addis Abeba 09.07.08

[159] Come ricorda Sehbat Nega in un'intervista nel numero speciale dell'Ethiopian Herald per celebrare l'anniversario della caduta del Derg, A. Hadera, "After the ups, downs", *The Ethiopian Herald*, 28 maggio 2008.

[160] Cfr. V.I. Lenin, *Che fare?*, Roma, Editori riuniti, 1986.

[161] La nostra lotta è lunga ed amara, ma la nostra vittoria è certa.

[162] Intervista, Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08

[163] Intervista, Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08.

mentalità che "rafforzarono le attitudini cospiratorie e l'approccio *top down*[164] caratteristico non solo dell'intellighenzia marxista, ma anche della società etiopica dell'altopiano più in generale[165].

Il TPLF è guidato da una leadership collettiva che ruota attorno alle figure di alcuni dei suoi fondatori, riunita nel Politburo/Comitato Centrale[166]. Il carattere collettivo della leadership viene enfatizzato dalla pratica – dettata anche da ragioni di sicurezza – di non fare mai riferimento esplicito agli autori di documenti politici e delle elaborazioni ideologiche, come conferma il direttore di Radio Woyane:

> "Non citavamo mai i nomi degli autori della radio e delle pubblicazioni, solo quello dei direttori. Fino a poco tempo fa nessuno annunciava il suo nome alla radio. Molte persone nel dipartimento politico scrivevano libri e articoli, ma senza mai inserire il loro nome. Anche il Primo Ministro Meles ha scritto un sacco di libri, ma non li ha mai firmati con il suo nome. Era una lotta collettiva, non di singole persone"[167].

Del *politburo* del TPLF fanno parte sia i vertici del Comitato politico che di quello militare. Per evitare la deriva della professionalizzazione militare che il TPLF denuncia nella strategia dell'EPLF e mantenere la natura popolare della lotta, i vertici dei due comitati sono interscambiabili e devono avere dimestichezza sia con le questioni del dibattito politico, che con le tecniche ed operazioni militari[168]. Sulla base del principio del centralismo democratico, il *politburo* rappresenta il principale luogo di dibattito ed elaborazione della strategia politica e militare. La discussione è franca e aperta, ma una volta prese le decisioni, queste vengono imposte e devono essere seguite da tutta l'organizzazione, sia quelle civili che garantiscono l'amministrazione locale (cellule, *baitos* e mass organisations) che quelle militari (battaglioni e milizie locali). La leadership militare di fatto coincide con quella politica ed amministrativa, secondo un modello che sarà riproposto in tempo di pace:

---

[164] Dall'alto verso il basso, nel senso di un approccio dirigista in cui le decisioni vengono prese nelle alte sfere e passate a livelli inferiori di comando. Si contrappone ad approcci, sistemi, bottom-up, cioè che dal basso veicolano istanze, decisioni verso l'alto.

[165] Cfr C. Clapham, "Controlling space in Ethiopia", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after* Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002 p. 24.

[166] Inizialmente composto da cinque membri, con il congresso del 1979 viene allargato e sono eletti Meles Zenawi, Siye Abraha, Tewolde Wolde Mariam, Gebru Asrat e Awyalew Woldu (cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit., p. 121). Tutte persone che continueranno a ricoprire ruoli chiave nelle strutture partitiche e governative anche dopo il 1991.

[167] Intervista ad Aberra, Director, Voice of Tigray (Woyane) Radio, Mekele, 03.07.08

[168] Intervista a Gen. Tsadkan G/Tenzaye, già capo dell'esercito e Chief of staff, fuoriuscito del 2001, Addis Abeba 09.07.08

> "Oggi partito e governo sono di fatto la stessa cosa. E' un fatto normale, soprattutto per quelli che provenivano dalla lotta armata, quando il fronte di liberazione era anche governo del territorio"[169].

La struttura gerarchica impone a tutti i membri del TPLF una rigida disciplina, che ha tra i suoi obiettivi quello di rendere l'azione più efficace, limitare i rischi per i combattenti e la popolazione civile, contribuendo al radicamento della lotta tra le masse rurali. L'ideale della "lotta collettiva" e il sovrapporsi di ruoli politici e militari, impone di fatto al gruppo dirigente, così come ai quadri del TPLF, la disciplina collettiva e la vita in comune tipica dell'esercito:

> "Durante la lotta non esisteva una sfera di vita individuale e personale. Non dovevamo preoccuparci del cibo, dell'affitto, della spesa perché pensava a tutto l'organizzazione militare. Era una vita collettiva. Non avevamo nulla di personale, neanche libri e sigarette. La tragedia è stata quando siamo arrivati ad Addis: abbiamo dovuto imparare a vivere una vita personale, a cucinare, ad affittare una casa, a ricevere un salario per affrontare tutte queste operazioni"[170].

La rigida disciplina nella vita comunitaria e l'attenzione prioritaria alla sicurezza investono anche la sfera personale e sessuale dei combattenti:

> "Per i primi dieci anni di lotta, le relazioni sessuali tra combattenti furono proibite. E dal punto di vista pratico erano anche molto difficili. Ogni notte dovevamo cambiare posto all'accampamento perché questo non fosse identificato. Ma quando il Tigray fu liberato e anche le strutture per i combattenti migliorate, la regola fu abolita. Anche perché i contadini ci dicevano: Vi abbiamo dato i nostri figli per la lotta, ora tocca a voi fare figli per il Tigray!"[171].

Lo stile di vita semplice e comunitario, condiviso con la popolazione contadina, e l'attenzione all'integrità morale di dirigenti e quadri del TPLF, favorisce inoltre il diffondersi della loro reputazione di "combattenti efficienti, ma anche umani e gentili"[172].

Il rispetto della disciplina viene favorito dall'adozione di un capillare strumento di valutazione, autocritica e sanzione: la *gim gema*. Una tecnica che il TPLF introduce attingendo e mescolando gli insegnamenti maoisti, le pratiche di

---

[169] Intervista a Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08
[170] Intervista Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08
[171] Intervista a Roman, Head of Women Affairs Regional Bureau of Tigray, Mekele, 03.07.08
[172] Intervista a Roman, Head of Women Affairs Regional Bureau of Tigray, Mekele, 03.07.08

valutazione adottate dall'EPLF e le tecniche tradizionali di amministrazione della giustizia utilizzate dagli anziani delle comunità tigrine, con l'obiettivo di valutare operato ed efficacia di strutture, singoli individui e programmi[173]. La *gim gema* viene inizialmente introdotta come strumento di valutazione tra pari dell'operato dei singoli all'interno dei battaglioni del TPLF, in particolare per quanto riguarda le operazioni militari, "una questione di vita e di morte e se le persone mettono in pericolo qualcuno per degli sbagli che commettono è giusto che vengano prese sanzioni e misure di correzione"[174]. La *gim gema* consiste in lunghe sessioni di valutazione in cui l'operato dei singoli viene scrutinato dai loro pari, in maniera aspra, quando non arbitraria, come sottolineano i ricordi di combattenti del TPLF secondo cui durante la *gim gema* "non si scherzava affatto", "si sudava freddo", "si finiva per criticare le persone più che le idee o le azioni"[175].

Successivamente la *gim gema* viene estesa alle organizzazioni di massa ed alla valutazione del programma della rivoluzione, con l'obiettivo di raggiungere il consenso in merito ai suoi obiettivi ed agli strumenti per raggiungerli. Vengono così organizzate lunghe ed affollate sessioni, in cui la leadership del TPLF si presta al criticismo e al dibattito per valutare e ricalibrare alcuni principi della lotta, in materia ad esempio di questione nazionale o programma economico e sociale[176]. In questo senso rappresenterà la più rilevante "creazione populista del TPLF" – per usare le parole di Young – e permetterà con notevole successo non solo di accrescere l'efficacia dell'organizzazione, ma anche di veicolare l'immagine di un gruppo dirigente *accountable*[177] nei confronti dei suoi sostenitori[178].

La sua applicazione in tempo di pace, all'interno della colazione di governo dell'EPRDF, così come più in generale nella pubblica amministrazione, si dimostrerà invece molto meno efficace e più controversa. Ciò è senza dubbio legato alle mutate

---

[173] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit., p. 203.
[174] Intervista Bitew Belai, già direttore del PMO Regional Affairs department, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 10.06.08
[175] Interviste a Bitew Belai, former director of PMO Regional Affairs department, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 10.06.08; Chekole Kidane, Economist, World Bank, Addis Abeba, 30.05.08; Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08.
[176] Intervista a Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08
[177] Cioè responsabile, nel senso della responsabilità verso qualcuno di qualcosa. Responsabilità intesa nell'essere la persona (o l'organo) che risponde di qualcosa, che ne deve dare conto a qualcuno.
[178] Cfr J. Young, "Ethnicity and power in Ethiopia", *Review of African Political Economy*, 1996, Vol. 23 N. 70, 531-541

condizioni materiali ed ambientali come sottolineano diversi militanti del TPLF[179], o all'idiosincrasia della burocrazia a sottoporsi ad una rigida ed intrusiva forma di valutazione, come osserva Young nel Tigray all'indomani della rivoluzione[180]. Ma dipende anche all'uso arbitrario che spesso ne spesso ne sarà fatto, come strumento per l'epurazione di dissidenti ed oppositori in seno al governo o alla burocrazia amministrazione, in particolare nel settore educativo[181], come dimostrano gli studi sul turnover nella pubblica amministrazione[182].

L'enfasi *sull'accountability* e l'apertura al criticismo da parte della popolazione con cui molti protagonisti e gli stessi narratori della rivoluzione descrivono l'operato del gruppo dirigente del TPLF, deve tuttavia essere bilanciata dalla sottolineatura che il dibattito ideologico spesso è originato dalla rivalità interna tra i principali leader del Fronte e fornisce copertura alla loro lotte interne per la supremazia e il potere.

Lo storico Medhane Tadesse sottolinea così alcune pratiche ricorrenti nelle lotte interne e nei momenti di crisi del TPLF "che invariabilmente esplodono all'interno della leadership e hanno scarso impatto sulla base"[183]. Innanzitutto Medhane osserva come accanto alle differenze ideologiche, i rapporti personali giocano un ruolo prioritario nell'originare i conflitti. In secondo luogo, l'attuale primo Ministro Meles è sempre riuscito ad utilizzare questi scontri per rafforzare la sua posizione e la sua influenza nel TPLF, dichiarandone l'esistenza "a rischio" ed offrendo al tempo stesso la prospettiva ideologica per "salvare" l'organizzazione: nel 1985 sarà l'abbandono del *pragmatismo* in favore *dell'empiricismo*; nel 2001 l'accusa di *bonapartismo* e il lancio della fase politica del "*renewal" (rinnovo)*. Successivamente, una volta ottenuta la marginalizzazione o l'eliminazione politica degli avversari, le tesi vengono "silenziosamente e rapidamente abbandonate" [184]. Infine, la lotta per il potere si concretizza anche in scontri tra famiglie ed alleanze matrimoniali, secondo

---

[179] Intervista Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08; Chekole Kidane, Economist, World Bank, Addis Abeba, 30.05.08; Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08

[180] Cfr J. Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray", op.cit..

[181] Intervista a Getachew Solomon, Consulente Cooperazione Italiana presso Ministero dell'Educazione (già consulente presso Oromia Regional Education Bureau, 2005-2007 ed esperto Ministero dell'Educazione – Planning Department). Ministero dell'Educazione, 11.04.2007

[182] SIDA, Causes for and Circumstances Surrounding the High Turn-Over and Shortage of Staff in Selected Woredas in the Amhara Region, 2007.

[183] Cfr M. Taddesse e J. Young, "TPLF: Reform or Decline?", *Review of African Political Economy*, (2003), vol. 30, no. 97, p. 389-403.

[184] Ibidem, p. 397.

una consuetudine ereditata dalla nobiltà, ma altrettanto tipica di diverse situazioni termidoriane[185].

La pratica del complotto ed il culto della segretezza, soprattutto in seno ai vertici del Fronte, sono ereditati dall'esperienza di lotta clandestina degli ultimi anni del movimento studentesco e vengono successivamente alimentati dalla necessità di raccogliere informazioni infiltrando le strutture del Derg nelle città, attraverso agenti organizzati in cellule spesso sconosciute tra loro [186]. Come infatti osserva Clapham, soprattutto nei centri urbani, la guerra civile rappresenterà "un periodo di straordinarie tensioni, in cui la punizione per essere sul lato sbagliato era quasi sempre la morte. Ciò ha inevitabilmente rinforzato il senso di segretezza, sospetto e intrigo ereditato dalla cultura politica dell'Etiopia pre-rivoluzionaria"[187].

Questi caratteri sono ad esempio evidenti nell'alone di mistero che tutt'ora avvolge la Marxist Leninist League of Tigray (MLLT), a cominciare dalla sua data di formazione, che oscilla tra il 1984 (secondo Vaughan[188]) e il 1986 (secondo Aregawi[189]). Si tratta di una formazione che ambisce a giocare il ruolo di avanguardia politica all'interno del TPLF, ispirata dal radicalismo etno-nazionalista e ultra-marxista. L'obiettivo è quello della realizzazione di un programma massimalista che prevede la creazione di uno stato socialista, mentre quello del TPLF viene considerato minimalista in quanto presuppone soltanto il rovesciamento del Derg vincolando la scelta del modello del futuro stato alla negoziazione e dibattito con le altre forze politiche. La MLLT formalmente non sarà mai sciolta: da un lato diversi osservatori sottolineano come di fatto la sua visione sia stata superata nei fatti e abbandonata dagli stessi membri dopo il 1991[190]; dall'altro viene sottolineato come i suoi membri più influenti - Meles Zenawi, Shebat Nega, Seyoum Mesfin e Abay Tsehay . sono oggi ai massimi vertici del potere, dopo aver estromesso gli oppositori interni nel 2001[191].

---

[185] Cfr in particolare il caso della Cambogia, in J-F.Bayart, *Le concept de situation thermidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique*, op.cit.
[186] Cfr J.Hammond, "Garrison Towns & Control of Space in Revolutionary Tigray", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, op. cit.
[187] C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, op. cit., p. 52.
[188] Cfr S. Vaughan e K. Tronvoll. *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*. Stockholm, Sida, 2003, p. 114.
[189] A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front", op.cit. , p. 591.
[190] Interviste Fetlework, Medhane, Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08
[191] A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front", op.cit. ; S. Vaughan e K. Tronvoll. *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, op.cit.

Il fatto che nella loro organizzazione interna i combattenti del TPLF non conoscono la proprietà privata, non impedirà comunque loro di accumulare notevoli risorse durante il conflitto armato. La dote iniziale dei fondatori del TPLF di cinque fucili, due muli ed un asino viene progressivamente arricchita di materiale bellico, grazie al supporto iniziale dell'EPLF e soprattutto attraverso il bottino di raid nelle zone occupate dal Derg e le armi e munizioni sottratte con imboscate e operazioni militari.

Coerentemente con l'affermazione del principio di autosufficienza ed indipendenza della lotta armata, nelle cronache e nelle ricostruzioni storiche dell'esperienza del TPLF così come nelle affermazioni dei suoi protagonisti, non risulta traccia di sostegno militare sotto forma di fornitura di armi o addestramento delle truppe da parte di forze o alleati esterni.

L'assenza di alleati internazionali non implica certo che il TPLF non sia attivo all'estero. I suoi uffici di rappresentanza a Washington, Londra e Karthoun svolgono un'importante azione di propaganda politica presso l'opinione pubblica internazionale e raccolta di fondi tra la diaspora tigrina e le popolazioni americane ed europee[192] .In questo contesto è fondamentale il ruolo della Relief Society of Tigray (REST), un'organizzazione umanitaria creata nel 1978 dal TPLF ispirandosi al modello dell'Eritrean Relief Association[193] attiva nelle zone controllate dall'EPLF.

La nascita della REST risponde alla necessità di una struttura specializzata per gestire la distribuzione di aiuti umanitari alla popolazione del Tigray ed ai rifugiati tigrini in Sudan, ed è al tempo stesso dettata dalla consapevolezza che le ong, agenzie internazionali e paesi donatori considerano politicamente e moralmente più accettabile cooperare con un'organizzazione umanitaria piuttosto che con un movimento di lotta armata. Se formalmente la REST è un'organizzazione indipendente, nei fatti è sempre stata – ed è tuttora – una costola del TPLF, che ne orienta politiche ed azioni, sulla base di una divisione del lavoro tra lotta politica e interventi umanitari, tanto artificiale quanto funzionale a giustificare e legittimare il

[192] Cfr S. Inquai, *Tigray, the agony and the ecstasy*, pp. 176-182.
[193] Associazione eritrea di soccorso

sostegno internazionaale[194]. Come riconosciuto da Solomon Inquai, all'epoca rappresentante della REST a Londra,

> "molti membri della REST erano anche membri del TPLF e passavano tranquillamente da un'organizzazione all'altra. Ma REST si limitava alle attività umanitarie perché altrimenti avrebbe perso il sostegno di donatori come Oxfam o Cafod"[195].

Attraverso i convogli della REST che transitano dal confine col Sudan, vengono così introdotti in Tigray, non solo beni umanitari come medicinali e cibo, ma anche carburante, pezzi di ricambio o merci più mondane come le sigarette[196]. Nel contesto di una insurrezione popolare, in cui i combattenti vivono a stretto contatto con la popolazione rurale, risulta impossibile, oltre che fittizio, affermare che gli aiuti sono rivolti soltanto alla popolazione civile[197].

L'azione della REST raggiunge il suo massimo potenziale in termini di mobilitazione di risorse e costruzione di visibilità e legittimità politica internazionale a favore della lotta del TPLF in occasione della carestia del 1984/5.

La drammaticità dell'emergenza umanitaria – secondo Solomon Inquai nel solo Tigray si conteranno alla fine 500.000 morti[198] - contribuisce da un lato a rivelare all'opinione pubblica mondiale la lotta del TPLF, fino ad allora passata praticamente inosservata[199] e dall'altro a peggiorare ulteriormente l'immagine internazionale del regime del Derg. La macchina della propaganda del TPLF e dell'EPLF si dimostra particolarmente efficace nel denunciare il tentativo del Derg di nascondere la crisi umanitaria per non macchiare le celebrazioni del decimo anniversario della presa del potere, e la sua negligenza nel prestare soccorso alle popolazioni del Tigray e dell'Eritrea, ostacolando le operazioni umanitarie e attaccando le zone in cui viene

---

[194] J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit., p. 121

[195] Intervista a Dr. Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, Mekele, 02.07.08

[196] Intervista a Dr. Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, Mekele, 02.07.08; cfr anche J. Hammond, *Fire From the Ashes: A Chronicle of the Revolution in Tigray, Ethiopia, 1975-1991,* Lawrenceville, The Red Sea Press, Inc., 1999, p. 103.

[197] Come conferma l'aneddoto raccontato da Solomon Inquai, irritato per la difficoltà di giustificare di fronte ai partner internazionali di REST i camion carichi di sigarette per garantire una dose minima non solo ai combattenti del TPLF, ma anche ai prigionieri di guerra. Intervista a Dr. Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, Mekele, 02.07.08

[198] Cfr S. Inquai, *Tigray, the agony and the ecstasy*, op. cit.

[199] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit., p. 131 e anche J. Hammond, *Fire From the Ashes: A Chronicle of the Revolution in Tigray, Ethiopia*, op. cit.

prodotto il surplus agricolo, come quella di Tembien, nell'intento di piegare l'insurrezione armata[200].

Questa denuncia favorirà la mobilitazione internazionale che si concretizza nella "Cross-border operation[201]", che permette al TPLF e alla REST di attingere a fondi e aiuti internazionali normalmente riservati ad organizzazioni legalmente riconosciute. L'articolato - e in apparenza neutrale - meccanismo che viene elaborato ruota attorno all'Emergency Relief Desk[202], un'organizzazione ombrello con base a Karthoun gestita da due associazioni scandinave di ispirazione luterana, attraverso la quale le agenzie umanitarie, governative e non, come USAID[203] e Oxfam, possono incanalare fondi e aiuti per le zone controllate dai ribelli senza compromettere le azioni che conducono nel resto del paese in collaborazione con il governo etiopico ufficiale. La "Cross-border operation" risulterà decisiva per la sopravvivenza della popolazione del Tigray e per evitare l'esodo massiccio dalla zone rurali che avrebbe minato la base operativa del TPLF[204]. Dimostra anche l'abilità del suo gruppo dirigente di saper comprendere e sfruttare ai propri fini i meccanismi dell'*NGO connection*[205] descritta da Clapham, ovvero l'interazione tattica e la cooperazione mutuamente vantaggiosa tra un'organizzazione non governativa alla ricerca di una popolazione da aiutare, e un gruppo armato insurrezionalista che controlla una popolazione e può in tal modo garantirsi accesso a risorse, mass media e canali diplomatici[206].

La strategia di accumulazione attraverso l'appello alla natura tecnica e neutrale delle iniziative di sviluppo viene riproposta anche attraverso l'azione della Tigray Development Association[207] (TDA), che dal 1989 affianca la REST. L'obiettivo della TDA è quello di raccogliere il supporto materiale e professionale dei Tigrini all'estero che non si erano riconosciuti nel programma politico-militare del TPLF, ma

---

[200] Cfr pubblicazione *STORM*(Somali, Tigray and Oromo Resistance Monitor), vol 3, no 4 Dicembre 1983, vol 4 no3, Novembre 1984, vol 4, no 4 Dicembre 1984; J. W. Clay e B. K. Holcomb, *Politics and the Ethiopian Famine 1984-1985,* Cambridge (MA), Cultural Survival, 1986
[201] Operazione transfrontaliera
[202] Ufficio per gli aiuti all'emergenza
[203] L'agenzia americana per l'aiuto allo sviluppo
[204] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit.
[205] Connessione tra organizzazioni non governative ONG
[206] Cfr C. Clapham, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, 1996, cap. 9.
[207] Associazione per lo sviluppo del Tigray.

che accettano di offrire il loro contributo "tecnico" alla ricostruzione e allo sviluppo del paese[208].

Sull'entità del patrimonio accumulato dal TPLF attraverso l'azione del REST non circolano stime ufficiali ma soltanto congetture[209]. Si tratta comunque di risorse varie e consistenti, come riconosciuto da Sehbat Nega, capo del TPLF dal 1979 al 1989, dal 1991 capo del dipartimento degli affari economici dell'EPRDF e attualmente presidente del consiglio di amministrazione[210] di Effort, la fondazione che viene creata all'indomani della vittoria per amministrare i beni accumulati nel corso della guerra:

> "Le risorse per creare il fondo sono state accumulate durante la lotta armata. Avevamo infatti attività commerciali, agricole, camion. C'erano anche alcune ONG…eravamo molto attivi. Riuscivamo anche a risparmiare dei soldi attraverso il tasso di cambio: ricevevamo 1 dollaro al tasso ufficiale di 2 *birr* ma poi li cambiavamo contro 6 *birr*. Tutti questi soldi sono stati dati alla fondazione Effort, che li investì in attività economiche private, ma anche nel settore sociale"[211].

7. Formazione e successo di un gruppo concreto

I temi che infiammarono il movimento studentesco etiopico negli anni sessanta e settanta e che spinsero molti di quei ragazzi ad entrare in clandestinità e ad imbracciare le armi per opporsi prima al regime di Haile Selassie e successivamente a quello di Menghistu Haile Mariam, sono ancora le questioni centrali attorno a cui ruota il dibattito politico dell'Etiopia contemporanea. Esempio più eclatante ne è la campagna elettorale che ha preceduto le elezioni nazionali del 2005, la più libera e combattuta della storia del paese: per la prima volta l'opposizione ha potuto contestare apertamente i dogmi dell'EPRDF in materia di assetto politico - la struttura federale che riconosce il diritto all'autodeterminazione ad ogni gruppo nazionale - ed economico - la proprietà statale della terra. Sintomo che le contraddizioni e i problemi che gli studenti sollevavano quarant'anni fa, non hanno ancora ricevuto una risposta adeguata. Ma anche conseguenza diretta del fatto che l'anagrafe – ma soprattutto l'abilità e la fortuna di sopravvivere a diciassette anni di

---

[208] Cfr S. Vaughan e K. Tronvoll. *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, op.cit., p. 65.
[209] Le cifre riportate nelle interviste oscillano tra i 200 e i 400 milioni di dollari.
[210] Membro del consiglio dal 1995 e presidente dal 2002, sostituendo il dissidente Seye Abraha
[211] Intervista Sebhat Nega, "Father of revolution", fondatore del TPLF e già presidente, membro del comitato centrale, CEO di EFFORT, Addis Ababa, 16.07.08.

guerra – ha permesso a quegli stessi studenti di costituire tutt'oggi l'ossatura della classe dirigente del paese.

Inoltre, l'elite rivoluzionaria che conduce alla vittoria il TPLF e che assume la guida del nuovo stato e della coalizione di partiti di governo, non è semplicemente espressione della generazione del movimento studentesco degli anni sessanta e settanta, ma costituisce a tutti gli effetti "un gruppo concreto"[212]che si forma attraverso la condivisione materiale dell'esperienza rivoluzionaria. Il vissuto quotidiano di una vicenda contraddittoria, violenta e totalizzante costituisce lo sfondo comune su cui si definiscono e rielaborano progetti politici, sperimentano tecniche di lotta militare e politica, cementano o frantumano rapporti personali e tra classi dirigenti. L'efficace sintesi tra questi elementi prodotta dal gruppo dirigente del TPLF è la chiave principale attraverso cui interpretare il suo successo.

Nella situazione caotica ed incerta originata dal concatenamento di due momenti rivoluzionari, l'abilità del TPLF, così come dell'EPLF, consiste innanzitutto nel replicare con maggior efficacia e superiore legittimità il processo di *encadrement* – nel senso di inquadramento della popolazione in strutture di controllo[213] - intrapreso dal Derg. Il TPLF non rimette in questione l'ordine sociale ed economico imposto da Derg con la nazionalizzazione della terra, ma nelle aree da esso amministrate lavorerà per mettere in pratica una riforma fondiaria che raccolga il consenso della popolazione contadina. Analogamente organizzerà la struttura del suo partito, le sue truppe, le sue organizzazioni di massa e la sua rete diplomatica ed umanitaria.

Da questa prospettiva, la rivoluzione del TPLF non rappresenta tanto la continuazione né il rovesciamento di quella del Derg, quanto piuttosto una sintesi più efficace delle istanze che nel 1974 avevano portato al rovesciamento dell'*ancien régime* di Haile Selassie. In particolare la soluzione adottata al rompicapo ideologico del rapporto tra questione nazionale e questione di classe gli permetterà di superare la sterilità che contraddistingue il dibattito studentesco, facendosi interprete ma al tempo stesso orientando le richieste delle masse contadine. Così, mentre nel 1974 la questione della terra era al centro del dibattito politico, nel 1991, nessuna forza

[212] K. Mannheim, *Le generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2008

[213] E, come specificato da Donald Donham, "secondo modalità qualitativamente differenti rispetto ai precedenti regimi". Cfr. C. Clapham, "Controlling space in Ethiopia", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia. Socialism and after*, *op. cit.*, in particolare pp. 9-33.

avrebbe potuto ottenere la legittimità necessaria a governare senza affrontare e risolvere la questione nazionale.

Il successo militare rafforza tra il gruppo dirigente del TPLF la convinzione della bontà e della superiorità della soluzione alla questione nazionale da esso elaborata, e ne favorirà l'imposizione a tutto il paese, ponendosi come egemonica nel processo di istituzionalizzazione della rivoluzione e contribuendo a ridefinire "la problematica legittima del politico" e di conseguenza, la possibilità per le altre forze politiche di parteciparvi.

La specificità di questo repertorio di strategie e tecniche politiche è quello di essere profondamente influenzato e plasmato dalla natura innanzitutto militare della rivoluzione del TPLF, da cui derivano la rigida gerarchia, il forte senso di disciplina, l'efficacia dell'organizzazione, il culto della segretezza. Le contigenze della guerra spingeranno il TPLF a tradurre strategie e tecniche in una pratica di inquadramento e mobilitazione misti a genuina partecipazione e attenzione ai bisogni socio economici della popolazione.

Nei capitoli successivi, si cercherà di dimostrare come questo repertorio – anche per colmare il vuoto legato all'assenza di una vera e propria "cultura dei partiti politici" come amano ripetere protagonisti ed osservatori della scena politica etiopica - sarà riproposto nell'organizzazione dell'EPRDF, adattato al tempo di pace e uniformato al discorso della democrazia di mercato, per istituzionalizzare la rivoluzione e realizzare un nuovo progetto di *encadrement*.

2. NO DEMOCRACY, NO PARTY?

Istituzionalizzazione della rivoluzione e professionalizzazione in classe dirigente

> "L'Assistente Segretario di Stato USA per gli Affari Africani, Herman Cohen, rispose ad una richiesta da parte di ciò che restava del regime di Menghistu e dei gruppi insorti per presiedere una conferenza di pace a Londra. Ma quando i colloqui iniziarono, il 27 maggio, Menghistu era già scappato in esilio in Zimbawe, l'EPLF aveva preso Asmara e dichiarato un governo provvisorio autonomo e nulla ormai si ergeva tra la capitale e le truppe dell'EPRDF. Cohen "si raccomandò" pubblicamente affinché questi entrassero in Addis Abeba "in modo da ridurre l'incertezza ed eliminare le tensioni", dopo aver ricevuto rapporti sul disordine crescente e sperando di prevenire la sorta di caos che aveva devastato le capitali della Liberia, Monrovia, e della Somalia, Mogadiscio in circostanze simili. Stabilì anche un legame esplicito tra l'assistenza USA e le riforme politiche: "No democracy, no cooperation"[214].

Negli ultimi anni della lotta armata, quando il successo del TPLF e dell'EPLF appare ormai sicuro, *l'élite* rivoluzionaria avvia un processo di dibattito ed elaborazione programmatica interna, così come di contatti e negoziazioni internazionali, per gettare la basi della ricostruzione dello stato. Le sfide principali a cui è chiamato a rispondere sono essenzialmente tre. In primo luogo la ridefinizione dei confini e dell'assetto dello stato, che deve sia tener conto della volontà secessionista dell'Eritrea che comporre le rivendicazioni autonomiste della lotta del TPLF con le visioni e i programmi politici degli altri gruppi di opposizione al Derg. In secondo luogo la costruzione di legittimità e consenso attorno al nuovo modello di stato federale nelle numerose periferie del paese, attraverso la formazione o la cooptazione di gruppi dirigenti locali ed il loro inserimento all'interno della coalizione dell'EPRDF che gestisce il potere a livello nazionale. Infine la definizione di un programma politico ed economico che soddisfi da un lato le aspirazioni delle popolazioni che hanno combattuto contro il Derg e dall'altro le richieste da parte della comunità internazionale in materia di adozione del modello della democrazia liberale e dell'economia di mercato.

Nelle pagine seguenti viene descritto come la risposta a queste sfide, pur riflettendo i mutati equilibri mondiali, che con la fine della Guerra Fredda impongono a tutti i governi l'adesione al modello della democrazia di mercato, non rinuncia ad

[214] T Lyons, "Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia", in *Journal of Modern African Studies*, vol. 34.1, 1996, 121-142, p. 122.

attingere al repertorio di tecniche e strumenti sviluppato nel corso della lotta armata e a richiamasi esplicitamente al mito ed agli ideali rivoluzionari.

1. La conquista dell'egemonia durante il periodo di transizione

> "Nella crisi d'identità e di autorità che seguì la caduta della monarchia, era diffuso un senso d'incertezza tra gli Etiopi istruiti, non solo su cosa fosse l'Etiopia, ma anche su cosa fossero *loro stessi*. (…) dalle risposte a queste domande generali dipesero gli immediati problemi di identità personale, azione politica e in alcuni casi perfino di sopravvivenza "[215].

La risposta che il gruppo dirigente del TPLF elabora agli interrogativi sottolineati da Clapham, è la chiave alla base del successo militare contro il Derg. Archiviata "la guerra di movimento", dopo il 1991 la sfida principale con cui deve confrontarsi è quella di trasformare questo modello in sistema politico, imponendo il suo discorso e la sua prassi come egemonici, attraverso tecniche di dominio, "liquidando e sottomettendo con la forza i gruppi avversari", e di "direzione culturale dei gruppi affini ed alleati"[216]. La realizzazione del disegno egemonico del TPLF passa per l'imposizione al resto del paese della soluzione alla questione nazionale da esso elaborata, e dalla chiusura della fase di transizione attraverso l'eliminazione delle principali forze di opposizione e l'adozione del nuovo assetto federale dello stato.

La soluzione del TPLF è soltanto una delle numerose risposte elaborate in reazione al clima di crisi identitaria e confusione politica che si crea all'indomani del 1974, che vengono alimentate dal progetto autoritario del Derg, e che si confrontano all'indomani della sua caduta. Queste visioni concorrenti si fondano su correnti storiografiche elaborate da intellettuali organici[217], o direttamente da interpretazioni di studiosi che sono anche attivisti politici[218], che sono caratterizzate, secondo Clapham, dalla "semplificazione della complessità del passato della regione" e da

---

[215] C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1988, p. 195.
[216] Cfr A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, Torino, Einaudi, 1977, pp. 2010-2011.
[217] Come ad esempio Fisseha Zewde, Adhana Haile Adhana, storico e membro del politburo dell'EPRDF,
[218] Come ad esempio Mesfin Wolde Mariam o Merera Gudina, leader di partito dell'opposizione e professori all'AAU.

"narrative imposte dall'uso strumentale della storia"[219], con l'obiettivo di legittimare specifici progetti politici e determinati assetti istituzionali per lo stato etiopico. Nell'immediato dopoguerra si confrontano in particolare tre tesi: quella della *nation building*, quella della *national oppression* e quella *coloniale*.

I sostenitori della prima tesi, interpretano l'azione di centralizzazione del potere e formazione di uno stato moderno, perfezionata da Menelik e Haile Selassie, come inevitabile processo di unificazione e creazione di un'unica identità nazionale nel contesto di un'area storicamente omogenea, continuando e perfezionando la "grande tradizione" imperiale. Questa idea si fonda sulla parziale semplificazione o storpiatura dell'idea di Donald Levine di una "Greater Ethiopia", sintesi del "raccolto di popolazioni (Tigrini, Amhara e Oromo) con profonde affinità storiche" [220], e sulla storiografia che si sviluppa tra la seconda guerra mondiale e gli anni '70, in clima di creazione del nazionalismo africano e sotto il progetto di rafforzamento dello stato e del sentimento nazionale intrapreso da Haile Selassie, di cui viene esaltato il ruolo di innovatore nel solco della tradizione modernizzatrice della monarchia etiopica[221].

Alla base dell'oscillare dei fautori di questa tesi tra posizioni multietniche e tendenze ad esaltare la cultura amhara, risiede la plasticità della natura dell'etnia amhara, e da quella che Siegfrid Pausewang - riprendendo l'analisi di Sevir Chernetsov - definisce la sua "identità dal doppio volto" [222]: da un lato assimilabile ad un gruppo etnico, o nazionale, che coincide con la popolazione, a grande maggioranza rurale, che abita nei territori entro i confini dell'attuale Stato regionale Amhara; dall'altro identifica una classe dirigente che assimila individui appartenenti a qualsiasi gruppo etnico, ma le cui ambizioni di ascesa sociale e politica passano per l'adozione dell'Amarico come lingua, per la conversione alla religione Cristiana Ortodossa e per l'adesione alla cultura di corte. Un identità spesso accompagnata da un senso di superiorità e la convinzione di una missione civilizzatrice nei confronti degli altri gruppi etnici, delle altre tribù. L'identità Amhara finisce così per coincidere con la cultura delle *élites* istruite, generalmente appartenenti alla popolazioni urbane,

---

[219] C. Clapham, "Rewriting Ethiopian History", in *Annales d'Ethiopie*, Vol. XVIII, Centre Français des Etudes Ethiopiennes, 2002, p. 45.
[220] D. N. Levine, *Greater Ethiopia: The Evolution of a Multiethnic Society*. Chicago, University of Chicago Press, 1974, p. 46.
[221] Cfr ad esempio B Zewde, *Pioneers of Change in Ethiopia: The Reformist Intellectuals of the Early Twentieth Century*, Ohio University Press, 2002.
[222] Cfr S. Pausewang "The Two-faced Amhara Identity", in *Scrinium. Revue de Patrologie, d'Hagiographie Critique et d'Histoire Ecclèsiastique*. no. 1 pp. 273-286, 2005.

etnicamente miste e quindi tendenzialmente più propense ad un sentimento pan-etiopico o multietnico.

La duplicità e l'ambiguità di questa posizione si riflette nel fatto che oggi i gruppi politici che si rifanno al progetto multietnico sono in realtà esponenti dell'etnia Amhara, come ad esempio l'All Amhara Peoples'organisation[223]. Erede di questa formazione è la Coalition for Unity and Democracy (CUD)[224], che nel 2005 ha sfidato l'EPRDF; nel suo programma l'apprezzamento per la Monarchia è stato sostituito dall'adesione ai principi democratici, ma resta forte il richiamo allo stato unitario, così come problematico, quando non ambiguo, il rapporto con l'Eritrea indipendente.

In reazione alla tesi della *nation building*[225] - per certi aspetti portatrice dell'idea di uno stato centrale ed unitario e che può anche assumere un carattere multietnico – ed al carattere autoritario dei vari regimi che si succedono al centro dell'Etiopia per realizzare questo disegno, vengono elaborate diverse tesi che si richiamano invece ad un orientamento più etno-nazionalista[226]. Queste tesi vengono alimentate da una storiografia "intrinsecamente ideologica e vincolata emotivamente"[227], il cui tono ideologico di questi è accresciuto dal fatto che la maggior parte di questi storici etiopici vive e lavora all'estero, senza poter effettuare ricerche sul terreno e negli archivi.

In seno al movimento studentesco viene invece elaborata la tesi dell'oppressione nazionale, secondo cui l'elite Scioana-Amhara è responsabile di aver creato un'Etiopia "prigione di classi ed etnie oppresse". Come esaminato nel capitolo precedente, questa tesi viene declinata in modo differente dalle varie forze che vi si rifanno - Meison, EPRP, TPLF e più recentemente da una parte *dell'élite* oromo – a seconda della soluzione immaginata alla questione del rapporto tra lotta di liberazione nazionale e lotta di classe. La sconfitta delle forze a composizione multinazionali, Meison e EPRP, spingerà diversi loro membri, soprattutto del secondo, ad unirsi ai movimenti con base nazionale, abbandonando l'iniziale spinta multietnica.

---

[223] Organizzazione di tutti i popoli amarici

[224] Coalizione per l'unità e la democrazia

[225] Costruzione della nazione

[226] Cfr M. Gudina, "Contradictory Interpretations of Ethiopian History: the Need for a New Consensus", in D. Turton, (ed.), *Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Eastern African Studies, James Currey, Oxford, 2006.

[227] Cfr A. Triulzi, "Battling with the past. New frameworks for Ethiopian historiography", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after* op. cit., p. 279.

Sulla tesi *coloniale* convergono infine gli Eritrei, i Somali che abitano nella regione dell'Ogaden ed una corrente oromo[228], secondo cui la dominazione centrale da parte degli Amahara si configura come dominio coloniale su altri popoli, considerato come continuazione del dominio coloniale italiano e come prosecuzione dell'espansione imperiale abissina (in particolare negli anni 1870-1900, sotto Menelik II. E che quindi auspica la secessione e l'indipendenza per queste popolazioni. Sulla base di questa tesi, l'Eritrea considera che la federazione con l'Etiopia decisa con i Trattati di Pace dopo la Seconda Guerra Mondiale, e che di fatto si trasformerà in un'annessione, rappresenta la contrazione del dominio coloniale italiano e rivendica quindi la sua indipendenza in quanto "decolonizzazione tardiva". L'influenza coloniale italiana si rivela quindi cruciale nel forgiare il sentimento nazionalista eritreo[229].

Più controversa appare l'applicazione della tesi coloniale al caso Oromo, che si fonda - come sostengono Cristopher Clapham e Merera Gudina - su una ricostruzione selettiva e parziale della storia. Questa non terrebbe infatti conto di fattori storici (il fatto che gli Oromo figurano sia tra i conquistatori che i conquistati), geografici (la difficoltà di tracciare un confine per delimitare il territorio oromo, in virtù del suo carattere "interstiziale"[230] che colma i vuoti tra le altre popolazioni, quelle dell'altopiano, quelle pastorali dei bassopiani e quelle che abitano nelle regioni del sud) e demografici (il paradosso del gruppo etnico più consistente del paese che rivendica una secessione dalle altre minoranze, decretando la fine dell'Etiopia).

All'interno di questo dibattito, il TPLF tenta di imporre, con successo, la sua tesi, attraverso due mosse. Innanzitutto l'esclusione dal processo di Transizione delle cosiddette forze multietniche, ovvero che non si propongono come rappresentanti di un singolo gruppo nazionale: oltre all'ormai delegittimato Workers Party of Ethiopia (WPE) di Menghistu, sono soprattutto i partiti dell'EPRP e del Meison – All Ethiopian Socialist Movement, riunite nella Coalition of Ethiopian Democratic

---

[228] Cfr A. Jalata, *Oromia & Ethiopia: State Formation and Ethno-national Conflict, 1868-1992*, Boulder and London, Lynne Rienner Publisher, 1993.

[229] Cfr G.P. Calchi Novati, "Conflict and the Reshaping of States in the Horn of Africa", in A Triulzi,. e M. C. Ercolessi (eds.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 2004.

[230] C. Clapham, "Rewriting Ethiopian History", in *Annales d'Ethiopie*, Vol. XVIII, Centre Français des Etudes Ethiopiennes, 2002.

Forces (COEDF)[231]. Questi gruppi, oltre ad essere stati tra gli avversari del TPLF durante la lotta armata, sono tra quelli che con il loro nazionalismo e la preferenza per uno stato unitario pongono problemi all'indipendenza eritrea.

In un secondo tempo, viene invece marginalizzato l'OLF (Oromo Liberation Front), che rappresenta l'unica forza in grado di contendere l'egemonia politica e militare al EPRDF, nella regione Oromia, particolarmente strategica in quanto la più grande, popolata e al cuore geografico del paese. Dopo EPLF e TPLF, l'OLF rappresenta il terzo gruppo militare armato che si oppone al Derg. La sua azione e la sua organizzazione sono inferiori a quelle dei primi due, e anche per questo meno studiate e documentate. Le poche informazioni provengono dai racconti delle relazioni con gli altri due movimenti: più facile con EPLF, in virtù della comune adesione alla tesi coloniale e delle similitudini nella strategia militare, che si concretizza nella formazione militare offerta dall'EPLF all'OLF. Per gli stessi motivi, le relazioni con il TPLF saranno sempre tese e complicate. La collaborazione tattica decisa attraverso i contatti in Sudan tra i due gruppi all'inizio degli anni '80, si scontra fin da subito con le divergenze in materia di strategia militare e sulla natura della lotta: il TPLF rimprovera all'OLF di non avere una base popolare, e di operare come una organizzazione di stranieri (foreign based leadership) e nel 1986 interrompe le relazioni politiche e militari[232]. Le relazioni tra i due gruppi diventano ancora più tese, quando negli ultimi anni della guerra (1988 o 1990) il TPLF promuove la nascita dell'Oromo People Democratic Organisation (OPDO), quale componente destinata a rappresentare gli Oromo all'interno della coalizione dell'EPRDF.

Sulla preparazione e lo svolgimento della conferenza di transizione esistono pochissime fonti, come sottolineato nell'unica ricerca dedicata esplicitamente all'argomento[233], che non chiarisce tuttavia la motivazione ufficiale con cui vengono invitate o escluse le organizzazioni politiche. Dalla ricostruzione emerge il notevole tasso di discrezionalità con cui l'EPRDF seleziona i partecipanti, con l'obiettivo di allargare il più possibile il numero di movimenti politici, purché organizzate su base etnica o nazionale. Il pretesto dell'esclusione sembra essere offerto dalla condanna da parte della COEDF del risultato delle negoziazioni di pace di Londra, sintomatica

[231] Coalizione delle forze democratiche etiopiche
[232] Cfr S. Vaughan *Ethnicity and Power in Ethiopia,* The University of Edinburgh: College of Humanities and Social Science: School of Social and Political Studies, 2003, p. 18.
[233] S. Vaughan, *The Addis Ababa transitional conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994.

secondo l'EPRDF della loro "non volontà di rinunciare alla violenza come strumento per ottenere obiettivi politici"[234].

L'anomala ammissione di rappresentanti delle istituzioni universitarie e dei lavoratori, più per tributo simbolico che per effettiva partecipazione, rafforza l'idea di una scelta discrezionale da parte dell'EPRDF e la conclusione che "con l'evidente eccezione di COEDF, tutti quelli che espressero un interesse a partecipare alla conferenza furono messi in condizione di farlo"[235]. Il fatto che la maggior parte dei rappresentanti delle forze multietniche provenga di fatto dall'elite urbana Amhara, facilita inoltre il disegno di delegittimazione da parte dell'EPRDF, che bolla il loro progetto di assetto dello stato unitario come ispirato dallo "sciovinismo Amhara" e assimilandolo a quello del Derg, di cui si sottolinea e stigmatizza il nazionalismo autoritario riassunto nel motto "Ethiopia tikdem" (Etiopia innanzitutto), tacendo – anche se silenziosamente recuperando – le azioni sostenute in materia di promozione dei diritti dei gruppi nazionali.

Alla Conferenza di Transizione partecipano così 25 gruppi organizzati su base etnica. – oltre alle due associazioni di categoria e ai rappresentanti di 15 paesi stranieri in qualità di osservatori, tra cui anche i rappresentanti dell'EPLF, che intendono sottolineare in questo modo l'indipendenza dell'Eritrea, di fatto già sancita nei precedenti mesi di negoziazione[236]. L'apparente pluralismo delle forze – che si rifletterà anche nell'iniziale composizione del Governo di Transizione – viene salutata con apprezzamento da parte degli osservatori internazionali, come manifestazione della volontà di realizzare una transizione condivisa[237].

In pratica, tuttavia, le risposte alla questioni principali – oltre all'indipendenza dell'Eritrea, quella in merito al nuovo assetto dello stato - vengono di fatto elaborate in seno all'EPRDF e negoziate con l'OLF ben prima della Conferenza e soltanto dopo presentanti alle altre forze minori. D'altra parte, la maggior parte di queste, non possiede lo spessore organizzativo e storico dell'EPRDF e dell'OLF; molte si formano di fatto soltanto nei mesi precedenti la conferenza, create da elite urbane che rivendicando la rappresentanza della popolazione rurale e il merito di un'opposizione

---

[234] A. A. Balema, *Economic Development and Democracy in Ethiopia*, Rotterdam, Erasmus University, 2003, p. 117. Citato in A. Fiseha, *Federalism and the accomodation of diversity in Ethiopia*, Enfield Publishing & Distribution Company, 2005

[235] S. Vaughan, *The Addis Ababa transitional conference of July 1991: its origins, history and significance*,op.cit. p. 48

[236] Cfr P. Henze, Ethiopia: the fall of the Derg and the beginning of the recovery under the EPRDF (March1990, March 1992), Santa Monica (CA), RAND, 1995

[237] Cfr Henze?

al Derg condotta in maniera "discreta" attraverso le associazioni tradizionali di auto-aiuto (*idir*) che erano state ufficialmente soppresse dal Derg. Ad essi non resterà però che recitare il ruolo di ignare comparse, come testimonia Beyene Petros, rappresentante dell'Hadiya National Democratic Organization[238]:

> "Ci fu una seria discussione con Seyoum Mesfin in cui lui ci spiegò le intenzioni dell'EPRDF e come loro affrontavano il problema. Dopo il Comitato esecutivo dell'HNDO incontrò Tewolde Wolde Michael al Palazzo di Stato. Aveva una copia scritta a mano della Carta da cui lesse le parti principali dei capitoli. Io apprendevo. Fu un gesto magnanimo e positivo: l'EPRDF non aveva minacce o rivali ma ora invitavano altri che non avevano contribuito ad una conferenza. Eravamo cautamente colpiti: che intenzioni hanno? Che cosa bolle in pentola?"[239]

Questo processo si inserisce in un contesto continentale in cui l'organizzazione di una conferenza nazionale di transizione è salutato con entusiasmo come uno degli strumenti principali attraverso cui promuovere e facilitare l'ondata africana di democratizzazione che all'inizio degli anni novanta suscita le speranze di politici e osservatori[240]. Lungi dal rappresentare lo "spazio pubblico della parola" in cui maturerà ad esempio in Benin il germe del pluralismo[241], la Conferenza di Transizione etiopica si risolve invece nel mantenimento formale di una promessa fatta durante la conferenza di Londra[242] e in un palco su cui viene messa in scena la legittimazione nazionale dall'EPRDF. Un processo che, sostiene Sarah Vaughan, anche se formalmente non si conclude con "one party government" si risolve comunque in una "one party dynamic"[243].

La Conferenza di Transizione conclude i suoi lavori con la nomina del Consiglio dei rappresentanti composto da 87 membri, di cui 32 dell'EPRDF, 12 dell'OLF ed il resto espressione delle forze minori. Meles Zenawi diventa presidente del governo di transizione (Transitional Government of Ethiopia – TGE), mentre il leader dell'EPDM Tamrat Layne è nominato primo Ministro. All'EPRDF vanno anche i ministeri chiave della difesa e degli esteri, mentre all'OLF vengono

---

[238] Organizzazione nazionale democratica Hadiya

[239] Citato in S. Vaughan, *The Addis Ababa transitional conference of July 1991: its origins, history and significance*,op.cit, p. 36-37.

[240] Cfr J. F. Clark, *National conferences and democratization in Francophone Africa*, in Mbaku, Ihonvbere, "Multiparty democracy and Political Change: Constraints to democratization in Africa", Trenta, NJ, Africa World Press, 2006.

[241] Cfr R. Banegas, *La democratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Benin*, Paris, Karthala, 2003.

[242] T Lyons, "Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia", in *Journal of Modern African Studies*, vol. 34.1, 1996, 121-142.

[243] Cfr S. Vaughan, *The Addis Ababa transitional conference of July 1991: its origins, history and significance,* op.cit.

comunque offerti dicasteri importanti come quello dell'Informazione e dell'Agricoltura e alle altre formazioni vengono assegnati ruoli minori.

La collaborazione tra le due organizzazioni dura però soltanto pochi mesi. La decisione di trasformare le forze dell'EPRDF nell'esercito ufficiale etiopico, in particolare con esponenti del TPLF nei ruoli di comando, così come le attività di mobilitazione e proselitismo politico che l'EPRDF avvia attraverso la sua componente oromo, l'OPDO, alimentano il risentimento in seno all'OLF. La competizione si fa più serrata all'inizio del 1992, con l'avvicinarsi delle prime elezioni regionali, quando i due gruppi rivelano di agire ancora secondo il DNA del fronte militare più che quello del partito politico. Come osserva Terrence Lyons, l'EPRDF opta per una strategia aggressiva di imposizione dei suoi candidati, sfruttando le limitate capacità della Commissione elettorale nazionale e approfittando del fatto che i suoi quadri controllano le strutture dell'amministrazione locale, i *kebele*, e possono quindi orientare e intimidire le operazioni di voto[244]. Viene inaugurata così una pratica di strumentalizzazioni delle prerogative istituzionali attraverso la sovrapposizione tra funzionari amministrativi e candidati politici che caratterizzerà anche le successive tornate elettorali[245]. Dal canto suo, l'OLF si comporta "come se fosse il solo partito legittimato in Oromia, intimidendo i non Oromo nella regione e senza sfruttare l'opportunità di giocare un ruolo costruttivo nei vari comitati elettorali"[246]. L'OLF decide infatti di boicottare le elezioni e di ritirarsi dal Governo di transizione. Alla decisione seguono violenze e scontri armati tra le milizie delle due organizzazioni che si concludono con la sconfitta dell'OLF, l'arresto di molti suoi membri, non solo combattenti, ma anche sostenitori e presunti simpatizzanti (con stime che oscillano tra le 20 e le 30 mila[247]). Con questa operazione l'EPRDF assesta un duro colpo alla capacità militare dell'OLF, ridimensionando notevolmente la minaccia che esso può rappresentare, e al tempo stesso lo elimina dalla scena politica legittima, accusandolo di perseguire attraverso la

---

[244] T Lyons, "Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia", op.cit.

[245] Cfr S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance* Londra-NY, Zed Books, 2002; K. Tronvoll, The process of democratisation in Ethiopia, An expression of popular participation or political resistance? (Human rights report), Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, August 1995; S. Pausewang, The 1994 Election and Democracy in Ethiopia Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, November 1994.

[246] T Lyons, "Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia", in *Journal of Modern African Studies*, vol. 34.1, 1996, 121-142, p. 127.

[247] Rispettivamente J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991,op.cit.*, p. 207 e S. Vaughan *Ethnicity and Power in Ethiopia* op.cit., p. 31.

violenza e le armi un disegno di "narrow nationalism" contrario agli interessi del paese.

Il boicottaggio da parte dell'opposizione delle elezioni regionali si traduce nella vittoria scontata dell'EPRDF, che conquista 1108 seggi nelle assemblee regionali su un totale di 1147, impossessandosi del controllo delle amministrazioni regionali[248]. I gruppi estromessi dalla scena politica cercano di elaborare una strategia per proporre un quadro istituzionale alternativo a quello che si va delineando sotto il controllo e la direzione dell'EPRDF. Questi tentativi si materializzano nell'organizzazione nel 1993 di due conferenze di riconciliazione. La prima, a Parigi, produce un documento di condanna del Governo di transizione; la seconda, ad Addis Abeba, viene invece boicottata dall'EPRDF. L'unico risultato concreto è però quello di offrire il pretesto all'EPRDF per epurare dal governo di transizione anche i rappresentanti degli alleati minori che vi partecipano, ed in particolare della Southern Ethiopian Peoples' Democratic Coalition (SEPDC), come ad esempio il Ministro dell'Istruzione, Beyene Petros. Nel 1994 il Presidente Meles rifiuta anche la mediazione dell'ex presidente americano Jimmy Carter, sollecitata da alcuni esponenti dell'opposizione. Accanto all'intransigenza dimostrata dall'EPRDF, emerge anche un'altra delle caratteristiche che accompagnerà il laborioso processo di formazione del pluralismo politico in Etiopia fino ai giorni nostri: le profonde divisioni esistenti in seno all'opposizione e la sua incapacità nell'elaborare una strategia e tattiche condivise per rappresentare una sfida reale al EPRDF[249].

Di fronte al fallimento di questi tentativi, i principali gruppi di opposizione boicotteranno anche le due successive tornate elettorali: quella del 1994 per eleggere l'Assemblea costituente incaricata di approvare la bozza di Costituzione elaborata dal Consiglio dei Rappresentanti e quelle del 1995 per eleggere il nuovo Parlamento federale e le assemblee regionali.

Dai rapporti degli osservatori internazionali emerge così il ripetersi di una serie di pratiche, in base alle quali le elezioni non possono essere considerate né libere né imparziali[250]. Pratiche che si riveleranno paradigmatiche anche nelle successive

---

[248] T Lyons, "Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia", in *Journal of Modern African Studies*, vol. 34.1, 1996, 121-142, p. 128.

[249] Cfr K. Berhanu "Party Politics and Political Culture in Ethiopia", in M. Salih (ed.), *African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance*,op.cit.

[250] Oltre che dai tradizionali centri per il monitoraggio elettorale, i documenti più interessanti per la profondità e la contestualizzazione dell'analisi vengono prodotto dal gruppo di ricercatori scandinavi animati da Siegrfid Pausewang e KJetil Tronvoll, i cui principali rapporti sono citati alla nota 32

tornate elettorali, con l'unica eccezione – per il momento – delle elezioni nazionali del maggio 2005. Innanzitutto l'assenza di competizione reale, a causa del boicottaggio da parte dell'opposizione e della presenza sporadica di qualche candidato indipendente, in diversi casi però spinto a presentasi dall'EPRDF stesso per assicurare una parvenza di competizione al processo elettorale. In secondo luogo il costante miglioramento delle procedure e delle capacità tecniche ed amministrative da parte degli organi incaricati di organizzare e condurre le elezioni. Che continua tuttavia convivere con le pratiche di intimidazione esercitate dalle strutture dell'amministrazione pubblica, in particolare attraverso i *kebele*, per controllare ed orientare il voto della popolazione, ad esempio attraverso minacce di ripercussioni sulla distribuzione delle terre o di altri input agricoli controllati dal governo. Ciò si traduce nell'impossibilità, in assenza di competizione e di un clima favorevole alla libertà di espressione, di valutare il reale sostegno da parte della popolazione nei confronti dell'EPRDF. E nell'impressione che l'apatia espressa dalla popolazione rappresenti in realtà una forma di resistenza e manifestazione di dissenso nei confronti della svolta autoritaria impressa dall'EPRDF al processo di transizione[251].

Uno dei risultati di queste pratiche è che in seno all'Assemblea Costituente 484 seggi su 534 sono occupati da rappresentanti dell'EPRDF. Una maggioranza che impiegherà poco più di un mese per approvare la bozza di Costituzione da questo elaborata. Mentre con le elezioni del 1995 viene sancito il controllo dell'EPRDF sul governo centrale e, attraverso i suoi partiti membri, sui rispettivi governi regionali. Se il processo di transizione era iniziato con un processo descritto in termini di "dinamica di un solo partito"[252], con le elezioni dell'Assemblea Costituente e l'adozione della Costituzione si conclude di fatto con il governo di un solo partito, il cui potere si fonda tuttavia su una base ancora più ristretta ed una legittimità ancora più limitata di quelle, già discutibili, del 1991[253]. La blindatura del processo di transizione si traduce così nella scarsa legittimità di cui gode il nuovo assetto federale presso la maggioranza delle forze di opposizione, che continueranno di fatti a

[251] Cfr S. Pausewang, *The 1994 Election and Democracy in Ethiopia* Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, November 1994; K. Tronvoll, *The process of democratisation in Ethiopia, An expression of popular participation or political resistance? (Human rights report)*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, August 1995.
[252] Cfr S. Vaughan, *The Addis Ababa transitional conference of July 1991: its origins, history and significance*,op.cit
[253] Cfr M. Ottaway, "The Ethiopian Transition: Democratization or New Authoritarianism?", in *Northeast African Studies*, vol.2.3, 1995, 67-84.

metterlo in discussione ogni qualvolta gliene sarà concessa l'opportunità, come ad esempio durante la campagna elettorale delle elezioni nazionali del 2005.

2. La *fiction* federale

La limitazione del pluralismo politico nel processo di transizione facilita all'EPRDF l'imposizione del suo modello di assetto costituzionale per il nuovo stato. Lungi dal rappresentare un "salto nel buio" come spesso viene definito dai commentatori dell'epoca[254], il modello è ispirato principalmente dall'approccio marxista-leninista alla questione nazionale e soprattutto all'esperienza dalla sua messa in pratica durante la lotta armata del TPLF. In linea con questo repertorio politico, alla base del modello dell'EPRDF vi è la convinzione che per risolvere la tradizionale conflittualità insita nello stato etiopico, le appartenenze etniche non possono essere limitate alla sfera culturale, ma devono essere riconosciute politicamente[255]. L'interpretazione marxista-leninista della questione nazionale si fonda infatti su due elementi, a tratti contraddittori: da un lato l'idea della possibilità di mobilitare una popolazione in maniera più efficace se ciò avviene "dal di dentro", ovvero attraverso la sua cultura, la sua lingua e le sue tradizioni; dall'altro la convinzione dell'oggettività dei caratteri attraverso cui è possibile identificare "nazioni, nazionalità e popolazioni" – lingua, religione, tradizioni culturali, territorio – e quindi la possibilità di stabilire e verificare l'appartenenza nazionale dall'esterno, indipendentemente dalla percezione dei membri del gruppo. Da ciò discende la natura ambigua del progetto federale: da un lato un'avanguardia può legittimamente concedere, dall'esterno e soprattutto dall'alto, il diritto all'autodeterminazione ad una popolazione, sulla base di criteri certi e primordiali; dall'altro la pratica di mobilitazione delle masse si ispira più o meno implicitamente ad un concezione strumentale e ad un'idea della natura costruttivista dell'appartenenza etnica, malleabile e continuamente ridefinibile per fini politici.[256]

---

[254] Cfr ad esempio P. Brietzke, "Ethiopia's leap in the Dark: federalism and Self-Determination in the New Constitution", *Journal of African Law*, 30, 1, 1995, 19-38.
[255] G.P. Calchi Novati, "Conflict and the Reshaping of States in the Horn of Africa", in A Triulzi,. e M. C. Ercolessi (eds.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 2004.
[256] Cfr S. Vaughan *Ethnicity and Power in Ethiopia*, op.cit. e S. Vaughan "Identitè ethnique et fédéralisme en Ethiopie du Sud", in *Politique Africaine*, n. 99, ottobre 2005.

Questo approccio viene tradotto nella Costituzione del 1995, che, accanto all'affermazione del catalogo dei diritti umani di stampo liberale, ripreso fedelmente dalla Dichiarazione Universale del 1948, adotta l'architettura della Costituzione dell'Unione Sovietica in materia di assetto federale, proclamando che "ogni nazione, nazionalità e popolo in Etiopia ha un incondizionato diritto all'autodeterminazione, incluso il diritto alla secessione" (art. 39). Per garantire i diritti di queste entità, riconosciute come titolari del potere sovrano – loro e non i singoli cittadini! - (art. 8), la Costituzione organizza la federazione etiopica in stati regionali, identificati "sulla base di distribuzione territoriale, lingua, identità e consenso delle popolazioni interessate (art.46.2). In particolare vengono elencati nove stati membri della federazione[257], e due distretti autonomi corrispondenti alla capitale Addis Abeba e al secondo centro urbano del paese, Dire Dawa (art. 47.1).

Nei fatti il criterio prevalente per tracciare i confini dei nuovi stati regionali tende ad essere quello etno-linguistico[258]: una scelta che contribuisce a rafforzare la posizione dei gruppi nazionali maggioritari all'interno dei nuovi stati, che non a caso – con l'eccezione di Gambella e SNNPRS – assumono il nome dell'etnia dominante. Nonostante l'affermazione della novità e della rottura con la tradizione di centralismo autoritario dei regimi precedenti, l'identificazione dei gruppi nazionali fa infatti ampio ricorso al materiale prodotto dall'Institute of Nationalities creato dal Derg, che elaborò uno studio sulla distribuzione territoriale dei vari gruppi nazionali in Etiopia, tradotto in un rigido meccanismo di rappresentazione delle varie etnie nella Costituzione della People Democratic Republic of Ethiopia[259].

La pratica della definizione dall'alto di una serie di gruppi nazionali a cui viene *octroyé* il diritto all'autodeterminazione e devoluta una serie di poteri amministrativi attraverso la creazione delle regioni, stride tuttavia con quanto affermato nel

---

[257] Tigray, Afar, Amhara, Oromia, Somali, Benishangul-Gumuz, Southern Nations Nationalities and Peoples Region (SNNPR), Gambella, Harar.

[258] Cfr. P. Brietzke, "Ethiopia's leap in the Dark: federalism and Self-Determination in the New Constitution", *Journal of African Law*, 30, 1, 1995, 19-38.

[259] Cfr C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1988; J. Markakis, *National and class conflicts in the horn of Africa*, Londra, Zed Books, 1990.
Soprattutto nelle fase iniziali, il Derg è particolarmente sensibile al tema della questione nazionale, anche in virtù del fatto di doversi confrontare con le rivendicazioni autonomiste dell'Eritrea, che si cerca di frenare con l'affermazione del diritto all'autodeterminazione (Programme of the National Democratic Revolution, 1976) La soluzione "regionalista" alla sfida posta dall'Eritrea e fortemente influenzata dal Meison. Con l'eliminazione dei suoi rappresentati e la necessità di mobilitare tutto il paese per reagire all'attacco della Somalia, la retorica del nazionalismo, il programma di nation building attraverso l'imposizione della cultura Amhara e la pratica del centralismo prevarranno nella politica ufficiale e nell'azione del Derg.

preambolo della Costituzione. Come la maggior parte delle Costituzioni, anche quella etiopica si fonda infatti su una *fiction*, con l'obiettivo di fondare il mito rivoluzionario. Nel caso della Costituzione del 1995, questo corrisponde all'idea di entità sovrane e precedentemente indipendenti – *nations, nationalities* e *peoples* - che sulla base di un'adesione volontaria decidono di negoziare la forma della loro vita in comune nel nuovo stato federale.

L'artificiosità di questa soluzione è inoltre alimentata dal fatto che non vengono ufficialmente chiarite le differenze tra *nations, nationalities* e *peoples*. Ciò si riflette nell'arbitrarietà con cui sono stati definiti il numero e i confini dei vari stati regionali. Così degli oltre ottanta gruppi etnici, di dimensioni assai diverse, che rispettano le caratteristiche previste dalla costituzione per poter dar vita ad un'amministrazione regionale autonoma, soltanto cinque dispongono di uno stato "proprio", che nei fatti non si presenta come culturalmente e linguisticamente omogeneo. Gli altri Stati sono invece abitati da una pluralità di gruppi, di cui nessuno costituisce una maggioranza sufficiente per avere il "proprio stato". La confusione è alimentata dal discorso semi-ufficiale, portato a giustificare lo *status quo* federale sulla base del ricorso ora ad indicatori quantitativi, come la numerosità della popolazione, ora a giudizi qualitativi, in merito alla presunta maturità politica dei gruppi, dal sapore rivoluzionario e marxista-leninista. Il ragionamento di un rappresentante della House of Federation, la camera federale del paese, nel cui mandato vi è anche il compito di interpretare la Costituzione, è esemplare della confusione – strumentale? – generata nell'opinione pubblica dalla complessa soluzione alla questione nazionale:

> "L'articolo 39 contiene la definizione di *nations, nationalities e peoples*. Potrebbe essere migliorato, magari in futuro. La definizione è generale, ma necessita di qualche chiarificazione. Ci sono terminologie e definizioni differenti, ad esempio quelle dell'ideologia marxista. In principio la definizione non riguarda il numero della popolazione, ma possono esserci delle differenze: alcuni gruppi sono chiamati "popoli" se sono poco numerosi. In pratica, le nazioni sono più grandi delle nazionalità e i popoli sono più piccoli delle nazionalità. Somali e Afar sono nazioni…ma anche nazionalità. Noi usiamo questi termini in base alla percezione della popolazione stessa e dei governi regionali. Magari c'è bisogno di qualche chiarificazione, ma non è una questione fondamentale: non ci sono problemi perché la definizione funziona a tutti i livelli. E il fatto che non ci sono problemi deriva dall'articolo 39 che riconosce a tutte le nazioni, nazionalità e popoli il diritto all'autodeterminazione e alla secessione. Quindi, in principio ognuno ha diritto a creare il proprio stato regionale. Ma con l'obiettivo dell'unità alcune nazionalità e popoli hanno scelto di vivere insieme in un unico stato regionale. Nessuno li sta privando del loro diritto, ma per via di problemi strutturali e scarse capacità decisero di non creare il proprio stato. Preferirono formare uno stato con altri gruppi, sulla base dei loro punti in comune. Hanno esercitato il loro diritto, scegliendo di vivere in uno stato comune. Erano autonomi, ma hanno preferito confluire

in un solo stato. Ma in principio a nessun gruppo è negata la possibilità di avere il proprio stato"[260].

L'artificialità di questa soluzione nega infine la pluralità e la storia dell'Etiopia, caratterizzata, ancor'oggi da significativi fenomeni di migrazioni interne, sia spontanee che forzate da guerre, carestie e politiche di reinsediamento promosse in nome della sicurezza alimentare. In particolare nelle città si concentra una popolazione mista che fatica sempre di più ad identificarsi con un determinato gruppo e a partecipare alla vita della comunità attraverso il canale etnico[261]. E' il risultato del processo – iniziato da Haile Selassie e tuttora in corso – di espansione della burocrazia e dei servizi pubblici, che richiede ai rappresentanti del ceto medio istruito il frequente trasferimento dal luogo d'origine e favorisce la pratica dei matrimoni misti.

Il carattere radicale[262] rispetto alla "Great Tradition" di rafforzamento del potere centrale e pionieristico - in quanto l'Etiopia si sarebbe spinta più in la di ogni altro paese africano nell'utilizzare l'etnia come principio fondamentale di organizzazione politica"[263] – del modello federale etiopico, alimenta negli anni successivi alla sua adozione il dibattito non solo tra le forze politiche locali, ma anche di studiosi e osservatori internazionali.

I sostenitori del federalismo etiopico lo salutano come risposta efficace alla crisi dello stato post-coloniale africano. Per diversi intellettuali africani rappresenta infatti una felice sintesi per risolvere il conflitto soggiacente tra etnia e stato, coniugando i diritti di cittadinanza propri dello stato moderno con le appartenenze tradizionali specifiche delle società africane pre-coloniali[264]. Secondo altri si tratta di un esperimento innovativo che permette di "pensare diversamente l'etnicità nell'evoluzione politica dell'Africa"[265]. Nelle speranze dei sostenitori e nelle analisi dei promotori dell'ondata africana di democratizzazione, il federalismo etiopico viene

---

[260] Intervista Daniel Dejefe, Presidente per gli affari economici, House of Federation, Addis Abeba, 17.07.08

[261] Cfr J. Abbink, "Ethnicity and constitutionalism in contemporary Ethiopia", in *Journal of African Law*, 41: 159-174, 1997, p. 171.

[262] Cfr D. Turton, "Introduction", in D. Turton, *Ethnic Federalism: the Ethiopian experience in comparative perspective*., Ohio University Press, 2006

[263] Cfr C. Clapham, "Controlling space in Ethiopia", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after,* op.cit.

[264] Cfr M. Tshiyembe, *Etat multinational ed démocratie africaine*, Parigi, Karthala, 2003.

[265] Cfr P. Chabal, e D. Dalloz, *Africa works: disorder as political instrument.* Oxford and Bloomington, James Currey/Indiana University Press,1999.

presentato come modello continentale di stato multinazionale e decentralizzato, e possibile antidoto al rischio di ricadute autoritarie o dittature, di una sola persona o di un solo gruppo etnico. Viene infine osservato con attenzione da quanti sono interessanti alla tutela dei diritti delle minoranze ed al dibattito politico sul multiculturalismo[266].

Chi denuncia i rischi del "salto nel buio"[267] del federalismo etnico, sottolinea come questo alimenti le differenze e le rivalità tra gruppi nazionali, con il rischio di favorire l'esplosione o la disgregazione del paese, facilitata dal riconoscimento del diritto alla secessione. In queste denunce riecheggia l'influenza ed il parallelo che viene tracciato con le esperienze ed i conflitti che negli stessi anni interessano l'Europa orientale ed in particolare l'ex Jugoslavia[268]. Sulla base dell'esperienza dei Balcani, viene ad esempio stigmatizzata la decisione di organizzare le elezioni regionali prima di quelle nazionali, considerandola un elemento destinato a rafforzare le spinte centripete di movimenti e rivendicazioni etniche o localistiche[269].

Il carattere normativo di questo dibattito non coglie tuttavia la natura contingente della strategia termidoriana del TPLF, per il quale l'istituzionalizzazione della rivoluzione passa quasi obbligatoriamente attraverso la creazione di una federazione in cui siano assicurati da una parte una notevole autonomia regionale, dall'altra il controllo del TPLF sul centro politico del paese. Come osserva Cristopher Clapham, al Tigray manca innanzitutto una tradizione di indipendenza nazionale a cui rifarsi per rivendicare e legittimare la creazione di uno stato indipendente per la popolazione tigrina, sul modello eritreo. Al contrario dell'Eritrea, infatti, il Tigray ha sempre fatto parte della *polity* etiopica, di cui ha rappresentato la culla con la civiltà di Axum ed il centro politico, amministrativo e culturale in diverse epoche storiche[270]. Oltre alle basi storiche, ad uno stato indipendente del Tigray mancano anche i presupposti geografici, economici e demografici, in una parola, politici: il territorio rivendicato dal TPLF è piccolo, tra i più poveri della regione, privo di

---

[266] Cfr B. Berman, D. Eyoh e W. Kymlicka (eds.), *Ethnicity and democracy in Africa*, Ohio University Press, 2004.

[267] Cfr. P. Brietzke, "Ethiopia's leap in the Dark: federalism and Self-Determination in the New Constitution", *Journal of African Law*, 30, 1, 1995, 19-38.

[268] Cfr M. Ottaway, *Democratization and ethnic nationalism: African and Eastern European experiences*, Washington DC, Overseas Development Council, 1994

[269] E' ad esempio la preoccupazione espressa da T Lyons, "Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia", op.cit.

[270] Cfr C. Clapham, "La politica di decostruzione in Etiopia", in *Politica Internazionale*, n. 4, luglio/agosto 1992, pp. 53-66

sbocchi al mare e di risorse naturali; la sua popolazione è poco numerosa e dipendente per la sicurezza alimentare dall'importazione del surplus agricolo dalla regioni meridionali o dalla distribuzione degli aiuti alimentari internazionali. In questo contesto "per un movimento basato in Tigray in lotta contro un regime centralizzatore in Addis Abeba, una qualche forma di autonomia regionale all'interno dell'Etiopia era l'unico programma politico che avesse senso"[271].

L'affermazione dei diritti delle nazionalità e dei popoli nel quadro di un'Etiopia unita ma federale, rappresenta quindi la piattaforma politica su cui costruire un'alleanza con i movimenti e le *élites* di altre parti del paese. Questa necessità sembra chiara nella visione del gruppo dirigente del TPLF, che negli ultimi anni della guerra civile si adopera per creare l'EPRDF, ufficializzando nel 1989 l'alleanza con l'EPDM. Ma, come sottolinea Sarah Vaughan, la sua formazione ufficiale viene riportata con la speranza di includere altre forze, anche per reagire alle accuse di scarsa legittimità e rappresentatività che il Derg rivolge al TPLF durante le negoziazioni internazionali[272]. L'anno successivo, all'EPRDF si unisce anche l'OPDO, la cui formazione è stata organizzata direttamente dal TPLF, attraverso la rieducazione di ex prigionieri di guerra dell'esercito del Derg. Più complicato sembra invece, secondo John Young, convincere la popolazione contadina della necessità di allargare la lotta anche ai fronti meridionali, effetto probabilmente di anni di propaganda nazionalista del TPLF[273].

Al tempo stesso, in un'Etiopia federale in cui venissero genuinamente riconosciuti il peso demografico ed economico dei vari stati regionali, il Tigray rischierebbe di essere marginalizzato, in quanto si trova in una periferia poco produttiva del paese e la sua popolazione rappresenta meno del 10% del totale. Il benessere e lo sviluppo della regione dipende quindi dalla capacità della sua classe dirigente di controllare le risorse anche dal centro del paese. La strategia attraverso cui perseguire questo obiettivo passa innanzitutto attraverso l'egemonia all'interno dell'EPRDF: l'imposizione della soluzione federale è sintomatica della "direzione

---

[271] Cfr C. Clapham, *Controlling space in Ethiopia*, in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), "Remapping Ethiopia: socialism and after" Addis Ababa, Addis Ababa University Press, pp. 9-30, 2002.

[272] Cfr S. Vaughan, *The Addis Ababa transitional conference of July 1991: its origins, history and significance*,op.cit, p. 5.

[273] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991* (African Studies: No 91) NewYork, Cambridge University Press, 1997, p. 117-118.

culturale" che il TPLF riesce ad esercitare all'interno della coalizione, in virtù della sua maggior organizzazione politica e militare.

In quest'ottica, il federalismo etnico si rivela non tanto un sistema per smantellare o ridimensionare lo stato unitario e centrale, quanto piuttosto lo strumento del TPLF per controllarlo e consolidarlo, fondando la sua legittimità sul riconoscimento del diritto all'autodeterminazione per popoli e nazioni che lo compongono. Come sottolinea John Markakis, obiettivo dei movimenti nazionalisti era quello del controllo dello stato centrale, principale centro del potere[274]. Il TPLF non punta così ad organizzare un'evasione dalla "prigione di popoli e nazioni", ma promette la trasformazione dell'edificio in una casa più accogliente, attraverso un radicale progetto di ristrutturazione a cominciare dalle sue fondamenta costituzionali.

Come nella maggior parte delle situazioni africane[275], la guerra civile si conferma così non tanto il momento in cui lo stato viene smantellato, distrutto e condannato alla crisi, quanto piuttosto quello in cui le dinamiche di negoziazione e ricomposizione della classe politica producono un cambio di governo e, nella maggior parte dei casi, anche di regime. E, sempre in analogia con il resto del continente, è l'eredità del colonialismo, ed in particolare del concatenamento e dell'internazione dei progetti coloniali italiano ed abissino, a determinare, per quanto tardivamente, le frontiere del nuovo stato.

Nonostante nella *fiction* della costituzione lo stato etiopico sia descritto come risultato di un volontario "coming toghether", il disegno a cui si ispira è in realtà piuttosto quello dell' "holding toghether" – per utilizzare la dicotomia con cui Alfred Sthephan classifica i sistemi federali[276]. La tensione a mantenere unito e controllare il paese inserisce perfettamente l'Etiopia federale nella traiettoria dei regimi che l'hanno preceduto storicamente, come riconosce lo stesso Meles in un intervista alla rivista Time:

---

[274] Cfr J. Markakis, *National and class conflicts in the horn of Africa*, Londra, Zed Books, 1990.
[275] Cfr J.F. Bayart, "La globalizzazione minaccia lo stato? Paradossi africani", in *Biblioteca della libertà*, anno XL, n. 181, ottobre-dicembre 2005, pp. 93-116.
[276] Cfr A Stepan, "Federalism and democracy: beyond the US Model", *Journal of Democracy*, 10 (4), 1999, pp. 19-33.

> "Una monarchia feudale e un dittatore repressivo non riuscirono a tenere insieme l'Etiopia. Ora noi ci proviamo in un altro modo. Se l'Etiopia perderà i pezzi, allora, vuol dire che non era destino"[277].

Al tempo stesso il federalismo etnico non può essere liquidato come una semplice e meccanica continuazione del disegno centralizzatore portato avanti dai differenti regimi che si sono susseguiti alla guida del paese. Se gli obiettivi del potere centrale restano simili e sembrano ispirarsi al classico principio del *divide et impera*[278], la storicità dell'esperienza rivoluzionaria e la sua istituzionalizzazione all'epoca della globalizzazione neoliberale contribuiscono a modificarne profondamente l'economia politica e morale.

L'architettura federale crea inoltre nuovi spazi e suggerisce nuove pratiche all'azione politica, in particolare nei suoi interstizi a livello locale; la sua declinazione in chiave etnica, lungi dal risvegliare identità ancestrali o a ridursi in una strumentalizzazione artificiale, contribuisce a ridefinire dialetticamente identità ed interessi degli attori. "Senza dubbio, l'Etiopia è permanentemente cambiata"[279] conclude Alemseged Abbay nel valutare gli effetti del federalismo sul processo di formazione dello stato etiopico. La citazione suona quasi lapalissiana, ma rappresenta un utile ammonimento non tanto nei confronti dei nostalgici dell'*ancien regime*, quanto piuttosto per chi continua a leggere nell'Etiopia contemporanea l'influenza della sua "cultura politica". Resta da capire se tutto è stato cambiato affinché restasse come era prima, secondo la tradizione dei "rivoluzionari conservatori"[280].

3. La cultura del Fronte

> "Il federalismo etnico è un prodotto della lotta armata: noi volevamo per i tigrini il diritto all'autodeterminazione e quindi abbiamo dovuto estenderlo anche alle altre popolazioni. Per alcuni critici si tratta invece di un'eredità del marxismo-leninismo. Ma in realtà l'ideologia del marxismo-leninismo era già stata abbandonata. Ma anche se l'abbiamo abbandonata, ha continuato a rimanere nelle nostre menti, ad influenzare la nostra organizzazione"[281].

---

[277] Intervista alla rivista Time, 4 novembre 1991, p. 47 riportata da A. Abbay "Diversity and state-building in Ethiopia" in *African Affairs*, 103(413), October 2004 , pp. 593-614(22)
[278] Cfr J. Abbink, "Ethnicity and constitutionalism in contemporary Ethiopia", in *Journal of African Law*, 41: p. 159-174, 1997
[279] A. Abbay "Diversity and state-building in Ethiopia" op.cit., p. 614.
[280] J-F. Bayart, *Le concept de situation thermidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique, op. cit.*
[281] Intervista a Bitew Belai, ex direttore del Ufficio per gli affair regionali del Gabinetto del Primo Ministro, fuoriuscito dal partito nel 2001, Addis Abeba, 10 giugno 2008

L'obiettivo di questo paragrafo è dimostrare come, nonostante l'adozione, per quanto dialettica, del modello democratico e la sua declinazione in chiave federale, *l'ethos* della classe dirigente dell'EPRDF, inteso come "l'iscrizione delle idee nelle pratiche sociali e l'orientamento che esse esprimono alle condotte di vita"[282], resta profondamente influenzato dall'esperienza rivoluzionaria e dall'ideologia marxista-leninista, come riconosciuto nella citazione d'apertura tratta dall'intervista a Bitew Belai, membro del politburo del TPLF e una delle figure chiave nel modellare e gestire l'organizzazione dell'EPRDF nel contesto della nuova struttura federale.

Il processo di professionalizzazione dell'*élite* rivoluzionaria rappresenta innanzitutto una piccola rivoluzione nella sfera personale e nelle pratiche quotidiane dei quadri militari che devono trasformarsi in politici ed amministratori come conferma la testimonianza di uno dei leader del TPLF:

> "Durante la lotta non esisteva una sfera di vita individuale e personale. Non dovevamo preoccuparci del cibo, dell'affitto, della spesa perché pensava a tutto l'organizzazione militare. Era una vita collettiva. Non avevamo nulla di personale, neanche libri e sigarette.
> La tragedia è stata quando siamo arrivati ad Addis: abbiamo dovuto imparare a vivere una vita personale, a cucinare; abbiamo dovuto comprare una macchina ed affittare una casa, e abituarci a ricevere un salario per affrontare tutte queste operazioni. Costruirci una famiglia. Non avevo mai avuto un amico prima della lotta armata, figurasi una famiglia!"[283]

La tradizionale riservatezza e il fatto che la maggior parte di queste persone ricopre oggi ruoli di primo piano nella vita politica del paese, non ha reso possibile la raccolta dettagliata di testimonianze e lo svolgersi di ricerche su questa delicata fase di passaggio. Dalle poche informazioni sulla biografia della classe dirigente, e dall'osservazione diretta è possibile comunque ricavare alcune indicazioni, più per offrire spunti per meglio definire un interrogativo di ricerca - l'ethos militare e rivoluzionario è ancora presente e come influenza la condotta della classe dirigete dell'EPRDF? - che per offrire risposte certe.

Innanzitutto, secondo una modalità tipica della *gouvernamentalité du ventre*[284], numerosi quadri del partito approfittano delle risorse messe a disposizione dal partito

---

[282] Cfr J.F. Bayart, *Le gouvernment du monde. Un critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004, p. 198
[283] Intervista a Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08.
[284] Cfr J. F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989,2006

e dello stato per proseguire i loro studi all'estero, direttamente o per corrispondenza, come farà lo stesso primo ministro, che ottiene un MBA all'Open University del Regno Unito. Lo zelo degli ex studenti nell'applicarsi nello studio rappresenta certamente uno dei veicoli principali non solo per acquisire le competenze necessarie alla gestione dello stato, ma in particolare per appropriarsi del linguaggio della globalizzazione, della *good governance*, del "Post-Wasghington Consensus", dimostrandosi, grazie alla pratica dialettica sviluppata in anni di lotta e dibattiti, allievi modello nel cogliere le sfumature del dibattito sullo sviluppo, sul ruolo dello stato e nell'utilizzarle per argomentare e sostenere le loro scelte.

Al tempo stesso la dedizione e la disciplina fa si che terminato ad esempio un master alla London School of Economics, i quadri accettino di rientrare nel paese, e ricoprire - per stipendi per più miseri di quello che potrebbero guadagnare con quel titolo all'estero - ruoli di responsabilità nell'amministrazione federale o regionale. L'accumulazione di ricchezza privata sembra essere limitata, o comunque mai esibita e triviale, come dimostra la sobrietà nel vestire e la ritrosia nell'apparire in pubblico da parte della classe dirigente, a cominciare dal Primo Ministro Meles. Non è raro trovare dirigenti del TPLF che restano nei loro uffici fino a tardi, oppure non trovarli mai perché impegnati senza sosta in riunioni e *workshops* del partito o della pubblica amministrazione. La morale sessuale continua ad essere ispirata alla rigidità oltre che alla riservatezza; la parità tra i sessi praticata in modo rivoluzionario durante la lotta armata sembra essere stata ridimensionata a favore di una visione più tradizionale dei ruoli famigliari, come emerge dal rammarico di chi osserva "quello per cui ci siamo battute e che avevamo conquistato era molto più di ciò che abbiamo ora"[285]. Nell'impossibilità di indagare più a fondo in questi stili di vita, si sottolinea l'importanza di capire se e come *l'ethos* della lotta armata venga ancora oggi trasmesso alla classe dirigente del futuro – le "*rising stars* dell'EPRDF" per usare l'espressione con cui in molti, e loro stessi, si identificano – che il partito sta coltivando attraverso la formazione all'estero e la pratica sul campo.

Un elemento sottolineato con regolare frequenza da parte di protagonisti ed osservatori della vita politica in Etiopia - sia favorevoli che contrari al governo – è l'assenza, o perlomeno la scarsa esperienza, in materia di "cultura politica dei partiti".

[285] Michael Chebsi, *Disappointed But Not Defeated*, Inter Press Service, 20 novembre 2008.

L'argomento viene citato sia per difendere che per attaccare l'operato dell'EPRDF, sottolineando che "in Etiopia la democrazia è stata appena introdotta e come per ogni cosa ci vuole tempo", "poche persone sanno veramente cosa significhi appartenere ad un partito politico"[286]. Appare quindi naturale e inevitabile che nel tentativo di trasformarsi in classe politica e dirigente, *l'élite* e i quadri dell'EPRDF ricorrano a strategie e pratiche tipiche del Fronte per modellare la nuova coalizione di partiti. In particolare, agli occhi di chi proviene dall'esperienza del TPLF, quest'operazione è giustificata ed esplicitamente incoraggiata dall'orgoglio per il successo che quel repertorio politico e militare ha permesso di ottenere contro il Derg.

Sulla base di questa esperienza, e dell'influenza dei principi leninisti, si cerca così di organizzare la coalizione dell'EPRDF e creare una base di consenso sociale partendo dal presupposto che le popolazioni possano essere mobilitate in maniera più efficace "nella propria lingua e dai propri figli"[287]. Questa convinzione si traduce nella creazione delle cosiddette "people democratic organisations" (PDOs), ovvero delle gambe etniche su cui la coalizione dell'EPRDF si poggia per controllare e governare le principali regioni del paese. Così, ai fondatori dell'EPRDF, il TPLF e l'ENDM – che qualche anno dopo assume ufficialmente il nome di Amhara National Democratic Movement (ANDM) – vengono affiancati prima l'OPDO, e quindi, dopo la fine della guerra, il Southern Ethiopian People's Democratic Front (SEPDF), a sua volta unione di partiti rappresentanti dei vari gruppi etnici presenti nella regioni del Sud (SNNPR).

La coalizione è strutturata secondo l'organizzazione marxista-leninista tipica dei partiti comunisti: è guidata dal Comitato centrale, composto da sessanta membri, che a sua volta elegge i venti membri (cinque per partito) del Comitato esecutivo (*poltiburo*), e ogni due anni convoca il congresso in cui viene elaborato il programma del partito[288]. L'organo principale e più influente è il *politburo*, di cui il TPLF assicura la presidenza, nella persona di Meles Zenawi, e detiene, in virtù della

---

[286] Espressioni tratte da interviste condotte in Tigray e Addis Abeba tra aprile e luglio 2008.

[287] Cfr. M. R. Beissinger , "A new look at Ethnicity and Democratization", *Journal of Democracy*, Volume 19, Number 3, July 2008. Curiosamente i principi leninisti sembrano essere ripresi da una certa corrente della transitologia, che rivaluta positivamente il contributo che l'appartenenza etnica può offrire ai processi di democratizzazione, si è affermata anche nel dibattito transitologico: "politically mobilized ethnicity and democracy can go together, provided that ethnic feelings are focused on ending foreign rule rather than fighting with other ethnic groups closer to home".

[288] Cfr L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, op.cit. , p. 82.

superiore organizzazione ed esperienza politica e militare[289], la direzione politica ed ideologica, come confermano due suoi membri:

> "Il comitato esecutivo era la più altra struttura decisionale dell'EPRDF, ed io ne sono stato membro fino al 2001. L'influenza e l'esperienza dei leader del TPLF era tale, e riconosciuta come superiore dagli altri partiti, che ogni cosa che questi dicevano veniva accettata, non per una regola scritta, ma per prassi consolidata. L'esperienza delle varie organizzazioni, così come la legittimità derivante dalla lotta armata, non erano infatti le stesse. L'OPDO ad esempio era stata creata da prigionieri di guerra. Si tratta di strutture leggere, prevalentemente create dall'EPRDF per diffondere la rivoluzione nel resto del paese"[290].

> "Fino del 2001 era il TPLF a decidere tutto all'interno della coalizione, soprattutto attraverso il controllo del *politburo*. Si trattava di una leadership ristretta e con le idee chiare, che prendeva prima informalmente una posizione unitaria interna e poi la negoziava e proponeva/imponeva alle altre forze della coalizione. Informalmente decidevamo tutto noi"[291].

In omaggio al principio del centralismo democratico, la stessa struttura viene adottata all'interno dei singoli partiti che compongono la coalizione, ed è replicata nelle sue cellule ad ogni livello amministrativo: regione, zona, *woreda*, secondo una rigida disciplina per cui ogni organo è responsabile di seguire le direttive che arrivano dal livello superiore e riportare ad esso le informazioni. Fino al Congresso del 1997, nel Comitato centrale siedono anche i rappresentanti delle associazioni di massa (*mass associations*) che raggruppano contadi, giovani e donne. Con una decisione del Congresso dell'EPRDF del 1997 queste vengono formalmente escluse, pur continuando ad essere dipendenti dal partito[292].

Oltre ai partiti membri dell'EPRDF, il controllo viene esercitato stringendo alleanze con partiti affiliati alla guida delle regioni emergenti, "formalmente indipendenti dal partito al governo, ma senza poter essere considerati partiti d'opposizione in virtù dei loro stretti legami con l'EPRDF"[293]. Fin nella scelta del nome si ispirano alle PDOs: Afar People's Democratic Organisation (APDO), Somali People's Democratic Front (SPDF), Gambella People's Democratic Front (GPDF),

---

[289] Come sottolinea De Waal, il TPLF fornisce due terzi delle forze armate dell'EPRDF. A. De Waal, "Rethinking Ethiopia", in C. Gurdon (ed) *The Horn of Africa*, London/NY, UCL Press/St. Martin Press, 1994.

[290] Intervista a Gen. Tsadkan G/Tenzaye, già capo dell'esercito e Chief of staff, fuoriuscito del 2001, Addis Abeba 09.07.08.

[291] Intervista a Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08.

[292] Cfr S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*. Stockholm: Sida, 2003, p. 115.

[293] L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2002:2) 2002, p. 83.

Benishangul-Gumuz People Democratic Unity Front (BGPDUF), Harari National League (HNL). L'EPRDF ha giocato un ruolo attivo nella formazione di queste organizzazioni[294], ma non le considera ancora sufficientemente mature dal punto di vista politico per incorporarle ufficialmente nella sua struttura. Ad esempio le posizioni di APDO e SPDF in materia di parità tra i sessi non vengono giudicate in linea con quelle dell'EPRDF[295] in quanto troppo influenzata dall'Islam[296].

4. Mobilitazione, cooptazione e controllo nelle periferie

Ad eccezione delle campagne del Tigray, delle province del Wollo settentrionale e di Gondar in cui agisce l'ENDM (Ethiopian National Democratic Movement) e di alcune zone dell'Oromia occidentale bersaglio delle incursioni dell'OLF, le restanti regioni – corrispondenti alla maggior parte del territorio e della popolazione – non sono teatro di movimenti di opposizione organizzata ed armata contro il Derg. Tra le cause principali della mancata insurrezione viene normalmente citata la riforma fondiaria realizzata dal Derg, che, attraverso la nazionalizzazione e la redistribuzione delle terre ai contadini, smantella la struttura feudale imposta nella maggioranza delle province meridionali da parte di Menelik, il sistema del *gebbar*, in cui la proprietà delle terre è assegnata a governanti provenienti dal nord e la popolazione locale ridotta ad una forma di servitù della gleba[297]. Nel tentativo di insediare e consolidare la sua coalizione in queste aree, in cui non ha direttamente operato, l'EPRDF ricorre a strategie differenti, che sono dettate e ricalcano la pluralità delle periferie dell'Etiopia e delle traiettorie della loro incorporazione all'interno dello stato[298].

Esistono ormai numerose ricerche etnografiche che analizzano le modalità attraverso cui queste strategie sono state messe in pratica e gli effetti che hanno avuto in termini di ridefinizione di interessi ed identità locali, indicando come alla pluralità

---

[294] Cfr J. Young "Along Ethiopia's Western Frontier: Gambella and Benishangul in transition", op.cit.
[295] Cfr L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, op.cit. p. 83.
[296] Al tempo stesso questi partiti si mostrano "desiderosi o speranzosi di mantenere una certa autonomia, rafforzando piuttosto l'alleanza tra di loro per cercare di promuovere in maniera più efficace gli interessi delle rispettive regioni". Intervista a Korfa Garane, parlamentare SPDF , leader dell'ong Wasda, 20.06.08.
[297] D.L. Donham e W. James *The Southern Marches of Imperial Ethiopia: Essays in History & Social Anthropology*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press,2002, Capitolo 1
[298] Ibid.

delle opzioni dell'EPRDF corrisponda un repertorio altrettanto vario di risposte e reazioni da parte di elite e popolazioni locali. Nel delineare qui di seguito una tipologia di queste strategie, occorre tuttavia ricordare che queste si sovrappongono o alternano nelle realtà delle differenti periferie federali..

In primo luogo, le aspre rivalità con le altre formazioni politiche durante la guerra e il successo della sua opera di mobilitazione delle masse, spinge l'EPRDF a rinunciare, dove possibile, ad allearsi con le elite locali, preferendo operare direttamente attraverso i suoi quadri e "allearsi direttamente con la popolazione", per usare le parole del Presidente Meles[299]. Come dimostra Sara Vaughan attraverso le testimonianze di diversi quadri che il partito dispiega nei territori delle regioni meridionali all'indomani della fine della guerra, questa strategia di mobilitazione diretta viene elaborata e preparata già negli ultimi anni della lotta armata, attraverso la rieducazione di ex soldati del Derg catturati come prigionieri di guerra. Il principale obiettivo è infatti quello di utilizzare queste figure come intermediari con la popolazione ed i leader locali, per superare innanzitutto le barriere linguistiche ed evitare che l'EPRDF sia percepito come forza estranea ed ostile.

Tuttavia, trattandosi prevalentemente di ex soldati, questi intermediari hanno un livello di istruzione generalmente basso e, per creare una classe politica in grado di farsi carico del governo locale, viene fin dall'inizio promossa una campagna di reclutamento di figure più qualificate. In particolare gli insegnanti nelle scuole primarie rurali, in virtù del fatto che abitano a contatto con la popolazione rurale, vengono individuati come le persone più adatte a ricreare gli stessi meccanismi di mobilitazione delle masse rurali messi in atto dal TPLF in Tigray durante la guerra civile. Questa strategia viene portata avanti solleticando il desiderio di mobilità sociale e miglioramento delle condizioni di vita e lavoro soprattutto dei gruppi sociali che erano stati emarginati o relegati in posizioni subordinate nei precedenti regimi[300], soffiando ad esempio sul risentimento di chi non ha potuto completare ciclo di studi, o in virtù dei voti bassi è stato obbligato a scegliere un percorso di tipo professionale che impedisce di fatto l'accesso alle posizioni migliori nella pubblica amministrazione.

[299] Intervista riportata da S. Vaughan *Ethnicity and Power in Ethiopia,* op.cit.
[300] Ibid..

Tra il 1991 e il 1992, la maggioranza di queste giovani reclute, riceve una formazione politica nei centri di formazione dell'EPRDF[301], con il risultato della formazione di una base locale e rurale del partito che Siegfrid Pausewang definisce in termini di "lumpenintellighenza"[302] e di cui Abbink offre una descrizione a proposito della *special woreda* di Surma:

> "Come regola, i membri dovevano essere maschi che conoscevano un po' di Amarico (la lingua nazionale di lavoro) per poter comunicare con i rappresentanti del governo a livello zonale. Così la maggior parte dei membri erano giovani, ex soldati in precedenza in servizio nell'esercito del Derg e giovani marginali, cresciuti a contatto con un soldato che parlava Amarico o una famiglia di commercianti nell'area. In ogni caso, la politica di selezione fatta esclusivamente in base alla conoscenza linguistica portò anche all'inclusione di elementi incompetenti, o addirittura criminali"[303].

La decisione di puntare sulla creazione di una vasta base per il consenso popolare, attraverso il reclutamento di sostenitori nelle campagne dove si concentra l'85% della popolazione, ha come corollario quello di trascurare e quindi alienare il sostegno della piccola borghesia e dell'intellighenzia dei centri urbani. Come osserva John Young i centri urbani si rivelano portatori di interessi differenti e di richieste di politiche più articolate – e quindi difficili da soddisfare - in materia di sviluppo economico, commercio e servizi, rispetto alle strutture relativamente omogenee ed alle richieste basilari della popolazione contadina con cui il gruppo dirigente e i quadri del TPLF si erano misurati ed alleati durante la lotta armata[304]. La reciproca diffidenza tra EPRDF e ceti urbani, maturata durante la lotta armata[305], non viene così superata nel dopoguerra, contribuendo, al contrario, al rafforzamento dell'opposizione tra la piccola e media borghesia e l'intellighenzia urbana ma anche rurale, rappresentata principalmente dagli insegnanti della scuola superiore.

L'alleanza diretta con la popolazione viene ricercata principalmente nelle regioni dell'Oromia e SNNPR. In Oromia, lo sforzo di mobilitazione dell'EPRDF si scontra con il sostegno di cui gode presso ampie fasce della popolazione l'OLF e risente dello scontro su scala nazionale tra le due formazioni in merito alla gestione

---

[301] Ibid.

[302] Interessante notare come la stessa strategia sia stata praticata dal Derg nelle città, come osservano Nega Ayele e John Markakis: "The dergue strategy was to enlist the cities' lumpen population element on its side by putting it in control of the associations" J. Markakis and N. Ayele, *Class and Revolution in Ethiopia*, op.cit. p. 184.

[303] J Abbink, "Paradoxes of Power and Culture in a old periphery. Surma 1974-98" in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002.

[304] Cfr J Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray"op.cit.

[305] Cfr. J Hammond, "Garrison Towns & Control of Space in Revolutionary Tigray", op. cit.

del processo di transizione. Entrambi attingono come bacino di reclutamento tra i soldati dell'esercito smobilitato del Derg, mentre l'intellighenzia urbana e rurale cerca di estraniarsi dallo scontro, continuando la lotta politica con i mezzi e le strutture del nascente settore non governativo. In particolare nelle zone occidentali dell'Oromia, l'influenza delle chiese protestanti rappresenta una forte alternativa per la distribuzione di risorse materiali e offre un repertorio e una tradizione per elaborare e legittimare il discorso dell'opposizione[306]. Esemplare da questo punto di vista è la traiettoria di Tsegay Asfaw, Ministro dell'agricoltura del TGE che in seguito alla rottura fonda l'ONG "Hundee" (radici) insieme a membri dell'OLF che non intendono sostenere la lotta armata, come racconta uno di loro:

> "Al tempo del Derg rimasi in prigione per otto anni, a partire da quando ne avevo sedici, per via della mia militanza politica in quella che loro definivano un'organizzazione sovversiva. Eravamo dei sostenitori dell'OLF. Così, quando l'OLF ritirò il suo sostegno al Governo di Transizione, fui di nuovo imprigionato per due anni. Ma non avevo mai maneggiato un'arma, era solo a causa delle mie opinioni politiche. Con altri quattro compagni, tutti incontrati in prigione, decidemmo di creare l'Ong Hundee. Perché non volevamo diventare dei funzionari pubblici e servire il governo. Ma al tempo stesso non volevamo neanche andare all'estero, anche se c'erano dei passaporti diplomatici pronti per noi, perché il governo voleva che lasciassimo il paese. Ma noi ci rifiutammo e decidemmo di fondare l'Ong"[307].

Per l'OPDO diventa così particolarmente difficile reclutare una classe dirigente qualificata ed apprezzata dalla popolazione locale; ciò causa fin dall'inizio notevoli problemi di corruzione, malgoverno che portano a frequenti espulsioni e turnover a tutti i livelli dell'organizzazione del partito. Lo scontro per guadagnare il sostegno della popolazione porta alla reciproca delegittimazione tra le forze politiche. Da un lato l'OLF accusa l'OPDO di essere la maschera con cui l'EPRDF intende continuare la pratica di governo esterno dell'Oromia, bollando i suoi quadri come i nuovi *neftegna*, ovvero i feudatari che venivano inviati nel sud dalle regioni settentrionali per amministrare le terre conquistate da Menelik. Dall'altro l'OPDO dipinge i sostenitori dell'OLF come eredi e rappresentanti degli interessi dell'antica nobiltà, ispirata da un disegno di *narrow nationalism* e dall'intenzione di recuperare le terre, e insieme ad esse i privilegi ed il potere perduti. Corruzione, scarsa capacità e legittimità rendono particolarmente delicata la posizione dell'OPDO, che si trova a

[306] La tradizione su cui si salda l'opposizione all'EPRDF è descritta in O. M. Eide, *Revolution and religion in Ethiopia: the growth and persecution of the Mekane Yesus Church in Ethiopia.1974-85*, Oxford, James Currey, 2000

[307] Intervista aTeshome Yohannes Dayesso, Chairman, BUUSAA (Private MFI), Addis Abeba, 18.07.08

dover fronteggiare il fuoco incrociato della popolazione e della classe dirigente nazionale dell'EPRDF. Al popolare detto secondo cui "dietro ad ogni membro dell'OPDO si nasconde un Tigrino col kalashnikov", corrisponde così l'opinione attribuita a Meles per cui "se gratti sotto la pelle di un militante dell'OPDO troverai un combattente dell'OLF"[308].

Il nome stesso della regione SNNPR è invece indicativo della varietà di popolazioni e gruppi con cui l'EPRDF si trova a dover interagire, nonché della difficoltà di interpretare la complessità del territorio alla luce della rigida e positivista soluzione sovietica che viene imposta nel modellare il sistema federale. Oltre a riproporre le stesse dinamiche e differenze che si registrano nelle altre regioni tra centri urbani e aree rurali, l'azione capillare di mobilitazione delle masse ed espansione delle strutture dell'amministrazione pubblica in nome del diritto all'autodeterminazione, favorisce paradossalmente la perdita dell'autonomia politica e culturale di cui molte popolazioni minori avevano storicamente goduto, anche sotto il regime del Derg. I casi di Surma e Konso dimostrano anche come, reclutando la nuova classe dirigente locale tra le generazioni più giovani e istruite, spesso formatesi alla scuola delle missioni protestanti che inculcano l'idea di arretratezza della cultura tradizionale – associata a *harmful practices* e comportamenti violenti - si alimenta il paradosso della dismissione dei sistemi tradizionali di decisione in nome dell'autogoverno e del diritto all'autodeterminazione[309].

Come in molti altre aree del paese, inoltre, l'affermazione del federalismo etnico si salda ad una ridefinizione delle identità in cui la religione gioca un ruolo significativo. Ren'ya Sato descrive ad esempio come la conversione al Cristianesimo evangelico gioca un ruolo importante nel creare una nuova coscienza etnica tra i giovani della popolazione Majangir che porta al rifiuto violento della nuova suddivisione amministrativa del territorio[310].

Quando non apertamente schierato contro i sistemi tradizionali di decisione politica e gestione dei conflitti, l'intervento diretto da parte dell'EPRDF e dei suoi quadri rischia però di interpretarli in maniera superficiale e di non coglierne

---

[308] Intervista a Getachew Solomon, Consulente Cooperazione Italiana presso Ministero dell'Educazione (già consulente presso Oromia Regional Education Bureau, 2005-2007 ed esperto Ministero dell'Educazione – Planning Department). Ministero dell'Educazione, 11.04.2007

[309] Cfr J Abbink, "Paradoxes of Power and Culture in a old periphery. Surma 1974-98" e E. Watson, "Capturing a Local Elite: The Konso Honeymoon", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, op.cit.

[310] R. Sato, "Evangelical Christianity & Ethnic Consciousness in Majangir", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, op.cit.

significati e meccanismi di funzionamento, come dimostra Abbink a proposito del tentativo fallito di conciliare la disputa tra le popolazioni Me'en, Dizi e Suri nell'area di Maji[311]

Il tentativo di individuare ed organizzare una forza politica di riferimento per l'introduzione della struttura federale nelle aree abitate da popolazioni semi-nomadi dedite principalmente alla pastorizia e concentrate nella regioni Afar e Somali, viene invece portato avanti attraverso una strategia di cooptazione di *elites* e leader locali. Questa decisione è giustificata da parte della direzione dell'EPRDF sulla base della specificità dell'organizzazione clanica tipica di queste popolazioni e sulla loro tradizionale diffidenza nei confronti delle strutture del governo centrale[312].

Nella regione Somali, la decisione di "lasciare i Somali ai loro stratagemmi politici" [313]genera nei primi anni novanta un clima di confusione in cui si fronteggiano da un lato il clan più numeroso, quello Ogaden, e dall'altra una coalizione che unisce i clan minori e che ambisce a rafforzarsi avvicinandosi alle posizioni dell'EPRDF. Grazie al successo alle elezioni regionali del 1992, l'Ogaden National Liberation Front (ONLF) assume il controllo dell'amministrazione regionale, ma la volontà di organizzare un referendum per esercitare il diritto all'autodeterminazione e proclamare l'indipendenza regionale, costringe l'EPRDF ad un intervento deciso per rimuovere l'amministrazione regionale e consolidare le minoranze in una coalizione in grado di assumere il potere. La decisione di lasciare il gioco in mano alle *élites* locali, provoca coì, fino al 1994, la rimozione di tre presidenti regionali, di cui nessuno resta al potere per più di sette mesi, nonché l'imprigionamento di numerosi funzionari e membri dell'ONLF, con l'accusa di corruzione e abuso d'ufficio o altri crimini[314].

L'ONLF viene successivamente sostituito alla guida della regione da un nuovo partito, l'Ethiopian Somali Democratic League, nata sotto la guida dei due membri somali del governo federale e dietro forti pressioni da parte dell'EPRDF e del primo ministro in persona. I frequenti ricambi ai vertici politici ed amministrativi, le epurazioni e le lotte tra fazioni hanno tuttavia continuato a rappresentare la norma

[311] Cfr. J. Abbink "Violence and the Crisis of Conciliation: Suri, Dizi and the State in South-West Ethiopia", *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 70, No. 4 (2000), pp. 527-550
[312] Cfr S. Vaughan, *Ethnicity and Power in Ethiopia,* op.cit.
[313]J. Markakis, "The Somali in Ethiopia" in *Review of African Political Economy*, 24 567-570, 1997.
[314] Ibid.

nella gestione degli affari regionali anche dopo il 1994, alimentando una complessa rete clientelare, disordine politico e violenza con la decisione di una parte del ONLF di proseguire la lotta con mezzi militari[315].

Nel tentativo di risolvere questi problemi, su iniziativa delle autorità federali, la cooptazione viene estesa anche agli anziani e ai leader dei clan, attraverso la creazione di consigli elettivi, i *guurti*, a livello regionale e locale. L'obiettivo ufficiale è sia quello di mediare nei conflitti che sorgono tra governo e popolazione, a cui si aggiunge quello informale ma altrettanto cruciale di diffondere e legittimare le politiche e i programmi governativi, così come di mobilitare la popolazione in occasione delle elezioni[316].

Soltanto negli ultimi anni gli sforzi da parte dell'EPRDF di formare una nuova classe dirigente sembra aver dato dei frutti, sotto forma dell'emergere di un gruppo di giovani diplomati presso il Civil Service College di Addis Abeba, che Hagmann qualifica come "giovani turchi": "sono tra i pochi Somali-Etiopici che hanno ricevuto un'opportunità di beneficiare dell'istruzione superiore: per la maggior parte sono professionisti residenti nelle città, e molti sono quadri del partito che ricoprono importanti ruoli nell'amministrazione regionale. Secondo loro, molti dei funzionari regionali più anziani, compresi i capi del comitato esecutivo, hanno raggiunto le loro posizioni grazie alle loro tattiche tribali e in stretta cooperazione con l'esercito federale nella lotta contro l'ONLF e altri gruppi armati dal 1990 in poi. I membri di questa giovane generazione sono orgogliosi della loro educazione e si sentono politicamente vicini ed ispirati dal Primo ministro Meles Zenawi"[317]. La perenne instabilità della regione ha comunque obbligato l'EPRDF ad intensificare, soprattutto a partire dalla fine degli anni '90, il suo intervento diretto a livello locale, ricorrendo a due strumenti principali: la stabile presenza dell'esercito, che in molte parti della regione continua a rappresentare l'unica struttura di governo visibile ed attiva sul terreno, e che, alle tradizionali attività militari affianca quelle virtuose della distribuzione degli aiuti alimentari, così come quelle più viziose del contrabbando; l'invio di quadri del partito per mediare nelle lotte di potere e rimuovere gli amministratori giudicati troppo inefficienti o poco fidati.

---

[315] Cfr. T. Hagmann e M.H. Khalif, "State and Politics in Ethiopia's Somali Region since 1991", *Bildhaan: An International Journal of Somali Studies,*Vol. 6, 2006, pp. 25-49.
[316] T. Hagmann, "Beyond clannishness and colonialism: understanding political disorder in Ethiopia's Somali Region, 1991-2004" in *The Journal of Modern African Studies*, 43(4), pp-509-536, 2005
[317] Ibid., p. 525.

La pratica del commissariamento e del controllo diretto dei vertici politici ed amministrativi regionali, viene infine adottata soprattutto nelle cosiddette "regioni emergenti". Ad essa l'EPRDF è costretto a ricorrere in maniera sistematica soprattutto nella fase di consolidamento del nuovo assetto federale, come dimostrano le frequenti incursioni nelle regioni di Gambella e Benishangul-Gumuz[318]. Ma si tratta di una prassi tuttora in voga, anche se esercitata in maniera più discreta e saltuaria, come dimostra la destituzione del presidente della regione Benishangul a fine ottobre 2008[319]. Come descritto a proposito della regione Somali, queste pratiche si intersecano e sovrappongono con quelle identificate in precedenza, e vengono portate avanti attraverso alcuni ruoli e funzioni sia della pubblica amministrazione che del partito, spesso interpretati dalla medesima persona.

Un canale di influenza e controllo definito "semi-informale"[320] è rappresentato dagli esperti tecnici del Dipartimento per gli Affari regionali dell'ufficio del Primo Ministro - oggi trasformato nel Ministero degli Affari Federali - il cui mandato ufficiale è quello di assistere le regioni "emergenti"marginali. Benché questa distinzione non esista nella Costituzione formale, si è consolidata negli anni come prassi nella "costituzione materiale": la maggior parte dei progetti e delle iniziative opera infatti una distinzione tra le quattro regioni principali (Amhara, Oromia, Tigray e SNNPR) e quelle cosiddette emergenti (Afar, Gambella, Benishangul-Gumuz, Somali) giudicate tali in virtù del basso livello di sviluppo e per essere state storicamente marginalizzate dal punto di vista politico. In nome delle scarse capacità dell'amministrazione regionale e con l'obiettivo ufficiale di migliorarle, questi esperti di fatto agiscono come i reali capi dell'amministrazione[321].

Obiettivi e modalità simili si ritrovano nella pratica dell'EPRDF di inviare nelle regioni dei suoi esponenti come "consiglieri" incaricati di monitorare l'operato di partiti affiliati o alleati. Si tratta di una pratica decisamente più informale, in quanto questi consiglieri non hanno né mandato né competenze ufficiali[322]. Nel 1999 questi

---

[318] J. Young "Along Ethiopia's Western Frontier: Gambella and Benishangul in transition", in *Journal of Modern African Studies,* 37 (2): 321-346. 1999.

319 Cfr. Y. Anberbir, "President of Benshangul-Gumuz Resigns", *Addis Fortune*, 3 novembre 2008

[320] Cfr L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, op.cit.

[321] Cfr J. Young, "Along Ethiopia'sWestern Frontier: Gambella and Benishangul in Transition", in *Journal of Modern African Studies*, 37 (2): 321-346, 1999

[322] Cfr L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000,* op.cit.

consulenti erano tutti membri del TPLF, e, tra di essi, la figura che viene citata come più influente e potente è quella di Bitew Belai, capo dell'Dipartimento per gli Affari Regionali, assegnato principalmente alla SNNPR – così da guadagnarsi il soprannome di "vicerè del Sud" - ma di frequente impegnato anche in altre regioni per conciliare conflitti politici e rimpiazzare amministrazioni regionali corrotte o inefficienti attraverso incontri ribattezzati "Conferenze per la pace e lo sviluppo"[323]. I "consiglieri" partecipano agli incontri dei governi regionali e dei *politburo* dei partiti locali[324]; i leader regionali sono chiamati a rispondere del loro operato direttamente ad essi, che hanno facoltà di rimuoverli e sostituirli[325].

Uno degli strumenti principali con cui questi plenipotenziari esercitano il controllo, e più in generale attraverso cui viene garantita l'adesione alle priorità e alla linea dettata dal centro da parte di quadri e dirigenti del partito ad ogni livello, è la *gim gema*[326]. Questa pratica viene riproposta in tempo di pace come strumento di monitoraggio e valutazione, sia all'interno del partito che della pubblica amministrazione, dove incontra però resistenza e genera malumore[327]. Forme e modalità della *gim gema* variano a seconda del contesto: le sessioni dedicate alla valutazione dei leader politici sono riservate a poche persone, generalmente il *politburo* o i pari grado[328] - e si svolgono a porte chiuse. Nella regione Somali è diventata "la pratica di routine per organizzare la successione politica" e viene utilizzata non solo per imporre gli interessi e la linea del partito, ma anche per i regolamenti di conti tra le fazioni locali[329]. Quelle destinate alla valutazione dei funzionari dei gradini più bassi dell'amministrazione locale – *kebele* e *woreda* - sono invece aperte al pubblico, che può intervenire[330], anche se nella maggior parte dei casi

---

[323] Cfr A. Fisseha *Federalism and the Accommodation of Diversity in Ethiopia*, University of Utrecht, 9 November 2005, p. 387.
[324] Intervista, funzionario regione Oromia, Addis Abebam aprile 2008; Merera Gudina, professore AAU e leader Oromo National Congress, Addis Abeba, marzo 2008.
[325] Cfr L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, op.cit.; J. Abbink, "The organisation and observation of elections in federal Ethiopia: retrospect and prospect", in J. Abbink e G. Hessling (ed.) *Election observation and democratization in Africa*, Mac Millan, 2000.
[326] Cfr J. Young "Along Ethiopia's Western Frontier: Gambella and Benishangul in transition", op.cit; L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, op.cit. p. 38.
[327] Cfr J Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray", op.cit.
[328] Intervista, membro TPLF e responsabile commissione disciplinare del Ministero dell'istruzione, Addis Abeba, marzo 2008.
[329] Cfr T. Hagmann, "Beyond clannishness and colonialism: understanding political disorder in Ethiopia's Somali Region, 1991-2004" op.cit., p. 528.
[330] Cfr L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000,* op.cit., p. 87.

l'obiettivo resta quello di rimuovere o punire chi viene accusato di cattiva condotta, più che di ascoltare e far emergere la volontà popolare[331]. In entrambi i casi resta uno strumento dal carattere principalmente punitivo e facilmente strumentalizzabile, "una costante minaccia per chi viene nominato politicamente e per i quadri di partito"[332], a causa dell'arbitrarietà con cui viene organizzato e condotto[333]. I quadri del TPLF generalmente presentano la *gim gema* come uno strumento essenziale per assicurare trasparenza e *accountability* dell'operato di funzionari e politici, spesso paragonandola ai sistemi di monitoraggio e valutazione presenti in qualsiasi organizzazione. Tuttavia, soprattutto al di fuori del contesto tigrino nella quale era stata elaborata, la *gim gema* non sempre viene interpretata e condotta in modo equo, come ammette lo stesso Bitew Belai[334]:

> "Una volta applicata al tempo di pace nella pubblica amministrazione, a qualcuno è piaciuta, ad altri no. Ma la valutazione è importante non solo nella lotta armata, ma bensì in ogni attività…basta pensare all'analisi SWOT[335]. Anche se è vero che la *gim gema* era in effetti un po' più affilata e si concentrava forse troppo sugli aspetti negativi. Il problema è che bisogna sempre criticare le idee, non le persone (…). Nel Sud erano effettivamente un po' spaventati, ma poi la cosa è stata capita. Quando si insegna alle persone la valutazione viene apprezzata, ma quando la si utilizza solo per licenziare la gente, no! Ciò dipende molto dai leader locali: sono loro che hanno la responsabilità per come la *gim gema* viene messa in pratica. Per sensibilizzare ed insegnare la metodologia, organizzammo seminari per quadri a livello federale, regionale e di *woreda*. Non solo per quanto riguarda la *gim gema*, ma per le politiche più in generale. La formazione era accompagnata da materiale informativo preparato dal partito e si concludeva con una valutazione"[336].

In conclusione l'insieme delle pratiche adottate per formare e reclutare una classe dirigente locale, fa si che diversamente dal Tigray, i quadri scelti per amministrare le altre regioni abbiano scarsa esperienza politica e militare, generalmente bassi livelli di educazione, e siano di frequente motivati da

---

[331] S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, "Conclusion: democracy unfulfilled?" in S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance* op.cit., p. 232

[332] T. Hagmann, "Beyond clannishness and colonialism: understanding political disorder in Ethiopia's Somali Region, 1991-2004" op.cit.

[333] A testimonianza del timore che incute ancora oggi, la reazione di tutti gli intervistati alla domanda sulla *gim gema* è innanzitutto di stupore, in quanto viene considerata una pratica semi-segreta, interna all'EPRDF e comunque non conosciuta da osservatori stranieri; successivamente, con tono più confidenziale e grave, si passa a descrivere la propria esperienza ed opinione in merito. Reazioni simili vengono descritte da L. Aalen.

[334] Sulle potenzialità positive e le facili strumentalizzazioni concorda anche J Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray", op.cit.

[335] Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

[336] Intervista a Bitew Belai, ex direttore del Ufficio per gli affari regionali del Gabinetto del Primo Ministro, fuoriuscito dal partito nel 2001, Addis Abeba, 10 giugno 2008

opportunismo politico. Non è dunque sorprendente che la loro legittimità presso la popolazione sia piuttosto traballante, e che la loro leadership debole e inefficiente abbia dato origine ad accuse di furti, corruzione ed incompetenza: accuse supportate dall'evidenza di frequente *turn over* e corti periodi di servizio di molti dei principali funzionari regionali[337]

5. La relazione tra stato e partito: un periodo oscuro della storia

Nel reclutare i quadri locali e nell'assegnare loro ruoli di responsabilità per la creazione e la gestione delle nuove strutture dell'amministrazione locale, l'EPRDF pone inoltre le basi per la sovrapposizione di fatto tra la struttura dello Stato e quella del partito. Si tratta di una pratica in naturale continuità con l'esperienza maturata nelle zone liberate del Tigray, dove il TPLF riassume in sé la funzione di avanguardia politica e governo del territorio, attraverso quadri e militanti che di fatto ricoprono anche il ruolo di amministratori locali. Al tempo stesso, l'azione dell'EPRDF si sviluppa in piena continuità con quella del Derg, saldandosi innanzitutto agli sforzi decennali attuati da quest'ultimo per creare la struttura e diffondere la cultura di un partito unico, ramificato sul territorio nazionale e che agisce da controllore della pubblica amministrazione[338]. Dal Derg, l'EPRDF eredità inoltre le strutture di governo e controllo locale, i *kebele* e le associazioni contadine, che non verranno smantellate ma asservite attraverso l'imposizione di una nuova leadership di quadri del partito. In continuità con la tradizione dei regimi precedenti, per la popolazione è di fatto impossibile distinguere tra le due strutture, anche perché in Amarico esiste un unico termine, *menghist*, con vengono indicati indifferentemente lo stato, il governo e il partito.

Le ambiguità della relazione tra stato e partito sono all'origine della più clamorosa ed influente lotta intestina che si consuma all'interno dell'EPRDF, ed in particolare del gruppo dirigente riunito nel politburo del TPLF, e che porterà alla rottura del 2001. Rivalità e competizione politica all'interno del gruppo dirigente rappresentano una costante di molti movimenti rivoluzionari sia durante la lotta che nella loro fase termidoriano; da questo punto di vista il TPLF non fa eccezione e il

[337] Cfr J. Young, "Regionalism and democracy in Ethiopia" op.cit., p. 198
[338] Cfr C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, op.cit.

dibattito e lo scontro all'interno della sua leadership non rappresentano né una novità, né episodi isolati. Le "situazioni termidoriane" state descritte come "un periodo oscuro e confuso della storia"[339], e la crisi del 2001 rappresenta senza dubbio il momento più oscuro e confuso del Termidoro etiopico. Senza pretesa di gettare luce sulle sue cause o di descrivere in maniera completa le sue dinamiche, ci si limita a metterne in evidenza alcune pratiche e conseguenze, attingendo alle poche cronache in merito e a quanto hanno voluto rivelare alcuni dei protagonisti (peraltro tutti appartenenti alla fazione dei dissidenti).

La crisi interna al TPLF è alimentata innanzitutto dalla confusione e dalla sovrapposizione di ruoli tra partito e governo. La tensione tra queste due strutture è simboleggiata dalle due figure che negli anni novanta rafforzano il loro prestigio ed emergono come leader all'interno del gruppo dirigente raccolto nel politburo del TPLF: "Tewolde Wolde Mariam, apprezzato per le sue capacità organizzative e il pensiero equilibrato e Meles Zenawi, conosciuto per la sua rapida intelligenza e le capacità comunicative"[340]. Questa coppia assume un ruolo guida all'interno di un gruppo che, per tradizione fin dalla sua fondazione ha adottato uno stile di *leadership* collettiva, in cui il potere e l'autorità dei singoli vengono bilanciati e controllati dai pari attraverso la *gim gema* e altre pratiche informali. Il carattere plurale della leadership ed il delicato equilibrio tra partito e governo vengono però minati alla base dalla decisione di unificare le due cariche – primo ministro e segretario del partito – nella persona di Meles Zenawi.

> "Secondo l'impostazione marxista-leninista è il partito a guidare ed orientare le scelte del governo. Il problema però si crea quando il governo si rafforza e sfida il partito.
> Questa confusione può creare seri problemi, anche nel caso dell'esercito, perché le decisioni del partito e quelle del governo possono entrare in contrasto e non è chiaro a chi spetta la responsabilità delle decisioni (…) Uno dei problemi che ha portato alla rottura del 2001 è stata proprio l'assenza di chiarezza sulla divisione dei poteri decisionali: Meles attraverso il governo controllava l'apparato militare e l'economia del paese, mantenendo la relazione con i donatori, in particolare Banca Mondiale e Fondo Monetario; il partito aveva invece un'influenza maggiore sulle regioni e sull'organizzazione interna. In teoria avrebbe dovuto essere il partito ad orientare la politica del governo, ma in pratica non c'era chiarezza: da una parte il partito grazie all'influenza di Tewolde Wolde Mariam era sempre più forte e controllava la procedura di selezione dei quadri da eleggere a livello regionale e nazionale. Ma Meles, che oltre ad essere segretario del partito era anche primo ministro, aveva in mano le leve dell'economia e della politica estera"[341].

[339] F. Furet, *Critica della rivoluzione francese,* op. cit.
[340] M. Taddesse e J. Young, "TPLF: Reform or Decline?", op.cit., p. 395
[341] Intervista a Gen. Tsadkan G/Tenzaye, già capo dell'esercito e Chief of staff, fuoriuscito del 2001, Addis Abeba 09.07.08.

Lo scontro tra i due centri di potere si manifesta inizialmente nella controversia in merito alla condotta da assumere nella guerra con l'Eritrea (1998-2001), tra la linea oltranzista di chi vorrebbe portare l'offensiva conquistando la capitale eritrea Asmara e, chi, come Meles è più sensibile alle pressioni internazionali per limitare le ostilità ed arrivare ad una loro rapida fine.

Le rivalità tra le due fazioni si cristallizzano alla fine del conflitto e, nel corso della valutazione generale del suo operato che il TPLF organizza nel 2001, assumonsi i toni dello scontro politico ed ideologico. Ricorrendo all'immaginario della rivoluzione, Meles presenta un documento sul Bonapartismo che accusa una parte della leadership del TPLF di aver abbandonato lo zelo rivoluzionario e di essersi allontanata dai bisogni e dalle esigenze della popolazione. Gli oppositori a loro volta rispondono accusando Meles di *temberkaki* (letteralmente: implorare in ginocchio), ovvero di essere succube dell'influenza e dell'imperialismo delle potenze stranieri e delle organizzazioni internazionali.

Lo scontro viene risolto attraverso pratiche decisamente più triviali. Da un lato il consolidamento di legami ed alleanze famigliari, secondo una pratica ricorrente nella tradizione dell'aristocrazia feudale del Tigray, di cui – come descritto nel primo capitolo - molti leader del TPLF sono gli eredi. Dall'altro, le tradizionali accuse di corruzione che portano alla destituzione, all'epurazione e in alcuni casi anche all'imprigionamento di diverse figure di spicco del TPLF e dei quadri considerati vicini alla fazione dei dissidenti.

La rottura che si consuma in seno al partito nel 2001, viene definita da due tra i più esperti conoscitori della storia del TPLF, Medhane Tadhesse e Jonh Young, "uno spartiacque nella storia del TPLF"[342] in quanto provoca la fuoriuscita dal partito di diversi suoi fondatori e leader storici ed alimenta il dissenso tra la popolazione e i quadri di partito nel Tigray. La crisi che il TPLF di consenso che il TPLF deve affrontare anche nella sua roccaforte, è testimoniata dai tentativi di diversi dissidenti, finora contrastati e bloccati dall'establishment nazionale, di dare vita ad un partito concorrente in Tigray[343]. Infine, gli osservatori concordano sul fatto che la crisi del 2001 incorona Meles Zenawi come "uomo forte" all'interno del TPLF, rafforzando al

[342] M. Taddesse e J. Young, "TPLF: Reform or Decline?" op.cit.

[343] Cfr. W. Zenebe, "Former TPLF Members to Establish New Party", *Addis Fortune*, 25 giugno 2007.

tempo stesso la sua leadership in seno all'EPRDF e sancendo di fatto il declino del *politburo* del TPLF come "cabina di regia" collettiva del paese, la cui funzione viene ora rivestita dal Primo Ministro stesso e da una cerchia di suoi fedelissimi "consiglieri speciali" [344].

6. Un'adesione dialettica al modello democratico: la *revolutionary democracy*

> "Il movimento di sinistra era molto importante all'interno del TPLF. Più o meno tutti eravamo di sinistra. La maggior parte dei leader del TPLF era anche membro della Marxist Leninist League of Tigray (MLLT). Loro possono essere considerati come i leader dell'avanguardia, ma anche alcuni contadini ne facevano parte. Nell'idea dell'MLLT una volta rovesciato il Derg e stabilito un governo democraticamente eletto, il passo successivo avrebbe dovuto essere la creazione di un sistema socialista. Ma in seguito questa idea fu abbandonata. La MLLT accettò il programma del TPLF come "programma minimo": il percorso fino alla realizzazione di questo programma minimo poteva essere fatto insieme senza problemi dalle due organizzazioni[345].

Oltre ad influenzare le tecniche di organizzazione e mobilitazione politica adottate dall'EPRDF, l'esperienza ed il mito rivoluzionari si rivelano particolarmente importanti anche nell'orientare il programma politico ed economico del nuovo governo. Questo viene infatti definito ispirandosi da un lato alla flessibilità ed al pragmatismo nell'elaborare principi e politiche ed adattarle al mutato contesto locale ed internazionale, dall'altro alla richiesta di una rigida e disciplinata osservanza delle politiche così decise, come sperimentato con successo durante la lotta armata e l'amministrazione del Tigray.

Il pragmatismo è ad esempio evidente nella rapidità e nella *nonchalance* con cui la direzione del TPLF, e Meles Zenawi in particolare, riescono a nascondere e rinnegare la loro ammirazione per il socialismo albanese, in virtù della comune opposizione all'imperialismo dell'Unione Sovietica. Questa posizione, espressa pubblicamente in occasione di una viaggio nel 1989 a Londra e riaffermata in un'intervista all'Independent nel 1991[346], secondo John Young viene tuttavia già rinnegata durante il viaggio di Meles negli Stati Uniti nel 1990[347]. Al di là delle

---

[344] Cfr. M. Taddesse e J. Young, "TPLF: Reform or Decline?" op.cit.; S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life, op. cit.*

[345] Intervista a Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08

[346] L'adesione alle critiche albanesi all'imperialismo sovietico sono contenute in "A great Leap Forward", in *On our differences* e riaffermate in un'intervista di Meles The independent, novembre 1991.

[347] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991,* op.cit., p. 167.

opinioni in merito al socialismo albanese, di cui peraltro, a parte la condanna dell'imperialismo sovietico il gruppo dirigente del TPLF conosceva ben poco, è innegabile che a cavallo degli anni 90 il TPLF inizia ad adottare il linguaggio della democrazia liberale[348].

La formula con cui vengono tranquillizzati gli interlocutori internazionali, ed in particolare americani, che per loro stessa ammissione conoscono pochissimo il TPLF ed hanno avuto con la sua leadership solo scarsi contatti, è riassunta nella presentazione del TPLF che Meles Zenawi traccia per Paul Henze – dal 1977 consigliere per l'Etiopia di Zbignew Brzezinski, US National Security Advisor durante la presidenza Carter - nel corso del suo viaggio a Washington nel 1990:

> "Noi non siamo un movimento marxista-leninista. Non applichiamo il marxismo-leninismo in Tigray. Il nome della nostra organizzazione non include nessun riferimento al marxismo leninismo. Ma è vero che abbiamo dei marxisti nel nostro movimento. Io stesso ero un marxista convinto quando ero studente all'Haile Selassie I University all'inizio degli anni '70, e il nostro movimento era ispirato dal marxismo. Ma imparammo che il marxismo non era una buona formula per la resistenza al Derg e per la nostra lotta per il futuro dell'Etiopia[349].

L'adozione del modello della democrazia di mercato, contrariamente a quanto potrebbe lasciar presupporre l'iniziale formazione marxista leninista del gruppo dirigente del TPLF, ed il fatto che i più influenti di loro militino addirittura nella MLLT, non rappresenta tanto una rottura con l'ideologia del Fronte, né una semplice adesione strumentale e di facciata, quanto piuttosto la naturale evoluzione del percorso del TPLF, caratterizzato dalla continua discussione, negoziazione e ridefinizione di programmi, obiettivi e strumenti in campo di politica economica. John Young, ad esempio, nel descrivere la realizzazione della riforma dell'assetto fondiario così come le misure adottate per la promozione dei diritti e il miglioramento della condizione femminile, dimostra come le politiche del TPLF sono sempre state non solo concordate con la popolazione locale, ma progressivamente e periodicamente riviste e modificate per evitare che alienassero i consensi della classe contadina e l'appoggio dell'influente Chiesa Ortodossa[350]. Ricorrendo al gergo del mondo della cooperazione allo sviluppo, Bitew Belai descrive questa strategia come

---

[348] Cfr S. Vaughan, *The Addis Ababa transitional conference of July 1991: its origins, history and significance*, op.cit.
[349] P. Henze, *Ethiopia in Menghistu Final Years. Vol.II. Until the last bullet*, Addis Abeba, Shama Books, 2007, p. 175.
[350] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit., cap. VII.

> "un misto di approccio *bottom up* e *top down*. La fase *bottom up* consisteva nel consultare la società per chiedere informazioni, indicazioni e suggerimenti sulle politiche da adottare. Poi però era il comitato centrale del Fronte a formulare le politiche sulla base delle esigenze della lotta, e successivamente a guidare la loro implementazione. Era una tecnica mista di *top down* e *bottom up*, perché le persone venivano comunque coinvolte attivamente nell'implementazione delle politiche ed erano libere di criticarle"[351].

La tensione dell'avanguardia rivoluzionaria nell'interpretare e trasformare in programma politico i bisogni e le esigenze delle masse popolari, traspare nelle parole con cui i protagonisti descrivono il dibattito in seno al terzo Congresso del TPLF nel 1989, durante il quale vengono discusse le basi politiche ed economiche su cui fondare il processo di transizione:

> "Ci chiedemmo: che cosa vuole la popolazione? Diventare socialista o diventare democratica? Il problema principale era la povertà. Il socialismo non aveva più sostegno né all'interno, né all'esterno del paese. Quella di abbandonarlo fu una decisione presa internamente, sulla base delle richieste ed inclinazioni della popolazione. Quando vedi che il marxismo non è più buono per la popolazione, lo abbandoni! Per cui non c'era più bisogno della MLLT: erano le menti stesse dei suoi componenti ad essere cambiate" [352].

Questa decisione viene inoltre rafforzata dalla consapevolezza che, l'esperienza del Derg ed il suo tentativo di costruire un'economia pianificata con le sue disastrose ricadute in termini di produzione agricola e aumento della povertà, di cui la carestia del 1984 costituisce la manifestazione più tragica, [353] rende di fatto impraticabile e non legittimabile qualsiasi opzione che si richiami al socialismo, come sottolinea Shebat Nega, che nel dopoguerra diventa il capo dell'Ufficio per gli affari economici dell'EPRDF:

> "Sotto il regime di Haile Selassie il socialismo veniva considerato un modello estremamente attraente, soprattutto per i giovani. Ma nel 1989 era diventato una mostruosità per tutta la popolazione. Di conseguenza in Etiopia non esistevano le basi per un nuovo sistema socialista. Ciò era evidente a tutti, non solo a qualche avanguardia particolare. La decisione fu infatti collettiva, altamente istituzionalizzata secondo la cultura politica dell'EPRDF. Venne organizzato un congresso in cui il Politburo presentò una programma che fu approvato dai delegati. Come per ogni cosa nell'EPRDF: la decisione è collettiva. Dopodichè c'è la messa in pratica da parte delle persone, che comporta che ognuno segua fedelmente la decisione presa"[354].

---

[351]Intervista a Bitew Belai, ex direttore del Ufficio per gli affair regionali del Gabinetto del Primo Ministro, fuoriuscito dal partito nel 2001, Addis Abeba, 10 giugno 2008.

[352] Intervista a Fetlework "Buongiorno" Gebre Igzabehir, Axum Zonal Office, Axum, 29.06.08

[353] Cfr C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, op.cit. e J. W.Clay e B. K. Holcomb, *Politics and the Ethiopian Famine 1984-1985,* Cambridge (MA) : Cultural Survival, 1986.

[354] Intervista a Sebhat Nega, "Father of revolution", TPLF founder and former chairman, member of Central Committee, CEO of EFFORT, Addis Ababa, 16.07.08.

Alla valutazione della situazione interna si sommano ovviamente le considerazioni in merito al contesto internazionale. L'equidistanza dal punto di vista ideologico e programmatico da Stati Uniti e Unione Sovietica, bollati entrambi come regimi imperialisti, così come l'assenza di un partner militare straniero e i contatti relativamente tardivi che vengono stabiliti con l'amministrazione americana, si saldano al repertorio politico e culturale che esalta la tradizione di indipendenza ed autonomia dell'Etiopia, portando a descrivere l'adozione del modello liberale come una decisione presa in completa autonomia. Come afferma Yemane Kidane, uno dei responsabili dell'ufficio di Karthoun del TPLF:

> "Il cambiamento fu dettato dall'analisi delle mutate situazioni globali. Ma le politiche venivano studiate ed elaborate sul terreno, in Tigray. L'influenza andava dall'interno verso l'esterno e non viceversa. Non avevamo ancora relazioni stabili con i governi dei paesi occidentali, anche se esistevano uffici in Inghilterra e negli Stati Uniti. Con gli USA delle discussioni serie iniziarono soltanto nel 1989. Prima non ci riconoscevano come una vera e propria forza. Erano un po' spaventati dalla nostra ideologia marxista, ma non fecero nessuna vera pressione. Anche perché noi siamo sempre cresciuti ed evoluti in modo indipendente, senza nessun supporto esterno, né militare né politico. Per questo non c'era niente che ci potesse influenzare. Ma non eravamo chiusi e ciechi rispetto a quello che succedeva nel mondo. Ci rendevamo conto che il modello socialista era fallito e che quindi si rendeva necessario un cambiamento. Così al congresso dell'89 decidemmo di modificare il nostro programma e poi ad Addis invitammo tutte le altre forze di opposizione per discuterlo"[355].

L'elaborazione autonoma della necessità di adottare il modello della democrazia di mercato e la determinazione da parte del gruppo dirigente del TPLF a guidare questo processo – in altre parole, quelle del gergo del mondo degli aiuti, l'*ownership* – produrranno così una delle transizioni dall'economia pianificata a quella di mercato che secondo Paul Henze ha ricevuto le attenzioni più scarse, in quanto sostanzialmente lineare e tranquilla[356].

Il fatto che il gruppo dirigente del TPLF e dell'EPRDF si trovi in sintonia con la necessità di abbandonare il modello socialista non implica tuttavia la sua adesione immediata e acritica al modello di democrazia e di economia di mercato che negli anni novanta vengono proposti – o imposti – ai paesi in via di sviluppo, dall'assenza di modelli politici alternativi legittimati sul piano internazionale e dalle politiche

---

[355] Intervista a Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08.

[356] Cfr P. Henze, *Ethiopia. The collapse of Communism and the transition to democracy: adjustment to Eritrean Independence*, Santa Monica (CA), RAND, 1995

promosse da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale. Come chiarisce infatti fin dall'inizio Meles Zenawi nel suo primo colloquio con Paul Henze:

> "Noi non crediamo che nessun sistema straniero possa essere imposto all'Etiopia. La sola via attraverso la quale gli Etiopi possono essere liberati è secondo i loro termini e in accordo con le loro proprie tradizioni"[357].

I termini fissati dal TPLF-EPRDF sono quelli della necessità di un'avanguardia e di uno stato forte per costruire in Etiopia un sistema in grado di promuovere lo sviluppo economico e lottare contro la povertà. La tradizione a cui si ricorre per definire ruoli e strategie di questi attori sarà, ancora una volta, quella della lotta armata, arricchita da suggestioni e teorie sviluppate a livello internazionale nella critica al Washington Consensus. Così, dal punto di vista politico, l'EPRDF si discosta ufficialmente dal modello di democrazia liberale proprio dell'occidente e fondato sui diritti individuali, e dichiara di ispirarsi al modello della *revolutionary democracy*. Pur essendo l'ideologia ufficiale del partito di governo, i suoi contorni restano ambigui e confusi. In parte sono stati tracciati in due testi scritti dal Primo Ministro Meles: "Revolutionary Democracy", in Amarico[358], e "African Development: Dead Ends and New Beginnings", un *work in progress* di cui circolano ampi stralci in Inglese su Internet. Esistono inoltre diverse dispense di corsi di formazione e indottrinamento dei quadri di partito e dei funzionari dell'amministrazione pubblica in cui vengono presentati alcuni dei suoi elementi[359]. Non solo la popolazione, ma in molti casi gli stessi osservatori o protagonisti della vita politica faticano a darne una definizione chiara: spesso viene confusa o sovrapposta con un altro modello, quello del *developmental state*, oppure viene associata e identificata con il federalismo etnico[360].

Uno degli elementi qualificanti della *revolutionary democracy*, che emerge sia dai riferimenti nella striminzita letteratura, che dalle interviste effettuate, è innanzitutto l'enfasi sui diritti collettivi e sul principio di autodeterminazione[361]. Al

---

[357] P. Henze, *Ethiopia in Menghistu Final Years. Vol.II. Until the last bullet*, op.cit., p. 175.
[358] Abyotawi Demokrasi (Revolutionary democracy), un volume interno dell'EPRDF di 700 pagine, Addis Abeba, 2001.
[359] Intervista a Merera Gudina, Head, Department Political Science and International Relations Department, Addis Ababa University, Presidente del partito Oromo People Congress, 03.04.2008
[360] Inteviste a Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08, Sebhat Nega, "Father of revolution", TPLF founder and former chairman, member of Central Committee, CEO of EFFORT, Addis Ababa, 16.07.08 ;Tamrat Wolde/Giorgis, Editor, Fortune newspaper, Addis Ababa, 15.07.08
[361] Cfr M. Taddesse e J. Young, "TPLF: Reform or Decline?", op.cit.

cuore della natura democratica dello stato viene infatti posto il diritto all'autodeterminazione di nazioni e popoli, sulla base del presupposto che "non è possibile garantire i diritti dell'individuo se non vengono innanzitutto garantiti quelli della popolazione a cui appartiene"[362]. Il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione permette la realizzazione di un altro principio cardine della revolutionary democracy: la partecipazione diretta della popolazione, come affermato nel Piano d'Azione dell'EPRDF del 1995:

> Finché la democrazia resta uno strumento nelle mani dei pochi, non può mettere radici. Affinché la nostra democrazia venga garantita e metta radici, deve essere fondata sulla partecipazione completa del popolo[363].

Ed in particolare, la *revolutionary democracy* promuove il cambiamento attraverso la partecipazione delle masse rurali e contadine, come enfatizza, in un'intervista lo stesso Primo Ministro Meles,

> "La democrazia più grande è la partecipazione delle persone *at the grass roots level*"[364].

Il contesto naturale in cui la partecipazione collettiva diventa possibile ed è auspicata, è quello del gruppo etnico di appartenenza, all'interno della quale la popolazione viene organizzata secondo gli interessi dei vari gruppi che la compongono: contadini, giovani, donne. La partecipazione politica avviene attraverso i canali delle *mass association*, all'interno delle quali vengono definiti gli interessi della popolazione. L'interpretazione di questi gruppi come masse omogenee, portatrici di interessi, bisogni e visioni politiche comuni, favorisce un'idea di rappresentanza basata sul consenso e al tempo stesso rende superfluo qualsiasi pluralismo.

Il carattere rivoluzionario del modello di democrazia proposto dall'EPRDF risiede anche nel ruolo di avanguardia per la definizione e mobilitazione degli interessi della popolazione che sono chiamati a giocare le varie *people's democratic organizations* a base etnica in cui la coalizione è articolata[365]. In particolare, l'avanguardia rappresentata dall'EPRDF è chiamata oggi a favorire un cambiamento

---

[362] Intervista a Dr. Adisu Gebre Egziabheir, Deputy director of NEBE, Ministry of Federal Affairs, 10.06.08
[363] EPRDF, Action Plan, 1995, paragrafo 12.
[364] Cfr M. Ottaway, *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction*?, op.cit.,p. 80.
[365] F. A. Tessema , "Revolutionary democracy and the formation of fronts"in Centre for the study of the Horn of Africa, *Proceedings of the 6th international conference on the Horn of Africa*, New York, May 24-26, 1991, p. 70

radicale e rivoluzionario per l'Etiopia: quello della costruzione di un moderno sistema capitalista che favorisca lo sviluppo economico ed il passaggio, attraverso l'emergere ed il consolidamento della classe media, ad una democrazia matura. Come sintetizza Shebat Nega:

> "La *revolutionary democracy* consiste nel costruire l'economia del libero mercato. Noi stiamo costruendo il capitalismo in Etiopia, che è ancora una società pre-capitalista. Quindi, in questo tipo di società, la leadership deve essere costituita da elementi rivoluzionari, l'avanguardia, rappresentativi di tutta la società: i contadini, l'intellighenzia, i piccoli proprietari nelle aree urbane e i lavoratori salariati. Nessun altro può sviluppare il capitalismo in Etiopia, perché la classe media non esiste, mentre la classe dei lavoratori non controlla il paese. Quindi il compito della leadership rivoluzionaria è quello di costruire un sistema capitalista (…). Ma in assenza di una classe media spetta all'EPRDF il ruolo di costruire un sistema di libero mercato: ciò richiede un cambiamento radicale nelle condizioni strutturali del paese. Ma questo cambiamento deve essere rapido! Per questo c'è bisogno di un forte *developmental state*"[366].

I contorni poco definiti del modello della *revolutionary democracy* hanno favorito la sua fluidità ed evoluzione negli anni. Così, la spaccatura interna del 2001, comporta anche un cambiamento significativo nell'orientamento ideologico del partito, a favore della creazione di un modello capitalista e dell'integrazione nell'economia globale[367]. Questa tendenza viene declinata - con particolare enfasi dal 2005 in poi - secondo il paradigma del *developmental state*.

Questo paradigma, in omaggio alla consolidata tradizione etiopica di extraversione di repertori politici e modelli di sviluppo di altri paesi (la Russia imperiale, il Giappone dell'epoca Meiji, la monarchia britannica, l'Unione Sovietica) [368], si ispira all'esperienza di paesi asiatici come la Corea o Taiwan, in cui lo stato, ed in particolare i governi

> sostituiscono di fatto il mercato finanziario e allocano le risorse che si possono investire in accordo al loro piano di sviluppo. La gestione del credito da parte del governo era l'elemento chiave di un ampio pacchetto di supporto al settore privato. I due governi realizzarono anche una politica di sostegno, minuziosamente differenziato, al commercio e di protezione per sostenere imprese nascenti. Ricorsero a diversi strumenti per

[366] Intervista a Sebhat Nega, "Father of revolution", TPLF founder and former chairman, member of Central Committee, CEO of EFFORT, Addis Ababa, 16.07.08. E' interessante notare come nell'identificare uno dei mali dell'Etiopia nell'assenza o nella debolezza della classe media, uno dei più potenti uomini dell'establishment come Sebat Nega concordi con John Abbink, che invece ne è uno dei suoi critici più feroci. Cfr J. Abbink, "Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath", op.cit.

[367] M. Taddesse e J. Young, "TPLF: Reform or Decline?", *Review of African Political Economy*, op.cit., p. 392.

[368] Cfr. C. Clapham, "Ethiopian Development. The Politics of Emulation", in *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 44, No. 1, 137–150, Marzo 2006.

coordinare l'investimento del settore privato.
In altre parole i governi dei due paesi intervennero massicciamente per fronteggiare tutte *le market failures* ed utilizzarono un insieme ampio di strumenti che non solo erano coerenti, ma anche supplementari tra loro.

Questi due governo erano dei casi unici non solo per la vastità e la modalità del loro intervento nell'economia, ma anche per il fatto di assicurare che il settore privato ricevesse sostegno e ricompense, ma anche sanzioni e punizioni. Solo quelli che produssero beni e servizi competitivi a livello globale beneficiarono dell'ampio sostegno fornito dai governi. Il massiccio ed ampio intervento governativo per superare i fallimenti di mercato combinato con l'appropriato insieme di inventivi e disincentivi permise al settore privato di raggiungere i risultati desiderati e fu all'origine dei miracoli taiwanese e coreano. [369].

Il ruolo attivo dello stato nel promuovere sviluppo e crescita economica può essere garantito solo dalla stabilità e dalla continuità delle politiche governative. Nel descrivere gli sforzi necessari allo sviluppo economico del paese, leader e sostenitori dell'EPRDF sottolineano – esercizio di realismo ma anche di auto-assoluzione - che il livello particolarmente arretrato da cui parte l'Etiopia implica che il processo sia particolarmente lungo e laborioso, riprendendo spesso involontariamente il motto della lotta armata del TPLF: "our struggle is long and bitter..."[370]. Da qui la necessità di assicurare la continuità di governo nel lungo periodo, tradotta nella volontà annunciata chiaramente da Meles – e nota a tutta l'opinione pubblica – di garantire per i prossimi vent'anni la guida del paese da parte dell'EPRDF[371].

Per conciliare la stabilità del governo con la democrazia del sistema, Meles esprime la sua ammirazione per i paesi scandinavi o il Giappone in cui

(…) le coalizioni al potere in questi paesi hanno avuto elezioni regolari, libere, aperte e corrette e i diritti politici ed umani fondamentali sono stati rispettati. Questi sono quindi considerati regimi democratici. Ma le coalizioni hanno vinto le elezioni ripetutamente e sono rimaste al potere per lunghi periodi. Nel caso del Giappone, la coalizione al potere è rimasta in carica per circa 50 anni. Un elemento critico è quindi se una tale coalizione stabile, democratica e promotrice dello sviluppo allo stesso tempo possa essere costituita in un paese in via di sviluppo. [372]

Nell'adattare questa esperienza al contesto africano, ed in particolare a quello etiopico, Meles individua anche la ricetta in base alla quale formare una coalizione di forze rappresentative di un'ampia base sociale, precisando innanzitutto che

un gruppo che non può essere parte della coalizione è il settore privato. Una delle

[369] M. Zenawi, *African Development: Dead Ends and New Beginnings*, capitolo 10.
[370] "La nostra lotta è lunga e amara…"
[371] Non necessariamente nella sua persona, come dichiarato in un'intervista ad aprile 2008.
[372] M. Zenawi, *African Development: Dead Ends and New Beginnings* , p. 12.

caratteristiche che definiscono il *developmental state* è la sua autonomia dal settore privato. Deve avere la capacità e la volontà di premiare e punire gli attori del settore privato a seconda che le loro azioni siano indirizzate allo sviluppo o alla rendita. Non potrebbe fare ciò se il settore privato fosse nella coalizione[373].

Essendo l'Etiopia un paese in cui l'85% della popolazione vive nelle campagne,

il contadino è la roccia fondante di una coalizione stabile, promotrice di sviluppo. Con i voti dei contadini che costituiscono lo zoccolo duro della colazione, con il potenziale democratico di un contadino trasformato socialmente, la coalizione avrà cosa le serve per governare democraticamente, per assicurare continuità attraverso mezzi democratici e rimuovere privilegi e attività indirizzate alla rendita.[374].

Alleandosi anche con la classe media e i lavoratori residente nei centri urbani, questa coalizione

include la grande maggioranza della popolazione e potendo così garantire continuità attraverso il processo democratico sarebbe una solida base per uno stato che è sia democratico che *developmetal*. (promotore dello sviluppo). Un tale stato sarebbe in effetti una forma di cosiddetta democrazia a partito dominante o coalizione dominante. Un tale stato, basato su una coalizione solida e dominante di forze che non hanno nessun interesse nel clientelismo e della rendita, sarebbe capace di evitare e superare il clientelismo e la ricerca della rendita che sono socialmente dannosi.[375].

La democrazia fondata sulla "coalizione dominante" è anche "rivoluzionaria" in quanto promuove il dibattito e la discussione per cementare il consenso, secondo la tradizione dialettica marxista-leninista:

Ci sono tutte le ragioni per suggerire che se il *developmental state* fosse anche democratico, la natura egemonica del suo progetto di sviluppo sarebbe raggiunto più velocemente e mantenuto più saldamente, in quanto emergerebbe da un libero dibattito e dal dialogo.[376]

Così le critiche ed il pluralismo dei mezzi di comunicazione vengono formalmente riconosciuti e accettati, ma purché questi assolvano il loro ruolo di *developmental media*, discutendo e criticando i temi tecnici dello sviluppo senza mettere in discussione i capisaldi politici del sistema: il sistema federale, l'assetto fondiario, il ruolo dello stato[377]. Come osserva riassumendo Tamrat W/Giorgis, direttore del settimanale privato Addis Fortune

[373] Ibid, p. 12.
[374] Ibid, p. 13.
[375] Ibid, p. 14.
[376] Ibid, p. 14.
[377] Cfr N. Stremlau, *The press and consolidation of power in Ethiopia and Uganda*, London School of Economics, 2008

> "Tutto deve essere sottoposto alla causa del *developmental state*: media e ong devono essere sottomessi allo stato ed ai suoi obiettivi e servire al suo fine di lottare contro la povertà. Se non servono a queto scopo, devono essere considerati nemici ed automaticamente contro il governo. [378]

7. L'accumulazione attraverso il *developmental state*

Anche in materia di politica economica, l'EPRDF adotta una posizione dialettica nei confronti del modello del libero mercato: da un lato infatti mette in pratica diverse riforme per trasformare il sistema di economia pianificata ereditato dal Derg in un'economia di mercato; dall'altra si oppone tenacemente alle ricette proposte dal Fondo Monetario Internazionale e continua ad assegnare all'apparato statale – secondo i dettami del paradigma del *developmental state* - un ruolo attivo e preponderante in economia.

Le misure di politica economica previste nel programma che l'EPRDF adotta nel 1989 sono ancora fortemente influenzate, soprattutto nel linguaggio, dall'ideologia marxista-leninista[379]. Queste prevedono infatti che il settore pubblico continui a giocare un ruolo preponderante in economia, innanzitutto attraverso "il trasferimento della proprietà e il controllo delle principali istituzioni economiche del paese" dal governo del Derg, considerato "strumento degli interessi imperialisti e capitalisti", ad un governo che sia "espressione genuina della popolazione e dei suoi interessi", nonché tramite il mantenimento di importazioni e le esportazioni sotto il controllo dello stato. Inoltre, con l'obiettivo ufficiale di arrestare lo sfruttamento dei contadini e "sradicare gli elementi residui di feudalismo" ancora presenti nel paese, si propone di sospendere le politiche di villagizzazione, cooperative e controllo dei prezzi promosse dal Derg. Al tempo stesso, però, la terra continua ad essere dichiarata di proprietà pubblica e affidata al controllo dallo stato. Infine viene proposto di creare un quadro di riferimento affinché i capitali e gli investimenti privati possano operare liberamente, "ma senza contraddire gli interessi generali delle masse o le politiche economiche del paese".

Questo programma sarà ampiamente riflesso nelle linee di politica economica adottate dal Governo di transizione nel 1992, che da un lato smantellano il sistema di

[378] Intervista Tamrat Wolde/Giorgis, Editor, Fortune newspaper, Addis Ababa, 15.07.08
[379] EPRDF Programme, 1989.

controllo dei prezzi e della produzione creato dal Derg, ma dall'altra confermano il ruolo attivo dello stato nei settori considerati strategici come la finanza, i trasporti, le telecomunicazioni, l'energia, la metallurgia, la farmaceutica e la chimica, nonché la proprietà statale della terra. Lo stato conserva inoltre un ruolo predominante nel settore bancario, che si sta riducendo solo gradualmente con l'arrivo di poche banche commerciali private[380].

Il governo mantiene anche il controllo della rendita del caffé, principale materia prima esportata e fonte di valuta pregiata, attraverso l'asta centrale di Addis Abeba da cui transita obbligatoriamente tutto il caffé destinato al mercato internazionale[381].

Così, nel 1995 viene creata l'Ethiopian Privatization Agency con l'obiettivo di attuare un programma di privatizzazioni in più fasi. Ad essere messi sul mercato sono però soltanto le attività economiche minori (negozi di vendita al dettaglio, alberghi, ristoranti), ma, a conferma della scarsità del loro interesse economico, soltanto un quarto di quelle messe sul mercato viene acquistata da investitori privati[382]. Le *utilities* più strategiche, come l'Ethiopian Electric Power Corporation e l'Ethiopian Telecomunication Corporation restano invece gestite in regime di monopolio dallo stato. Nel 2001, il governo ha presentato il Privatization Action Plan come il tentativo di rivitalizzare il processo di privatizzazione. Tuttavia, lo scarso peso economico delle imprese che vengono messe all'asta, fa si che le privatizzazioni, per quanto in crescita, restano inferiore sia in termini numerici che di volume rispetto al processo di creazione di nuove imprese pubbliche e di investimenti in quelle già esistenti[383].

Gli investimenti privati sono comunque in crescita, anche se il tasso di quelli che si materializzano dopo esser stati registrati rimane basso: ciò dipende dalla difficoltà di accedere a fattori produttivi come credito, terra e altri input che restano sotto controllo del governo[384]. Nonostante l'adozione di un nuovo Codice degli investimenti nel 1996, che ha tra i principali obiettivi quello di creare incentivi per l'afflusso di capitali stranieri, diversi settori (tra cui le banche, telecomunicazioni,

380 German Technical Cooperation (GTZ), *Access to finance in Ethiopia*, Report in the Framework of the Engineering Capacity Building Project (ECBP) Addis Abeba, ottobre 2007

381 R. Love, "The Ethiopian Coffee Filiere and its Institutions: cui bono?", *Review of African Political Economy*, n. 88, pp. 225-240, 2001.

382 World Bank, *Ethiopia. Accelerating Equitable Growth,* Country Economic Memorandum, 2007, Vol. II, p. 79

383 Ibid, p. 78.

384 Intervista, Membere Taye Tesfa, Private Sector Specialist, World Bank, Addis Abeba, 05.06.08.

agenzie di viaggio, importazioni, editoria, costruzioni, vendita al dettaglio…) continuano ad essere riservati solo agli investitori nazionali.

La volontà di mantenere il ruolo attivo dello stato in economia ed il suo stretto controllo sul settore finanziario, provoca inoltre lo scontro con le istituzioni finanziarie internazionali. In particolare, l'opposizione alle ricette neoliberiste promosse nel contesto del Washington consensus si concretizza nel contenzioso tra Governo etiopico e FMI nella seconda metà degli anni '90, che riguarda principalmente due richieste del FMI: i) quella di limitare le spese al gettito fiscale – senza inserire nel quadro gli aiuti internazionali – per garantire la solidità del bilancio; ii) quella di riforme per favorire l'apertura e la liberalizzazione del settore bancario e del mercato finanziario. Il rifiuto di Meles provocò la decisione da parte del FMI di sospendere il prestito di 127 milioni di dollari erogati attraverso il Fondo ESAF (Programma di adeguamento strutturale avanzato)[385].

Le scelte in materia di politica economica con cui l'EPRDF si propone di creare un quadro istituzionale più favorevole agli investimenti privati, alla promozione dello sviluppo rurale e alla diversificazione economica, sono influenzati non solo dalle pressioni esercitate da paesi donatori ed istituzioni internazionali, ma cercano di rispondere anche agli interessi ed alle richieste della popolazione. John Young analizza ad esempio le difficoltà che il TPLF incontra nella sua roccaforte tigrina all'indomani della vittoria, quando la popolazione contadina "presenta il conto" del sostegno alla lotta armata e manifesta segni di insofferenza per l'assenza di risultati concreti e cambiamenti visibili, criticando ad esempio le scelte in materia di regime fondiario, con la mancata riforma della proprietà della terra. Contemporaneamente, la definizione di un quadro istituzionale per tutelare e favorire i capitali e gli investimenti privati diventa un elemento indispensabile nel tentativo del TPLF di accreditarsi come forza di governo e conquistare il consenso – o perlomeno smussare la tradizionale diffidenza – della piccola e media borghesia urbana[386].

D'altra parte, la costruzione di un sistema economico che favorisca lo sviluppo agricolo e gli investimenti privati è un'operazione che finisce per interessare in prima persona dirigenti e quadri del TPLF, che, dopo aver liberato il loro paese, intendono partecipare attivamente non solo alla sua trasformazione politica, ma anche alla

[385] Cfr J. E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, Norton, 2002, pp. 25-33.
[386] Cfr. J Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray", in *Journal of Modern African Studies*, 35, 1, 1997.

ricostruzione del suo tessuto economico, cercando di approfittare e godere dei frutti di entrambi. Paradigmatica di questa attitudine è la testimonianza di un veterano del TPLF che qualche anno dopo la liberazione decide di lasciare il suo posto di dirigente al ministero della difesa:

> "Farò questo lavoro ancora per un altro mese. Lascio ad Aprile. Ho appena finito un MBA per corrispondenza. Insieme a diversi colleghi abbiamo messo su una società per azioni. Ci occuperemo di acquisto di bestiame, lavorazione della pelle, produzione di scarpe e vestiti. Abbiamo in programma di esportare. Ci espanderemo probabilmente anche in altri settori produttivi. Lavoreremo a Addis ma anche in Tigray. Questo è stato un bel lavoro, ma la parte interessante è finita e non voglio rimanere un burocrate per il resto della mia vita"[387].

Come sottolineato nel descrivere i fondamenti della *revolutionary democracy* e la sua declinazione secondo il modello del *developmental state*, in Etiopia, come in numerose altre situazioni Termidoriane di cui la Cina resta l'esempio più eclatante, "arricchirsi è ormai rivoluzionario" e la promozione del mercato e degli investimenti privati vengono considerati presupposti indispensabili per la creazione di una democrazia matura, come confermano le parole di Sebhat Nega riportate sopra. Si noti la selettività, ma anche l'abilità da parte della classe dirigente dell'EPRDF che, nel definire e sviluppare il suo programma di politica economica, non rifiuta a priori le tesi di quanti sostengono che lo sviluppo del mercato è propedeutico a quello della democrazia, ma sceglie di applicarle secondo un sistema originale, giustificato in base all'arretratezza ed agli elevati livelli di povertà del paese, ma anche strumentale in quanto permette di favorire gli interessi e le pratiche di accumulazione da parte della classe dirigente.

Così, nella pratica, a beneficiare del clima favorevole agli investimenti privati sono stati finora due principali conglomerati economici. Innanzitutto il gruppo Midroc, controllato dallo sceicco Etio-Saudita Mohammed Alamoudi, che si è finora aggiudicato i bocconi – comunque pochi - più succulenti delle aziende pubbliche che sono state privatizzate e che, giocando abilmente sul registro dell'ambiguità della nazionalità del gruppo[388], ha costruito un impero che va dalle concessioni per la gestione di giacimenti e miniere a quello del cemento e delle costruzioni, passando per quello alberghiero e dei servizi. In secondo luogo la fondazione EFFORT (Endowement Fund for the Rehabiliation of Tigray), creata nel 1995 per amministrare

[387]Citato P. Henze, *Ethiopia. The collapse of Communism and the transition to democracy: adjustment to Eritrean Independence, op. cit.*
[388] Intervista a Membere Taye Tesfa, Private Sector Specialist, World Bank, 05.06.08

le risorse economiche in possesso del TPLF alla fine della guerra civile, secondo modalità compatibili con la nuova legislazione che proibisce ai partiti politici il possesso di attività economiche e commerciali.

La fondazione, registrata in Tigray presso l'Ufficio Regionale per la giustizia, è guidata da un Board of Directors di 32 membri, eletti tra i quadri del TPLF e delle *mass associations*, ed è gestita da un Executive Committee in cui siedono diversi membri del Comitato centrale del TPLF. Alla guida della fondazione vi è al momento Sehbat Nega, soprannominato "father of the revolution" in quanto fondatore e segretario del TPLF durante la lotta armata, ma anche "king maker" per il ruolo giocato durante la crisi interna del partito nel 2001 che ha portato al consolidamento del potere nella mani del primo ministro Meles, di cui resta uno dei consiglieri più influenti. Dal 1991, Sehbat Nega è anche capo dell'Ufficio per gli affari economici dell'EPRDF.

L'obiettivo iniziale per cui la fondazione viene creata è quello di sostenere le famiglie dei caduti durante la guerra civile e avviare attività commerciali ed industriali nella regione del Tigray, ufficialmente per colmare le lacune in settori poco attraenti per gli investimenti privati, fornendo così una stampella al *developmental state* quando questo non si dimostra in grado di supplire alle *market failures*. Come sintetizza Shebat Nega:

> "Le compagnie sostenute da Effort sono compagnie private, regolate dal diritto commerciale. Siamo molto severi: non vogliamo che abbiano alcun privilegio, perchè devono essere delle compagnie esemplari, non delle compagnie che distruggono il mercato. E devono promuovere gli interessi di tutti gli attori, non solo di chi ne possiede le azioni, cioè Effort. Penso che questo si possa definire "corporate governance". La politica di investimento che Effort segue è privata: approviamo progetti di sviluppo in quei settori che il governo ha abbandonato ed in cui i privati non possono entrare. Li chiamiamo "market failures": questo è il centro dell'azione di Effort. Il governo ha abbandonato alcuni settori: sta privatizzando la maggior parte delle imprese, concentrandosi solo su infrastrutture e investimenti sociali. Non crea più nuove industrie, ma privatizza in linea con l'economia di mercato e cerca di promuovere investimenti diretti esteri e nazionali. Ma il governo non ha abbastanza fondi per gli investimenti: hanno venduto tutte le loro compagnie agricole"[389].

Questa attenzione si è tradotta ad esempio nell'evitare che nei processi di privatizzazione e dismissione delle compagnie pubbliche le imprese affiliate al partito venissero spudoratamente favorite e privilegiate. In effetti, l'unica compagnia di proprietà pubblica che è passata sotto il controllo del gruppo Effort è la casa editrice

[389] Intervista a Sebhat Nega, "Father of revolution", TPLF founder and former chairman, member of Central Committee, CEO of EFFORT, Addis Ababa, 16.07.08.

Kuraz, oggi controllata dal gruppo editoriale MEGA guidato dalla moglie del Primo Ministro Meles, Azeb.

Questa condotta "virtuosa" non ha comunque impedito a Effort di creare un portafoglio di investimenti assai diversificato, che comprende le imprese leader in diversi settori, dal tessile all'agricolo, dai trasporti alla finanza, sia quella "macro" delle banche commerciali che quella "micro" delle organizzazioni per il microcredito.

Le critiche nei confronti Effort, soprattutto da parte di altri investitori privati e degli ambienti a loro vicini (giornali come Fortune o Capital, Ethiopian Economic Association), sostengono che alla base del successo delle imprese del gruppo vi è il conflitto di interessi e la sovrapposizione tra posizioni e ruoli di responsabilità nel governo, nel partito e nella gestione delle imprese del gruppo, che si materializza nell'accesso privilegiato a informazioni su politiche e programmi del governo, vantaggi nell'attrarre capitali in assenza di un mercato finanziario istituzionalizzato, e facilità di accedere a crediti e finanziamenti bancari a condizioni privilegiate. Questa situazione limita la libera concorrenza e rende il paese poco attraente per gli investimenti stranieri[390].

Se questa accuse restano difficili da provare – e vengono raramente prese in considerazione da un settore della giustizia fortemente asservito all'esecutivo[391] - resta innegabile la continuità "molecolare" di queste imprese con il partito e il governo, assicurata dal fatto che i quadri dell'EPRDF alternano o sovrappongono l'esercizio di funzioni nelle due organizzazioni. Non solo ai vertici nazionali e regionali, ma anche ai livelli intermedi e locali: chi ha partecipato attivamente alla lotta viene compensato con un posto di lavoro o un ruolo dirigenziale in una delle imprese affiliate, magari dopo esser stato spedito all'estero a perfezionare con un master la sua formazione in materia economica e gestionale, ma può esser sempre trasferito – promosso o rimosso – nelle strutture dell'amministrazione pubblica. Come spiega Yemane Kidane:

> "Ad un certo punto mi hanno chiesto di entrare nel consiglio di amministrazione di una delle imprese di Effort. Ma quando sono uscito dal partito mi sono dimesso anche da quel ruolo. Perché si tratta di nomine politiche. E' il partito infatti che decide quale ruolo

[390] World Bank, *Ethiopia. Accellerating Equitable Growth* Country Economic Memorandum, 2007, p. 82.
[391] Cfr. S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, op. cit.

assegnarti, e se decide di spostarti in un'altra funzione devi obbedire. Ma se sei fuori dal partito, automaticamente sei fuori da tutto"[392].

La permeabilità tra le due organizzazioni si traduce nella contiguità e nella complementarità di ruoli e programmi tra imprese e governo. Come riconosciuto dalla Banca Mondiale stessa

> le fondazioni si sono concentrate su un numero di business che sono coerenti con le politiche del governo in materia di sviluppo agricolo (ADLI - Agriculture Development Led Industrialization): fornitura di input agricoli, sistemi di stoccaggio dei prodotti, investimenti nell'irrigazione e nelle dighe, strutture per la lavorazione dei prodotti come ad esempio gli impianti per il lavaggio del caffè, trasporti, banche e microfinanza rurale. Nella maggior parte di queste aree il settore privato ha difficoltà di accesso, a causa principalmente della sua scarsa capacità nel fornire le garanzie collaterali richieste[393].

Paradossalmente, si tratta di un salto di qualità rispetto al Derg in materia di intervento e direzione da parte del governo nella produzione agricola: mentre il primo si limitava a controllare l'economia attraverso la regolamentazione e la commercializzazione dei prodotti[394], la classe dirigente dell'EPRDF, attraverso lo strumento delle compagnie affiliate al partito, interviene direttamente ed in maniera oligopolista sulla produzione diretta.

Il modello di Effort è stato replicato negli anni successivi anche nelle altre regioni controllate direttamente dall'EPRDF, sebbene con un volume minore di affari, attraverso la creazione di Endeavour, la fondazione controllata dall'ANDM ed attiva nei settori del commercio, trasporto e agricoltura meccanizzata, Dinsho, controllata dall'OPDO e Wondo Trading, controllata dal SEPDM ed attiva nei settori del caffè e dei fertilizzanti.

8. L'istituzionalizzazione della rivoluzione

Nel processo di istituzionalizzazione della rivoluzione, la rielaborazione dell'ideologia e delle tecniche di organizzazione politica sviluppate nel corso della lotta armata, convive con un'adesione dialettica e pragmatica al modello della

---

[392] Intervista, Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08

[393] World Bank, *Ethiopia. Accellerating Equitable Growth*. Country Economic Memorandum, 2007,, p. 82.

[394] Cfr C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia, op. cit.*

democrazia liberale e dell'economia di mercato, imposti dalla fine della guerra fredda e della storia[395].

Il ricorso al repertorio politico ed ideologico della rivoluzione permette al TPLF di chiudere il processo di transizione imponendo la sua soluzione alla questione nazionale e istituzionalizzandola nell'assetto federale del nuovo stato. La creazione del consenso e della legittimità attorno a questo progetto avviene attraverso l'istituzione di quella che Donald Donham definisce "una sorta di *indirect rule* fondato sulla definizione ufficiale di etnia" [396]. Le pratiche di mobilizzare della popolazione e formare di una classe di quadri locali, ispirato all'ideologia e alle tecniche della rivoluzione popolare in Tigray, danno infatti origine nelle altre regioni del paese ad una pluralità di rivoluzioni, più o meno passive. L'inserimento o la cooptazione dei gruppi dirigenti locali all'interno della coalizione dell'EPRDF e la sovrapposizione della struttura del partito a quella dello stato, permettono la creazione di una capillare struttura di controllo e gestione del potere.

Nelle varie periferie del paese, l'efficacia e la legittimità di questa struttura dipendono tuttavia dalla capacità dell'EPRDF di presentarsi ed essere percepito dalla popolazione come forza politica che agisce dall'interno della comunità. La rigidità dell'approccio positivista e leninista all'idea di etnia non facilita certo questa operazione. Il discorso egemonico federalista viene così rafforzato in alcune regioni, mentre in altre – e in particolare nella più grande e popolata del paese, l'Oromia - l'incompetenza della classe dirigente locale o la rigidità di quella nazionale scivolerà verso forme di "dittatura senza egemonia"[397], obbligata a ricorre a pratiche autoritarie per continuare a mantenere il potere. Inoltre rifiutandosi di cooptare gli intellettuali ed il ceto medio urbano, lascia germinare i semi delle potenziali elite che organizzeranno, con alterne fortune i partiti dell'opposizione. Quelli tra questi più strutturati, che rappresentano una potenziale alternativa a livello regionale all'EPRDF, vengono di fatto estromessi dal processo di transizione e condannati alla clandestinità.

---

[395] F.Fukuyama, *The end of history and the last man*, Free Press, 1992
[396] Cfr D. L. Donham, "Introduction" in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, op.cit.
[397] Cfr A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, Torino, Einaudi, 1977.

Il processo di conquista dell'egemonia interna, sia accompagna ad una rielaborazione ideologica e programmatica per rispondere alle sollecitazioni internazionali. Collegandosi idealmente alla rivendicazione di autonomia e indipendenza propria della storia etiopica, e richiamandosi esplicitamente al mito rivoluzionario, l'elite termidoriana rifiuta esplicitamente la ricetta della democrazia di mercato promossa dalla comunità internazionale.

Il modello della revolutionary democracy e del developmental state che vengono adottati in alternativa propone per lo stato un ruolo attivo di "avanguardia" per la promozione dello sviluppo del paese, offrendo al tempo stesso una giustificazione ai processi di accumulazione e controllo delle risorse che vengono portati avanti attraverso la tradizionale pratica di sovrapposizione tra ruoli nella sfera politica ed in quella economica.

L'adozione dialettica e selettiva del modello democratico, l'aperta sfida ai dogmi del neoliberismo, il costante richiamo al mito rivoluzionario e la prosecuzione di pratiche ereditate dal modello leninista, non impediscono comunque ai governi dei paesi occidentali di celebrare ed investire Meles del titolo di *New African Leader*. Attori, meccanismi e pratiche che contribuiscono a questa legittimazione, con particolare riferimento al contesto della cooperazione allo sviluppo e alla gestione della rendita degli aiuti, sono l'oggetto dell'analisi del capitolo successivo.

3. PRENDI I SOLDI E SCAPPA

L'inserzione nell'economia mondo attraverso la rendita degli aiuti

> "In passato la nostra era una stazione radio a fini militari, una radio di guerriglia per insegnare come combattere il Derg.Ora che abbiamo sconfitto il Derg non c'è più un nemico militare: il nostro nemico è la povertà, il nostro nemico è l'analfabetismo"[398].

Il passaggio dalla propaganda della lotta armata contro il Derg al registro della lotta contro la povertà, rappresenta il canone della modalità con cui *l'élite* termidoriana si inserisce nell'economia mondo. Vista la scarsa attrattiva dell'Etiopia per capitali e investimenti internazionali, la disponibilità limitata di materie prime da esportare, i processi di accumulazione si concentrano infatti nella captazione e nella gestione della rendita degli aiuti. Attraverso una pratica dell'extraversione che accomuna il governo dell'EPRDF ai suoi predecessori, e più in generale al resto della società africana.

Per comprendere questa dinamica, occorre innanzitutto chiarire la rilevanza della rendita degli aiuti in termini di risorse materiali e le pratiche con cui il governo etiopico se ne assicura il controllo. Successivamente è opportuno interrogarsi sulla dimensione simbolica della rendita degli aiuti, specificando il contenuto del discorso di legittimazione del governo in nome della lotta alla povertà, ma anche identificando i limiti di questa operazione. Per comprenderne appieno il funzionamento, appare inoltre necessario interrogarsi sulle pratiche più meno volontarie con cui i donatori partecipano alla legittimazione dell'élite termidoriana, interpretando "weberianamente" la loro relazione con il governo dell'EPRDF come l'incontro di due burocrazie e dei "professionisti dello sviluppo" che le animano. Ciò contribuisce a precisare, da un lato, le contraddizioni interne comunità dei donatori, e dall'altro ad analizzare la lucida appropriazione, da parte dell'élite termidoriana, del repertorio internazionale della lotta alla povertà, come forma di ricerca della "sovranità nella dipendenza".

[398] Intervista Aberra, Director, Voice of Tigray (Woyane) Radio, Mekele, 03.07.08.,

1. Extraversione e controllo della rendita della dipendenza

L'Etiopia è un paese caratterizzato dalla scarsità di materie prime strategiche, da un tessuto produttivo ancora allo stato embrionale e da un'agricoltura di sussistenza e dipendente dalle piogge, che impiega l'85% della forza lavoro ma che registra tassi di produttività nettamente inferiori rispetto agli standard internazionali e regionali[399]. In questo contesto gli aiuti internazionali rappresentano un elemento chiave per i processi di accumulazione di risorse materiali e simboliche, secondo la pratica dell'extraversione che Jean-François Bayart individua come paradigmatica nei processi di formazione dello stato africano. Nella sua interpretazione "gli attori dominanti delle società sub-sahariane hanno cercato di compensare le difficoltà a rendere autonomo il loro potere e ad intensificare lo sfruttamento dei loro dipendenti attraverso il ricorso deliberato a strategie di extraversione, mobilitando le risorse ottenute attraverso il loro rapporto all'ambiente esterno". [400].

E' possibile applicare questo paradigma al contesto etiopico, di cui lo stesso Bayart, così come le principali discussioni sulla natura dello stato africano[401], sottolineano puntualmente l'originalità rispetto al resto del continente? L'originalità dell'Etiopia viene infatti generalmente attribuita ad una serie di variabili, tra cui l'uso della scrittura e dell'aratro, l'influenza della Chiesa ortodossa, la tradizione statuale autoctona, che storicamente garantirono alla sua *élite* gli strumenti per superare proprio le difficoltà legate all'estrazione di risorse dalla popolazione e consolidare il processo di costruzione dello stato, tanto da permettergli di conservare l'indipendenza anche durante l'epoca coloniale. Questo processo, inaugurato da Teodros II (1855-68) e proseguito da Menelik (1889-1913) e Haile Selassie (1930-1974) si fonda su un sistema agrario che garantisce l'estrazione di surplus agricolo, secondo pratiche storicamente assimilate a quello dello stato feudale eurasiatico, semplificando tuttavia la complessità dei sistemi fondiari in vigore nell'Etiopia imperiale, come sottolineato da Donald Donham[402]. Nell'Abissina storica, cuore settentrionale dell'impero, il sistema si fonda, infatti, sull'"overlordship", in cui i signori

---

[399] Cfr World Bank, *Ethiopia. Accelerating Equitable Growth*. Country Economic Memorandum, 2007.

[400] Cfr. J-F. Bayart, "L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion" , in *Critique internationale*, n. 5, autunno 1999, p. 100; « Africa in the world : a history of extraversion », in *African Affairs*, 99 (395), aprile 2000, p. 222; *L'Etat en Afrique, La politique du ventre*, Fayard, Paris, 2006 (nuova edizione), pp. III-LXVIII e 30 e seguenti.

[401] Cfr J-F. Bayart, *L'Etat en Afrique*, op. cit. p. 59; si veda anche J. I. Herbst, *States and Power in Africa, Comparative Lessons in Authority and Control* ,Princeton, Princeton University Press, 2000.

[402] D.L. Donham, "The Making of an Imperial State", in D. L. Donham, e W. James (eds.), *The Southern Marches of Imperial Ethiopia*, *Essays in History & Social Anthropology*, Oxford, James Currey, 2002 e Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002., p. 6.

feudali esercitano il diritto concesso dall'Imperatore non sulle terre, ma solo sui contadini che vivono e lavorano su di essa, mantenendone la proprietà secondo il sistema del *rist*; nelle province del Sud, conquistate in un secondo momento, si instaura invece un sistema di "landlordship", in cui ai signori feudali che provengono dal centro abissino dell'Impero viene concesso un diritto sulle terre e la facoltà di tassare la produzione agricola.

L'originalità dello stato etiopico rispetto al contesto africano non impedisce comunque *all'élite* che guida l'impresa della sua costruzione, di ricorrere alle pratiche dell'extraversione, innanzitutto militare. Al contrario, il progetto di costruzione dello stato imperiale si incentra sul ricorso all' extraversione, a cominciare dai fondamenti stessi della sua legittimità, che vengono incardinati nella dinastia salomonica di cui sarebbe erede la stirpe imperiale etiopica, come esplicitamente affermato nella Costituzione del 1955[403]. Le pratiche di extraversione sono inoltre favorite dal riconoscimento dell'indipendenza del paese, che garantisce l'inserzione nel sistema globale attraverso canali ufficiali e privilegiati, che non sono invece a disposizione di altre *élites* africane. Così ad esempio, sfruttando abilmente le rivalità tra potenze occidentali nello *scramble for Africa* e l'accesso legittimo al commercio delle armi, alla fine del XIX secolo Menelik raddoppia la superficie del suo territorio, che assume grosso modo i confini attuali[404]. Secondo la corrente storiografica che interpreta il processo di formazione dello stato etiopico in termini coloniali[405], si inaugurerebbe così una pratica in cui l'Etiopia gioca il ruolo di "junior partner" dipendente da potenze straniere "imperiali", rinnovata dai regimi successivi attraverso il ricorso all'uso estensivo di tecnologia, il ruolo strategico dei consulenti stranieri in seno all'amministrazione pubblica e una sistematica politica di "showcasing" per ingraziarsi l'alleato straniero[406]. Al tempo stesso, l'esistenza di una tradizione statuale stimola l'extraversione politica e culturale, attraverso l'"emulazione" – come viene definita da Cristopher Clapham - di repertori politici e modelli di sviluppo di altri paesi: la Russia imperiale, il Giappone dell'epoca Meiji, la monarchia britannica, l'Unione Sovietica e oggi il *developmental state* asiatico[407].

---

[403] B. H. Selassie, "Empire and Constitutional Engineering: the PDRE in historical perspective", in M. Ottaway, *The political Economy of Ethiopia*, NY, Preagers Publishers,1990, p.121.
[404] B. Zewde, *A History of Modern Ethiopia, 1855-1974*, Londra, James Curry, 2001.
[405] Cfr M. Gudina, "Contradictory Interpretations of Ethiopian History: the Need for a New Consensus", op.cit.
[406] Cfr B. Holcomb e S. Ibssa, *The Invention of Ethiopia*. Trenton (NJ), The Red Sea Press, 1990.
[407] Cfr. C. Clapham, "Ethiopian Development. The Politics of Emulation", in *Commonwealth & Comparative Politics*, 44 (1), 137–150, Marzo 2006..

Il processo di modernizzazione ed espansione della pubblica amministrazione e di sviluppo economico attraverso piani quinquennali avviato da Haile Selassie all'indomani della Seconda Guerra Mondiale e della parentesi dell'occupazione italiana, rende ancora più necessario il ricorso alle risorse esterne, sotto forma di crediti, prestiti ed assistenza tecnica straniera. Dal 1942 al 1945 l'Etiopia beneficia così del "British Budgetary Subsidy Program", per un totale di circa 35 milioni di *birr*. A questo sostegno temporaneo, subentreranno ben presto i primi flussi di aiuto ufficiale allo sviluppo, concessi da Stati Uniti e Svezia ad una media annua di 2.8 milioni di birr dal 1945 al 49. Nel 1945 l'Etiopia diventa uno dei primi paesi membri e beneficiari della neonata Banca Mondiale, ricevendo i primi tre prestiti nel 1950 per un valore totale di 22 milioni di *birr*[408]. Per tutta la prima metà degli anni sessanta, Wasinghton resta il principale partner straniero di Haile Selassie, perfettamente "consapevole che l'effettiva ricostruzione del suo potere autocratico poteva soltanto realizzarsi legando il destino dell'Etiopia al generoso alleato che gli Stati Uniti si aspettavano essere".[409]. La generosità americana si manifesta inizialmente nel "Point Four Agreement" del 1952, che prevede interventi nell'educazione sanitaria, nel controllo delle locuste e nella formazione della pubblica amministrazione, per poi estendersi negli anni successivi alla cooperazione militare (di cui l'Etiopia diventa il principale beneficiario in Africa sub-sahariana), all'aviazione civile, al settore delle telecomunicazioni e a quello dell'istruzione, attraverso la massiccia presenza di *peace corps* e la concessione di borse di studio.

Nonostante il tentativo da parte del regime del Derg di migliorare le capacità di estrazione di surplus dall'economia attraverso la riforma fondiaria e fiscale (nazionalizzazione della terra, tassa sull'utilizzo della terra, sui profitti agricoli, controllo dei prezzi agricoli), anch'esso deve ricorrere in maniera significativa all'extraversione di risorse esterne per mantenere l'apparato statale e di sicurezza, nel frattempo ulteriormente ampliato. Questo obiettivo viene raggiunto attraverso il rapporto privilegiato con l'Unione Sovietica, secondo Clapham "la manifestazione più evidente della relazione tra accesso alle risorse esterne ed esercizio del controllo dello spazio interno"[410]. La fornitura di armi sovietiche si rivela ad esempio decisiva nel preservare l'indipendenza etiopica durante l'invasione somala del 1977-78. Il fatto che, in seguito alla scelta di campo del Derg,

---

[408] Cfr S. Bekele (ed.), *An Economic History of Ethiopia. Vol. 1: The Imperial Era 1941-74*, CODESRIA Book Series, 1995. In particolare pp. 49-51.
[409] B.Zewde, *A History of Modern Ethiopia, 1855-1974,* op cit,. p. 184
[410] Cfr C. Clapham, "Controlling space in Ethiopia", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after, op.cit.*, p. 17.

l'Etiopia viene a trovarsi sul fronte opposto della guerra fredda rispetto ai paesi occidentali, che rappresentano i donatori tradizionali e che controllano le istituzioni di Bretton Woods, comporta una trasformazione nella composizione degli aiuti, senza alternarne tuttavia significativamente peso e volume. Innanzitutto si assiste al gioco tra le parti per cui nel 1984 il Congresso degli Stati Uniti decide di escludere l'Etiopia dall'aiuto pubblico americano, ma questa cancellazione viene compensata dall'intervento di altri governi europei[411], ed in particolare dell'Italia. Questa, nella divisione del lavoro tra paesi occidentali è incaricata infatti di presidiare il fronte etiopico, anche attraverso il finanziamento di programmi controversi promossi dal Derg, come quelli di *resettlement* (reinsediamento) e villagizzazione[412]. Inoltre i governi occidentali non esitano ad intervenire con un "massiccio investimento umanitario" in occasione della carestia del 1984-85, ricorrendo al canale più neutro, e meno imbarazzante politicamente, delle organizzazioni non governative internazionali, ma, di fatto, contribuendo a "salvare il regime", evitandone la capitolazione sotto i colpi della fame e della guerra civile[413]. Al tempo stesso - come descritto nel primo capitolo - in occasione della carestia del 1984-85 non solo il governo del Derg, ma anche i movimenti armanti del TPLF e EPFL si dimostrano particolarmente abili nello sfruttare il canale considerato neutrale e tecnico delle organizzazioni umanitarie internazionali per accedere alle risorse necessarie alla sopravvivenza della popolazione e al controllo del territorio.

La fine del regime del Derg e la necessità di ricostruire un paese martoriato da diciassette anni di guerra civile aprono nuove prospettive per le strategie di extraversione, confermando al tempo stesso diverse delle sue pratiche tipiche del contesto etiopico. Il mito dei *New African Leaders* africani "attrae l'attenzione dei donatori ansiosi di contribuire a delle *success stories* africane piuttosto che vedere i loro aiuti sparire senza traccia nei paesi gestiti e guidati malamente"[414]. Così a partire dagli anni novanta i flussi di aiuti bilaterali e multilaterali tornano a privilegiare i canali governativi, presentandosi soprattutto sotto forma di programmi per la ricostruzione post-bellica[415]. Gli interventi umanitari legati all'insicurezza alimentare ed alle siccità che ciclicamente colpiscono il paese continuano a rappresentare un terzo del volume totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo destinato all'Etiopia.

---

[411] Cfr Clapham, *Transformation and continuity in revolutionary Ethiopia*, op.cit. p. 238.
[412] Cfr M. Tommasoli, *Lo sviluppo partecipativo*, op.cit., in particolare il capitolo 6.
[413] Secondo le espressioni di C. Clapham, *Transformation and continuity*, op.cit. ,p. 239.
[414] M. Ottaway, *Africa's New Leaders,* op.cit., p. 1-2.
[415] Cfr S.Vaughan, *The culture of power in contemporary Ethiopia*, op.cit. p. 20

L'aiuto umanitario si conferma in particolare canale privilegiato per evitare l'imbarazzo dei paesi occidentali negli anni del conflitto con l'Eritrea (1998-2001) quando "viene raggiunto un tacito accordo per cui i donatori bilaterali avrebbero finanziato solo l'assistenza umanitaria - per evitare la percezione di finanziare indirettamente le spese militari – mentre la Banca Mondiale avrebbe mantenuto livelli basilari di aiuto allo sviluppo" [416]. Negli anni successivi alla fine del conflitto con l'Eritrea si registra un notevole aumento dei flussi di aiuti, che raddoppiano dal 2000 2004, grazie alla decisione di diversi donatori come Regno Unito, Canada, Svezia e Italia di inserire l'Etiopia tra i paesi d'intervento prioritario. Dal 2000 si contano in Etiopia più di 25 agenzie di cooperazione con un portafoglio annuale superiore ai 5 milioni di dollari. Oggi l'Etiopia è il principale beneficiario africano degli aiuti della Banca Mondiale e dei paesi dell'Unione Europea. Una situazione simile si ripresenta nel 2005 quando, all'indomani della gestione autoritaria del periodo post elettorale, si consuma una rottura più che altro simbolica tra il governo etiopico e i suoi partner internazionali. I donatori che praticano il sostegno diretto al bilancio dello stato (*Direct budget support*) decidono, infatti, di interrompere i finanziamenti per un totale di circa 370 milioni di dollari, salvo poi mettere a punto qualche mese dopo una nuova forma di finanziamento per incanalare i fondi direttamente nelle casse delle amministrazioni locali e così "compensare il Governo etiopico per le perdite impreviste di fondi del bilancio" come ammesso da uno degli ideatori del programma stesso[417].

Questo breve *excursus* storico permette comunque di evidenziare alcuni elementi che contraddistinguono ancora oggi le pratiche di extraversione delle *elite* etiopiche. Innanzitutto, l'accesso alle risorse internazionali è tradizionalmente avvenuto attraverso la struttura moderna e centralizzata dell'amministrazione pubblica, capace di sfruttare le prerogative della sovranità statale per garantire l'efficacia dell'inserzione nel sistema internazionale. In secondo luogo, questo processo viene legittimato attraverso il ricorso all'immaginario della modernizzazione e dello sviluppo. Inoltre l'accesso alle risorse internazionali è strumentale al progetto governativo di controllo dello spazio ed *encadrement* della popolazione locale. Ed infine, lungi dal sancire la dipendenza del paese da potenze straniere, queste pratiche rivelano l'abilità delle classi dirigenti etiopiche

[416] X. Furthado e J.W. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, Managing Aid dependency project, GEG working paper, 2007/28, 2007, p. 27.
[417] Ibid., p. 9

nell'interpretare a loro favore le logiche geopolitiche globali e nell'approfittare delle ambiguità e delle contraddizioni dell'apparato internazionale dello sviluppo.

Grazie a queste pratiche, negli ultimi anni i flussi di aiuti all'Etiopia sono aumentati considerevolmente, passando da 693 milioni di dollari nel 2000 a 1823 nel 2004 e 1946 nel 2006, e posizionando così l'Etiopia ai primi posti tra i paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo[418]. Questo aumento ha fatto sì che gli aiuti in termini pro-capite passassero da 11 dollari nel 2000 a 26 nel 2004, confermandosi tuttavia al di sotto della media regionale dell'Africa sub-sahariana (rispettivamente di 19 e 35 dollari): un dato spesso ricordato dal governo – ma anche da alcuni rappresentanti di donatori intenzionati per accrescere il volume del loro portafoglio nelle negoziazioni con le rispettive capitali[419]. In termini di percentuale sul PIL, il volume degli aiuti all'Etiopia resta comunque consistente e nettamente superiore (circa quattro volte) alla media regionale: è passato dall' 11% nel 2000 al 23% nel 2004 (15% nel 2006), a fronte della media dell'Africa sub-sahariana che ha oscillato negli anni tra il 4 ed il 6%, a conferma della rilevanza per l'Etiopia della dipendenza dalla "rendita degli aiuti". La quota di spesa pubblica finanziata dagli aiuti può essere assunta come indicatore di questa dipendenza. Questo dato negli ultimi anni è cresciuto passando dal 25 al 40%, rispetto ad una media del 19% negli anni che vanno dal 1974 al 2004[420]. Secondo i dati della banca Mondiale, nel 2006 il volume degli aiuti ha rappresentato circa il 40% del PIL[421].

Accanto all'assistenza ufficiale allo sviluppo, come molti altri paesi, l'Etiopia riceve inoltre una quota consistente di aiuti che non vengono contabilizzati nei canali istituzionalizzati tra governo e donatori, ma che transitano invece attraverso una pluralità di canali e secondo numerose tipologie: *(i)* aiuti bilaterali da parte di donatori tradizionali che non vengono canalizzati nel bilancio dello stato (sostegno a progetti elaborati e gestiti esclusivamente dai donatori, assistenza tecnica,…); *(ii)* aiuti canalizzati e gestiti da organismi ed istituzioni *ad hoc* come il Fondo Globale contro HIV-AIDS, Tubercolosi e Malaria o l'Iniziativa del Presidente Bush contro l'AIDS – PEPFAR, oppure da organizzazioni non governative; *(iii)* aiuti da donatori "non tradizionali" come la Cina, che non partecipano cioè ai meccanismi ufficiali di coordinamento tra donatori ufficiali e che difficilmente vengono quindi contabilizzati nelle statistiche elaborate da Banca Mondiale, OCSE o Nazioni Unite; *(iv)* aiuti *in kind*, come forniture di medicinali, vaccini, pagamenti

[418] Cfr. OCSE, Development Database on Aid, www.oecd.org.
[419] Development Cooperation Ireland, *Aid Modalities in Ethiopia*, 2004
[420] X. Furtado e J.W. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, op.cit.
[421] Cfr. World Bank, Ethiopia at glance. http://devdata.worldbank.org/AAG/eth_aag.pdf

diretti, crediti per le esportazioni, assistenza "semi-commerciale" ad imprese pubbliche (telecomunicazioni, elettricità,…); *(v)* trasferimenti spontanei da parte di individui e gruppi, legati ad istituzioni religiose, missioni, associazioni di volontariato o della diaspora.

L'eterogeneità e la volatilità di questi flussi rende difficile tracciare stime complessive in merito al loro volume e alla loro rilevanza. Tra le poche stime esistenti, Furtado e Smith hanno calcolato che nel 2002/3 i fondi trasferiti all'Etiopia attraverso canali non-governativi sono stati 400 milioni di dollari, corrispondenti al doppio di quelli contabilizzati nel bilancio ufficiale del governo. E, sommando questi fondi e quelli degli aiuti umanitari a quelli contabilizzati nel bilancio, arrivano a calcolare che nel 2004/2005 la quota di finanziamento esterno della spesa pubblica passa dal 30 al 40%[422]. A considerazioni simili giunge la Commissione Europea, che parla di 450 milioni di dollari trasferiti nel paese attraverso le ong nel 2004, e di altri 370 milioni trasferiti da individui privati, soprattutto appartenenti alla diaspora etiopica. Aggregando questi dati a quelli dell'assistenza ufficiale, si arriva ad un totale di 2651 milioni di dollari di aiuti, corrispondenti a 36 dollari pro capite e al 33% del PIL[423].

Pur non essendo contabilizzati ufficialmente nel bilancio dello stato, gran parte di questi flussi contribuisce alla spesa pubblica, in maniera diretta o indiretta, attraverso la supplenza dell'amministrazione statale nella fornitura di servizi di base, soprattutto a livello locale. In particolare si tratta di flussi significativi per quanto riguarda il finanziamento delle infrastrutture sociali (scuole, cliniche, pozzi,…) nelle zone rurali, dove i bilanci delle amministrazioni locali sono appena sufficienti per coprire i costi ricorrenti. Uno studio rivela che gli investimenti delle ong rappresentano il 34% delle spese capitali effettuate a livello di *woreda* nella regione del Tigray e il 14% nella regione Amhara[424].

Negli ultimi anni gli aiuti all'Etiopia sono aumentati non solo in termini di volume ma anche di complessità. Ciò è legato innanzitutto al proliferare degli attori. Oggi in Etiopia si contano circa 25 donatori bilaterali e 15 organizzazioni multilaterali, oltre alle ong internazionali e locali, il cui numero è in rapida crescita. Nel 2002 se ne contavano 1120 ufficialmente registrate[425]. All'aumento degli attori è anche legata la diversificazione

---

[422] X. Furthado e J.W. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty,* op.cit., . p. 7

[423] Cfr. European Commission Delegation to Ethiopia, *Efforts and Policies of Ethiopia's Government and Donors. Country Diagnostic Survey. Volume I – Main Report,* Addis Abeba, 2006.

[424] Cfr PBS Secretariat, *Off - Woreda Budget Expenditure - the cases of Oromiya, Amhara and Tigray Regions* Working paper no 2/2008.

[425] Cfr OSJE, *Maximising Local CSOs Civic Engagement's Potential in Ethiopia*, 2007, p. 36; Clapham et al, Mapping non state actors in Ethiopia, Addis Ababa, British Council, 2004.

dei canali e modalità di aiuti: sostegno diretto al bilancio dello stato, a programmi settoriali, a progetti specifici, assistenza tecnica, aiuto alimentare.

Per cercare di governare questa complessità ed assicurare che i fondi arrivino nel paese secondo i tempi e le modalità necessari a realizzare obiettivi e politiche del governo, la gestione degli aiuti è stata centralizzata a livello federale, assegnando in particolare il mandato di negoziare con i donatori ed il ruolo di coordinamento al Ministero delle Finanze e dello Sviluppo Economico (MoFED). Agli altri ministeri settoriali resta la competenza per il dialogo tecnico ed il monitoraggio dei programmi nazionali di settore, laddove presenti. I contatti tra Governi regionali e donatori sono rari, generalmente limitati alla mera realizzazione di singoli progetti e iniziative, senza mai assumere la forma di dialogo e negoziazione in materia di politiche e programmi settoriali, nonostante la maggior parte delle aree di intervento della cooperazione internazionale sia di competenza regionale. Da questo punto di vista la Costituzione federale del 1995 appare decisamente meno autonomista della Carta di Transizione del 1991, che attribuiva ai singoli governi regionali la facoltà di negoziare direttamente con i donatori i programmi di ricostruzione post-bellica.

Così, tutti i fondi dell'aiuto pubblico allo sviluppo gestiti attraverso i canali governativi vengono accreditati su un conto corrente del MoFED, da cui poi vengono ripartiti ai Ministeri settoriali o ai livelli inferiori dell'amministrazione pubblica, transitando attraverso le casse degli Uffici delle finanze a livello di Regione e *woreda*, che li ripartiscono orizzontalmente ai competenti uffici settoriali. La gestione centralizzata degli aiuti si concretizza nel principio dell'*offset*, in base al quale tutti i flussi di aiuti, anche quelli "earmarked" (vincolati) dai donatori per specifici progetti o settori, vengono contabilizzati nel bilancio dello stato, e di fatto "sottratti" all'ammontare di risorse che sarebbe stato allocato in assenza dell'intervento esterno. L'obiettivo del governo è infatti quello di evitare che le preferenze dei donatori compromettano le sue priorità settoriali e l'equità nella ripartizione geografica dei fondi. Anche se, nella pratica, questo principio viene applicato con discrezione e scarsa trasparenza[426].

Se da un lato attraverso l'*offset* il governo centrale si mostra desideroso di accreditare un'immagine di trasparenza ed equità nella ripartizione degli aiuti alle varie regioni - così come dei trasferimenti statali - in linea con un principio tipico del clientelismo[427], dall'altra mantiene una notevole discrezionalità nell'allocazione dei fondi, concentrando a livello

[426] Cfr K. Bentley, *Presentation to HPN Group*, 28 Novembre 2006.
[427]Cfr R. Lemarchand, "Political clientelism and ethnicity in Tropical Africa : competing solidarities in nation building", *American Political Science Review* ,66 : 68–90. 1972

federale le competenze nei settori considerati particolarmente strategici e prioritari agli occhi dei donatori[428]. Così, a dispetto del decentramento amministrativo e grazie all'ambiguità della Costituzione in materia, alcuni dei settori più sensibili e maggiormente interessati dagli aiuti (sicurezza alimentare, *capacity building*, HIV-AIDS…) restano di competenza federale. Anche per quanto riguarda gli ambiti di competenza locale, come l'istruzione primaria, il livello centrale mantiene comunque un notevole potere d'intervento ed influenza, attraverso il mandato relativo al "controllo della qualità del servizio". Inoltre la programmazione centralizzata, anche quando le competenze spetterebbero alle regioni, viene genericamente giustificata sulla base delle scarse capacità esistenti a livello regionale e locale, nonché dalla considerazione che le caratteristiche del paese – scarsità di risorse, povertà elevata – rendono di fatto obbligate la maggior parte delle scelte e inesistenti i margini d'azione dei governo locali.

Così, in contemporanea al lancio della seconda fase della decentralizzazione nel 2002 con cui alle *woreda* si trasferivano le competenze in materia dei servizi di base e la relativa autonomia di bilancio, è aumentato il numero di "purpose specific grant mechanisms" (trasferimenti vincolati per programmi specifici come ad esempio il Programma nazionale per il *capacity building*) ed il volume di fondi trasferiti alle regioni con vincoli di spesa è "diventato rilevante"[429]. Questo processo viene alimentato anche dai donatori, che attraverso i finanziamenti *earmarked*, da un lato ambiscono ad influenzare la composizione della spesa della pubblica amministrazione – nonostante questo tentativo sia neutralizzato in gran parte dalla regola *dell'offset* – e dall'altro si premuniscono di vincolare i loro fondi a specifiche attività come richiesto dalle regole delle rispettive burocrazie[430].

Per favorire il controllo da parte del livello centrale e accrescerne la libertà, in sede di negoziazione, monitoraggio e valutazione di programmi di cooperazione, i rappresentanti del governo etiopico non tralasciano mai di sottolineare la loro preferenza per il *direct budget support*. Questa preferenza viene giustificata con il richiamo agli impegni in materia di *ownership*, armonizzazione ed efficacia degli aiuti che i governi dei paesi donatori hanno sottoscritto con la Dichiarazione di Roma del 2003 e quella di Parigi del 2005. Facendo diligentemente suo il discorso e le critiche che negli ultimi anni sono stati rivolti

[428]Cfr. P. Chaine, "Clientelism and Ethiopia's post 1991 decentralisation", *Journal of Modern African Studies*, 45, 3, pp. 355-384, 2007.
[429] C. Dom, *Effective aid and decentralization in Ethiopia*, (unpublished paper), Addis Abeba, 2005, p. 2, (paragrafo 10).
[430] Ibid, p. 2. (paragrafo. 8)

all'apparato dell'aiuto pubblico allo sviluppo, il governo etiopico giustifica la sua preferenza per il *direct budget support* sostenendo che l'adozione di questo strumento permette di evitare la frammentazione di programmi e finanziamenti, i ritardi nella spesa e nella realizzazione delle attività legate a vincoli e condizione imposti dai donatori, nonché la volatilità e l'incertezza dei flussi di finanziamento[431].

In virtù dell'attenzione che il governo, sostenuto dai suoi partner stranieri, dedica al tema, l'Etiopia nel 2003 è stata selezionata come uno dei paesi pilota per sperimentare strumenti e pratiche per l'attuazione dei principi in materia di armonizzazione ed efficacia degli aiuti. Ciò ha favorito la creazione di un segretariato per l'armonizzazione presso il Ministero delle Finanze e dello Sviluppo Economico (MoFED) e dell'istituzionalizzazione dell'High Level Forum, un incontro periodico per il dialogo sulle politiche di sviluppo, tra Ambasciatori, Direttori delle Agenzie di Cooperazione e rappresentanti del governo a livello ministeriale. Il principale prodotto di questo percorso è consistito nell'elaborazione di un quadro istituzionale di riferimento e un codice di condotta in materia di armonizzazione, con cui il governo propone di vincolare i donatori ad un piano dettagliato con precisi traguardi da raggiungere ad ogni anno in materia di allineamento dei fondi attraverso i canali governativi. Esempio e precursore di questo modo di ragionare è il "MDG performance package fund", che nella prospettiva di medio termine dovrebbe assorbire tutte le risorse del settore sanitario, in ottemperanza agli impegni assunti con al firma dell'"International Health Partnership" a Londra nel 2007.

Nel tradurre in pratica gli impegni di Parigi in materia di efficacia degli aiuti, il governo etiopico sembra così ridurre i principi di *ownership*, armonizzazione ed allineamento ad una mera semplificazione dei canali di finanziamento, ed in particolare alla convergenza su quelli governativi. Un approccio che sembra comunque portare i suoi frutti, come dimostra il fatto che fino alla metà del 2005 il numero di donatori e il volume totale di fondi trasferiti attraverso il *direct budget support* è costantemente aumentato[432]. L'adozione del *direct budget support* è stata decisiva affinché la quota di aiuti destinata al finanziamento dei programmi governativi passasse dal 21% del 2002/3 al 46% del 2006. La convergenza di molti donatori verso il *direct budget support*, è stata anche stimolata dal fatto che il gruppo di lavoro e coordinamento che raccoglie chi adotta questo strumento finanziario è divenuto uno dei principali tavoli di negoziazione tra donatori e governo,

[431] Cfr Ethiopian MOFED, *Foreign Aid to Ethiopia*, January 2006
[432] Cfr European Commission Delegation to Ethiopia, *Efforts and Policies of Ethiopia's Government and Donors. Country Diagnostic Survey. Volume I – Main Report,* Addis Abeba, 2006.

rappresentando soprattutto la sede privilegiata per dialogare sui temi economici e fiscali. Tutti i rappresentanti dei donatori sono quindi incentivati a sedersi al tavolo, magari anche puntando solo poche *fiches*. L'assenza da questo tavolo rischia infatti di essere percepita come il ricorso a strumenti di cooperazione vecchi e inefficaci, ma soprattutto di alienare i favori del governo locale. A meno di fare come USAID, che compensa la sua assenza dal *direct budget support* con la generosità del suo portafoglio.

Una parte dei fondi dell'aiuto pubblico allo sviluppo continua a non essere incanalato e gestito attraverso le istituzioni governative. Il governo etiopico cerca costantemente di controllare e limitare questi flussi, orientandoli possibilmente verso i canali governativi. Il principio affermato è quello che il beneficiario dei fondi dell'aiuto pubblico allo sviluppo deve essere la popolazione etiopica, ed il governo che la rappresenta è nella posizione migliore per utilizzarli a favore dell'interesse collettivo. Al contrario, la base sociale ridotta di molte associazioni ed ong etiopiche non le autorizzerebbe a giocare questo ruolo. Così, ad esempio, la percentuale di fondi che le regole internazionali del Fondo globale contro HIV-AIDS, tubercolosi e malaria, impongono di destinare a progetti realizzati da organizzazioni della società civile, non viene di fatto rispettata.

Inoltre, ogni progetto gestito direttamente da organizzazioni ed ong internazionali deve ricevere l'approvazione delle competenti autorità settoriali e locali, che figurano ufficialmente come "controparti locali": le regole e procedure per l'approvazione dei progetti di fatto non contemplano la possibilità di indicare come controparte una ong o associazione locale. Le linee guida per l'approvazione e gestione dei progetti rendono estremamente difficile – se non impossibile – la collaborazione ed il partenariato tra ong ed altre realtà della società civile, cercando di privilegiare istituzioni, canali, spazi e personale governativo; non a caso la legislazione vigente in materia di ong non prevede la possibilità di creare e registrare *network* di associazioni

Tutti i beni capitali acquistati (veicoli – obbligatorio l'acquisto di 4x4!-, macchinari, computer,…) nell'ambito di questi progetti alla fine delle attività vengono automaticamente trasferiti alle autorità governative. Ciò è automatico per tutti i beni che le ong acquistano in *duty free*, che al momento dell'acquisto vengono difatti intestati direttamente alle controparti governative, in quanto formalmente intitolate a beneficiare dell'esenzione; le linee guida in materia prevedono in teoria che i beni possano essere trasferiti anche alle comunità locali, ma questa regola viene limitata arbitrariamente – ed ovviamente – ai beni immobili (pozzi, latrine, scuole,…). L'obiettivo ufficiale è quello di evitare che i fondi dei

progetti di cooperazione finiscano per beneficiare attori ed associazioni private che rappresentano interessi particolari ed assicurare il loro utilizzo per l'interesse pubblico.

L'insieme di queste pratiche rivela la tenace determinazione con cui l'EPRDF punta a controllare l'intera posta della rendita degli aiuti, giustificandola in base a principi tecnici di efficacia, ma con l'obiettivo del tutto politico di evitare l'emergere di "mediatori dello sviluppo"[433] alternativi, che rappresenterebbero un potenziale concorrente nella ricerca del consenso e del controllo della popolazione.

2. Gli aiuti come fonte di legittimazione: la lotta continua!

Nonostante il volume dei flussi di aiuti internazionale, a più di quindici anni dall'insediamento al potere, diventa sempre più difficile – se non imbarazzante - per l'élite rivoluzionaria ormai pienamente istituzionalizzata in classe dirigente, indicare chiaramente ed esplicitamente i responsabili delle contraddizioni economiche e sociali e dei conseguenti alti livelli di povertà che ancora attanagliano il paese. Non potendo più additare nel Derg o nell'elite Scioana-Amhara l'origine di tutti i mali, il nuovo nemico viene individuato più genericamente nell'arretratezza economica, e il discorso della lotta alla povertà rappresenta il principale registro attraverso cui il governo intende legittimare il suo operato ed il suo potere. "Oggi il nostro nemico è la povertà" è una frase ricorrente in tutte le interviste dei quadri e militanti del TPLF-EPRDF. Non si tratta di semplice retorica, quanto piuttosto della consapevolezza, che "il consenso e il sostegno della popolazione, in particolare di quella rurale, dipende dalla capacità di interpretare e offrire risposte pratiche ai suoi bisogni e di favorire lo sviluppo del paese"[434], secondo la lezione appresa durante la lotta armata.

La lotta alla povertà e lo sviluppo economico diventano così l'obiettivo principale della *revolutionary democracy* e del *developmental state*, come riconosciuto nel programma politico ed economico dell'EPRDF:

> Gli obiettivi della democrazia rivoluzionaria dell'EPRDF saranno pienamente raggiunti solamente se potreranno anche lo sviluppo economico. Perciò, lo sviluppo economico, il principale obiettivo della nostra organizzazione è fondamento e pilastro di tutti i nostri obiettivi. [435].

---

[433] T. Bierschenk, J-P. Chauveau, J-P. Olivier de Sardan, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Parigi, Editions Karthala et APAD, 2001.

[434] Intervista, Dr. Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, Mekele, 02.07.08

[435] EPRDF Program, disponibile sul sito del partito, www.eprdf.org.et (ultimo accesso 30 ottobre 2008).

Il programma politico ed economico dell'EPRDF è stato tradotto nel linguaggio internazionale dello sviluppo e della lotta alla povertà attraverso la formulazione dei due Programmi nazionali di lotta alla povertà: il Sustainable Development and Poverty Reduction Strategy Paper (SDPRP) per gli anni 2003-2006 e il Plan for Accellerated and Sustainable Development to End Poverty (PASDEP) per gli anni 2006-2009. Il contenuto del modello di sviluppo etiopico proposto dall'EPRDF è relativamente semplice: l'estrema povertà del paese, l'assenza di materie prime, il fatto che la maggior parte della popolazione abita nelle campagne impongono che lo sviluppo passi attraverso il miglioramento della produttività agricola. Questo risultato può essere raggiunto soltanto attraverso l'intervento attivo dello stato, chiamato a colmare i vuoti e le lacune creati dall'avidità del settore privato, e a favorire ed organizzare la partecipazione attiva della popolazione ai processi di sviluppo. I numerosi problemi che ancora affliggono l'Etiopia non vengono certo nascosti, ma il successo del modello di sviluppo adottato viene celebrato attraverso il paragone con i regimi precedenti e con il Derg in particolare.

In considerazione del livello di arretratezza e povertà del paese e della difficoltà di attirare capitali ed investimenti privati, allo stato viene assegnato un ruolo fondamentale come motore di sviluppo. Il discorso ufficiale si richiama alla tradizione di autonomia e indipendenza dell'Etiopia, e recuperando il tono modernizzatore che aveva caratterizzato anche i regimi precedenti, si afferma la volontà di promuovere l'efficienza e *l'accountability* dell'amministrazione pubblica, forzandola a mettersi al servizio del cittadino piuttosto che delle mire di controllo del potere centrale, attraverso il *capacity building* e la riforma della funzione pubblica.

L'intervento dello stato serve in particolare a colmare le lacune del mercato *(market failures*), in tutti quei settori in cui i capitali privati non sono interessati ad intervenire e a migliorare lo sviluppo. Il volontarismo statale e la sua azione per creare le premesse dello sviluppo economico vengono presentati come gli artefici della crescita record degli ultimi anni, attorno al 10%. Questo discorso viene applicato innanzitutto al settore agricolo, che il governo etiopico posiziona al cuore della sua strategia di lotta alla povertà attraverso la promozione della crescita economica, considerata fattore essenziale per la transizione ad un sistema di democrazia matura e raggiungibile innanzitutto attraverso il miglioramento della produttività agricola. Questa strategia viene dettagliata nell'ADLI (Agriculture Development Led Industrialization), che costituisce una delle componenti essenziali di entrambi i Programmi nazionali di lotta alla povertà finora elaborati dal governo. Viene posta l'enfasi sull'importanza dell'agricoltura per un paese in cui l'85% della popolazione

vive nelle campagne, e sulla necessità di migliorarne la produttività, diversificando i prodotti e facilitando la loro commercializzazione, orientandoli all'esportazione, introducendo moderne tecniche di produzione.

Ancora una volta si recupera dunque il registro dell'importanza della classe contadina e del ruolo di avanguardia rivoluzionaria che lo stato è chiamato a giocare, promuovendo il cambiamento e la trasformazione delle campagne attraverso una serie di interventi, gli *agriculuture extension packages*, che puntano a migliorare la produttività dell'agricoltura di sussistenza: l'identificazione di pratiche virtuose da presentare come modello ai contadini, il miglioramento dei servizi di veterinaria, l'introduzione di fertilizzanti e sementi migliorate, la fornitura di credito attraverso le istituzioni di microfinanza. La propaganda di partito, pone un'enfasi particolare, soprattutto in Tigray, sulla conservazione delle acque e dei suoli, come pratica di radicale inversione di rotta rispetto ai precedenti regimi:

> "In passato la terra veniva sfruttata e abusata. Gli alberi erano tagliati senza pensarci due volte e insieme agli alberi scomparirono anche gli animali selvatici. Il suolo venne eroso e né il governo imperiale, né quello del Derg furono interessati nell'arrestare il degrado della terra, figuriamoci nell'invertire il processo. Questa è stata la ragione per cui, la popolazione tigrina guidata dall'avanguardia del TPLF, inizio una massiccia opera di conservazione dei suoli e dell'acqua molto prima della fine della lotta armata"[436].

L'enfasi sui piccoli produttori e sulla loro sicurezza alimentare convive, in maniera piuttosto ambigua, con la volontà di promuovere l'agricoltura commerciale ed orientata all'esportazione. Anche in questo caso allo stato viene riconosciuto un ruolo prioritario, per catalizzare i capitali privati attraverso la realizzazione degli investimenti iniziali per favorire il processo.

Il corollario all'interventismo statale è rappresentato dall'invocazione di una partecipazione altrettanto attiva da parte della popolazione alla realizzazione delle politiche di sviluppo e lotta alla povertà. Non si tratta di un semplice omaggio al discorso dello sviluppo partecipato, ma di una visione rivelatrice della concezione dell'esercizio del potere da parte dell'EPRDF. L'efficacia dell'azione dello stato a favore dello sviluppo dipende infatti dalla sua capacità di convincere la popolazione in merito alla bontà di un'iniziativa, di organizzare la sua mobilitazione e partecipazione attiva ed infine di monitorarne l'operato e valutarne i risultati.

Questa strategia riceve concreta attuazione attraverso il processo di decentramento amministrativo nel quadro del federalismo etnico. L'EPRDF rivendica infatti rispetto ai

[436] S. Inquai, *Tigray, the agony and the ecstasy*, op.cit., p. 296.

suoi predecessori l'inversione della tendenza accentratrice del governo, ed il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione per ogni nazione, nazionalità e popolo che abita in Etiopia. Il decentramento amministrativo viene esaltato come canale concreto che permette a ciascuno dei gruppi etnici gestire in autonomia i propri affari interni e promuovere la propria lingua e cultura, conservare e tramandare la propria storia e tradizioni. Pilastro del primo programma nazionale di lotta alla povertà (PASDEP), il decentramento amministrativo, ed in particolare le competenze e l'autonomia riconosciute alle *woreda*, è considerato la chiave per la promozione della *good governance* in quanto favorisce: *(i)* la partecipazione della popolazione ai processi decisionali; *(ii)* una maggior *accountability* dell'amministrazione pubblica nei confronti dei cittadini; (*iii)* il miglioramento dei servizi sociali, in particolare dell'aumento dell'accesso all'istruzione primaria, della diffusione di nuove tecniche di coltivazione, dell'aumento della rete di strade rurali; *(iv)* una maggior equità ed efficienza nella ripartizione delle risorse, attraverso il decentramento fiscale e il trasferimento delle risorse alle regioni, e da queste alle *woreda*, secondo una formula oggettiva (indicatori di popolazione, livello di sviluppo e capacità di spesa) sotto forma di *block grant* senza vincoli di allocazione,

La promozione di queste strategie e queste politiche è condotta ricorrendo al registro della tradizione etiopica in materia di originalità, autonomia e indipendenza. Le soluzioni e le politiche di sviluppo non vengono infatti imposte dai partner internazionali, ma sono il frutto dell'elaborazione e della strategia politica ed economica del governo. Il richiamo all'autonomia si salda qui all'immagine del volontarismo statale, per cui il semplice fatto che un programma venga formulato dalle autorità governative è garanzia della sua sostenibilità, in quanto, come spiega ad esempio il Direttore del Dipartimento della pianificazione del Ministero dell'Istruzione al rappresentante della Banca Mondiale che lo interroga sulla copertura finanziaria del programma elaborato,

> "questo programma è stato prodotto dal Governo etiopico. E' un programma del governo, che di sicuro metterà in campo tutte le risorse per realizzarlo. Quindi il problema della sostenibilità non esiste[437].

Lo stato, ed in particolare il governo centrale, è anche garante dell'equità e della rapidità con cui le riforme e le politiche vengono messe in pratica. Il senso di urgenza e necessità e la volontà di procedere lungo la strada dello sviluppo non consentono, nella visione della autorità centrali, la dilazione nel tempo di politiche e riforme, o la loro

[437] Appunti dell'autore, osservazione partecipata, Addis Abeba, novembre 2007.

implementazione progressiva: i programmi nazionali vengono realizzati indistintamente su tutto il territorio e senza passare per le "fasi pilota" richieste dai donatori. Al tempo stesso l'intervento dello stato permette di coordinare le attività delle ong, accusate di sovrapporsi, disperdere i fondi o trascurare le aree più remote e spesso più povere.

Il discorso sull'autonomia del paese si articola anche nell'affermazione della volontà di emanciparsi dalla dipendenza dagli aiuti. Nello statuto dell'EPRDF si legge che compito dei partiti della coalizione è quello di lottare per la realizzazione degli obiettivi della *revolutionary democracy* contrastando "l'idea della dipendenza e le tendenze e pratiche alla captazione della rendita"[438]. Infine il ruolo attivo dello stato è richiesto anche nel settore del credito, per sopperire alle *market failures* create dalla liberalizzazione dei mercati finanziari, ed in particolare dal fatto che i capitali privati tendono a concentrarsi nelle città[439].

La riproduzione e la diffusione del discorso ufficiale del governo e delle sue politiche in materia di lotta alla povertà sono essenziali nella strategia di creazione del consenso presso la popolazione ed di inquadramento della sua partecipazione attiva al cambiamento e allo sviluppo del paese. L'efficacia di questa strategia è tuttavia inficiata da limiti strutturali, riguardanti le risorse umane e materiale, così come - in misura forse ancora maggiore - dalla faziosità che viene generalmente attribuita ai canali utilizzati per veicolare il discorso: l'apparato di informazione e propaganda, la struttura dell'amministrazione pubblica, le Ong affiliate al partito.

Dal 1991 il sistema dei mezzi di comunicazione in Etiopia è stato parzialmente liberalizzato, con la garanzia del pluralismo per la stampa ed il mantenimento del monopolio statale per quanto riguarda radio e televisione. Il canale naturale attraverso cui il governo diffonde il suo discorso ufficiale è quello dell'apparato di informazione statale, costituito dall'insieme delle strutture ereditate dal Derg che, epurate dei vertici e dei funzionari fedeli a Menghistu, sono state prese in carico dai quadri del TPLF che si occupavano della propaganda durante la lotta armata[440].

---

[438] EPRDF statute, para II.1

[439] Cfr Melez Zenawi, *African Development: Dead Ends and New Beginnings,* 2006. Stralci del documento sono stati pubblicati sul settimanale etiopico "The Reporter" e possono essere trovati su internet al sito: www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Meles-Extracts2-AfTF2.pdf. (ultimo accesso 30 gennaio 2008).

[440] S. Bonsa, "The State of the press in Ethiopia", in B. Zewde and S. Pausewang (eds.*), Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Nordiska Afrikainstitutet Uppsala and Forum for Social Studies, Addis Ababa, 2002

L'apparato fa capo al Ministero dell'Informazione ed è composto dall'Ethiopian News Agency, dall'Ethiopian Press Agency che controlla il quotidiano The Ethiopian Herald e i settimanali Addis Zemen (in Amarico), Al Alam (in Arabo) e Barifa (in Oromifa), nonchè dalla Televisione e dalla Radio di stato. Accanto agli organi ufficiali, viene riconvertito anche l'apparato sviluppato durante la lotta armata dal TPLF, che diventa formalmente indipendente anche se di fatto controllato dal partito attraverso la partecipazione al capitale tramite le imprese affiliate. E viene creata l'agenzia stampa Walta Information Centre, anch'essa affiliata al partito[441]. La missione di questo apparato è efficacemente riassunta da Aberra, direttore della radio Voice of Tigray:

> In passato la nostra era una stazione radio a fini militari, una radio di guerriglia per insegnare come combattere il Derg. Ora che abbiamo sconfitto il Derg non c'è più un nemico militare: il nostro nemico è la povertà, il nostro nemico è l'analfabetismo. Ciascuno deve fare del proprio meglio per migliorare la produttività della terra. Il nostro target è sia rurale che urbano ad esempio insegniamo ai giovani come avviare una piccola o media impresa. Non lavoriamo su questioni politiche, tranne qualche volta. Per esempio, durante le elezioni, per incitare alla registrazione dei votanti."

L'esistenza stessa di un Ministero dell'Informazione è indicativa dello stile e dell'approccio adottato dall'EPRDF. A parte i vertici delle istituzioni, poco sembra esser cambiato rispetto all'inefficienza dell'apparato di propaganda del Derg. Agli occhi di chi vi lavora, così come di chi lo dirige e dei quadri di partito, sono evidenti i limiti dell'immagine, soprattutto dei giornali, e l'assenza di una strategia comunicativa efficace da parte del governo. Come ammette lo stesso Kefyalew Azeze, direttore dell'Ethiopian Press Agency:

> "il governo etiope non ha una visione, un progetto-non c'è strategia comunicativa. Hanno una strategia di sviluppo nella quale i media non sono menzionati. Parlano della legge sull'informazione, ma quello di cui c'è bisogno è una visione."[442].

L'assenza di una strategia si traduce nella scarsità delle risorse messe a disposizione degli organi ufficiali di comunicazione e nella conseguente scarsa qualità dei prodotti di informazione. Nonostante dipendano da una struttura governativa, i giornalisti di queste testate fanno paradossalmente fatica ad avere accesso ed ottenere informazioni dirette dai funzionari del governo o dai quadri di partito, dipendendo così dalle agenzie stampa come ENA e Walta Information Centre[443].

---

[441] Cfr Intervista Aberra, Director, Voice of Tigray (Woyane) Radio, Mekele, 03.07.08.
[442] Citato in N. Stremlau, *The press and consolidation of power in Ethiopia and Uganda,* op.cit.
[443] Ibid.

L'insieme degli organi governativi viene percepito come fazioso, finendo per rivelarsi anche controproducente. In particolare nei mesi successivi alle elezioni del 2005, quando, dopo una campagna elettorale caratterizzata da apertura e pluralismo prima sconosciuti all'Etiopia, il governo, indebolito e colto alla sprovvista dal successo dell'opposizione, ripiega su una campagna di propaganda aggressiva, che ha come principale risultato quello di polarizzare l'opinione pubblica e rafforzare molti sentimenti anti-governativi. Come commenta Clapham durante la crisi scatenata dalle elezioni del 2005:

> E' difficile esagerare l'enorme quantità di danni che sono stati fatti al governo dell'EPRDF da Bereket Simon, il precedente ministro dell'informazione e adesso consigliere dell'informazione del Primo ministro, che è diventato il principale portavoce del governo. I sui proclami rabbiosi e continuamente provocatori, arrivando fino a minacce simili a quelle usate durante il genocidio in Rwanda, hanno consolidato la chiarissima impressione, sia per l'opposizione che al mondo esterno, che l'EPRDF non è minimamente interessato ad impegnarsi in una dialettica politica normale e ragionevole.[444]

D'altra parte, occorre ricordare come gran parte di queste informazioni siano diretta ad un audience estremamente ridotto e concentrato prevalentemente nelle aree urbane. Ad esempio la tiratura dei giornali governativi è limitata e la loro diffusione circoscritta ad uffici pubblici, ambasciate e imprenditori privati. Anche il resto dei giornali viene letto soltanto ad Addis Abeba e in alcuni centri secondari. La televisione resta un lusso che solo lo 0.6% della popolazione possiede in casa e a cui meno del 3% riesce ad avere accesso in un luogo pubblico, in particolare nelle aree rurali, mentre soltanto il 19,6% dei nuclei famigliari possiede una radio, contro ad esempio il 65% dell'Uganda[445].

Come sottolinea Nicole Streamlau, la funzione principale della stampa è difatti quella di fungere da terreno di negoziazione e di scontro tra le elite politiche del paese. Attraverso il controllo delle agenzie di stampa e le intimidazioni ai giornali privati, il governo cerca principalmente di fissare i paletti per determinare la legittimità del discorso e del dibattito pubblico. In linea con il modello del *developmental journalism*, questo deve essere limitato alle questioni tecniche dello sviluppo, senza rimettere in discussione i fondamenti politici dello Stato, ovvero l'assetto federale e la proprietà pubblica della terra. In presenza di mezzi di informazione controllati, o nell'assenza pressoché totale di offerta di informazioni nelle zone rurali, le voci, i motti, le canzoni, le dicerie e le insinuazioni[446] continuano ad

---

[444] C. Clapham "Comments on the political crisis in Ethiopia ", 14 Novembre 2005, http://www.ethiomedia.com/fastpress/clapham_on_ethiopian_crisis.html

[445] N. Stremlau, *The press and consolidation of power in Ethiopia and Uganda,* op.cit., p. 12.

[446] Cfr. D. Mains, "Drinking, Rumour, and Ethnicity in Jimma, Ethiopia", *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 74, No. 3. (2004), pp. 341-360.

essere al centro della costruzione, o meglio della formazione del discorso e dell'opinione pubblica.

Decisamente più influente e capillare è la struttura dell'amministrazione pubblica, pronta a ripetere, diffondere e tradurre in azioni concrete il discorso del governo. L'organizzazione gerarchica, il culto della disciplina e della valutazione, la sovrapposizione tra quadri e cellule di partito da un lato e funzionari e vertici dell'amministrazione locale dall'altra, in particolare nei posti chiave di capo ufficio a livello di regione, zona e *woreda* rappresentano le principali tecniche attraverso cui la riproduzione e la diffusione delle parole d'ordine e degli obiettivi di sviluppo dell'EPRDF sono assicurate ad ogni livello della vita pubblica, da quello federale fino al *kebele*.

Lo strumento principale attraverso cui idee, priorità e obiettivi vengono diffusi è quello della pianificazione. Favoriti dall'approccio internazionale in materia di lotta alla povertà, dominato dagli Obiettivi di sviluppo del Millennio e dai Piani nazionali di lotta alla povertà, il governo centrale e quelli regionali hanno gioco facile nel trasmettere ai livelli locali dell'amministrazione, e attraverso questi ad ogni scuola, associazione di contadini, centro sanitario, gli obiettivi che devono essere raggiunti in ciascun settore, così come le priorità di spesa nei bilanci locali. La verifica attraverso la *gim gema* e l'impostazione tradizionale della macchina amministrativa, per cui ogni livello è orientato a controllare quelli inferiori e riferire a ai diretti superiori, permettono un monitoraggio costante del raggiungimento degli obiettivi fissati.

In teoria il processo di pianificazione prevede anche momenti di consultazione e partecipazione in cui alle comunità locali viene chiesto di definire le proprie priorità in termini di sviluppo. Nella pratica però spesso questi incontri non vengono di fatto mai organizzati, oppure vengono svuotati di significato dal fatto che "le *woreda* utilizzano un approccio *top down* alla pianificazione, in cui i contributi delle comunità o dei rappresentanti eletti sono subordinati alla pianificazione settoriale, dominata dai funzionari delle zone e delle regioni. Con il risultato di neutralizzare il coinvolgimento delle comunità locali e la loro influenza sul processo di programmazione"[447].

Un altro strumento essenziale attraverso cui il discorso e gli orientamenti dell'EPRDF vengono diffusi e inculcati nelle menti di quadri e funzionari è quello dei seminari e dei *workshop* che vengono costantemente organizzati su tutto il territorio del paese, formalmente nel contesto degli sforzi di *capacity building* della macchina statale. Si tratta

[447] World Bank, Country Office in Ethiopia, *Ethiopia Woreda Studies. Volume 1: The Main Phase*, op.cit. paragrafo 7.06);

di una pratica diffusa e ricorrente, che porta funzionari e amministratori a trascorrere la maggior parte delle loro giornate in riunioni interne, incontri di formazione, sessioni di valutazione che hanno in particolare due effetti strumentali. L'obiettivo principale è quello di informare e diffondere le priorità del governo, familiarizzare i funzionari con le modalità di realizzazione di programmi e iniziative (gestione del ciclo di progetto, monitoraggio e valutazione,…), o indottrinare e cooptare nella struttura di partito segmenti chiave della popolazione - studenti delle scuole superiori e universitari, insegnanti, funzionari pubblici, contadini – in merito alle posizioni del governo sui temi considerati prioritari e sensibili come lo sviluppo rurale o la *good governance*. Non a il ricorso a questi strumenti si è intensificato all'indomani delle elezioni del 2005, nel tentativo da parte dell'EPRDF di riconquistare il consenso perduto[448].

Se da un lato questa pratica è sopportata con insofferenza dalla popolazione e da molti funzionari per via del carattere propagandistico e della *langue de bois* che vi si utilizza[449]., dall'altro viene assecondata ed incentivata avendo dato luogo ad un sistema di microeconomia politica attraverso gli incentivi alla partecipazione, il *per diem*, che per ogni funzionario pubblico rappresenta l'indispensabile integrazione di un salario che altrimenti non garantirebbe la sussistenza. La partecipazione dei funzionari pubblici ad un incontro o ad una missione sul terreno, la disponibilità di un contadino a sottoporsi ad una *survey* per raccogliere dati, sono ormai vincolate alla riscossione del *per diem*[450]. In molti uffici esiste una rotazione nella partecipazione a questi incontri, con l'obiettivo non tanto di far partecipare i funzionari agli incontri di loro competenza, quanto piuttosto di assicurare l'equa partecipazione di tutti alla torta dei *per diem*[451].

Accanto alle strutture della burocrazia, anche le ong vicine al partito vengono utilizzate per diffondere il discorso di legittimazione. Sulla scia dell'esperienza della lotta armata, l'EPRDF sembra infatti mosso da una concezione gramsciana della società civile, che identifica nelle ong delle "casematte della società civile" attraverso cui condurre la sua guerra di posizione per attrarre il consenso e organizzare il controllo della popolazione. Più che semplice casamatta, REST, con gli anni è diventata a tutti gli effetti una vera e propria

[448] C. Dom e M. Mussa, *Review of Implementation of the Decentralization Policy. A Sample Survey in Six Woredas of Amhara Region* op.cit..
[449] Interviste ad Assefa Demisie, Tesfaye Bekele, MoCB, DLDP, Inspection team, Addis Ababa, 19.06.08.
[450] Per giustificare la concessione del *per diem* anche ai funzionari che lavorano ad Addis Abeba, la maggior parte dei workshop che potrebbe in teoria svolgersi nella capitale viene invece organizzato nella vicina cittadina di Nazareth (circa due ore di macchina di distanza) che negli ultimi anni ha conosciuto infatti un boom delle attività economiche legate alle attività congressuali (hotel, ristoranti, sale conferenze,…).
[451] Osservazione diretta e interviste a funzionari dell'ufficio della Zona, Arsi-Bale, regione Oromia, dicembre 2006.

fortezza all'interno del quale si riproducono le pratiche di mobilitazione della popolazione e di fornitura di servizi sperimentate durante la guerra armata. La sua sede di Makalle è più grande, moderna e lussuosa di molti uffici dell'amministrazione regionale. In termini di bilancio e personale è una delle più grandi ong africane. Anche in tempo di pace la sua natura di GONGO (Government Oriented NGO) non è un segreto per nessuno. Il suo attuale direttore, Tekleweyin Assefa è membro del *politburo* del TPLF, e nel consiglio di amministrazione siedono diversi esponenti del governo regionale o del partito. La contiguità con l'azione dello stato è assicurata non solo dall'indirizzo politico e programmatico che i vertici trasmettono all'organizzazione, ma anche dal trapasso "molecolare" di uomini e risorse dalla pubblica amministrazione alle strutture dell'organizzazione non governativa, che in termini di status e salario rappresentano un avanzamento di carriera a cui aspira ogni funzionario pubblico. Insieme all'altra ong creata dal TPLF, la Tigray Development Association (TDA), REST ha praticamente il monopolio dei progetti di cooperazione allo sviluppo nelle zone rurali del Tigray: sono le uniche organizzazioni ad avere una capillare diffusione su tutto il territorio, mentre la maggior parte delle altre ong attive in Tigray – di dimensioni decisamente più piccole e sovente nate comunque da quadri o persone vicine al TPLF – limita le sue attività ai centri urbani.

Nella visione e nelle attività di REST, il repertorio delle ong fatto di empowerment e partecipazione della popolazione si salda con la tradizione di mobilitazione sviluppata nel corso della lotta armata, come ribadito nella presentazione ufficiale dell'ong sul suo sito web:

> "Nato dalla battaglia del popolo per la giustizia, oggi REST è vicino al popolo tigrino come nel 1978. Da 25 anni ciascun progetto del REST è sostenuto da forti legami con la comunità. Infatti, fin dall'inizio, REST ha abbracciato la visione che un attivo coinvolgimento della comunità nel definire il suo percorso di sviluppo rappresenta il successo *dell'empowerement* della popolazione gente. REST, oggi come nel passato, continua ad offrire alle persone gli strumenti per raggiungere uno sviluppo sostenibile[452].

L'organizzazione di REST, capillare e diffusa per presidiare il territorio, ricorda così quella del TPLF durante la lotta armata:

> "Abbiamo uffici di coordinamento in tutte le aree operative nella regione. Parte del nostro staff lavora nelle *woreda*, per avere contatto giornaliero e diretto con i beneficiari. Di fatto si lavora assieme alle persone del luogo e agli amministratori. Gli uffici di coordinamento elaborano un piano di lavoro che include quello della woreda. Abbiamo anche programmi radio settimanali

[452] Presentazione sul sito internet di REST http://www.rest-maret.org/ (ultima consultazione 10.08.2008)

sulla radio Voice of Tigray-Woyane Radio. Scriviamo anche articoli da pubblicare sul giornale Woyane con cadenza mensile, perché è quello con la massima diffusione."[453].

Così come durante la lotta armata, anche in tempo di pace il REST, attraverso i suoi progetti, rimane il principale braccio operativo attraverso cui il TPLF mette in pratica la sua strategia di "dimostrare facendo" (showing by doing) per promuovere il cambiamento all'interno della popolazione:

"Di solito i contadini sono riluttanti al cambiamento, ma noi dimostriamo come il cambiamento può avvenire. Vengono e vedono. Ecco come promuoviamo il cambiamento. Per esempio con l'introduzione di frutta e prodotti caseari. Ci sono agricoltori modello ovunque, ma il numero non è ancora sufficiente. Questi agricoltori sono pronti al cambiamento. Ciò di cui hanno bisogno è però assistenza tecnica. Ad esempio stanno iniziano ad introdurre l'irrigazione, ma hanno solo strumenti tradizionali. Generalmetne i contadini non sono propensi al rischio. Devi convincerli con la discussione e la pratica. Ma noi abbiamo un vantaggio: le comunità si fidano di REST."[454].

L'esperienza della lotta armata attraverso l'azione di REST, ed in particolare dell'organizzazione della *cross-border operation* durante la carestia del 1984-85, hanno permesso al TPLF di sperimentare l'efficacia delle ong come catalizzatore di fondi ed il loro potenziale politico di delegittimazione del governo. Così, sul modello di REST e TDA sono state create organizzazioni analoghe nelle altre regioni: Organisation for Relief and Development in Amhara (ORDA) e Amahra Development Association (ADA) nella regione Amhara, Oromo Development Association in Oromia, Guraghe Development Association e Southern Ethiopian People's Development Association nella regione del sud. E, contemporaneamente, sono state eliminate quelle percepite come ostili e pericolose in quanto affiliate a gruppi politici concorrenti, come ad esempio l'Oromo Relief Association (ORA), ala umanitaria dell'OLF, i cui membri sono stati messi in prigione o costretti all'esilio nel 1996[455].

Le altre organizzazioni non governative, non riconducibili a formazioni politiche amiche o nemiche, così come quelle internazionali, vengono generalmente guardate con sospetto e diffidenza. Se ne critica la scarsa rappresentatività e base sociale, la tendenza a concentrare il loro lavoro nelle città, ma soprattutto se ne teme la concorrenza nell'attirare i fondi dei donatori e nel raccogliere il consenso della popolazione attraverso la fornitura di servizi di base. Sulla base di questi principi, le ong che si occupano di denuncia e *lobbying* dei diritti umani, come ad esempio Ethiopian Human Rights Council (EHRCO) sono

[453] Intervista a Muaz Gebre Tekle, Communication officer, REST, Mekelle, 03.07.08
[454] Intervista a Muaz Gebre Tekle, Communication officer, REST, Mekelle, 03.07.08
[455] Intervista Teshome Yohannes Dayesso, Chairman, BUUSAA (Private MFI), Addis Abeba, 18.07.08

sistematicamente intimidite e represse[456]. Quelle attive nella fornitura di servizi di base vengono invece tollerate, anche se costrette a collaborare con le strutture dell'amministrazione statale di cui vengono considerate semplici e temporanei supplenti, come sintetizzato piuttosto brutalmente dal Ministro dell'Istruzione Sintayehu Wolde Michael nel concludere i lavori dell'Annual Review Meeting del settore educativo nel 2007:

> "Gli aiuti sono importanti per il nostro sviluppo. Ma anche le risorse domestiche hanno giocato un ruolo significativo per l'espansione del settore educativo. L'aiuto deve essere sostenibile, prevedibile e armonizzato. Canali differenti sono i benvenuti in modo da favorire sia l'accesso che la qualità dei servizi educativi. Quest'anno hanno partecipato all'Annual Review Meeting anche le Ong ma ci tengo a ricordare che esse non sono importanti come il governo: sono solo il risultato dei fallimenti da parte dello stato e del mercato. Infatti nei paesi sviluppati, dove lo stato funziona, non godono di tutto questo spazio. Come governo stiamo facendo molti sforzi per rafforzare le nostre capacità, e quando lo stato e il mercato saranno in grado di lavorare sodo e bene, allora non ci sarà più bisogno delle Ong"[457].

Il discorso di legittimazione fondato su sviluppo e lotta alla povertà, portato avanti dall'EPRDF attraverso i canali descritti, presenta notevoli affinità con la tradizione dei regimi precedenti - fondati sulla legittimazione divina o in nome del socialismo - di cui tende però a riproporre gli stessi limiti, legati al carattere messianico, verticistico e oscuro del messaggio. Le istituzioni e i programmi dell'aiuto allo sviluppo sono stati infatti più volte paragonati alle religioni, con i quali condividerebbero credo teleologico ed obiettivi messianici. Prendendo in considerazione la Banca Mondiale come "idealtipo del donatore", Beatrice Hibou dimostra ad esempio che il suo "catechismo economico" e la sua capacità di imporre delle verità non sono fondate tanto sulla dimostrazione scientifica, quanto piuttosto sulla ripetizione e i giochi di potere[458]. In altri casi i programmi di sviluppo sono stati descritti come nuovi esempi di "ingegneria sociale utopistica", che condividono le loro premesse filosofiche con i piani quinquennali dell'Unione Sovietica o della Rivoluzione Francese[459]. Entrambe queste tradizioni hanno contribuito in passato a fondare la legittimità

---

[456] Cfr D Rahmato, "Civil society Organisations in Ethiopia", in S. Pausewang e B. Zewde (eds.) *Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Uppsala/Addis Ababa: Nordic Africa Institute, 2002

[457] Trascrizione dell'autore. Lo stesso concetto viene riportato, anche se in tono più diplomatico, in Ethiopian Ministry of Education, Summary Proceedings of the Ninth ESDP Annual Review Meeting (ARM), 26-28 March 2007, Bahir Dar, p. 46.

[458] Cfr. B. Hibou, *Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionaire*, Les Etudes du CERI, n. 39, mars 1998. p. 17; S. George and F. Sabelli, *Crediti senza frontiere: la religione secolale della Banca Mondiale*, Edizioni Gruppo Abebe, Torino 1994.

[459] Cfr. W. Easterly, *The White Man's Burden. Why the West's Effort to Aid the Rest have done so much ill and so little good*, The Penguin Press, New York, 2006, capitolo 1.

dei governi che si sono succeduti alla guida dell'Etiopia e l'economia morale della sua popolazione.

L'economia morale dell'Etiopia imperiale si fondava infatti sul sistema di valori e credenze della Chiesa Ortodossa che garantiva "la legittimazione operativa del governo, attraverso il diritto divino della dinasta Salomonica e il suo codice morale che prevede la fede nell'onnipotenza divina, nella santità dell'autorità reale e nella giustizia del suo dominio"[460]. Questo sistema di credenze viene trasmesso alla popolazione attraverso il sistema educativo, controllato dalla Chiesa stessa, e dalle pratiche religiose stesse, dal momento che la chiese locali non rappresentano soltanto dei luoghi di culto, ma anche importanti centri di interazione politica, in cui viene formata ed imposta l'economia morale della popolazione contadina, attraverso un intesto calendario di festività e celebrazioni.

Il regime del Derg individua nel marxismo-leninismo un pratico e seducente sostituto della leggenda Salomonica, di cui assume le fattezze agli occhi della popolazione contadina, come osserva Aspen

> L'ideologia e l'organizzazione marxista hanno contribuito a trasformare lo stato in un entità che era paragonabile solo alla Natura o a Dio per quanto riguarda l'imprevedibilità del potere, sebbene una tale percezione non fosse nuova ai contadini etiopi dopo secoli di "divine rule" imperiale.[461].

L'ideologia marxista viene diffusa su tutto il territorio del paese nel 1975 attraverso la campagna "Development Through Cooperation Campaign", nota popolarmente come *Zemecha*, nel corso della quale gli studenti delle aree urbane vengono inviati ad alfabetizzare, indottrinare e mobilitare le masse rurali. Negli anni successivi il messaggio viene rinforzato attraverso altre campagne, come quella della villagizzazione e gli strumenti delle organizzazioni di massa e le cooperative di produttori, seminari di formazione e indottrinamento, programmi radio. Anche se, nell'osservare i risultati di questa campagna nella woreda di Mafud in North Shewa, Aspen conclude che " il Marxismo fallì come modello di mobilizzazione delle masse e partecipazione in Etiopia. Apparteneva ed era associato ad uno stato potente e dittatoriale."[462].

---

[460] G.Tareke, *Ethiopia, power and protest: peasant revolts in the twentieth century*, op.cit., p. 15.
[461] H. Aspen "Models of Democracy - Perceptions of Power. Government and Peasantry in Ethiopia", in B. Zewde and S. Pausewang (eds.*), Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Nordiska Afrikainstitutet Uppsala and Forum for Social Studies, Addis Ababa, 2002, p. 63.
[462] Ibid, p. 63

Nel tentativo di legittimare il suo potere attraverso il discorso dello sviluppo e della lotta alla povertà, l'EPRDF ripropone pratiche e meccanismi analoghi a quelli del Derg, spesso ottenendo i medesimi risultati, a causa delle sue stesse rigidità e delle scarse capacità a disposizione del sistema. Il discorso in materia di sviluppo e lotta alla povertà resta infatti nella maggior parte dei casi un "linguaggio imperiale"[463], proprio della classe di funzionari e burocrati, che non intacca l'economia morale della popolazione. L'imposizione dall'alto di politiche e progetti, svuota agli occhi dei contadini il potenziale di autogoverno legato alla decentralizzazione, e impone loro di uniformarsi all'adozione di determinate pratiche – l'uso di fertilizzanti chimici, sementi migliorate o la costruzione di sistemi di raccolta dell'acqua piovana - per non essere qualificati come reazionari o dissidenti ed incorrere nelle sanzioni dell'autorità statale.

Queste direttive vengono promosse attraverso l'organizzazione di incontri per disseminare istruzioni e ideologia, cosi come la formazione di comitati locali per inquadrare e organizzare la partecipazione della popolazione nei settori più disparati – l'organigramma ufficiale ne prevede una ventina al livello di *kebele*! Nella pratica, tuttavia, le persone, specialmente nelle aree più povere, disertano le riunioni e i seminari o vi partecipano di controvoglia in quanto obbligati, e falliscono nell'organizzarsi in comitati, considerati troppo onerosi in termini di tempo ed energie. La ricerca costante di un miglioramento delle condizioni materiali di vita spinge inoltre molti funzionari locali a cercare l'ascesa nelle strutture della pubblica amministrazione, attraverso continui trasferimenti per avvicinarsi ai centri urbani e a posizioni meglio remunerate. Lo stesso Primo Ministro Meles nel celebrare i risultati dell'ADLI, si lamenta tuttavia che le persone formate per lavorare negli "agriculture extension program" dopo poco abbandonano il lavoro alla ricerca di opportunità più interessanti o per proseguire gli studi[464].

L'efficacia del discorso di legittimazione elaborato dall'EPRDF per proiettare un'immagine di governo sensibile al problema della povertà e determinato a promuovere lo sviluppo, viene così indebolita dai limiti strutturali dei canali di diffusione, dalla percezione della loro faziosità e dal carattere del messaggio, messianico e oscuro, che finisce per risultare poco dissimile da quello dei precedenti regimi agli occhi della maggior parte della popolazione.

---

[463] Cfr J.F. Bayart e R. Betrand, « De quel legs colonial parle-t-on » in *Esprit*, 2006 http://www.antropologica.unisi.it/images/9/90/Espritlegscolonial.pdf,
[464] Cfr T.W. Giorgis, "From the Horse's Mouth", in *Addis Fortune*, 23 settembre 2008

3. Tutti pazzi per Meles: la partecipazione dei donatori al discorso di legittimazione

La strategia di comunicazione dell'EPRDF nei confronti dell'opinione pubblica internazionale non sembra essere più fine ed elaborata di quella rivolta al pubblico interno. Palese è l'insofferenza per il fatto che l'Etiopia continua ad avere seri problemi d'immagine a livello internazionale, catturando l'indifferenza dei *media* internazionali soltanto in occasione delle emergenze umanitarie legate a siccità e carestia, delle tensioni con l'Eritrea e del suo ruolo nel conflitto in Somalia. Ai primi punti dell'agenda diplomatica dell'EPRDF resta così la volontà di assicurare la sicurezza nazionale e il recupero d'immagine del paese[465].

Nel bene e nel male, la percezione internazionale del governo etiopico è costruita attraverso la figura del primo ministro Meles, considerato uno dei leader più sensibili alle tematiche dello sviluppo e capace di una buona gestione economica del paese. Quanto ciò sia frutto di una strategia precisa da parte dell'EPRDF, e quanto dipenda effettivamente da doti personali del primo ministro, resta controverso[466]. Un'immagine rafforzata dai donatori stessi, che oltre ad avergli riconosciuto il titolo di nuovo leader africano, nei loro documenti ufficiali partecipano alla produzione del discorso in merito al governo etiopico come particolarmente sensibile al tema dello sviluppo e della lotta alla povertà.

La figura dell'"allievo modello" non è certo prerogativa unica di Meles. Insieme agli altri *New African Leaders*, la qualifica viene generosamente elargita a numerosi leader africani, dal presidente tunisino Ben Ali, al re del Marocco Mohammed VI, e, per riflesso, ai governi da essi guidati[467]. Al contrario, la costruzione di un ritratto di *good governant*, riformatore dell'economia, sensibile ai problemi della povertà e rispettoso dei diritti umani – spesso a dispetto della gestione autoritaria del potere, dei reali risultati in materia di sviluppo e dell'opinione stessa degli addetti ai lavori - costituisce uno dei principali e forse più banali meccanismi di funzionamento delle agenzie di cooperazione internazionale, alla

[465] Cfr T.W. Giorgis, "From the Horse's Mouth", in *Addis Fortune*, 23 settembre 2008.

[466] E' la tesi di Nicole Streamlau: The extent to which Meles has worked to create an image that is reflective of EPRDF realities is controversial and, as time went on, the need to differentiate from the past faded. In fact, the EPRDF has never seemed particularly concerned with developing a strategy to project a positive image of itself internationally, despite recognition from within the leadership that there is indeed a problem with managing its image externally. Still, however, there has not yet been talk of establishing a centre similar to Uganda's Media Centre or to the related models in Kenya, Tanzania or South Africa. N. Stremlau, *The press and consolidation of power in Ethiopia and Uganda,* op.cit.

[467] Cfr ad esempio: B. Hibou, "Le marge de manoeuvre d'un "bon eleve" economique: la Tunisie de Ben Ali", in *Les Etudes du CERI*, n 60, décembre 1999; I. Bono, *"Outsourcing* nella fabbrica della democrazia: appunti sulla partecipazione in Marocco", in *Meridiana*, 58, 2007

continua ricerca – soprattutto in Africa - di leader illuminati da invitare a prendere un the al G8 per legittimare il proprio operato e dimostrarne l'efficacia[468].

Nella lotta armata il TPLF non cercò mai di alimentare il culto della personalità di nessuno dei leader, preferendo il modello di una leadership collettiva, attorno ad alcune figure chiave[469]. Questa pratica è continuata anche in tempo di pace, esercitata attraverso il *politburo* del TPLF che controllava quello dell'EPRDF, almeno fino al 2001. Secondo l'analisi di diversi osservatori o membri fuoriusciti del politburo del TPLF,[470] la spaccatura interna al partito avrebbe infatto provocato una spostamento degli equilibri di potere a favore del primo ministro. Un potere che comunque continua ad essere esercitato in maniera assai discreta, senza alimentare il culto della personalità, andando controcorrente in un'epoca di esaltazione delle figure dei leader, non solo in Africa. Meles appare raramente in pubblico; le sue immagini negli uffici pubblici sono rare; la comparsa di portachiavi o di magliette con la sua foto in alcuni negozi di Addis hanno suscitato curiosità per la novità e la stravaganza dell'idea.

Nonostante questo riserbo – o forse proprio grazie ad esso - fin dalle sue prime mosse Mels ha goduto di una popolarità e di un'ammirazione notevole presso osservatori e politici stranieri, che gli hanno garantito a lungo il titolo di *New African Leader*, esaltandone sia le qualità personali che l'impegno e la competenza in tema di sviluppo e lotta alla povertà. Agli occhi degli osservatori internazionali, nel primo ministro Meles si ritrovano le qualità che il personale delle agenzie di cooperazione internazionale riconosce alla maggior parte dei funzionari pubblici etiopici, soprattutto quando paragonati con i loro omologhi di altri paesi africani: onestà, competenza in merito alle problematiche dello sviluppo, dedizione allo sviluppo del paese e volontà di esserne i principali artefici.

Nonostante non esista una strategia precisa in materia di comunicazione con l'esterno e questa mancanza venga avvertita come problema, Meles si dimostra attento alle relazioni con diplomatici e giornalisti stranieri, dimostrando nei confronti di questi più disponibilità che con quelli locali[471]. Nell'impossibilità di verificarla, va segnalata almeno come elemento che necessita di ulteriore approfondimento, l'osservazione emersa in diverse interviste in merito al ricorso da parte del primo ministro ad un doppio registro a seconda

---

[468] Come denuncia uno dei più assidui frequentatori, Cfr G. Battistini, "Mubarak: Non invitatemi per un tè", *La Repubblica*, 27 ottobre 2008.
[469] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, op. cit.
[470] Cfr M. Taddesse e J. Young, "TPLF: Reform or Decline?", op.cit.;interviste a Yemane Kidane, già leader e membro del politburo del TPLF, EPRDF, fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 04.06.08, Medhane Taddesse, giornalista e storico, Addis Abeba, 22.07.08, Gen. Tsadkan G/Tenzaye, già capo dell'esercito e Chief of staff, fuoriuscito del 2001, Addis Abeba 09.07.08.
[471] Cfr N. Stremlau, *The press and consolidation of power in Ethiopia and Uganda*, op. cit.

che si esprimi in Inglese o in Amarico. Approfittando della scarsissima conoscenza della lingua locale da parte degli osservatori internazionali, Meles utilizzerebbe infatti, esprimendosi in Amarico, un linguaggio decisamente meno accomodante e più "decisionista".

La figura di Meles resta sostanzialmente sconosciuto a livello internazionale fino alla fine degli anni '80, quando inizia a prendere parte alle conferenze di mediazione internazionale che si tengono in Europa e Stati Uniti. Paul Henze, che dal 1976 si occupa di Etiopia per conto di Zibignew Brzezinski, consigliere per la sicurezza nazionale del presidente Carter, lo incontra per la prima volta a Washington soltanto nel 1990[472]. Cattura però subito i favori degli osservatori non appena si insedia ad Addis assumendo la carica di capo di stato temporaneo "dimostrando notevole arte di governo" e presiedendo la conferenza di Transizione con "pazienza, senso dell'umorismo e doti diplomatiche, conquistando l'ammirazione popolare dal momento che le sedute erano trasmesse in diretta"[473]. Analogamente, il Premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz, con un passato di *chief economist* alla Banca Mondiale, descrive con stupore ed ammirazione la sua ricerca di autonomia dalle istituzioni internazionali:

> "pur essendo un medico (…) dimostrò una conoscenza della materia – e una creatività – che ne avrebbero fatto uno studente esemplare in qualsiasi mio corso universitario. (…) A queste doti intellettuali si univa l'integrità personale: nessuno dubitava dell'onestà di Meles, e il suo governo venne raramente accusato di corruzione" [474].

Mentre Jeffrey Sachs, consegnandoli un premio internazionale, lo definisce "uno dei nostri più intelligenti leader mondiali" e riconosce che "le nostre discussioni economiche sono sempre state arricchenti. E'impegnato a favore della pace, della democrazia e di una rivoluzione verde"[475].

Questi apprezzamenti sono stati sanciti ufficialmente con numerosi premi e riconoscimenti internazionali in materia di pace e sviluppo ampliamente riportati dalla stampa governativa : il World Peace Prize per il suo ruolo di pacificatore del Corno d'Africa attraverso l'IGAD (Inter-Governmental Authority for Development) da parte del

---

[472] P. Henze, *Ethiopia in Menghistu Final Years. Vol.II. Until the last bullet*, p. 174.
[473] P. Henze, Ethiopia. The collapse of Communism and the transition to democracy: adjustment to Eritrean Independence, Santa Monica (CA), RAND, 1995
[474] Cfr J. E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, Norton, 2002, p. 26.
475 Keynote address and comment made by prof. Jeffrey Sachs, Director, Earth Institute at Columbia University, Quetelet Professor of Sustainable Development, Professor of Health Policy and Management, Director, United Nations Millennium Project, at the awarding of the first Yara Prize for a green revolution in Africa, September 3 2005, Oslo
http://www.yara.com/en/sustaining_growth/societal_responsibility/green_rev_africa/yara_prize/speeches_yeffry_sachs.html# (consultato il 5.10.2008)

World Peace Council (2002)[476]; il "Good Governance Award" da parte della Global coalition for Africa per il suo ruolo nella transizione etiopica, "International leader of the year 2005" per l'associazione di imprenditori afro-americani Tabor 100, lo Yara Prize per la rivoluzione verde in Etiopia (2005), Gold Order of Merit Award da parte della Confederation of African Football's (CAF) (2007), "Africa Political Leadership Award" dalla rivista americana Africa Times (2008) nonostante i risultati dell'Etiopia non siano stati particolarmente lusinghieri, e purtroppo non solo nel calcio. Ai premi vanno aggiunti i ruoli ricoperti in diverse commissioni e organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione dell'Unità Africana (oggi Unione Africana) di cui è stato presidente nel 1995-96, al "Forum on China-Africa Cooperation, co-presieduto nel 2006, o la presidenza del comitato esecutivo del NEPAD (New New Partnership for Africa's Development).

Il riconoscimento di maggior prestigio è arrivato senza dubbio con la designazione "in base alle competenze personali"[477] di membro della Commissione per l'Africa creata da Tony Blair nell'ambito della presidenza inglese del G8 nel primo semestre 2005, che nel suo rapporto conclusivo ribadisce l'importanza e la primaria responsabilità dei governi africani nel garantire la *good governace* quale prerequisito per l'effettivo sviluppo del continente[478].

L'esposizione internazionale del primo ministro proprio in occasione del vertice di Gleeneagles di luglio 2005, a poche settimane dalle contestate elezioni nazionali di maggio, comporta anche che gli intoppi del cammino etiopico lungo la strada della democratizzazione ricevano maggior attenzione da parte dell'opinione pubblica internazionale, ed in particolare di quella britannica. Anche la crisi della democrazia in Etiopia viene personalizzata e descritta in termini di tradimento da parte di Meles nei confronti di Tony Blair e degli altri leader che lo avevano incoronato campione di *good governance* e sviluppo[479], inficiando anche i risultati e la reputazione della Commissione stessa[480].

---

476 Ethiopian PM Meles Zenawi Wins World Peace Prize Ethiopian PM Meles Zenawi Wins World Peace Prize
http://english.peopledaily.com.cn/200207/16/eng20020716_99777.shtml (consultato il 5.10.2008)
477 «Carte Blanche: interview with Tony Blair on matters concerning Africa», 11 febbraio 2006, <www.pm.gov.uk/output/Page9046.asp>.
478 Cfr Commission for Africa, *Our Common Interest*, Marzo 2005, in particolare il cap. 4.
479 "Goog governance gone bad", in International Herald Tribune, 27 novembre 2005; Tom Burgis, Meles Unveiled, Open democracy, 01 marzo 2006.
480 Cfr A. Vines e T. Cargill, "Le monde doit nous juger sur l'Afrique. L'héritage africain de Tony Blair", in *Politique Africaine,* n°101 - marzo-aprile 2006

A parte l'indignazione dei mesi successivi alle elezioni e ai fatti di novembre[481], che conducono nel gennaio del 2006 al congelamento dei fondi del sostegno diretto al bilancio da parte dei principali donatori, tra cui Regno Unito e Banca Mondiale, il sostegno è nel frattempo ripreso, in maniera magari più discreta, ma non meno significativa, in base al principio dell'impossibilità di interrompere il flussi di aiuto per non ostacolare la fornitura di servizi sociali di base.

I rappresentati delle agenzie multilaterali e bilaterali di cooperazione, o delle ambasciate, sono consapevoli – almeno i più attenti ed esperti – di come la retorica dei riferimenti alla democratizzazione e good governance da parte de governo tende in realtà sempre più spesso a coprire una gestione del potere via via sempre più autoritaria. Sulle questioni che li riguardano più da vicino, come ad esempio la regolamentazione delle ong, cercano di fare pressioni sul governo etiopico. Su altre, per quanto tipiche del paradigma della transizione alla democrazia, come la libertà d'espressione e la stampa, si mostrano più reticenti.

Il loro sostegno al governo di Meles è reso possibile dal ricorso ad un'analisi dicotomica della realtà etiopica, analoga a quella che Beatrice Hibou descrive a proposito della Tunisia di Ben Alì: da un lato viene esaltata la buona performance economica, dall'altra si esprime inquietudine per lo stato della democrazia[482]. Nel caso dell'Etiopia, l'analisi parallela, ma spesso separata, tra impegno a favore dello sviluppo e della lotta alla povertà e la denuncia delle violazioni dei diritti umani, secondo una divisione del lavoro che assegna la prima ai rappresentanti tecnici delle agenzie di cooperazione riuniti nel DAG e le seconde agli ambasciatori ed al corpo di negoziazione politica rappresentata dall'"Ambassador Donors'Group", permettendo così di denunciare le violazioni dei diritti umani da parte del governo, ma al tempo stesso di continuare a finanziare i suoi sforzi in materia di lotta alla povertà.

Il sostegno all'Etiopia viene innanzitutto giustificato in ragione della sua estrema povertà, sia in termini di reddito procapite, inferiore ai 100 dollari all'anno, che di indice di sviluppo umano, che negli anni oscilla attorno al 170 posto su 175 paesi nella classifica stilata da UNDP. Principale freno allo sviluppo viene individuato nell'insicurezza alimentare, ricordando gli ormai 7 milioni di malnutriti cronici a cui vanno aggiunti le

[481] Con l'eccezione di Jeffrey Sachs che in piena crisi di legittimità democratica continua a sostenere che gli aiuti non vanno utilizzati come arma politica. Cfr ENA, "Prof. Sachs Urges Donor Countries to Double Assistance to Ethiopia", *The Ethiopian Herald*, 26 luglio 2005

[482] Cfr B. Hibou, « Le marge de manoeuvre d'un bon élève économique: la Tunisie de Ben Ali », in *Les Etudes du CERI*, N. 80, dicembre 1999.

vittime occasionali della siccità. Alla descrizione della gravità della situazione si ricorre non tanto ad aprire una riflessione critica sull'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo negli ultimi anni, quanto piuttosto per segnalare, attraverso il ricorso a numeri ed indicatori, come l'Etiopia sia sulla buona strada per stimolare la crescita e lottare contro la povertà. In particolare viene sottolineato il genuino impegno del governo a favore dello sviluppo rurale, interpretato come volontà di migliorare le condizioni materiali di vita della popolazione del paese, che per l'85% vive nelle zone rurali.

Nei documenti di governo e donatori, l'immagine di un governo attento ai bisogni della popolazione contadina, viene innanzitutto promossa descrivendo il bilancio dell'Etiopia come dei uno dei più "pro-poor" di tutta l'Africa, in quanto destina una quota consistente alle spese a favore della fasce più deboli della popolazione e per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. Tra i risultati di questa attenzione viene registrato il miglioramento degli indicatori sociali, citando innanzitutto i risultati in termini di accesso all'istruzione primaria , passato dal 62% del 2001/02 al 92% del 2006/07 (per quanto restino forti preoccupazioni sulla qualità del servizio e le disparità tra regioni)[483]. Per quanto riguarda la salute, i dati più recenti del Ministero della sanità, relativi al periodo 1999-2004, indicano che la mortalità infantile è passata da 97 a 77 ogni 1000 nati, mentre l'aspettativa di vita alla nascita è passata da 49 a 51 anni.

Viene inoltre sottolineato l'impegno a favore dello sviluppo dell'agricoltura contenuto nei due programmi nazionali di lotta alla povertà, SDPRP e PASDEP, in particolare attraverso l'ADLI, di cui si apprezza lo sforzo di modernizzazione del sistema agricolo, attraverso lo sviluppo delle risorse umane, l'introduzione di tecnologia, il miglioramento delle infrastrutture economiche ed il rafforzamento del legame con i mercati dei centri urbani. Particolare attenzione riceve anche il processo di decentramento amministrativo, percepito come processo indispensabile per favorire la partecipazione locale e migliorare *l'accountability* della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini, nonché garantire flessibilità e qualità nell'erogazione dei servizi di base[484];

Gli elogi all'attenzione alle fasce più povere della popolazione vengono accompagnati a quelli per il mantenimento della stabilità macroeconomica ed il tasso di crescita economica a due cifre registrato dal paese negli ultimi anni, giudicato ancora più significativo in considerazione del fatto che il paese è privo di materie prime strategiche. Dalla caduta del Derg si è registrata infatti una crescita dei principali indicatori

[483] Cfr ESDP, Joint Review Mission, Final Report 2005 e 2006.
[484] Cfr. DFID, *Ethiopia Country Assistance Plan*, Addis Abeba, 2006, p. 6.

macroeconomici – crescita favorita anche dai livelli bassissimi di partenza - nonostante le battute d'arresto legate alla guerra con l'Eritrea ed alla siccità del 2002/3. Gli elogi non sono dissociati dalle preoccupazioni legate all'aumento dell'inflazione, anch'essa a doppia cifra come la crescita del PIL e legata soprattutto all'aumento del costo del petrolio, ma anche al possibile rovescio della "buona fortuna" legata alle condizioni climatiche propizie da cui dipende strutturalmente l'agricoltura, propizie fino al 2007, ma nel 2008 sembra essersi interrotto il ciclo. Da allora comunque la crescita è ripresa ancora più vigorosa facendo registrate dati mai conosciuti in passato e con una notevole accelerazione rispetto agli anni novanta: il PIL è cresciuto dell'11% rispetto al 4% del periodo 1995/96-2002/03, contribuendo ad un aumento del PIL procapite del 43% rispetto alla fine degli anni novanta; le importazioni del 27% rispetto al 6, le esportazioni del 24% rispetto al -1%, gli investimenti stranieri diretti del 39% rispetto al -14%[485]. Questi risultati positivi vengono attribuiti agli effetti degli investimenti pubblici nelle infrastrutture di base, in particolare strade, energia, telecomunicazioni e acqua, così come agli effetti positivi sulla produttività legati alla maggior spesa pubblica nei settori della sanità e dell'istruzione.

Un altro segnale indicativo dell'impegno del governo a favore dello sviluppo viene individuato nel forte senso di "ownership" dei programmi e delle politiche di lotta alla povertà. Un'attitudine sintetizzata nell'immagine di "uno dei rari governi africani che prova davvero a comandare a casa sua"[486] in quanto "geloso della sua sovranità"[487]. Una fierezza riassunta nella formula utilizzata da Meles in un'intervista al Guardian a proposito della condizionalità democratica:

> "riteniamo che la democrazia non possa essere imposta dall'esterno in nessuna società. La democrazia è l'espressione di un popolo sovrano. Imporla dall'esterno è per natura antidemocratico. Ogni nazione sovrana deve prendere le sue decisioni ed avere i suoi criteri su come autogovernarsi"[488].

Per quanto questa postura renda le relazioni tra donatori e governo particolarmente spigolose, quando non aspre e burrascose – come durante la guerra con l'Eritrea o all'indomani delle elezioni del 2005 - e le negoziazioni decisamente laboriose, si tratta di un atteggiamento che viene rispettato dai donatori, quando non addirittura esaltato come fa

---

[485] Fonte: World Bank, Country Management Unit, International Development Association, Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Report N. 43051 ET, 2 Aprile 2008.
[486] Intervista ad Andrea Senatori, Direttore Ufficio di Cooperazione dell'Ambasciata Italiana in Addis Abeba, 27.06.08.
[487] Development Cooperation Ireland, *Aid modalities to Ethiopia*, Addis Abeba, 15 marzo 2004.
[488] S. Tisdall, "To impose democracy from outside is inherently undemocratic", *The guardian*, 25 gennaio 2008.

Stiglitz nel descrivere l'opposizione tra FMI e governo etiopico sull'apertura del mercato finanziario nazionale. Nonostante non sia in piena sintonia con la vulgata della liberalizzazione economica e politica da essi ufficialmente promossa, diversi rappresentanti dei donatori, nei colloqui privati, riconoscono i vantaggi che l'apertura prudente e controllata ai mercati ed ai flussi finanziari internazionali sembra garantire al governo in termini di capacità di controllo e gestione dell'economia nazionale[489].

Non solo il governo etiopico, ma anche i donatori sono particolarmente sensibili al discorso sull'armonizzazione e l'efficacia degli aiuti, richiamandosi di continuo allo spirito delle dichiarazioni di Roma (2003) e Parigi (2005). In particolare i donatori sembrano apprezzare il senso di *ownership* quando questo si traduce in piani nazionali settoriali, come nel caso dei settori dell'istruzione, della sanità e delle strade. Per quanto spesso giudicati troppo ambiziosi negli obiettivi, e irrealistici nella scala di realizzazione, che prevede la loro applicazione immediata su tutto il territorio del paese invece di procedere attraverso sperimentazioni e fasi pilota, l'esistenza stessa di questi piani viene salutata come elemento indispensabile per favorire il dialogo tra governo e donatori. Ciò permette infatti di riunirli in gruppi di lavoro settoriali, semplificando così gli strumenti di intervento, e di allinearli a procedure, tempistiche e meccanismi della pubblica amministrazione etiopica, in modo da facilitare la rapidità di spesa – uno dei principali crucci delle agenzie di cooperazione per quel che riguarda l'Etiopia, soprattutto in materia di *procurement*, contratti e gare internazionali[490].

Per quanto non apertamente citato nei documenti, il carattere volontaristico e paternalistico del governo centrale, unito all'impostazione *top down* della pubblica amministrazione vengono altresì considerati come la garanzia di efficacia nella realizzazione dei progetti anche su vasta scala, in materia di sicurezza alimentare così come di *capacity building*; la struttura capillare e disciplinata della pubblica amministrazione permette di ritenere con sufficiente certezza che "una volta decisa ad Addis, una politica verrà messa in pratica su tutto il territorio nazionale"[491].

La partecipazione della comunità internazionale alla costruzione del discorso di legittimità del governo etiopico non dipende certo dall'ignoranza o dalla *naivetè* dei donatori, quanto piuttosto dal fatto che ciascuno di questi ha la propria agenda - anzi in

[489] Intervista funzionario DFID, Addis Abeba, 27.11.08; intervista ad Andrea Senatori, Direttore Ufficio di Cooperazione dell'Ambasciata Italiana in Addis Abeba, 27.06.08.
[490] World Bank, Country Management Unit, International Development Association, Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Report N. 43051 ET, 2 Aprile 2008, p. 40.
[491] Cfr X. Furtado e W. J. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, op.cit..

molti casi le proprie agende, magari schizofreniche o contrastanti - in cui la lotta alla povertà e lo sviluppo non rappresentano che uno dei punti all'ordine del giorno: agli interessi geopolitici della lotta al terrorismo e alla ricerca di stabilità di una regione turbolenta qual è il Corno d'Africa, vanno infatti aggiunti gli obiettivi che scandiscono e regolano il funzionamento di ogni struttura burocratica, così come gli imperativi umanitari che muovono ed orientano queste burocrazie e l'opinione pubblica che le sostiene o sanziona.

Il governo etiopico ha infatti realizzato che la lotta al terrorismo paga, soprattutto negli anni in cui alla presidenza della Banca Mondiale si trovava il *neocon* Wolferson, ed è finora riuscito a barattare efficacemente l'azione delle sue truppe in Somalia in cambio della generosità dei donatori, prima tra tutti la Banca Mondiale. Così ad esempio, a Meles è sufficiente ventilare l'ipotesi di porre fine all'"oneroso impegno finanziario" rappresentato dal mantenimento delle truppe in Somalia"[492], per spingere il direttore dell'Ufficio di Addis della Banca Mondiale a dichiararsi pronto a valutare la reintroduzione del *direct budget support*[493]. Di conseguenza, la politica interna etiopica ed il record in materia di diritti umani vengono presi ufficialmente in considerazione dai partner stranieri soltanto nelle occasioni – davvero rare - in cui queste attirano l'attenzione e suscitano l'indignazione delle opinioni pubbliche nazionali. Così le proteste per la gestione autoritaria del post-elezioni del 2005 porta alla sospensione del *direct budget support*, mentre le violazioni dei diritti umani nella regione Somali da parte dell'esercito etiopico, per quanto ben documentate[494] ed atroci quanto quelle in Darfur, non avendo suscitato lo stesso clamore mediatico, vengono considerate un problema soltanto in quanto ostacolo alle attività di soccorso umanitario nella regione, senza produrre conseguenze politiche rilevanti.

Accanto alle strategie esplicite di politica estera, rivestono altrettanta – se non maggiore - influenza nella produzione del discorso dei donatori, le logiche implicite del funzionamento dei sistemi burocratici delle agenzie internazionali di cooperazione. Questo si configura infatti come un sistema composto da professionisti che vivono non solo *per* lo sviluppo, ma innanzitutto *dello* sviluppo, per utilizzare la distinzione di Max Weber a proposito del politico di professione[495] .La loro forza ed influenza si basa sul "sapere

---

[492] Cfr Espressione riportata sul sito della BBC news: Somalia 'safe for peacekeepers' , http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/6656753.stm;
[493] K. Bekele, "World Bank to Organize Debates, to Provide Direct Budget Support", *The Reporter*, 12 Maggio 2007
[494] Cfr. Human Rights Watch, *Collective Punishment. War Crimes and Crimes against Humanity in the Ogaden area of Ethiopia's Somali Regional State*, 2008.
[495] M. Weber, *Parlamento e Governo*, Laterza, 2002, p. 131.

tecnico e specialistico"[496] della lotta alla povertà, che rende decisamente più arduo il controllo esterno da parte dei rispettivi parlamenti nazionali, della stampa e dell'opinione pubblica. Le loro decisioni vengono invece influenzate principalmente dalle innumerevoli agende interne, dettate dalla volontà di concludere rapidamente un programma pluriennale oppure formulare una nuova iniziativa bilaterale, magari come "ciliegina sulla torta" a conclusione di un periodo di lavoro nel paese o come viatico per un avanzamento di carriera, o, più in generale, per favorire l'aumento del budget della propria organizzazione come sinonimo di prestigio ed importanza, e favorire la sua rapida spesa come indicatore d'efficacia. Così lo zelo nell'uniformarsi ai principi di armonizzazione e *ownership* porta ad esempio gli uffici locali a fare pressioni sulle rispettive capitali per l'adozione del *direct budget support*, anche in virtù delle continue pressioni da parte delle controparti etiopiche e della percezione di questo strumento come principale sede per la negoziazione e il dialogo politico con il governo. L'inerzia e l'autonomia delle strutture della cooperazione internazionale sembra così confermare l'osservazione di Max Weber, secondo cui il potere reale si esercita attraverso "l'uso quotidiano dell'amministrazione" e di conseguenza risiede "necessariamente ed inevitabilmente nelle mani della burocrazia"[497].

Le agenzie di aiuti internazionali sono spinte a perseverare nel loro sostegno alle autorità etiopiche non solo dalle logiche del loro funzionamento interno, ma anche dagli imperativi umanitari, legati alle condizioni oggettive di povertà nel paese, che l'assenza di canali alternativi alle autorità governative per veicolare i fondi, in un paese vasto, popolato e soggetto ad emergenze perenni, trasforma in dilemma. Il ragionamento che viene sviluppato sottolinea che una riduzione o la sospensione degli aiuti in omaggio al principio di condizionalità democratica rischierebbe di avere un impatto drammatico sulla fornitura di servizi, sul livello di sviluppo del paese e sulla sua crescita economica, annullando quanto di positivo realizzato in passato[498]. La rendita degli aiuti viene così alimentata e rafforzata dalla povertà del paese, riducendo notevolmente il margine di manovra della condizionalità dei donatori: al massimo questi possono adottare qualche aggiustamento cosmetico al loro intervento, trasferendo le risorse per finanziare i programmi governativi

[496] Ibid, p. 116.
[497] Ibid., p. 80.
[498] Ecco un esempio dello svolgimento di questo tema: "The donor community also threatened to reduce aid over time if the political turmoil was not handled adequately and governance did not improve. Reducing aid would have tremendous implications for the Ethiopian economy in the coming years and jeopardise the recent good economic performance. First and foremost, the vital import requirements (petroleum products, technical equipment and construction materials) would not be available for entrepreneurs and development projects, and economic growth would be reduced. Moreover, such a move would imply that the Millennium Development Goals would not be met". (CMI, "Economic Prospects for Ethiopia", *CMI Report*, 2006, p. 9)

non direttamente nelle casse dello stato, ma facendoli transitare attraverso i *trust fund* gestititi dalla Banca Mondiale[499].

L'interazione di queste logiche contribuisce a neutralizzare l'efficacia della condizionalità democratica e a rendere particolarmente difficile l'applicazione dei suoi principi. Non solo per la rigidità dei meccanismi e delle procedure di funzionamento delle burocrazie dello sviluppo, ma soprattutto per la complessità e l'ambivalenza dei processi politici. Nei fatti si registra l'impossibilità o la non volontà di assumere posizioni rigidamente coerenti con i principi enunciati, preferendo rimuovere dal campo le questioni più spinose, come la democrazia, per evitare la rottura dei rapporti che nessuno – per le ragioni politiche, burocratiche o umanitarie esposte sopra - in fondo desidera. In questo contesto di debole effettività delle condizionalità imposte dai donatori, gli aiuti internazionali, come sottolinea Beatrice Hibou analizzando il caso tunisino[500], tendono soprattutto a consolidare il regime al potere.

4. La sovranità nella dipendenza: pratiche di appropriazione

L'utilizzo del discorso della lotta alla povertà come vettore di legittimazione e le logiche di funzionamento delle burocrazie dello sviluppo, fanno sì che la dipendenza dalla rendita degli aiuti non si traduca automaticamente nell'imposizione di strategie, strumenti e priorità definite dalle organizzazioni internazionali o dalle ambasciate straniere. Al contrario, gli attori locali - autorità governative *in primis*, ma anche ong e consulenti etiopici - adottano diverse tecniche di resistenza, in alcuni casi intenzionale, in altri involontaria o magari istintiva, attingendo ai modi d'azione dell'inganno, della mediazione e dell'appropriazione - nel suo duplice significato di importazione e adattamento al contesto locale - ricorrenti nell'interazione dell'Africa con il mondo[501]. Grazie al ricorso a queste tecniche,

> "l'Etiopia ha mantenuto un grado di controllo e *ownership* sulla propria agenda politica maggiore rispetto ad ogni altro paese, ed ha una tradizione relativamente solida di messa in pratica di queste politiche , una volta che queste sono concordate con i donatori.
> Mentre, non è certo inusuale per governi beneficiari prendere decisioni politiche in contesti dove i donatori sono assenti, in Etiopia esiste un controllo relativamente stretto sulla agenda

[499] L'Etiopia è il paese africano in cui la Banca Mondiale ha il portafoglio più ricco di questo tipo di fondi (Cfr. World Bank, Country Management Unit, *International Development Association, Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, op. cit.)
[500] B Hibou, « Les marges de manoeuvre d'un bon élève économique: la Tunisie de Ben Ali », op.cit..
[501] Cfr J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, op.cit., Preface, XLIX-LX.

> politica nazionale, gestito da un piccolo gruppo di attori chiave all'interno del partito al potere. Ciò la rende un caso interessante per chi cerca di capire come funziona la gestione della dipendenza dagli aiuti"[502].

A dispetto di una storia in cui le élites al potere hanno attinto in continuazione a modelli e repertori di altri paesi per orientare e definire le strategie di sviluppo nazionale[503], la retorica ed il sentimento prevalente nella classe dirigente è quella del richiamo orgoglioso alla tradizione di indipendenza ed autonomia del paese, che attinge al passato più lontano di resistenza all'invasione e all'occupazione italiana, ed a quello più prossimo della lotta armata contro il regime del Derg, conclusa con una vittoria ufficialmente senza alcun appoggio internazionale. Così ad esempio, nell'adottare, come richiesto dalla Banca Mondiale, lo strumento del "Poverty Reduction Strategy Paper" come quadro nazionale di definizione della strategia e coordinamento dei programmi di lotta alla povertà, non si manca di puntualizzare che

> "quando si trattava di preparava il primo Sustainable Development and Poverty Reducation Program (SDPRP), nel 2001, il governo aveva già in atto una strategia più ampia e lo SDPRP largamente riflesse gli impegni già in atto."[504].

Questa enfasi sull'autonomia e l'indipendenza dell'Etiopia non si traduce tanto in un'ottusa chiusura alle influenze esterne, quanto piuttosto nell'apertura dialettica e nella valutazione pragmatica sia delle idee che degli equilibri e dei rapporti di forza internazionale. Questo processo permette così di conciliare la retorica dell'autonomia e la volontà di perseguire un'agenda originale dettata dai richiami ideologici e alimentata dagli interessi politici ed economici, con le necessità di gestire la rendita degli aiuti, che comporta l'obbligo di doversi misurare con pratiche, strumenti e concetti dell'apparato internazionale dello sviluppo, cercando di comprenderli, adattarli e piegarli, applicandoli e traducendoli nel contesto locale.

Diversi di questi concetti – *capacity building, good governance, ownership* e armonizzazione, partecipazione delle comunità locali - sono stati oggetto di appropriazione, in linea con la strategia di extraversione e controllo messa in atto dalla classe dirigente. Un'appropriazione che permette di "parlare la lingua dei donatori", ma al tempo stesso di "addomesticarla", rendendola cioè comprensibile e dotata di senso nel

---

[502] X. Furthado e W. J. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, op.cit., p. 23.
[503] Cfr C. Clapham, "Ethiopian Development. The Politics of Emulation", in *Commonwealth & Comparative Politics*, 44 (1), 137–150, Marzo 2006
[504] Ethiopian Ministry of Finance and Economic Development, *Ethiopia: Building on Progress. A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP)(2005/06-2009/10)*, Addis Ababa, September 2006, p. 1.

contesto locale e limitandone gli effetti percepiti come negativi Non si tratta quindi di un semplice *maquillage* attraverso il richiamo puramente strumentale ai principi cari ai donatori, quanto piuttosto un esercizio con conseguenze concrete, anche involontarie o incontrollabili, sull'economia politica e morale del paese, come lasciano ad esempio intendere, i mutamenti nell'economia morale dei giovani in materia di democrazia, *good governance*, oppure le richieste della popolazione in materia di servizi sociali e partecipazione[505].

Questo processo è senza dubbio favorito da un lato dalla plasticità ed ambivalenza degli immaginari politici, dall'altro dalla polisemia e dall'ambiguità di molti concetti in voga nel discorso sullo sviluppo e la lotta alla povertà. Interpretazioni e visioni differenti emergono così non solo nel confronto tra governo e donatori, ma anche all'interno stesso della cosiddetta comunità dei donatori emergono differenti sensibilità ed idee: dalla confusione sul decentramento amministrativo, che molti utilizzano come sinonimo di federalismo etnico, al dibattito su chi debba essere incluso nella nozione di società civile[506] o su quali siano i pilastri della *good governance*. La polisemia di questi concetti permette ad attori differenti di legittimare strategie e progetti magari anche in contrasto tra di loro, attraverso il richiamo al medesimo principio. Questi concetti *passepartout* devono quindi essere interpretati nella loro storicità, ed in particolare alla luce dell'esperienza rivoluzionaria e dell'influenza del repertorio politico e culturale sviluppato nel corso della lotta armata di liberazione e della sua ibridazione con quello proposto dall'apparato internazionale dello sviluppo.

Una volta "appropriati" da parte del governo, molti di questi concetti perdono il carattere *tecnico* attribuito loro dagli addetti ai lavori della cooperazione allo sviluppo, che garantisce autonomia d'azione ed un certo margine di manovra sia ai donatori che ai funzionari locali, per acquistare una valenza squisitamente *politica*, e come tale non scrutinabile e negoziabile, in cui le direttive dall'alto vengono applicate scrupolosamente e senza alcun dibattito: nelle riunioni questi concetti vengono cautamente aggirati evitando di nominarli, oppure sbrigativamente e misteriosamente liquidati con l'etichetta di "questioni politiche". La loro efficacia deve essere valutata quindi non tanto dal punto di vista tecnico

[505] Sulle trasformazioni dell'economia morale e politica nei centri urbani in occasione delle elezioni del 2005, cfr. B. Tamru., « Le rôle du vote urbain dans les élections éthiopiennes de 2005 », in *Afrique contemporaine*, no 216, 2005/4, p. 183-202, 2005. Sulla continua evoluzione delle percezioni della popolazione rurale in materia di povertà e sviluppo, cfr. P. Bevan, A. Pankurst, *Power Structures and Agency in Rural Ethiopia. Development Lessons from Four Community Case Studies*, Paper prepared for the Empowerment Team in the World Bank Poverty Reduction Group, Addis Abeba, 31 luglio 2007

[506] Sulle differenti accezioni che vengono proposte della nozione di società civile si veda il dossier curato da B. Pouligny, "Une société civile internazionale?", in *Critique Internationale*, n. 13, ottobre 2001.

– la realizzazione di obiettivi e risultati descritti nei documenti ufficiali – quanto piuttosto dall'analisi complessiva degli effetti strumentali della successione di cicli di riforma, dei loro fallimenti, del persistere di problemi e di nuovi tentativi di riforma.

Uno degli esempi più significativi è quello della riforma della funzione pubblica (civil service reform), oggetto di perenne negoziazione e di continui nuovi programmi che non risolvono i problemi ufficiali (elevato turnover, scarsa efficienza della pubblica amministrazione) ma che garantiscono il controllo sociale, la disciplina e la normalizzazione[507]. Un altro caso di appropriazione - come descritto sopra – è quello del principio di *ownership* promosso a livello internazionale con l'obiettivo di migliorare l'efficacia degli aiuti, che si traduce nel contesto etiopico innanzitutto nel tentativo di controllarli in maniera completa. Altri esempi - riguardano le nozioni di *good governance* - approfondita nel capitolo successivo - e *capacity building*.

In alcuni casi l'appropriazione inizia con la traduzione nelle lingue locali: innanzitutto in Amarico, che la Costituzione indica come lingua di lavoro nazionale insieme all'Inglese, ma anche nelle principali lingue regionali, come il Tigrino e l'Oromifa. Una traduzione rivelatrice del significato strumentale che si vuole assegnare al concetto. Così *good governance* viene tradotto con "buona amministrazione" e come tale interpretata, come dimostra il "pacchetto per la good governance nelle aree urbane e rurali" predisposto in maniera completamente autonoma e senza negoziazioni con i donatori, da parte del Ministero del Capacity Building all'indomani delle elezioni del 2005. In altre situazioni invece, termini e concetti elaborati dall'apparato internazionale dello sviluppo vengono direttamente inseriti nel vocabolario nazionale. E' il caso del *capacity building*, che da oggi il nome ad uno dei Ministeri – ed ai corrispondenti uffici regionali e locali - più importante ed influente, creato all'indomani della spaccatura interna del partito nel 2001 come strumento per rafforzare controllo ed influenza della fazione uscita vincente dallo scontro interno[508].

Individuando nel *capacity building* come uno dei pilastri dei suoi Programmi nazionali di lotta alla povertà, il governo etiopico si appropria delle tesi della *new instutional economy* sull'importanza di istituzioni pubbliche efficienti come presupposto della crescita economica e dello sviluppo, che nella seconda metà degli anni '90 ispirano la formazione del post-Washington Consensus, e la conseguente concentrazione degli sforzi a favore della costruzione e rafforzamento della capacità dei governi, ovvero "l'abilità di

[507] Cfr anche la problematica di M. Foucault, *Surveiller e punir*, Parigi, Gallimard, 1975
[508] Cfr S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life,* op.cit.

intraprendere e orientare in maniera efficace azioni collettive, come ad esempio il mantenimento di ordine e giustizia, la promozione della salute pubblica o la realizzazione di infrastrutture di base"[509]. Il concetto di *capacity building* si coniuga in maniera abbastanza automatica all'ideologia *del developmental state* cara al primo ministro Meles, che attribuisce al governo ed allo stato un ruolo centrale per lo sviluppo del paese. Attraverso il Public Sector Capacity Building Program (PSCAP) assume così un ruolo centrale nelle strategie di lotta alla povertà. All'interno del PSCAP vengono infatti comprese le azioni chiave per riformare e controllare la pubblica amministrazione: riforma della funzione pubblica, la promozione della *good governance* a livello locale, lotta alla corruzione, adozione e diffusione delle nuove tecnologie (ICT) a favore dello sviluppo. Concentrandosi inoltre sul processo del rafforzamento istituzionale, generalmente attraverso un mix di formazione e fornitura di risorse materiali (computer, auto,…), lascia spesso in secondo piano i fini e gli obiettivi per cui le capacità dello stato vengono adoperate.

Il PSCAP non intende inoltre limitarsi alle istituzioni del governo federale, regionale e locale, ma viene esteso anche agli attori chiamati a svolgere una funzione ancillare nel processo di sviluppo, ed in particolare il settore privato e la società civile, a cui il Ministero del Capacity Building propone progetti e linee di finanziamento per il rafforzamento delle loro capacità. Nell'ideologia del *developmental state*, i programmi di *capacity building* rappresentano infatti lo strumento per superare le "state failures" che rendono necessario il ricorso, considerato tuttavia momentaneo, alle prestazioni ed ai capitali delle ong per fornire i servizi che le amministrazioni locali non riescono ancora ad erogare.

I programmi di *capacity building* diventano quindi strumentali al rafforzamento dell'apparato statale e burocratico, le cui funzioni sono quelle di legittimare il potere attraverso la fornitura di servizi, controllare la popolazione ed inquadrare la sua partecipazione alla vita pubblica. Il confine tra questa agenda di controllo e la volontà genuina di promuovere lo sviluppo del paese è estremamente labile e difficile da decifrare, anche perché esse utilizzano gli stessi canali e si concretizzano nelle medesime pratiche di accumulazione e gestione delle risorse.

[509] Cfr World Bank, *World Development Report*, 1997, p. 3.

5. La sovranità nella dipendenza: pratiche di resistenza

Per esercitare le sua strategia di egemonia e controllo attraverso la gestione della rendita degli aiuti, il governo etiopico mette in atto una serie di pratiche per "neutralizzare" il più possibile l'influenza che le agenzie di cooperazione bilaterale o multilaterale intendono esercitare. Nell'analizzare queste pratiche occorre innanzitutto ricordare e precisare il fatto che la "comunità internazionale" è tutto fuorché una vera comunità. La natura monolitica dipinta nelle descrizioni e bersagliata dalle critiche che tendono a confondere una parte (generalmente la Banca Mondiale) per il tutto, falliscono nel cogliere le differenze di interessi, strategie, rivalità, costantemente in azione, anche all'interno delle singole agenzie. Il quadro è ulteriormente complicato ed arricchito di varietà e registri dal fatto che Cina ed India – così come, seppur in maniera minore, i paesi dell'Europa orientale o la Turchia - sono da ormai diversi anni diventati paesi donatori a tutti gli effetti, anche se nella maggior parte dei casi non partecipano ai meccanismi multilaterali di coordinamento ufficiale tra il governo etiopico e i suoi partner internazionali.

Il governo etiopico, così come i suoi oppositori, è perfettamente cosciente di questa varietà di posizioni, interessi ed approcci, e cerca di sfruttare a suo vantaggio le contraddizioni di questo gioco delle parti. Così, se da un lato il Congresso americano, su pressione dell'influente diaspora etiopica a Washington, denuncia le violazioni dei diritti umani da parte del governo etiopico e chiede con la risoluzione HR2300 di vincolare gli aiuti alla liberazione dei dissidenti imprigionati all'indomani delle elezioni del 2005, dall'altra il Dipartimento di Stato e USAID continuano a sostenere il governo di Meles.

Un altro esempio delle contraddizioni e delle ambiguità interne alle politiche estere dei singoli paesi è quello della rivalità tra le varie componenti ministeriali della politica africana della Gran Bretagna, in cui si misurano le rivalità tra Foreign and Commonwealth Office (FCO) e Department For International Development (DFID) ed in cui si inseriscono a vario titolo i ministeri delle Finanze, della Difesa, del Commercio Estero, oltre ovviamente al gabinetto del Primo Ministro[510]. Nel caso dell'Etiopia, le divergenze, in particolare tra FCO e DFID, sono emerse in occasione della gestione dei seguiti delle elezioni del 2005, in cui le preoccupazioni legate alle ripercussioni sui servizi sociali della cancellazione del *direct budget support* espresse dal DFID bilanciano la linea più intransigente in materia di democrazia e diritti umani del FCO.

[510] Cfr P. Williams, "La Grande Bretagne de Tony Blair et l'Afrique", in *Politique Africaine*, n. 94, 2004.

Nel mettere in atto le sue strategie di extraversione e accumulazione degli aiuti, il governo etiopico è inoltre scaltro nell'allearsi con gli interessi economici di altri attori privati e nell'approfittare delle pratiche poco virtuose dei governi stranieri in nome di un presunto "interessi nazionale", per finanziare e realizzare i programmi più discussi, come la costruzione di 15 nuove università affidate alla branca "for profit" della cooperazione tedesca, GTZ Services, oppure l'installazione di schermi al plasma in tutte le classi delle scuole superiori del paese, in cui pare sia stato coinvolto UNDP[511]. Il caso più eclatante e discutibile è quello del credito d'aiuto di 220 milioni di euro concesso dal governo Italiano per la costruzione della centrale idroelettrica di Gilgel Gibe II[512], affidata, con trattativa diretta senza gara d'appalto internazionale, all'impresa italiana Salini Costruttori, riconoscendo non solo le sue competenze tecniche, ma anche la sua abilità nell'esercizio dell'extraversione:

> "Due sono i motivi che hanno favorito un'assegnazione dei lavori alla ditta italiana "Salini Costruttori". Innanzitutto, e' stata la ditta stessa, di sua iniziativa e a sue spese, ad aver disegnato e presentato al Governo etiopico il Progetto Gilgel Gibe II, sfruttando le sue capacità e la sua esperienza nel Paese. Secondariamente, la Salini ha contribuito a promuovere il Progetto presso il Governo Italiano per l'ottenimento di un prestito di 220 milioni di Euro"[513].

Un'altra tecnica utilizzata dal governo etiopico consiste nel cercare di separare ed isolare alcuni donatori nelle sedi in cui vengono prese decisioni cruciali, oppure nel tentativo di limitare le negoziazioni sui temi macro-economici con Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale; o ancora nel circoscrivere la discussione in tema di andamento e allocazione del bilancio soltanto a quei donatori che partecipano al *direct budget support*[514]. Infine le questioni più delicate non vengono affrontate attraverso i canali formali e i luoghi istituzionali del dialogo governo-donatori[515]. ma attraverso contatti e negoziazioni ad hoc con una cerchia ristretta di donatori, o a livello bilaterale con la Banca

---

[511] Intervista, funzionario dell'ufficio UNDP di Addis Abeba, ottobre 2007.

[512] Cfr. Campagna per la Riforma della Banca Mondiale , CEE Bankwatch Network, *The Gilge Gibe affair. An analysis of the Gilbel Gibe hydroelectric projects in Ethiopia*, febbraio 2008.

[513] Cfr "Parliament discusses Gibe project" *The Reporter*, 8 febbraio 2006.

[514] Come osservano Furtado e Smith, "la preferenza del governo dell'Etiopia è quella di definire chiaramente quali donatori partecipano nelle selezionate discussioni di livello politico e quali no. Durante i Joint Budget Support Missions e Aid Reviews le autorità etiopi sono state irremovibili nella loro insistenza che solo le agenzie che forniscono supporto diretto al budget potevano partecipare a queste discussioni che trattavano del budget nazionale, della definizione della spesa e del loro andamento". X. Furthado e W. J. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, op.cit.

[515] Ad esempio "L' High Level Forum (HLF), ad esempio, non serve come forum per una vera negoziazione. Ciò non è sorprendente se uno considera il numero degli attori coinvolti e la molteplicità dei loro interessi.
L' HLF non gioca un ruolo importante nello stabilire i parametri più ampi della discussione donatori-governo; questi quindi raccolgono i segnali che ricevono nella discussione allo HLF per fare delle considerazioni all'interno delle loro rispettive burocrazie. , X. Furthado e W. J. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, op.cit., p. 19.

Mondiale[516]. Soprattutto in materia di *good governance*, democratizzazione e diritti umani, le questioni più spinose vengono sempre affrontate in incontri ristretti: ciò anche per volontà dei donatori che temono chiusure e rigidità da parte del governo etiopico nelle occasioni pubbliche ed ufficiali[517].

Le contraddizioni della dialettica tra rivendicazione di autonomia e necessità di ricorrere – e quindi rischiare di piegarsi all'influenza – all'aiuto esterno sono evidenti nell'approccio all'assistenza tecnica[518] degli esperti internazionali. Da un lato si cerca di diminuire il ricorso a personale espatriato attraverso la rigida applicazione di regolamenti ed analisi delle qualifiche e le laboriose procedure burocratiche per ottenere i permessi di lavori, in parte per valorizzare risorse umane locali ed in risposta ad orgoglio nazionale, in parte per il timore di perdere autonomia ed essere schiacciati dall'influenza esterna o per evitare ficcanaso in aree sensibili come la regione Somali, o ancora - come molti sostengono, scivolando in interpretazioni culturaliste - a causa della tradizionale diffidenza nei confronti dello straniero da parte di un popolo da sempre arroccato sull'altopiano[519]. A conferma di questa visione, le quote dei progetti destinate agli stipendi dell'assistenza tecnica internazionale, così come quelle relative alle spese di funzionamento degli uffici delle agenzie internazionali, non vengono contabilizzate dal MoFED nelle cifre ufficiali dell'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo), cioè tecnicamente non vengono considerate "risorse di cui beneficia la popolazione etiopica".

Dall'altra però, la limitata capacità nell'elaborare le politiche di sviluppo secondo modalità, richieste burocratiche e criteri definiti dai donatori (le politiche che stanno particolarmente a cuore al governo, come ad esempio l'inziaitva "Good governance nelle aree rurali e urbane" vengono invece elaborate e messe in pratica in maniera autonoma ed

[516] Intervista, Andrea Senatori, Direttore Ufficio di Cooperazione dell'Ambasciata Italiana in Addis Abeba, 27.06.08.

[517] Intervista, Lara Smith, consulente USAID, Addis Abeba, 02.04.08

[518] Ufficialmente l'OCSE considera assistenza tecnica a) il sostegno allo studio ed alla formazione di personale locale, anche all'estero; b) l'impiego di personale, esperti e consulenti sia di lungo che breve periodo, nazionali ed internazionale; c) studi e ricerche in merito alle problematiche dello sviluppo del paese beneficiario. In questa discussione, così come generalmente nella pratica sul campo in Etiopia, il termine assistenza tecnica viene utilizzato come sinonimo del secondo aspetto.

[519] Cfr ad esempio Furtado e Smith: "Allo stesso tempo, l'Etiopia è stata storicamente in parte isolata e in alcuni periodi isolazionista, avendo avuto relativamente poca interazione con il resto del mondo. Con l'eccezione del breve e fallimentare tentativo italiano degli anni 30, l'altopiano etiope non ha avuto esperienze di colonizzazione, e relativamente limitati rapporti commerciali con l'estero.
L'apparato ufficiale, di conseguenza non è particolarmente a suo agio a trattare con gli stranieri; e storicamente non è stato particolarmente a suo agio a trattare con gli stranieri apertamente.
C'è una tendenza ad essere in parte chiusi e riservati, che può essere percepita dai donatori come non volontà di impegnarsi in una discussione trasparente e nel dialogo politico". X. Furthado e W. J. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, op.cit. p. 2.

abbastanza efficace) obbliga ad assumere e ricorrere a consulenti esterni, spesso internazionali, per portare a termine il lavoro che dovrebbe normalmente esser svolto da funzionari, in particolare per ottemperare a tutte le richieste dei donatori nella fase di formulazione, monitoraggio e rapporto, come avviene nella maggior parte dei paesi beneficiari di aiuti[520]. In questo caso assistenza tecnica viene tollerata, o addirittura richiesta, in quanto percepita come vettore per arrivare a ulteriori finanziamenti[521].

Nel giustificare i tentativi di limitare l'assistenza tecnica internazionale, ed in particolare quella direttamente inserita negli uffici e nelle istituzioni pubbliche, accanto alle motivazioni più populiste del tipo "i soldi destinati alla popolazione etiopica finiscono nelle tasche dei consulenti internazionali o delle ong della stessa nazionalità dei paesi donatori", il governo dimostra di padroneggiare alla perfezione gli argomenti utilizzati nel dibattito internazionale e nelle analisi critiche sul ruolo dell'assistenza tecnica[522]. Le critiche si concentrano così sulle distorsioni degli incentivi e dell'allocazione delle risorse umane nel settore pubblico, sul fatto che si tratta di assistenza orientata dalla priorità dei donatori più che da quelle del governo, e che spesso i donatori non coordinano le loro priorità, con il rischio di duplicare studi e ricerche, ed infine sul rischio di perpetuare una cultura della dipendenza attraverso il continuo ricorso a consulenti internazionali.

Un'altra pratica di resistenza all'influenza che i donatori vorrebbero esercitare nell'elaborazione, messa in pratica e monitoraggio delle politiche di sviluppo è rappresentata dall'insieme di meccanismi e comportamenti, che, spesso anche involontariamente, alimentano la confusione e l'opacità dell'informazione. Il potere dei funzionari burocratici si fonda infatti, secondo Max Weber, oltre che sul loro sapere specialistico, anche sulla "conoscenza dei fatti concreti determinanti per la condotta del funzionario, conoscenza accessibile solo a lui mediante gli strumenti dell'apparato

[520] Cfr L. Whitfield, "Trustees of development from conditionality to governance: poverty reduction strategy papers in Ghana", in *Journal of Modern African Studies,* 43 (4): 641-664, 2005.

[521] "Un fenomeno confermato dall'esperienza degli addetti ai lavori: "Mentre i funzionari di governo tendono ad essere competenti nei loro settori rispettivi, pochissimi di loro sono disponibili a gestire un processo e la molteplicità di richieste che viene fatta loro. Come in molti paesi in via di sviluppo, ci sono solo pochi funzionari senior nella maggior parte dei ministeri e poche persone alle loro dipendenze hanno un grado sufficiente d'esperienza per trattare coi donatori. Salari bassi e molto lavoro rendono ancora più difficile attrarre e mantenere le persone con le necessarie competenze; il problema è accentuato da un sistema in cui tutte le decisioni sono concentrate ai livelli alti, ma dove viene richiesto alle amministrazioni sub-nazionali di assumere maggiori responsabilità e senza le necessarie risorse tecniche ed umane. (…) Mentre i donatori hanno offerto assistenza tecnica in molte occasioni, il governo dell'Etiopia ha proceduto molto cautamente nel rendersi disponibile per un'assistenza tecnica finanziata dai donatori". X. Furthado e W. J. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, op.cit., p 18.

[522] Cfr anche ActionAid, *Real Aid: Making Technical Assistance Work*, Johannesberg, ActionAid, 2006.

ufficiale: tale è il sapere d'ufficio"[523]. Il sistema che regola la gestione degli aiuti può essere considerato a tutti gli effetti l'incontro di due "saperi d'ufficio": da un lato quello della pubblica ammnistrazione locale, imperscrutabile tanto alla popolazione quanto ai suoi partner internazionali, dall'altro quello dei donatori, che finisce così per formarsi in maniera piuttosto artificiale, attraverso scarsi contatti con la realtà sul terreno e principalmente per l'intermediazione di studi o narrazioni prodotte da consulenti locali ed internazionali.

Il settore degli aiuti è di per se caratterizzato da una certa nebulosità nelle statistiche che, come sottolinea l'economista Paul Collier e come ammette lo stesso Development Aid Committee dell'OCSE[524], a causa delle differenze di procedure amministrative, calendari fiscali, canali di finanziamento rende estremamente complesso, se non praticamente impossibile monitorare con precisione i flussi di aiuti di cui beneficiano un paese in via di sviluppo. Gli sforzi a favore di una maggior conoscenza vengono neutralizzati, attraverso l'inefficacia del diritto d'inchiesta che i donatori cercano di esercitare, supplendo in parte all'assenza di un parlamento[525] e di una stampa indipendente in grado di esercitare una critica efficace dell'operato del governo.

Alla proliferazione dei canali e della forme di finanziamento va aggiunta quella di documenti, strategie, rapporti. Si tratta di una tecnica a cui il governo ricorre per soddisfare le richieste dei donatori. Di fronte ad una questione in materia di sviluppo, il fatto di commissionare uno studio ad un consulente esterno – nonostante spesso meno informato sul paese, in cui soggiorna per poche settimane – è percepito come fondamentale per informare le scelte e legittimare decisioni. Ma ciò finisce per trasformarsi in una via per sfuggire al controllo dei donatori: la proliferazione rende spesso difficile recuperare l'ultima versione di un documento, di una strategia o di linee guida nazionali, rintracciare chi ha scritto cosa. Un compito tipico di consulenti o esperti è quello di passare settimane, quando non mesi, a fare un inventario e recuperare una copia di tutti gli studi e le ricerche che sono state prodotte su richiesta di donatori e governo in un determinato settore. Inoltre non di rado risulta difficile determinare lo status giuridico di un documento: i più controversi e meno graditi alle autorità locali finiscono in un limbo, circolano via mail tra donatori ma non possono essere citati ufficialmente; altri vengono semplicemente dimenticati, le riunioni per il loro *endorsement* ufficiale non vengono mai convocate o le

[523] M. Weber, *Parlamento e Governo*, op. cit. , p. 117.
[524] Cfr P. Collier, *The Bottom Billion*, New York /Oxford, Oxford University Press,2007, p. 112.
[525] Cfr. K. Berhanu, "Parliament and dominant Party System in Ethiopia", in M. Salih (ed.), *African Parliaments*, New York, Palgrave MacMillan, 2005.

copie non vengono distribuite ai soggetti interessati, soprattutto alle amministrazioni regionali e locali: si tratta di una pratica diffusa in Etiopia, frutto non solo di capacità limitate della pubblica amministrazione, ma anche di precise strategie di controllo delle informazioni, come dimostrano anche i ritardi nella pubblicazione dei dati del censimento nazionale, condotto nella primavera del 2007, ma divulgati, soltanto parzialmente, alla fine di dicembre 2008. La proliferazione dei documenti contribuisce anche all'opacità e alla confusione nelle statistiche. Su alcuni fenomeni, come ad esempio il contributo del settore privato al PIL non esistono dati ufficiali[526]; su altri i dati variano a seconda delle fonti: ad esempio nel 2005 alla conferenza di lancio della "EU Water Inititative" in Etiopia, il Ministero della Sanità, quello delle risorse idriche e quello dell'agricoltura e dello sviluppo rurale fornivano tre dati completamente diversi in materia di accesso all'acqua nelle zone rurali.

Diverse informazioni non vengono inoltre condivise da parte del governo, che organizza spesso doppie arene di dibattito e confronto, favorite dalle barriere linguistiche (non solo dei donatori nei confronti delle lingue locali, ma anche di molti funzionari pubblici, soprattutto ai livelli più bassi dell'amministrazione, nei confronti dell'Inglese): quelle a cui sono ammessi i donatori e qualche rappresentante della società civile e quelle riservate ai soli attori governativi che spesso originano due agende parallele: nelle prime sedi vengono trattate le questioni che stanno a cuore ai donatori (monitoraggio dei programmi nazionali e settoriale di lotta alla povertà con conseguenti raccomandazioni per azioni e riforme); nelle seconde sono invece trasmesse ai livelli inferiori e decentralizzati dell'amministrazione pubblica quelle le priorità politiche del governo. Ciò permette al governo etiopico di mascherare le divisioni ed i contrasti interni alla pubblica amministrazione ed alla coalizione di governo, soprattutto tra i differenti livelli, federale, regionale e locale. Così mentre i donatori di frequente – e soprattutto in merito alle questioni più delicate – si presentano in ordine sparso o lasciano comunque intravedere divisioni, spesso non tanto tra agenzie differenti, quanto piuttosto tra uffici locali ed uffici nelle capitali, il governo riesce quasi sempre a presentarsi con una posizione che viene percepita come unica e compatta[527]. Inoltre il proliferare di gruppi di lavoro tematici, *task forces*, e l'assenza di coordinamento tra MoFEd e ministeri settoriali (educazione, sanità,

[526] Intervista, Michele Boario, economista, Ufficio di Cooperazione dell'Ambasciata Italiana in Addis Abeba, 30.03.08.

[527] Interviste, rappresentanti dei donatori, novembre 2007 e giugno 2008. Intervista ad Andrea Senatori, Direttore Ufficio di Cooperazione dell'Ambasciata Italiana in Addis Abeba, 27.06.08

…) ed uffici regionali, parallela a quella degli esperti settoriali dei donatori, favorisce la frammentazione del dialogo politico tra donatori ed autorità locali, contribuendo a svuotare di importanza i meccanismi formali a vantaggio dei canali informali[528].

All'occultamento delle informazioni contribuisce anche il ricorso tradizionale e tipico delle relazioni tra donatori e beneficiario alla pratica dei cosiddetti "villaggio modello", ed in particolare a scuole, ospedali, progetti agricoli modello, che costituiscono le solite tappe fisse di qualsiasi missione di monitoraggio, per ragioni sia logistiche (distanza dalla strada e dai centri dove è possibile trovare un alloggio dignitoso per gli osservatori stranieri, fattore non trascurabile in un territorio vasto ed in molte zone a scarsa densità abitativa come quello etiopico) che, ovviamente, di vetrina (affidabilità dei responsabili locali, risultati raggiunti,…). A ciò va aggiunto il fatto che la maggior parte delle politiche e dei programmi di sviluppo vengono realizzati in un sistema decentrato, in cui la responsabilità per i servizi sociali di base è affidata alle *woreda* ed in parte alle regioni, mentre il dialogo con i donatori è centralizzato a livello di ministeri federali, ed in particolare con il MoFED. In capitale risiedono anche i rappresentati dei donatori, e soltanto pochi tra loro (Unicef e WFP) hanno uffici decentralizzati sul territorio. Come i donatori, anche la maggior parte dei giornalisti soltanto raramente si reca sul terreno per raccogliere informazioni di prima mano su ciò che succede nelle aree rurali. Come osserva Nicole Stremlau, in considerazione dell'importanza e dell'attenzione che l'EPRDF attribuisce alla sua base contadina, la diffusione di notizie dalle aree rurali resta infatti un terreno estremamente delicato e politicizzato[529]. Nonostante l'enfasi sull'armonizzazione delle iniziative dei donatori, occorre sottolineare come l'assenza di coordinamento tra queste a livello regionale e sul terreno, favorisce la proliferazione e la sovrapposizione dei programmi, lasciando di fatto ampi margini di discrezionalità nell'utilizzo dei fondi all'amministrazione locale.

L'effetto combinato di queste dinamiche fa si che, nella maggior parte dei casi, le agenzie di cooperazione basano le loro scelte e decisioni sui rapporti ed informazioni che girano via mail tra i donatori e che vengono automaticamente identificati con la realtà sul terreno del paese, esattamente come le ombre scambiate per la realtà dagli schiavi incatenati nella famosa caverna di Platone.

---

[528] Cfr anche X. Furthado e W. J. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, op.cit. p. 19: La molteplicità di gruppi tematici può a volte, condurre ad una frammentazione del dialogo politico. Più che in effettivo controllo, ciò si traduce in "lost time and inconclusive discussions" come ammettono Furtado e Smith e come riconosce chiunque abbia partecipato a queste riunioni.

[529] Cfr N. Stremlau, *The press and consolidation of power in Ethiopia and Uganda*,op.cit.. p. 149

La legittimità delle azioni e delle politiche governative di fronte alla comunità internazionale viene infine garantita dal fatto che queste vengono formulate ricorrendo al linguaggio e al discorso internazionale della lotta alla povertà, della partecipazione delle comunità locali, dell'attenzione alle fasce più povere, della sicurezza alimentare, del rafforzamento istituzionale, anche quando intendono rispondere ad esigenze di politica interna.

Si tratta di una pratica che accomuna il regime di Meles ad altri paesi africani, come ad esempio la Tunisia di Ben Ali[530], o ai suoi predecessori, come nel caso delle controverse politiche di villagizzazione e reinsediamento del Derg negli anni '80, presentante alla comunità internazionale attraverso la logica di pianificazione ed il linguaggio tecnici e neutrale propri dell'aiuto allo sviluppo[531].

6. L'ascesa sociale di nuovi mediatori dello sviluppo

L'analisi dell'incontro - e a volte dello scontro – tra due apparati burocratici e i loro "saperi d'ufficio", quello dello stato etiopico e quello delle agenzie di cooperazione internazionale, permette di osservare come questo si articoli ricorrendo ad alcune delle modalità che Bayart descrive come caratteristiche dell'interazione tra le società africane e il sistema internazionale[532]: la *fuga* e *l'inganno* con cui si cerca di resistere alle pressioni dei donatori; l'*appropriazione* del repertorio politico e culturale della lotta alla povertà e della *good governance*; la *mediazione* nel conciliare sul terreno le esigenze del disegno egemonico dell'EPRDF con le preoccupazioni dei donatori internazionali.

Quest'interazione viene facilitata in particolare dall'emergere di una nuova figura sociale della *mediazione*, quella del funzionario pubblico che diventa consulente o dipendente a tutti gli effetti delle organizzazioni internazionali. L'idealtipo di questa figura è impersonato dallo stesso Primo Ministro Meles Zenawi. La sua investitura a livello internazionale passa attraverso l'identificazione nella sua persona dei tratti del tipo d'uomo del riformatore[533], declinato nella sua versione di alfiere della lotta alla povertà - come imposto dall'anno duemila in poi l'agenda e la retorica degli Obiettivi di sviluppo del

[530] Cfr B. Hibou, "Le marge de manoeuvre d'un "bon eleve" economique: la Tunisie de Ben Ali",op.cit.; B. Hibou, *La force de l'obéissance. Economie politique de la répression en Tunisie*, Parigi, Editions La Découverte, 2006.
[531] Cfr M.Tommasoli, *Lo sviluppo partecipativo*, op. cit., cap. 6.
[532] Cfr. J-F. Bayart, L'Etat en Afrique. La politique du ventre, op. cit., pp. XLIX-LX.
[533] Cfr J.F. Bayart, *Le gouvernment du monde. Un critique politique de la globalisation*, op. cit. p. 272-283.

Millennio - e permette la sua cooptazione nei salotti della *good governance* come la Commissione per l'Africa o le Nazioni Unite. Ma al tempo stesso quest'investitura non impedisce, anzi facilita, la realizzazione del suo disegno di restaurazione autoritaria nel paese, attraverso un linguaggio biforcuto[534] che in Inglese ricorre alla terminologia del post-Washington Consensus, ma in Amarico sembra declinarsi secondo il registro autoritario dei regimi precedenti.

Le stesse pratiche di cooptazione, appropriazione ed inganno vengono quotidianamente riprodotte negli itinerari di ascesa sociale di tutte i funzionari della pubblica amministrazione che passano a lavorare per le organizzazioni internazionali, iniziando generalmente da quelle non governative e quindi, salendo la scala del salario e del prestigio, passando a quelle governative, sia bilaterali che multilaterali. I funzionari locali più brillanti, quelli che parlano meglio l'Inglese, che si dimostrano più attivi per motivazione o interesse, cui viene offerta la possibilità di perfezionare all'estero la loro formazione, o che al termine di una lunga carriera hanno una conoscenza particolarmente approfondita di un determinato settore, passano quasi tutti prima o poi a lavorare come consulenti ed esperti locali presso le organizzazioni internazionali[535]. Una parabola che nei casi più brillanti può anche superare i confini nazionali, come dimostra ad esempio la carriera di Mulu Ketsela, già consigliere economico del Primo Ministro Meles, poi Ministro con delega alle relazioni economiche internazionali presso l'ufficio del Primo Ministro, quindi Ministro di Stato al MoFED per la cooperazione internazionale e ora alla Banca Mondiale a Washington, come Executive Director in rappresentanza di 22 paesi africani.

Attraverso la loro biografia e la loro vita personale, questi funzionari rappresentano esempi perfetti di accumulazione attraverso l'extraversione, ma testimoniano contemporaneamente il carattere disciplinatore, autoritario e clientelare dell'esercizio del potere da parte dell'EPRDF. Infatti, se da un lato queste posizioni rappresentano ottimi avanzamenti di carriera e di condizioni materiali di vita, dall'altro comportano enormi pressioni, soprattutto da parte delle autorità governative[536].

Per formazione, conoscenze ed interessi personali, questi funzionari restano, di fatto, a lavorare nello stesso settore, presso la stessa istituzione e magari i medesimi programmi,

---

[534] Il riferimento è allo stato biforcuto descritto da M. Mamdani, *Citizen & Subject: Contemporary Africa & the Legacy of Late colonialism,* Princeton (NJ), Princeton University Press, 1996.

[535] Cfr World Bank, Country Office in Ethiopia, *Ethiopia Woreda Studies. Volume 1: The Main Phase*, Washington, World Bank, November 2001; World Bank, Operations Evaluation Department, *An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Ethiopia*, Washington: World Bank, March 11, 2005.

[536] Osservazione partecipata dell'autore e interviste a funzionari etiopici di Banca Mondiale, Unicef, UNDP, Cooperazione Italiana, agosto 2006, ottobre-novembre 2007, maggio-giugno 2008.

svolgendo una delicata funzione di mediazione tra governo e donatori e ricoprendo simultaneamente diversi ruoli. Innanzitutto nei confronti dei funzionari espatriati che normalmente si fermano nel paese pochi anni (due o tre, massimo quattro) o dei consulenti internazionali che vi transitano per pochi giorni o settimane, svolgono l'insostituibile ruolo di memoria storica di un determinato settore e più in generale di interpreti del sistema sociale, storico, politico e culturale del paese.

Agli occhi del governo etiopico, ed in funzione dei delicati equilibri della sua amministrazione pubblica, rappresentano invece delle "quinte colonne" o delle "teste di ponte" all'interno delle agenzie di cooperazione internazionale, sia multilaterale che bilaterale. L'appoggio, o perlomeno il consenso del partito, degli ex-superiori, necessari anche se non sufficiente per accedere a queste posizioni, la fiducia degli ex-colleghi con cui si continua a lavorare, devono essere conquistati o risarciti attraverso una delicata azione di cucitura e mediazione, facilitando l'approvazione di un progetto o di un finanziamento, smussando le frasi ed i contenuti di un rapporto o le rigidità delle posizioni delle capitali o dei loro colleghi e superiori espatriati, introducendo con discrezione una clausola nei documenti di una gara d'appalto…

Al tempo stesso questi mediatori sono invitati dai loro nuovi datori di lavoro a trasmettere il linguaggio e la cultura dell'apparato internazionale dello sviluppo nel loro lavoro di assistenza tecnica alle controparti locali – ovvero i loro ex colleghi – promuovendo le priorità dei rispettivi datori di lavoro nei programmi e nelle attività concordate, sorvegliando sul rispetto dei format, regole e procedure internazionali nella stesura di documenti e rapporti e nella gestione amministrativa a finanziaria dei progetti. Questa classe può dunque essere considerata l'avanguardia della classe dei funzionari amministrativi che "quasi tutti borghesi, formano già una classe che ha il suo spirito, le sue tradizioni, le sue virtù, un onore ed un orgoglio propri. E' l'aristocrazia della società nuova già formata e viva"[537]. Una classe che formula e traduce nel contesto etiopico il linguaggio imperiale[538] della burocrazia e dei programmi di lotta alla povertà. Si tratta di un fenomeno per cui gli Etiopi stessi partecipano attivamente alla definizione delle politiche di sviluppo "dall'interno" delle strutture della comunità internazionale. E rappresenta l'ulteriore conferma della sterilità delle distinzioni tra fattori esterni e fattori interni nei processi di

[537] A. de Tocqueville, *L'Antico Regime e la rivoluzione*, BUR Saggi, Milano, 2006, p. 103.
[538] Cfr J-F. Bayart e R. Bertrand, "De quel legs colonial parle-t-on", op.cit.

democratizzazione e sviluppo e della necessità di analizzare simultaneamente la dimensione internazionale e quella locale di questi processi[539].

[539] Cfr J. F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre,* op.cit. , p. XXVII.

4. SODDISFATTI E CONTROLLATI

La good governance tra dispotismo decentralizzato ed indipendenza del sociale

> "Sono un tifoso del Chelsea, è per me la *good governance* è come la strategia di gioco di Mourinho: noiosa, ma vincente. È noiosa, perché con la riforma del *business program reengineering* ora ogni funzionario è *empowered* e ha precise responsabilità, per cui deve passare tutto il giorno davanti al computer a compilare moduli e a rispondere alle richieste del cliente. Ma è vincente perché alla fine produce un risultato. E il risultato della *good governance* deve essere la soddisfazione del cliente"[540].

L'appropriazione del discorso internazionale sulla *good governance* e la sua ibridazione con il repertorio politico della rivoluzione si concretizzano a livello locale nel processo di decentramento amministrativo, tuttora in continua evoluzione e sviluppo nel paese. Insieme al federalismo etnico, il decentramento amministrativo rappresenta infatti la soluzione istituzionale e politica attraverso cui l'EPRDF intende risolvere la questione che devono affrontare i vari processi di costruzione dello stato che si sono susseguiti in Etiopia: come conciliare l'imposizione di un'autorità politica centrale con l'accomodamento della diversità e della pluralità delle società e dei territori che dalla fine del XIX secolo costituiscono le varie periferie del paese e che continuano ad essere attraversate da rivendicazioni autonomiste e spinte centrifughe?[541]

Le dinamiche originate da questo dilemma sono state analizzate in termini di relazioni centro-periferia[542], in riferimento soprattutto all'incorporazione delle province meridionali nell'Impero abissino. Successivamente, le analisi delle relazioni di inclusione ed esclusione, sono state estese anche alle regioni dell'altopiano che rappresentano il tradizionale cuore dello stato etiopico[543], illustrando così come esse non siano semplicemente il riflesso di distanze geografiche o etniche, quanto piuttosto il risultato delle strutture e delle relazioni di potere e dell'ineguaglianza sociale che ne deriva.

La natura "imperiale" di questa problematica di governo non riguarda solo i regimi di Menelik e Haile Selassie, ma investe al contrario anche i loro successori, ed è per molti versi analoga a quella dello stato coloniale, sintetizzata da Mamhoud Mamdani nella questione in merito a "come una minoranza piccola e straniera può governare una

---

[540] Intervista a Sisay Gemechu, Deputy Head, Oromia Bureau of Capacity Building, Addis Abeba, 20.06.08

[541] Cfr C. Clapham, "Controlling space in Ethiopia", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia. Socialism and after*, *op. cit.*

[542] Cfr. D. L. Donham, e W. James (eds.), *The Southern Marches of Imperial Ethiopia Essays in History & Social Anthropology*, op. cit

[543] W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia. Socialism and after*, *op. cit.*

maggioranza indigena"[544]. Non a caso, l'immagine dell'*indirect rule* ritorna più volte per descrivere le soluzioni adottate dai vari governi centrali per incorporare le periferie del paese, sia a proposito del governo di Haile Selassie[545] che di quello dell'EPRDF[546].

La proposta di una chiave di lettura "imperiale" delle tecniche di controllo e governo del territorio da parte dell'EPRDF, non intende certo porsi nel solco della storiografia militante che propone una lettura in termini coloniali del processo di *costruzione* dello stato etiopico. Al contrario, l'obiettivo è quello di interpretare alcune dinamiche relative alla sua *formazione* – "processo storico in gran parte involontario e contraddittorio di conflitti, negoziazioni e compromessi tra differenti gruppi" secondo la definizione di Berman e Lonsdale[547] - attraverso la descrizione della coerenza e unitarietà del disegno di controllo ed *encadrement* portato avanti dall'EPRDF, ma anche dell'eterogeneità e dei limiti della sua messa in pratica.

Per fare ciò occorre analizzare innanzitutto il carattere "rivoluzionario" con cui l'EPRDF interpreta il decentramento amministrativo e la *good governance*, quali strumenti di mobilitazione e inquadramento della popolazione per promuovere la trasformazione e lo sviluppo del paese. Al tempo stesso occorre tratteggiare i contorni dell' "antidisciplina"[548] con cui diversi gruppi della popolazione reagiscono più o meno involontariamente a questo disegno, procedendo attraverso "un'analisi dei margini e degli interstizi"[549] in qui questa si manifesta: l'inerzia della burocrazia, la continua rinegoziazione del patto clientelare, l'indipendenza della società nelle sue forme meno "civili" e più "tradizionali".

1. Decentramento amministrativo e *good governance*

Il decentramento amministrativo in Etiopia presenta diverse peculiarità rispetto alla maggior parte delle altre situazioni africane. Nel resto del continente, ed in particolare in Africa occidentale, il decentramento viene infatti presentato come una risposta alla crisi dello stato africano e all'inefficacia dei suoi governi centrali o come il tentativo di colmare

---

[544] Cfr M. Mamdani, *Citizens and subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, 1996, p. 16.
[545] Cfr ad esempio Cfr S. Planel, "Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie", *op. cit.*,
[546] Cfr. D. Donham, "Introduction", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, *op. cit*
[547] B. Berman e J. Lonsdale, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*, James Currey, Eastern African Studies,1992, p. 5.
[548] M. de Certeau, *L'invention du quotidien. Vol. 1. Arts de faire*, op. cit., p. XL
[549] B. Hibou, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, op. cit., p. 15.

vuoti di potere a livello locale[550]. Nel caso etiopico, invece, si tratta di un processo promosso da una forza politica che si insedia alla guida di un stato caratterizzato da una lunga ed efficace tradizione di controllo ed amministrazione centralizzati del territorio. L'obiettivo, almeno sulla carta, è quindi quello di limitarne l'influenza e l'egemonia, in omaggio al principio dell'autodeterminazione della popolazione e dei gruppi nazionali locali[551]. Nella pratica, tuttavia, questo disegno si realizza alternando elementi di continuità e rottura rispetto ai regimi precedenti[552].

Inoltre, l'adozione di questo modello istituzionale è il risultato di un'elaborazione politica originale e di una decisione autonoma, che, soprattutto nella sua prima fase, non viene influenzata o imposta dalla comunità internazionale, ma rappresenta piuttosto la conseguenza delle rivendicazioni programmatiche e dell'esperienza concreta della lotta armata. Le disposizioni in materia di decentramento amministrativo precedono addirittura l'adozione della Costituzione federale del 1995, figurando ai primi posti dell'agenda del Governo di transizione. Così, con la "Proclamation N. 7/1992"[553], vengono creati quattordici governi regionali, che successivamente la Costituzione federale del 1995 ridurrà a nove stati regionali e due distretti urbani autonomi. A questa decisione vengono successivamente accompagnate anche misure di decentramento fiscale, che prevedono meccanismi per la suddivisione e la redistribuzione delle risorse tra governo centrale e regioni, contenute nella "Proclamation N. 33/1992"[554], con l'obiettivo di equilibrare la ripartizione delle risorse tra le varie regioni e colmare il divario tra esse in termini di crescita e sviluppo economico. Con la "Proclamation N. 41/1993"[555] vengono infine definiti poteri, doveri e responsabilità degli organi esecutivi a livello federale e regionale.

A questa prima fase di decentramento, ne segue nel 2001 una seconda, che ha come obiettivo quello di approfondire ulteriormente il processo trasferendo competenze e risorse dalle regioni direttamente alle *woreda*. Questa decisione si concretizza nel "District Level

---

[550] Cfr E. Le Bris e T. Paulai, "Introduction thematique. Decentralisation et developements", *Afrique contemporaine*, n° 221 2007/1, p. 21- 44, 2007

[551] Cfr J. Young, *Regionalism and democracy in Ethiopia*, Third World Quarterly, Vol. 19, No. 2, pp. 191-204, 1998.

[552] Cfr S. Planel, "Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie", *op. cit.*,

[553] Transitional Government of Ethiopia (TGE), *Proclamation No. 7/1992: A Proclamation to Provide for the Establishment of National/Regional Self-Governments,* Negarit Gazetta, 52nd Year, N. 2, Addis Abeba, 1992.

[554] Transitional Government of Ethiopia (TGE), *Proclamation No. 33/1992: A Proclamation to define the sharing of revenue between the central government and the national/regional self-governments,* Negarit Gazetta, 52nd Year, N. 7, Addis Abeba, 1992

[555] Transitional Government of Ethiopia (TGE), *Proclamation No. 41/1993: A Proclamation to Define the Powers and Duties of the Central and Regional Executive Organs of the Transitional Goverment of Ethiopia*, Negarit Gazetta, 52nd Year, N.26, , Addis Abeba, 1992

Decentralization Program" (DLDP), inizialmente limitato alle quattro regioni principali del paese: Amhara, Oromia, SNNPR, Tigray. Nelle cosiddette "regioni emergenti" (Afar, Benishangul-Gumuz, Gambella, Somali) la riforma sarà avviata di fatto soltanto a partire dal 2004. Rispetto alla prima fase di decentramento, caratterizzata da un'elaborazione autonoma e pionieristica, la specificità di questa riforma consiste nel fatto che essa è ideata, negoziata e messa in pratica in stretta collaborazione con i donatori e le organizzazioni di cooperazione internazionale.

Il DLDP viene infatti inserito ufficialmente tra i "pilastri" del primo Piano nazionale di lotta alla povertà elaborato dal governo etiopico nel 2002, il "Sustainable Development and Poverty Reduction Program" (SDPRP) [556]. E sarà successivamente confermato al centro della strategia di lotta alla povertà del governo anche nel secondo piano nazionale, il "Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty" (PASDEP)[557] del 2005/2006. Attraverso queste scelte, l'Etiopia si inserisce nell'ondata di riforme che dagli anni novanta investe il continente africano e in cui il decentramento viene considerato come prerequisito o elemento imprescindibile dei processi di democratizzazione e sviluppo[558].

Il processo di decentramento etiopico inizia così ad essere elaborato ed interpretato ricorrendo a pieno titolo all'armamentario del discorso internazionale in materia di *good governance* e democratizzazione. Fino a pochi anni fa, le ricerche in materia di decentramento si concentravano prevalentemente su analisi istituzionali e normative[559]. In parte come reazione alla novità dell'esperimento rispetto alla tradizione di governo centralizzato dell'Etiopia, ed in parte come risposta all'influenza e alle domande di donatori e agenzie di cooperazione che commissionano i primi studi, contribuendo a determinare l'agenda della ricerca nel paese[560].

Sulla base di queste analisi, e della letteratura grigia prodotta dall'apparato internazionale dello sviluppo, al decentramento amministrativo, ed in particolare al

---

[556] Ministry of Finance and Economic Development, *Sustainable Development and Poverty Reduction Program*, Addis Ababa, July, 2002.

[557] Ministry of Finance and Economic Development, *Ethiopia: Building on Progress. A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP)(2005/06-2009/10),* Addis Ababa, September 2006

[558] Su questo tema esiste una letteratura sconfinata, per una cui analisi critica si rimanda al dossier "Deécentralisation et développement" curato da E. Le Bris e T. Paulais su Afrique Contemporaine

[559] Per una rassegna di questo tipo di letteratura cfr. T. Assefa, T. Gebre-Egzabier, *Decentralisation in Ethiopia*, Addis Abeba, Forum for Social Studies, 2007.

[560] Secondo una modalità particolarmente diffusa nel continente africano, come sostengono Maria Cristina Ercolessi e Alessandro Triulzi nella loro introduzione a A. Triulzi e M. Cristina Ercolessi (eds.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2004.

trasferimento di poteri e funzioni alle *woreda*, vengono abbinati i tradizionali concetti con cui viene descritta generalmente la *good governance*.

Il decentramento viene così presentanto innanzitutto come strumento per garantire una maggior partecipazione della popolazione al processo decisionale e a quello di programmazione economica, nonché il monitoraggio più efficace dell'operato della pubblica amministrazione, attraverso l'istituzione di consigli ed assemblee elettive locali. In secondo luogo, il decentramento viene collegato ad una migliore *accountability* della pubblica amministrazione, anche in funzione di una maggior vicinanza fisica ed operativa delle strutture ai beneficiari. L'autonomia di programmazione e bilancio garantisce inoltre il miglioramento di efficienza, flessibilità e di conseguenza qualità dei servizi sociali di base, soprattutto se accompagnata da forme di federalismo o autonomia fiscale. Questa autonomia si concretizza nello strumento del "*woreda block grant"*, ovvero nel trasferimento di fondi dal livello regionale a quello locale e di cui la *woreda* può disporre liberamente, La *woreda* ha anche il potere di selezionare e reclutare personale sulla base delle necessità e del *budget* disponibile, nonché la possibilità di avvalersi di personale qualificato trasferito dai livelli superiori a quello locale.

Il decentramento viene inoltre considerato una strategia per favorire e accrescere la partecipazione della popolazione ai programmi di sviluppo locale, contribuendo così al suo *empowerment*, nonché per facilitare la consultazione ed il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile. Dalla lettura dei principali documenti in cui sono delineate le strategie del governo etiopico in materia di lotta alla povertà, così come da una notevole mole di studi e ricerche in merito, emerge un'unanimità di consensi sul fatto che il decentramento rappresenti un elemento fondamentale del processo di democratizzazione e promozione della *good governance* nel paese.

Il legame tra decentramento, democratizzazione e *good governance* ha ricevuto una benedizione solenne da parte dei donatori ed una formulazione aggiornata da parte del governo all'indomani delle controverse elezioni nazionali del 2005. Alla deriva autoritaria che ne è seguita, i donatori hanno infatti reagito con la sospensione del sostegno diretto al bilancio (*direct budget support*) ed il trasferimento diretto dei fondi nelle casse delle *woreda* con l'obiettivo di "salvaguardare la fornitura dei servizi di base, migliorandone trasparenza ed *accountability*"[561]. La nuova formula, denominata "Protecting Basic Services" (PBS), è organizzata in quattro componenti: *i)* il trasferimento di fondi non

[561] World Bank, *Protecting Basic Services. Project Information Document*, Report n. AB2146, 2006.

vincolati alle casse delle *woreda*; *ii)* un fondo nazionale per l'acquisto di materiale sanitario da reperire sui mercati internazionali; *iii)* il rafforzamento delle capacità delle istituzioni nazionali e locali in materia di trasparenza finanziaria; *iv)* un fondo per promuovere progetti pilota di *accountability* delle amministrazioni locali realizzati da organizzazioni della società civile. Dal suo lancio nel gennaio 2006, il PBS si è trasformato rapidamente nella principale iniziativa nazionale in materia di sviluppo, lotta alla povertà e *good governance*, diventando anche il foro principale di negoziazione tra donatori e governo etiopico.

In contemporanea al lancio del PBS, il decentramento amministrativo si conferma anche terreno privilegiato per l'appropriazione e l'ibridazione del discorso ufficiale in materia di *good governance* da parte del governo. La questione si inserisce con prepotenza tra i primi punti della sua agenda alla fine del 2005, quando l'EPRDF analizza la sconfitta elettorale nei centri urbani motivandola in termini di carenza di *good governance*. L'affermazione è stata ribadita di recente dallo stesso primo ministro Meles[562], secondo cui quello del 2005 resta un voto di protesta e non motivato da un genuino supporto all'opposizione. A questa analisi è seguita l'elaborazione di un "Good Governance Package" con cui il governo intende recuperare consenso e legittimità presso la popolazione, attraverso il miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione pubblica. Da allora, ogni funzionario pubblico parla della necessità di realizzare misure di *good governance* ad ogni livello amministrativo, sebbene in pochi abbiano un'idea precisa della definizione e del contenuto della nozione. Il termine resta ambiguo a cominciare dalla sua traduzione nelle lingue locali, nelle quali viene infatti reso con la formula "buona amministrazione". E come tale sembrerebbe essere intesa: il pacchetto si limita ad una serie di misure per migliorare l'efficacia delle istituzioni locali e la loro capacità di rispondere alle richieste della popolazione. Rielaborando il paradigma della *good governance* alla luce dell'esperienza rivoluzionaria, ed in particolare del ruolo dell'avanguardia politica oggi identificata nello stato, vengono così impartite indicazioni minuziose agli amministratori locali su come incoraggiare la partecipazione e la trasformazione della popolazione non più attraverso la coercizione, ma tramite l'esempio di contadini e *kebele* modello, "per cambiare la gente non forzandola, ma dicendogli come imparare dall'esperienza di altri" secondo l'espressione di uno zelante funzionario del Ministero del Capacity Building[563].

---

[562] S. Tisdall, "To impose democracy from outside is inherently undemocratic", *op. cit.*
[563] Intervista, Funzionario del Ministero del *Capacity Building*, Addis Abeba, 20 giugno 2008.

Questa comune enfasi sul legame tra decentramento e *good governance* si contraddistingue per il fatto di concentrarsi sul dato tecnico, rimuovendo la questione politica ben più controversa della democrazia, secondo un procedimento tipico di quella che è stata definita la "macchina antipolitica" degli aiuti[564]. Da un lato, infatti, con il "Good Governance Package", l'EPRDF celebra un'auto-assoluzione delle sue politiche, riducendo la perdita di consensi e legittimità ad una semplice questione di "buona amministrazione". Dall'altro, i donatori, ribadiscono con la formulazione del PBS una visione astorica e semplicistica dei processi di decentramento, interpretandolo come gioco a somma nulla tra centro e periferia, ed evitando accuratamente ogni protesta in merito al rinvio per due anni consecutivi delle elezioni per il rinnovo dei consigli locali di *woreda* e *kebele*, proprio nel momento in cui questi vengono investiti dal PBS. L'inserimento della componente per i progetti pilota a favore dell' *accountability* da realizzarsi attraverso ong, rappresenta inoltre lo specchietto per allodole con cui "vendere" – come si usa dire nel gergo degli addetti ai lavori – il programma alle rispettive capitali. Nel caso del PBS, il decentramento finisce per assume dunque i contorni di quella che René Otayek definisce "l'ultima astuzia dei regimi post-transizione africani per riciclarsi senza rimettere radicalmente in causa la loro natura"[565].

2. La pubblica amministrazione: una struttura di controllo verticale e diffuso

All'esaltazione acritica del decentramento amministrativo come strumento per la promozione della democrazia e della *good governance*, si contrappongono negli ultimi anni una serie di ricerche che si sono proposte di analizzare il funzionamento concreto delle istituzioni in cui è stato tradotto il federalismo etnico[566], sottolineando come il suo potenziale di democrazia e pluralismo sia stato vanificato dalla struttura gerarchica del partito di governo[567], dalle pratiche autoritarie a cui è ricorso per orientare il risultato delle varie tornate elettorali[568] e dalla natura clientelare delle relazioni di potere che lo

[564] J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho,* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.
[565] R. Otayek, *La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire? Quelques réflexions à partir de situations africaines*, CEAFN, Bordeaux, 2005, p. 13.
[566] Cfr. D. Turton, (ed.), *Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, op. cit.; S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, op. cit.
[567] Cfr. L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, op. cit.
[568] Cfr. S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance*, op. cit.

regolano[569]. Critiche analoghe sono emerse anche negli studi più accurati in materia di decentramento amministrativo promossi dalla comunità dei donatori[570], per quanto poi essi facciano ancora fatica a trarne le conseguenze operative nella formulazione e nella gestione dei loro programmi.

Queste analisi mettono in rilievo diverse pratiche che contribuiscono a svuotare di significato i principi di autonomia decisionale, *accountability* della pubblica amministrazione, e partecipazione della popolazione che nella teoria sono generalmente associati al decentramento amministrativo.

L'autonomia dei governi regionali e locali è innanzitutto limitata dal controllo esercitato dal governo federale sulle principali risorse economiche e finanziarie del paese. Oltre a centralizzare la rendita degli aiuti – come descritto nel precedente capitolo – il governo federale controlla anche l'altra principale fonte di valuta pregiata, l'esportazione del caffé, che transita obbligatoriamente attraverso l'asta centrale di Addis Abeba e sulla cui gestione il decentramento amministrativo non ha minimamente inciso[571].

Questa gestione centralizzata delle risorse fiscali fa sì che la proporzione delle tasse raccolte dal governo centrale rappresenti circa l'80% del totale, con il restante 20% derivante dalle tasse regionali e locali. Secondo i dati della Banca Mondiale si tratta di una *vertical imbalance* ben superiore a quella di altri stati federali[572]. Le spese del governo federale rappresentano anche il 60% della spesa pubblica totale e questa quota è in crescita negli ultimi anni[573]. A causa delle loro limitate capacità fiscali, le regioni dipendono così in larga misura dai trasferimenti che ricevono dal livello federale, che nel 2000 hanno coperto

---

[569] Cfr. P. Chaine, *What One Hand Give, the Other Hand take Away. Ethiopia's post-1991 decentralisation reform under neo-patrimonialsim*, Maastricht, Shaker Publishing, 2007;

[570] Cfr A. Pankhurst, *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Final main report*, Protecting Basic Services Project, PBS II Preparation Studies, Addis Abeba, 2008; C. Dom e M. Mussa, *Review of Implementation of the Decentralization Policy. A Sample Survey in Six Woredas of Amhara Region,* For Embassy of Sweden, Addis Ababa and Amhara National Regional State (ANRS), Mokoro Ltd, 2006; C. Dom e M. Mussa, *Review of Implementation of the Decentralization Policy. A Sample Survey in Four Sentinel Woredas of Tigray,* For Embassy of Ireland, Addis Ababa and Tigray National Regional State, Mokoro Ltd, 2006; World Bank, Country Office in Ethiopia, *Ethiopia Woreda Studies. Volume 1: The Main Phase*, Washington: World Bank, November 2001.

[571] Cfr. R. Love, "The Ethiopian Coffee Filiere and its Institutions: cui bono?", *Review of African Political Economy*, n. 88, pp. 225-240, 2001; R. Love, "Political Economy of Resource Control and Decentralisation in Ethiopia: the Coffee Chain and Federalism", *Afriche e Orienti*, anno X, numero speciale II, 2008.

[572] World Bank, *Ethiopia Regionalization Study*, Washington DC, World Bank, 2000.

[573] P. Chaine, "Clientelism and Ethiopia's post 1991 decentralisation", *Journal of Modern African Studies*, 45(3), pp. 355-384, 2007, p. 369.

l'80% della spesa pubblica regionale[574]. Le stesse dinamiche si riflettono nei flussi di fondi tra regioni e *woreda*.

Alla scarsa autonomia in materia fiscale dei governi locali si accompagnano forti vincoli in materia di pianificazione e programmazione del bilancio. I piani di sviluppo elaborati dal governo centrale contengono infatti indicazioni specifiche sui livelli di spesa e sugli obiettivi da raggiungere per tutte le regioni. Alle direttive imposte dal governo centrale, si aggiungono spesso le condizionalità e i vincoli amministrativi imposti dalle agenzie internazionali per la gestione dei loro fondi. L'ingerenza del livello federale viene giustificata sulla base della necessità di raggiungere i traguardi di sviluppo sottoscritti internazionalmente – su tutti gli Obiettivi di sviluppo del Millennio – e attraverso il riferimento ricorrente alla "mancanza di capacità" che contraddistingue le amministrazioni regionali e locali.

Il processo di pianificazione, soprattutto a livello di *woreda*, si traduce così un esercizio condotto *una tantum* all'inizio dell'anno, in prevalenza dai tecnici degli uffici settoriali (istruzione, sanità acqua,…) che si limitano a registrare i traguardi imposti dall'alto. Questi si rivelano il più delle volte irrealistici ed ambiziosi, anche a causa della carenza di dati ed analisi con cui informare le decisioni. La programmazione è inoltre quasi sempre svincolata dal bilancio, di cui spesso le *woreda* non conoscono l'entità al momento della stesura del piano[575]. Il coinvolgimento delle comunità locali, attraverso le strutture del *kebele*, - per quanto formalmente previsto - si limita alle fasi di raccolta dei dati e delle informazioni, secondo i formati inviati dall'altro, che vengono successivamente assemblati a livello di woreda, ed inviati alle zone e alle regioni[576].

La scarsa autonomia a livello regionale e di *woreda* è confermata dalla struttura dei loro bilanci, pressoché identica ovunque nel paese in termini di percentuali delle ripartizioni. In particolare le *woreda*, a causa delle limitate capacità di generare risorse e raccogliere tasse, dipendono totalmente dai *block grants* che ricevono dalle regioni. Su questi hanno tuttavia una discrezione limitata, visto che in media più del novanta per cento dei trasferimenti serve a coprire i costi ricorrenti, in larga misura salari dei funzionari pubblici sulla cui pianificazione non hanno possibilità di incidere. I limitati fondi per investimenti capitali vengono invece trasferiti con vincolo di spesa ispirati alle priorità del

[574] Ibid. p. 368.
[575] Cfr. T. Tegenu, *Evaluation of the Operation and Performance of Ethnic Decentralization System in Ethiopia. A case study of the Guraghe People, 1992-2000*, Addis Ababa University Press, 2006.
[576] World Bank, Country Office in Ethiopia, *Ethiopia Woreda Studies. Volume 1: The Main Phase*, Washington: World Bank, November 2001

governo o dei donatori. La gestione di questi fondi è in mano alla burocrazia, essendo gestiti dagli uffici settoriali in linea con le priorità federali e regionali. Il processo non comporta il coinvolgimento dei consigli elettivi o delle strutture di *kebele* nella definizione delle priorità d'intervento[577].

Mentre il processo di programmazione procede dall'alto verso il basso, quello di monitoraggio e verifica segue il flusso opposto. Ogni ufficio della pubblica amministrazione è tenuto a riferire principalmente al livello gerarchico superiore. L'azione di monitoraggio e verifica dell'operato dei governi locali da parte dei consigli eletti è minima. Tutto ciò contribuisce a svuotare di significato il principio dell'*accountability* della pubblica amministrazione a cui ufficialmente il decentramento amministrativo è ispirato.

Questo principio viene infatti indebolito da una pratica di governo in cui la separazione dei poteri non sempre è netta. Una confusione che generalmente si traduce nell'asservimento e nella subordinazione degli organi legislativi rispetto a quelli esecutivi, a tutti i livelli del sistema, da quello federale fino al *kebele*. Questa tendenza è incardinata innanzitutto nella Costituzione federale, sbilanciata a favore dell'esecutivo. Ed è stata successivamente riflessa anche nelle costituzioni regionali, in cui, fino al 2001, non esisteva di fatto la separazione formale tra il vertice dell'esecutivo e quello legislativo dal momento che il Presidente del governo regionale era anche lo *speaker* del Consiglio[578]. Inoltre i consigli locali a livello di *woreda* e *kebele*, sono istituzioni relativamente giovani, essendo stati eletti per la prima volta soltanto nel 2002 e per la seconda nel 2008, dopo che le elezioni amministrative erano state rimandate per due anni.

Dal punto di vista politico, va sottolineata l'assenza di una cultura parlamentare di controllo e monitoraggio sull'attività degli organi governativi, per cui gli eletti stessi non interpretano il loro ruolo di monitoraggio dell'esecutivo: il Parlamento non ha mai censurato nessun ministro, anche nei casi di corruzione conclamata[579]. Analogamente, le relazioni di potere a livello locale, rendono impraticabile per gli eletti nei consigli l'attività di monitoraggio e critica dell'operato dell'esecutivo, ruolo ricoperto dalle massime cariche locali del partito che ha selezionato gli stessi eletti. Così, i consigli di *woreda* e *kebele*

---

[577] Cfr. A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report*, op. cit.

[578] Cfr T. Regassa, *State constitution in federal Ethiopia: A preliminar observation*, A summary for the Bellagio Conference, 2004

[579] Cfr K. Berhanu, "Parliament and Dominant Party System in Ethiopia", in M. A. Mohammed Salih (ed), *African Parliaments: Between Governance and Government,* Plagrave Macmillan, New York, 2005.

raramente diventano lo strumento per dare voce alle lamentele ed alle denunce della popolazione in merito alle disfunzioni della pubblica amministrazione[580].

Al tempo stesso, il centralismo democratico e la rigida disciplina interna dell'EPRDF impongono ai suoi eletti il voto compatto secondo la linea del partito, per cui le assemblee elette vengono utilizzate per legittimare lo *status quo* e le decisioni dell'esecutivo. Tutti i disegni di legge discussi e approvati nell'ultima legislatura sono stati presentati dal gabinetto del Primo ministro ed approvati senza uno scrutinio particolarmente approfondito[581].Analogamente, nei consigli locali gli eletti hanno scarsi strumenti a disposizione per scrutinare, criticare ed emendare le proposte dell'esecutivo e si limitano ad approvarle, anche perché la maggior parte dei capi degli uffici settoriali e membri dell'esecutivo siedono anche nel consiglio, approvando e votando i piani e i rapporti da loro stessi preparati[582]. I consigli di *woreda* e *kebele* si traducono così in un luogo per l'informazione e la diffusione dei programmi e delle priorità governative. I punti all'ordine del giorno vengono generalmente suggeriti dall'esecutivo o dai livelli amministrativi superiori.

L'efficacia delle assemblee elettive è infine indebolita dalla scarsità delle risorse a disposizione. Mentre i membri dell'esecutivo ricevono uno stipendio regolare e usufruiscono costantemente di momenti di formazione e aggiornamento, agli eletti nei consigli spetta soltanto un rimborso spese. La competenze limitate degli eletti, spesso analfabeti, le scarse informazioni a loro disposizione e le conoscenze ridotte in merito al funzionamento tecnico e burocratico della macchina amministrativa impediscono ai consigli di *woreda* e *kebele* di monitorare in maniera efficace l'operato dell'esecutivo. I consigli di *kebele* dovrebbero in teoria riunirsi mensilmente, ma di fatto le loro riunioni avvengono secondo cadenza irregolare e non sempre rispettando il numero legale. La figura dello *speaker* e del suo ufficio, che in teoria dovrebbe giocare un ruolo chiave nel determinare l'agenda e condurre le sedute, dispone di scarse risorse per monitorare il processo di programmazione, allocazione del bilancio e gestione dei servizi, e difetta di indipendenza rispetto all'esecutivo, di cui finisce per seguire istruzioni e rapporti[583]. Allo stesso modo le commissioni dei consigli (finanza e bilancio, affari sociali, sicurezza)

---

[580] Cfr. A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report*, op. cit.
[581] K. Berhanu, "Parliament and Dominant Party System in Ethiopia", op. cit.
[582] Cfr. A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report*, op. cit.
[583] Cfr. A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report*, op. cit.

dimostrano scarsa efficacia e dipendono dalle informazioni fornite dall'esecutivo senza possibilità di verificarle o sfidarle[584].

Infine, i membri dei consigli delle *woreda* dovrebbero anche rappresentare gli interessi e le istanze dei *kebele* che li elegge (da tre a cinque eletti per ogni *kebele*, a seconda delle regioni), ma di fatto la funzione di ispezione, controllo e monitoraggio dei livelli inferiori prevale su quella di rappresentazione e *advocacy* degli interessi del territorio di provenienza.

Il principio della partecipazione popolare viene infine declinato nella struttura estremamente articolata e ramificata sul territorio della pubblica amministrazione che tuttavia, più che favorire il coinvolgimento della popolazione nel processo decisionale, risponde agli obiettivi di "catturarla"[585] per mobilitare le risorse a favore dello sviluppo, garantire il controllo e la disciplina e reprimere il dissenso.

In Etiopia, infatti, l'organizzazione della pubblica amministrazione è disegnata secondo una struttura potenzialmente onnipresente ed estremamente pervasiva nella vita di ogni abitante, anche nelle zone più remote del paese. Al di sotto delle strutture ufficiali degli enti locali - zone, *woreda*, *kebele* – esistono infatti numerose ed articolare strutture sociali, che assumono nomi differenti a seconda delle regioni - *gott, gari, dado* – e che corrispondono indicativamente a sotto-*kebele* e villaggi. Per ogni villaggio viene eletto un *development team* composto da 5-7 persone, secondo le linee guida e le indicazioni dell'Ufficio per la Mobilitazione Pubblica ed il Coordinamento degli Affari sociali a livello di *woreda* e zona.

Il mandato del *development team* è quello di coordinare le attività socio-economiche del villaggio ed organizzare il lavoro della comunità e dei nuclei famigliari, a loro volta raggruppati in cellule composte da 4-5 nuclei, attraverso una serie di sotto-comitati. L'organigramma ufficiale ne prevede 24, dalla prevenzione dell'AIDS al problema delle locuste, creando di fatto una struttura ridondante ed eccessivamente onerosa in termini di incontri e appartenenze. Registrata l'inefficacia e l'impossibilità di ottemperare a tutte queste funzioni da parte delle amministrazioni di *kebele* e dalla popolazione, le direttive in

[584] C. Dom e M. Mussa, *Review of Implementation of the Decentralization Policy. A Sample Survey in Six Woredas of Amhara Region,* op. cit.

[585] Il riferimento, per analogia del disegno pur nella diversità del successo con cui viene realizzato, è all'esperienza della villaggi *ujamaa* in Tanzania. Cfr. G. Hyden, *Beyond Ujamma in Tanzania: Underdevelopment and Uncaptured Peasantry*, University of California, Berkley, 1980.

materia di *good governance* prevedono di ridurre a quattro il numero dei comitati, concentrandosi sugli ambiti principali: sviluppo, istruzione, sanità e giustizia[586].

Questa struttura articolata funziona innanzitutto come cinghia di trasmissione dei programmi e delle direttive del *kebele* e ad essi riferisce in merito alla loro realizzazione nel territorio di competenza, attraverso continui incontri e riunioni, in teoria con l'obiettivo di rafforzare *l'ownership* delle comunità locali in materia di programmi di sviluppo. Di fatto però si tratta di incontri "dominati dal presidente del *development team* e dei membri del *kebele cabinet*"[587]. Nel corso di questi incontri viene specificato ad esempio il contenuto degli "extension program" per diffondere le priorità e i programmi in materia di sviluppo agricolo (utilizzo dei fertilizzanti, sistemi per la raccolta dell'acqua piovana e per la difesa dei suoli, da introdurre in "demonstration plots") e viene organizzata la loro realizzazione, attraverso gruppi di 20-30 contadini coordinati da un "development agent"[588].

Ma soprattutto, attraverso l'azione di *kebele*, *gott* e *gari* viene organizzato il contributo della popolazione all'espansione dei servizi sociali, che si concretizza nella fornitura di manodopera, di contributi *cash* o sotto forma di materiali. Queste pratiche sono promosse e presentate dagli amministratori locali come necessarie per raggiungere i target fissati dai programmi settoriali elaborati dalla *woreda* e giustificati ricorrendo al discorso della lotta alla povertà e degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. Alla comunità internazionale vengono invece presentati come forme di contributo volontario da parte popolazione, in piena adesione all'approccio partecipativo allo sviluppo e al tema del *community empowerment* ufficialmente adottati dai donatori dalla fine degli anni ottanta[589]. E come tali vengono anche descritte nei manuali e nelle linee guida sull'organizzazione della partecipazione distribuite agli amministratori locali: per quanto riguarda ad esempio il settore educativo, queste indicazioni sono state tradotte nelle "Guidelines for organization of Education management, Community participation and Educational finance", con l'obiettivo di "garantire alle comunità locali di essere pienamente ed attivamente coinvolte nella gestione del servizio educativo, nella pianificazione dei suoi bilanci e nell'organizzazione generale della scuola"[590]. Nei fatti, la partecipazione delle comunità si

---

[586] Ministry of Capacity Building, *The issue of Good Governance in Rural Woreda and Kebele*, *op. cit.*,

[587] M. Mussa, *Assessment of District Level Decentralization and Capacity Building Progresses in Oromiya Regional State*, Ministry of Capacity Building, DFID, Addis Ababa, 2005, p. 11.

[588] Cfr. T. Tegenu, *Evaluation of the Operation and Performance of Ethnic Decentralization System in Ethiopia. A case study of the Guraghe People, 1992-2000*, op. cit.

[589] Si veda ad esempio R. Cernea (ed), *Putting people first: sociological variables in rural development,* World Bank, 1985.

[590] Si veda ad esempio Ministry of Education, Guidelines for organization of Education management, Community participation and Educational finance, 2002.

riduce solamente alla fornitura del contributo materiale, senza entrare nel merito della gestione dei servizi[591]. Il carattere *top down* della pianificazione di questi contributi è inoltre confermato dal fatto che esso viene formalmente incluso e contabilizzato nella progettazione effettuata dai ministeri federali. Il piano finanziario del Programma nazionale di sviluppo del settore dell'istruzione prevede ad esempio che il 10% del budget totale sia coperto dal contributo comunitario[592].

Oltre ad organizzare il lavoro delle comunità queste strutture hanno anche una funzione di garanti dell'ordine sociale attraverso il controllo ed il monitoraggio dei movimenti e delle attività della popolazione, per cui ai quadri responsabili di questo ruolo viene affibbiato il soprannome di *djoro*, ovvero "orecchio" in lingua amarica. Il loro compito è infatti quello di raccogliere informazioni, controllare gli spostamenti delle persone, autorizzando quelli al di fuori del villaggio, convocare i meeting *politici* e verificare la partecipazione ad essi, riportare ai livelli superiori ogni evento suscettibile di turbare l'ordine pubblico[593].

Al tempo stesso impongono multe o sanzioni disciplinari per chi infrange le regole, rifiutandosi di partecipare ai lavori comunitari, fallendo nel restituire i crediti di microfinanza nei tempi prestabiliti o nel pagare i fertilizzanti ricevuti. Le sanzioni consistono in multe in denaro, oppure nella detenzione per qualche ora o giornata, come denunciato nei documenti relativi al "Good Governance Package"[594], o ancora nel rifiuto dei permessi indispensabili per allontanarsi dal territorio del *kebele* per una o più notti[595].

L'attività di controllo e disciplina si intensifica generalmente nei periodi che precedono le elezioni, come denunciato in numerosi rapporti di monitoraggio elettorale, con l'obiettivo di intimidire e scoraggiare l'organizzazione di forme di opposizione all'autorità ed al partito al potere. Questi rapporti rivelano il ricorso sistematico a pratiche di intimidazione e violenza da parte dell'ERPDF e delle strutture della pubblica amministrazione in tutte le tornate elettorali che si sono svolte nel paese, con l'unica

---

[591] M. Mussa, *Draft Report on Community Participation in Primary Education,* Education Sector Joint Review Mission, October 2005.
[592] Ministry of Education (2005). *Education Sector Development Programme III. Programme Action Plan*. (August 2005). Addis Ababa: Government of Ethiopia., p. 73
[593] Human Rights Watch, *Suppressing Dissent. Human Rights Abuses and Political Repression in Ethiopia's Oromia Region*, Vol. 17, No. 7 (A), maggio 2005. I più autorevoli rapporti sulle violazioni dei diritti umani prodotti da organizzazioni locali sono quelli dell'ong Ethiopian Human rights Council (EHRCO) disponibili sul sito: http://www.ehrco.org
[594] Ministry of Capacity Building, *The issue of Good Governance in Rural Woreda and Kebele*, *op. cit.*,
[595] Ministry of Finance and Economic Development, *Participatory Poverty Assessment*, op. cit., p. 74.

eccezione delle elezioni nazionali del 2005[596]. L'inventario delle tecniche di repressione utilizzate ai danni dei rappresentanti di partiti dell'opposizione e sui loro sostenitori, o presunti tali, include la minaccia di perdita di diritti civili, l'esclusione dai servizi sociali e dai programmi di assistenza pubblica, la confisca della terra per i militanti e le loro famiglie. Nei casi più gravi, le organizzazioni per i diritti umani denunciano anche attacchi fisici, pestaggi, torture, detenzioni arbitrarie, uccisioni o danneggiamenti di proprietà personali[597].

3. Il partito alla conquista della pubblica amministrazione

Per controllare e indirizzare la struttura della pubblica amministrazione ereditata dai regimi precedenti, l'EPRDF adotta la strategia di sovrapporsi ad essa ad ogni livello, da quello federale fino a quello locale, creando una sorta di "amministrazione duale"[598] composta da un lato da istituzioni apparentemente democratiche e decentrate, e dall'altra dalla struttura partitica che esercita uno stretto controllo sulla popolazione a tutti i livelli e che impedisce un effettivo uso democratico delle istituzioni esistenti.

Lo sviluppo della struttura e delle reti di cellule locali dell'EPRDF si salda di fatto all'opera del Derg, raccogliendo l'eredità del lavoro decennale di costruzione del partito di massa e di creazione della cultura del partito unico all'interno della burocrazia e presso la popolazione, attraverso l'opera della "Commission to Organise the Working Party of Ethiopia" (COPWE)[599]. Inoltre, mentre nel caso del Derg il partito restava subordinato all'esercito, nel caso dell'EPRDF rappresenta la vera "avanguardia" politica e principale centro decisionale, e la sua struttura poggia di conseguenza su basi più solide ed efficaci.

Il principio organizzativo a cui si ispira l'EPRDF è quello del centralismo democratico, descritto nel secondo capitolo. La coalizione dell'EPRDF è guidata dal comitato centrale, composto da sessanta membri scelti all'interno dei quattro partiti che la

---

[596] Cfr. S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance*, op. cit. ; K. Tronvoll, *The process of democratisation in Ethiopia, An expression of popular participation or political resistance?,*op. cit.; Questi autori hanno anche prodotto una ricca serie di rapporti sulle varie elezioni che si sono svolte nel paese negli ultimi dieci anni, disponibili sul sito del Norwegian Centre for Human Rights di Olso: http://www.humanrights.uio.no

[597] Human Rights Watch, *Suppressing Dissent. Human Rights Abuses and Political Repression in Ethiopia's Oromia Region*, op. cit. ; EHRCO, *The Human Rights Situation in Ethiopia 30th Regular Report*, Addis Abeba, maggio 2008

[598] S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, "Conclusions: Democracy Unfulfilled?" in S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, (eds.), *Ethiopia since the Derg. A decade of Democratic Pretension and Performance*, Zed Books, 2002.

[599] Cfr C. Clapham, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, *op. cit.*, pp. 65 e seguenti.

compongono. Il comitato centrale elegge il consiglio esecutivo, composto da quattro membri per ogni partito regionale. Questi due organi governano il partito tra un congresso e l'altro, che viene normalmente organizzato ogni due anni per decidere sul programma generale dell'EPRDF.

La stessa organizzazione è ripresa a livello regionale dai quattro partiti che compongono l'EPRDF e che governano ininterrottamente dalla loro creazione le principali regioni del paese: ognuno di loro è gestito da un consiglio equivalente al comitato centrale, ed è provvisto di organi esecutivi ad ogni livello amministrativo, dalla regione fino al *kebele*. Ogni livello è chiamato a rispondere a quello superiore, mentre il livello regionale risponde direttamente al comitato centrale dell'EPRDF. Ordini e direttive vengono emanate dal centro ai livelli locali, mentre le informazioni e rapporti sulle varie attività vengono incanalate dalla base ai vertici.

La sovrapposizione tra partito e pubblica amministrazione avviene a tutti i livelli, sia per quanto riguarda le persone che le strutture. Così come a livello federale, la sede centrale dell'EPRDF coincide con gli uffici della House of Federation, a livello locale la cellula del partito si riunisce negli stessi locali del *woreda cabinet*, anche perché i membri dell'una spesso coincidono con quelli dell'altra, e può risultare problematico comprendere il momento in cui termina la riunione del woreda cabinet ed inizia quella del partito[600].

Generalmente, la carica di amministratore della woreda, il capo dell'organo esecutivo, coincide con quella di presidente del partito locale, e per ogni assunzione nell'amministrazione pubblica è indispensabile il suo consenso. I capi degli uffici settoriali delle woreda, che insieme formano l'organo esecutivo, sono infatti di nomina politica e vengono scelti tra membri del partito. La stessa pratica si ripete a livello di *kebele*. In teoria ci sono dei criteri per la selezione dei funzionari pubblici, ma è risaputo – e confermato dalla ricerca sul terreno[601] - che il principale metro di giudizio utilizzato per assunzioni, promozioni e trasferimenti è quello dell'"impegno politico", ovvero alla fedeltà che viene dimostrata nei confronti del partito".

La selezione degli amministratori locali, ed in particolare dei responsabili degli uffici settoriali, viene quindi fatta dalle strutture del partito e, una volta ottenuta l'approvazione del livello gerarchico superiore, le nomine sono presentate dall'amministratore della woreda o del *kebele* alle assemblee elettive per la loro ratifica formale. Così,

[600] Cfr S. Pausewang, *Local Democracy and Human Security in Ethiopia: Structural Reasons for the Failure of Democratisation*, South African Institute of International Affairs, SAIIA Report N.45, 2004.
[601] Oltre che in numerose interviste, il carattere "politico" delle nomine all'interno della pubblica amministrazione ritorna con frequenza nei colloqui informali o di lavoro con funzionari pubblici.

l'amministrazione pubblica è di fatto controllata da persone che devono la loro posizione ad una nomina "politica". Formalmente sono funzionari fedeli allo stato, ma nei fatti devono essere leali innanzitutto al partito. Il conflitto tra le due appartenenze è soltanto apparente, in quanto la maggior parte dei funzionari non distingue di fatto tra le due strutture e le percepisce come un'unica struttura.

Questa attitudine diventa palese quanto i funzionari pubblici puniscono i contadini considerando un tradimento il loro voto per l'opposizione, quando l'aiuto alimentare viene distribuito solo ai membri leali della comunità o quando si minaccia la confisca della terra a chi è considerato sleale. I funzionari non hanno la percezione di agire scorrettamente quando confondo il loro ruolo di esponenti di partito con quello di rappresentanti dello stato o della comunità, ricorrendo agli strumenti e alle risorse statali (il sistema di sicurezza, la polizia, le prigioni, i tribunali, la distribuzione degli aiuti) per educare le persone che ai loro occhi non hanno sviluppato il giusto senso di adesione e fedeltà nei confronti dell'autorità. Come testimonia Siegfrid Pausewang:

> "Mai concedere spazio alle forze anti-governative" è una formula di saluto ricorrente al fondo delle lettere con cui la polizia invita la popolazione a riferire in merito a presunti comportamenti illegali. "Anti-governantivo" per un poliziotto è sinonimo di illegale"[602].

Si tratta di pratiche particolarmente frequenti nei periodi di campagna elettorale, che alimentano tra la popolazione la percezione che chi non vota a favore del partito al governo rischia di perdere l'accesso ai servizi pubblici[603]: per i quadri locali è infatti normale distribuire aiuti, cibo e terre in nome del partito e di negarli ai sostenitori dell'opposizione, considerata avversaria dello stato in quanto compete con il partito che lo gestisce e lo rappresenta[604]. Una pratica che appare in linea con la concezione dell'autorità politica diffusa tra la popolazione contadina, in base alla quale – secondo l'analisi di René Lefort – "l'assenza di un'opposizione è considerata logica (…). Il potere non può essere conteso, in quanto discende dalla volontà divina"[605].

La sovrapposizione tra partito e pubblica amministrazione è stata rafforzata all'indomani delle elezioni del 2005, in seguito al successo inatteso dell'opposizione non solo nelle sue roccaforti urbane, ma anche nelle zone rurali e tra i giovani, considerate

---

[602] S. Pausewang, *Local Democracy and Human Security in Ethiopia: Structural Reasons for the Failure of Democratisation*, South African Institute for International Affairs (SAIILA). Report No. 45, 2004, p. 23.
[603] L. Aalen, "Expressions of control, fear and devotion: the elections in Mekelle and Wukro, Tigray Region", in S. Pausewang, K. Tronvoll (eds.), *The Ethiopian 2000 elections: democracy advanced or restricted*,Norwegian Institute of Human Rights, Oslo, 2000.
[604] S. Pausewang, K. Tronvoll, L. Aalen, *Ethiopia since the Derg*, op. cit.
[605] R. Lefort, "Powers -mengist- and peasants in rural Ethiopia : the May 2005 elections", op. cit., p. 258.

dall'EPRDF le sue *constituencies* tradizionali. Allarmati da quello che alcuni suoi leader hanno definito "il brusco risveglio post-elettorale"[606], l'EPRDF, attraverso la prassi consolidata del processo di autocritica interna, ha riconosciuto che, come spiega un membro del comitato centrale del TPLF,

> "l'errore è stato che ad un certo punto abbiamo smesso di mobilitare la gente. Durante la guerra il TPLF dipendeva dal sostegno delle persone e non diede mai questo sostegno per scontato: era consapevole di dover sempre esercitare una guida efficace per ottenere il consenso. Eravamo convinti che una *leadership* forte e carismatica fosse sufficiente, ma dopo le elezioni del 2005 ci siamo resi conto della necessità di coinvolgere la popolazione direttamente nel partito, in particolare i giovani e le donne. Così le tradizionali *mass association*, indipendenti dal partito, vengono progressivamente sostituite dalle *Youth Leagues* e dalle *Women Leagues*, che sono invece strutture interne. Abbiamo infatti bisogno di nuovi quadri di partito, anche noi stiamo invecchiando ed occorre preparare le nuove generazioni ad assumere responsabilità"[607].

L'insidia rappresentata dal successo dell'opposizione rende così la ricerca del consenso e del sostegno della popolazione una questione di sopravvivenza per l'EPRDF, come già durante la guerra civile. La campagna di reclutamento, condotta principalmente nelle zone rurali, ha portato il numero dei membri dell'EPRDF dai 600.000 precedenti alle elezioni del 2005 ai 4,5 milioni del 2008. Si tratta di un'operazione che ha avuto come principale obiettivo il mondo della scuola, sorvegliato con attenzione da parte del governo per il potenziale sovversivo rappresentato dall'insoddisfazione dei giovani, alienati dall'assenza di prospettive economiche e sociali derivanti dall'impossibilità di avere accesso alla terra o a valide opportunità di lavoro alternative[608]. Ciò si è tradotto nell'inquadramento obbligatorio di insegnanti e giovani neo-diplomati nelle file del partito, condizione ormai irrinunciabile per ottenere un impiego nel settore pubblico, come ammette un funzionario regionale

> "In Oromia, il partito si è concentrato in particolare in zone come l'Arsi e Bale, percepite come più ostili e meno controllabili anche in virtù della loro distanza dal centro. Oggi, per poter continuare ad insegnare nella scuola superiore, ogni professore deve diventare membro del partito. Sono infatti convinti che negli ultimi anni le scuole superiori siano state centri di propaganda antigovernativa e quindi cercano di assicurarsi la fedeltà degli insegnanti"[609].

Un'altra tipologia di figure sociali che nelle zone rurali è stata reclutata tra le file dell'EPRDF è quella dei contadini benestanti, distintisi per la riuscita economica delle loro attività, che vengono cooptati nel ruolo di "contadini modello" previsto dalle direttive sulla

---

[606] T.W. Giorgis, "From the Horse's Mouth", in *Addis Fortune*, 23 settembre 2008
[607] Intervista, Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, Mekele, 02.07.08.
[608] Cfr ESDP, Joint Review Mission, 2007.
[609] Intervista funzionario Ufficio regionale per l'istruzione, Regione Oromia, marzo 2008.

good governance per stimolare attraverso esempi concreti la volontà di cambiamento ed innovazione presso la popolazione[610]. A queste figure si cerca di assegnare inoltre responsabilità all'interno dell'amministrazione pubblica, e in quest'ottica sono state corteggiate e candidate in occasione delle elezioni amministrative del 2008, per il rinnovo dei consigli di *woreda* e *kebele*[611].

L'intensa attività di reclutamento ha permesso all'EPRDF di presentare alle ultime elezioni amministrative più di 3,6 milioni di candidati su un totale di 3,7, "imparando dagli errori commessi in passato" come sottolineato dallo stesso primo ministro Meles[612], e sancendo di fatto la chiusura dello spazio politico che si era aperta in occasione delle elezioni nazionali del 2005. I candidati sono stati selezionati e cooptati dai vertici locali del partito più che emergere dalla società civile[613]. In seguito al boicottaggio da parte dell'opposizione, i partiti membri o affiliati all'EPRDF hanno infatti vinto 67 seggi su 79 nelle elezioni suppletive nei consigli regionali e la totalità dei consigli di *woreda* e *kebele*, ribaltando così il risultato in tutte le circoscrizioni dove tre anni fa la popolazione aveva premiato l'opposizione.

Il disegno è quello di eliminare potenziali centri alternativi di potere a cominciare dai partiti dell'opposizione. Da questo punto di vista è emblematico il caso del Tigray, dove da diversi anni l'ex presidente regionale Gebru Asrat, fuoriuscito dal TPLF in occasione della spaccatura interna del 2001, sta cercando – tra l'indifferenza dei mezzi ufficiali di comunicazione ma la preoccupata attenzione della classe dirigente tigrina - di dar vita ad un nuovo partito per sfidare il TPLF[614].

Corollario dell'eliminazione dei centri di potenziale opposizione, è la trasformazione del partito e delle strutture ad esso affiliate negli unici canali riconosciuti per la partecipazione alla vita pubblica. L'attiva partecipazione della popolazione resta infatti uno dei principi cardine dell'ideologia e dei programmi dell'EPRDF. Così, in osservanza di quanto previsto dal "Good Governance Package", per favorire la partecipazione della popolazione ed una maggior rappresentatività delle assemblee, il numero dei membri dei consigli di *kebele* è stato innalzato a trecento. Una soglia che rende di fatto impossibile per qualsiasi partito d'opposizione anche solo reclutare un numero di candidati sufficienti per

[610] Ministry of Capacity Building, *The issue of Good Governance in Rural Woreda and Kebele*, *op. cit.*,
[611] Intervista, Catherine Dom, consulente e ricercatrice indipendente, Addis Abeba, 26.05.2008
[612] S. Tisdall, *To impose democracy from outside is inherently undemocratic, op. cit.*
[613] Intervista, Alula Pankhurst, antropologo, ricercatore indipendente, già AAU, 11.06.08
[614] W. Zenebe, *Former TPLF Member to Establish New Party*, in "Addis Fortune", 25 giugno 2007.

aspirare a controllare la maggioranza, e che svuota dunque di contenuto e significato i principi di partecipazione e rappresentanza.

Al tempo stesso, tuttavia, l'allargamento della base del partito comporta paradossalmente l'indebolimento della sua efficacia come strumento di controllo e ascesa sociale. Come ammette infatti un funzionario dell'OPDO,

> "fino a qualche anno fa essere membro del partito aveva i suoi vantaggi in termini di avanzamento di carriera: ad esempio c'erano opportunità di studio (diploma, master) facilitate dal partito. Questo era possibile perché i membri del partito, soprattutto nella regione Oromia, non erano molti. Oggi che tutti sono costretti a prendere la tessera ottenere benefici in termine di istruzione o avanzamenti di carriera sta diventando molto più difficile"[615].

Per quanto diminuiscano le prospettive di ascesa sociale, l'appartenenza al partito continua ad essere percepita come necessaria per ottenere un lavoro nella pubblica amministrazione o per poter svolgere senza troppi fastidi un'attività commerciale privata. L'adesione è generalmente dettata da opportunismo o da paura, o per comodità e quieto vivere. Come sintetizzato da un maestro elementare della regione Oromia:

> "Ognuno accetta di prendere la tessera del partito fino al giorno in cui non gli si presenta una nuova opportunità: trasferirsi ad Addis Abeba dove c'è maggiore libertà, andare a lavorare per una scuola privata, oppure meglio ancora per un'ong o agenzia internazionale"[616].

Di ciò è consapevole la stessa classe dirigente dell'EPRDF, che ammette e lamenta scarsa fedeltà, senso di appartenenza e spirito di militanza tra la sua base. Ciò ha spinto ad una rinnovata enfasi sulla formazione dei quadri, tradotta in un'intensa attività di seminari e *workshop* in materia di *good governance* condotta a tutti i livelli dal 2006 in poi, ed è simboleggiata dal progetto di costruire un nuovo centro dirigenziale e di formazione dell'EPRDF alle porte di Addis.

4. La burocrazia: continuità e riforme

Le contraddizioni della campagna di reclutamento avviata dall'EPRDF negli ultimi anni sono sintomatiche dell'ambiguità che contraddistingue la sua relazione con la burocrazia. Da un lato, attraverso la sovrapposizione tra lo stato ed il partito, ne utilizza strumentalmente il carattere onnipresente e la tradizione di pianificazione gerarchica come

[615] Intervista funzionario OPDO, Addis Abeba, aprile 2008.
[616] Intervista, maestro scuola elementare, Zona Arsi, Regione Oromia, novembre 2006.

strumento di controllo ed inquadramento della popolazione. Dall'altra continua ad essere mosso da una diffidenza di fondo nei confronti della burocrazia, percepita come una struttura il cui funzionamento è ancora improntato ed orientato secondo il disegno centralizzatore della corte imperiale di Haile Selassie e successivamente del dirigismo in stile sovietico del Derg.

La burocrazia, in particolare nei suoi funzionari più istruiti ed urbanizzati, viene infatti considerata il cavallo di Troia attraverso cui il sentimento nazionalista pan-etiopico e la cultura assimilatrice Amhara, cui fin dai tempi di Haile Selassie occorreva aderire per accedere e far carriera nella pubblica amministrazione[617], penetra e permane all'interno della nuova architettura federale che si vorrebbe invece ispirata al principio dell'autodeterminazione regionale. Secondo i dati della Civil Service Commission riportati da Sarah Vaughan e Kejit Tronvoll, più della metà dei funzionari dei ministeri centrali appartiene effettivamente all'etnia Amhara[618]. Un profondo conoscitore e frequentatore dell'elite politica del TPLF come John Young, fornisce un'efficace sintesi di come questa percepisca - non senza motivi fondati - la burocrazia: "profondamente conservatrice, resistente al cambiamento, estremamente gerarchica, preoccupata da questioni legate alla sicurezza, necessitante un'ampia riforma"[619].

In antitesi a questo modello di burocrazia, l'EPRDF, nel disegnare e gestire il processo di decentramento amministrativo, si ispira invece all'esperienza di governo delle aree del Tigray liberate durante la lotta armata. Una delle chiavi del successo del TPLF – come descritto nel primo capitolo - fu infatti la creazione di strutture di autogoverno locale, i *baitos*, con consigli eletti direttamente dalle comunità. Ciò da un lato offrì un'efficace risposta alla domanda di servizi sociali di base, di mantenimento dell'ordine ed amministrazione della giustizia che proviene dalla popolazione, e dall'altro permise di soddisfare le esigenze logistiche della lotta armata, in particolare il reclutamento di combattenti e le opere pubbliche necessarie alle operazioni militari[620].

Quest'esperienza favorisce l'emergere in Tigray di una classe amministrativa locale e di una tradizione di autogoverno, che sopravvive anche dopo la fine della lotta armata, quando si trova però a dover esser conciliata con le esigenze di ricostruzione e rifondazione del governo dell'intero paese. Pur rappresentando una significativa palestra per la

---

[617] Cfr. C. Clapham, *Haile Selassie's Government*, New York, Fredrick A. Preager, 1969; J. Markakis, *Ethiopia. Anatomy of a traditional polity, op. cit.*
[618] Cfr S. Vaughan, K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Life, op. cit,* p. 94.
[619] J. Young, *Regionalism and democracy in Ethiopia, op. cit.*, p. 195.
[620] Cfr J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia, op. cit*., (in particolare il capitolo 7).

formazione di una classe dirigente, le competenze e le risorse sviluppate non sempre si rivelano sufficienti e adeguate alla complessità del compito. Come sintetizza uno dei membri del *politburo* del TPLF dell'epoca

> "Una volta preso il potere, invece di estendere il sistema dei *baitos* ad Addis Abeba e tutto il paese, ci siamo ritrovati a replicare la burocrazia dello stato centrale in Tigray. Questa operazione ha creato non pochi contrasti, perché la cultura dell'amministrazione in Tigray era differente da quella della burocrazia centrale, soprattutto nel settore della giustizia e della polizia"[621].

L'insofferenza della popolazione tigrina a cui è richiesto di accantonare le pratiche di autogoverno per integrarsi alla struttura della pubblica amministrazione nazionale, è riportata anche da John Young, che sottolinea come la cultura reazionaria e centralizzatrice trasmessa dai funzionari ministeriali che vengono trasferiti nella regione sia mal tollerata, così come si continua a guardare con sospetto alla burocrazia centrale "controllata ampiamente dall'etnia Amhara, che utilizzò i suoi poteri addirittura per bloccare i flussi di fondi ufficialmente autorizzati per il Tigray"[622]. Come riconosce infatti Chekole Kidane, quadro del TPLF chiamato poi a misurarsi con responsabilità amministrative a livello regionale, alla fine della guerra le capacità e risorse limitate obbligano di fatto a ricorrere alle strutture e al personale già esistente per la costruzione e la gestione del nuovo stato:

> "Durante la lotta armata non esisteva un vero e proprio sistema burocratico. Il Fronte svolgeva contemporaneamente le funzioni politiche, militari ed amministrative. Una volta preso il potere, il TPLF si è dovuto quindi appoggiare al sistema della pubblica amministrazione che esisteva, cercando di riformarlo secondo la propria volontà. Ad esempio per i primi anni il decentramento amministrativo è stato di fatto limitato dall'esistenza di un sistema di gestione delle finanze altamente centralizzato. All'inizio, a livello regionale e locale, non esistevano sufficienti capacità. Spesso non esistevano neanche gli uffici e le infrastrutture. Così per attività come l'acquisto di beni e servizi, le regioni dovevano appoggiarsi al livello federale. Oggi sono le *woreda* a dover affrontare gli stessi problemi"[623].

Alla fine della guerra civile, insieme a quelle del Working Party of Ethiopia (WPE), il partito unico creato da Menghistu, le sole strutture della pubblica amministrazione ad essere completamente smantellate, epurate e rifondate sono l'esercito, la giustizia e l'apparato di informazione e propaganda[624]. A parte un ricambio dei vertici politici ed il

---

[621] Intervista, Gen. Tsadkan G/Tenzaye, già capo dell'esercito e membro del *politburo* del TPLF, fuoriuscito del 2001, Addis Abeba 09.07.08

[622] J. Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray", *op. cit.*

[623] Intervista, Chekol Kidane, economista alla World Bank, membro del TPLF fuoriuscito nel 2001, Addis Abeba, 30.05.08.

[624] Sulle linee che hanno ispirato la riforma dell'esercito, cfr T. Gebretensae, *A vision of a new army for Ethiopia*, documento presentato al "Symposium on the Making of the New Ethiopian Constitution", Addis Ababa, 17-21 Maggio 1993; Sulle dinamiche che hanno interessato il sistema dei mass media in Etiopia nel

trasferimento di una quota di funzionari dei ministeri centrali per potenziare gli uffici regionali, la struttura della burocrazia e i suoi effettivi non subiscono radicali cambiamenti.

La continuità del sistema della pubblica amministrazione, per cui, in omaggio alla formula tocquevilliana, "la costituzione amministrativa rimane in piedi fra le rovine delle costituzioni politiche"[625], è particolarmente evidente a livello locale, dove si materializza nelle strutture dei *kebele*. Questi istituzioni, create dal Derg in occasione della riforma agraria del 1974, sono inizialmente concepite come unità amministrative di autogoverno dei contadini. Nelle regioni degli altopiani settentrionali corrispondono di fatto ad aree di vicinato o parrocchiali preesistenti, di fatto laicizzando i legami comunitari prima strutturati lungo linee religiose[626]; oppure ricalcano gli "*iddir*"[627] ufficialmente riconosciuti, che erano stati istituzionalizzati dal regime imperiale al fine di organizzare il consenso attorno ai candidati alle elezioni municipali e parlamentari e per mobilitare la folla in occasione di manifestazioni pubbliche[628]. Una volta realizzata la riforma agraria, a partire dal 1980 l'autonomia dei *kebele* viene gradualmente erosa e limitata dal potere centrale, che, nominandone i vertici in base alla loro fedeltà politica e capacità di raccogliere le tasse, li trasforma di fatto in sue antenne per il controllo del territorio. Anche l'autonomia finanziaria viene ridimensionata, attraverso l'obbligo di trasferire ai livelli amministrativi superiori il ricavato dalla riscossione delle tasse, come oggi viene richiesto di fare alle amministrazioni delle *woreda*[629].

Per quanto considerati come espressione e manifestazione di un potere arbitrario, distante dalle esigenze e dalla volontà della popolazione e quindi dotati di scarsa legittimità[630], i *kebele* vengono rivitalizzati dall'EPRDF, che si limita a ricambiarne i vertici, e li trasforma nel principale organo per l'esercizio del potere e del controllo a livello locale. Nonostante quest'operazione sia accompagnata dalla volontà di procedere anche a livello locale all'epurazione dei rappresentanti e dei quadri del WPE, non sono rari i casi di trasformismo e di continuità delle strutture e delle persone che assicurano e mediano l'interazione e l'integrazione del territorio locale con i centri di potere regionali e nazionali.

---

periodo della transizione, cfr. N. Streamlau, *The Press and the Consolidation of Power in Ethiopia and Uganda*, *op. cit.,*

[625] A. de Tocqueville, *L'Antico Regime e la rivoluzione*, BUR Saggi, Milano, 2006, p. 239.

[626] Cfr S. Planel, "Du centralisme à l'éthno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie", *op. cit.*

[627] Gli *iddir* sono una forma tradizionale di associazione e assicurazione sociale il cui compito principale è quello di sostenere le famiglie durante le celebrazioni funebri.

[628] Cfr. Clapham, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, op. cit.

[629] Cfr. D. Rahmato, *Agrarian Reform in Ethiopia*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1984.

[630] Cfr. H. Aspen, "Models of Democracy- Perceptions of Power. Government and Peasantry in Ethiopia", op. cit.

Come quello descritto da Sabine Planel a proposito della Wolaita Development Association, l'associazione per lo sviluppo locale della zona Wolaita creata sulla falsariga della Tigray Development Association, e nel cui comitato direttivo siedono di fatto i responsabili del Wolaita Agricultural Development Unit (WADU), creata dal Ministero dell'Agricoltura nel 1970 per sperimentare la "rivoluzione verde" che successivamente si intendeva estendere al resto del paese, e utilizzato in seguito dal Derg come antenna locale del Ministero dell'Agricoltura[631].

Queste pratiche di trasformismo e resistenza alimentano la sfiducia e la critica da parte della classe dirigente dell'EPRDF nei confronti della burocrazia. Parallelamente al tentativo di controllare la macchina dell'amministrazione pubblica attraverso le cellule e i quadri di partito, l'EPRDF è di conseguenza animato da una costante tensione a riformarla e ristrutturarla. I documenti ufficiali del governo non risparmiano infatti dure critiche alla pubblica amministrazione, di cui si sottolinea il carattere conservatore e l'inefficienza del funzionamento, il freno che rappresenta per lo sviluppo economico e la diffusione dei principi di democrazia e *good governance*[632]. Come affermato esplicitamente dallo stesso Meles interrogato da Paul Henze in merito ai successi ed ai limiti del processo di transizione:

> "Abbiamo sottostimato l'inerzia della burocrazia e la tendenza all'omertà ed alla corruzione profondamente radicate in essa. Avremmo dovuto muoverci in maniera più decisa per scuoterla"[633]

La volontà di creare un corpo di funzionari pubblici fedeli al nuovo spirito del regime ed allineati alle sue politiche di sviluppo, si è concretizzata innanzitutto nella creazione del Civil Service College. La rapida attivazione di questo istituto nel gennaio 1995 – addirittura in anticipo sulla legge che ne ufficializzava la creazione[634] -, la composizione del consiglio d'amministrazione, presieduto da un alto dirigente dell'EPRDF e in cui siedono diversi ministri, nonché l'attivo coinvolgimento dei Presidenti delle regioni, testimoniano la determinazione e l'urgenza con cui l'EPRDF ha affrontato la necessità di formare una nuova classe di amministratori per le regionali.

---

[631] Cfr. S. Planel, "Du centralisme à l'éthno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie", *op. cit.*

[632] Cfr. Ethiopian Ministry of Finance and Economic Development, *Sustainable Development and Poverty Reduction Program*, op. cit.; Ethiopian Ministry of Capacity Building, *The issue of Good Governance in rural woreda and kebele*, op. cit.

[633] P. B. Henze, "A political success story", *op. cit*., p. 52

[634] Cfr. S. Vaughan, K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Life, op. cit*

Al tempo stesso, è la conferma di come l'appartenenza al partito e alla funzione pubblica rappresentino canali privilegiati di accesso a beni e risorse, secondo una delle pratiche tipiche della *gouvernamentalitè* del ventre[635]. L'accesso al College non avviene infatti per titoli come all'Università, ma attraverso una selezione effettuata dai governi regionali – che concedono anche borse di studio ai loro candidati - e previo superamento di un test di ammissione. Nelle gerarchie della pubblica amministrazione, il diploma del College viene inoltre equiparato a quello dell'Università, ma mentre per iscriversi a questa occorre aver frequentato quattordici anni di scuola, per accedere al primo ne sono sufficienti solo dodici[636].

La preponderante iscrizione di ex combattenti e membri dell'EPRDF, l'adozione della pratica della *gim gema* come strumento di valutazione, l'inserimento tra le materie e i piani di studio delle teorie e degli strumenti in voga nei programmi governativi, dalle nuove tecnologie al *business program reenginering*, hanno fatto guadagnare al College la nomea di "scuola di quadri del partito", per quanto non esista nessun legame ufficiale con l'EPRDF ed il personale accademico resti indipendente[637]. Specifici programmi vengono inoltre disegnati per i settori come la giustizia in cui, a seguito delle epurazioni dei funzionari fedeli al Derg, si verificano carenze di personale[638].

Con l'obiettivo di una riforma generale della pubblica amministrazione, durante il periodo di Transizione viene istituita la Civil Civil Service Reform Task Force, che concluderà i suoli lavori descrivendo la burocrazia in questi termini:

> concentrata su *input* e attività piuttosto che sul realizzare delle politiche per cui rappresenta un ostacolo più che un facilitatore; laddove esistono sistemi di management, questi sono obsoleti e incapaci di rispondere a un ambiente in costante evoluzione; la burocrazia è priva delle risorse necessarie, con una spesa tra le più basse al mondo e relativamente pochi funzionari; la cultura concede ai dirigenti scarsa spazio per gestire i loro ordini; il sistema è eccessivamente gerarchico e poco propenso alla delega; il personale è mal retribuito e privo di competenze; scoraggiato in quanto escluso dai processi di formazione ed aggiornamento; scarsamente preoccupato per il fatto che i comportamenti eticamente scorretti sono in aumento"[639].

Sulla base dei risultati della Task Force, un primo programma di riforma della funzione pubblica, concentrato principalmente a livello dei ministeri federali, (Civil Service Reforme Program) viene realizzato a partire dal 1997, con durata di quattro anni. Una

[635] Cfr. J-F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre, op. cit.*, in particolare pp. 99-114.
[636] Intervista, insegnante di diritto al Civil Service College, marzo 2008.
[637] Cfr. S. Vaughan, K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Life, op. cit.*
[638] Cfr K. Berhanu, *Decentralization and democratization in Ethiopia*, unpublished paper, 2007.
[639] S. Lister, *Implementing Sector Development Programmes in Ethiopia*, Report for DFID, World Bank and the Government of Ethiopia, Addis Ababa, 1988, p. 35.

seconda fase di riforme, estesa al livello regionale e locale, è stata invece inserita nel primo Programma nazionale di lotta alla povertà, (SDPRP, 2002), con l'obiettivo di creare un'amministrazione pubblica "in grado di aiutare a realizzare le politiche e i programmi del governo, capace di promuovere i principi del federalismo e della democrazia, servire con onestà i cittadini e rispondere ai rappresentanti eletti dal popolo"[640].

Un programma di riforma della pubblica amministrazione è contenuto anche nel secondo Programma nazionale di lotta alla povertà (PASDEP, 2005), all'interno dell'iniziativa nazionale per il *capacity building,* articolata anche nei programmi di sostegno al decentramento e nella riforma del settore della giustizia con cui il governo etiopico si propone di mettere in pratica il suo disegno di "trasformazione dello stato.

Tuttavia, come riconosciuto dallo stesso governo, si tratta di "un'agenda incompleta", i cui risultati fino ad ora sono stati modesti, soprattutto in termini di miglioramento dei servizi e cambiamenti nella cultura dei funzionari pubblici[641]. Questo tema è stato affrontato e ribadito nel vasto processo di autocritica e valutazione che l'EPRDF ha condotto per comprendere le ragioni della disaffezione nelle aree rurali del paese - le sue *constituencies* tradizionali - in occasione delle elezioni nazionali del 2005. Questo processo ha portato all'elaborazione e alla messa in pratica del "Good Governance Package"[642] che si propone anche come iniziativa di coordinamento dei programmi di riforma dei vari settori dell'amministrazione pubblica, attraverso il minimo comune denominatore del *business program reengineering*, una metodologia di riorganizzazione istituzionale mutuata dal settore privato.

Lungi dall'aver razionalizzato il sistema, il *business program reengineering* è stato invece percepito come l'ennesimo tentativo di normalizzare e punire la pubblica amministrazione[643]. I vari tentativi di riforma che si susseguono creando confusione e disorientamento, alimentano infatti tra i funzionari pubblici la sensazione del rischio continuo di epurazione o trasferimento e contribuiscono a rafforzare, per paura, il culto del sospetto e la deferenza nei confronti della gerarchia e dei superiori.

La burocrazia si rivela infatti una macchina di controllo e coercizione innanzitutto per chi lavora al suo interno. Tutti i funzionari, sia tecnici che politici, sono costantemente

---

[640] Federal Democratic Republic of Ethiopia, *Sustainable Development and Poverty Reduction Strategy Paper, op. cit.*

[641] Federal Democratic Republic of Ethiopia, *Public Sector Capacity Building Program. Project Implementation Manual*, Addis Abeba, 2004,p. 9.

[642] Cfr Ethiopian Ministry of Capacity Building, *The issue of good governance in rural woreda and kebele*, op. cit.

[643] Intervista, Tsegaye Regassa, Lecturer all'Ethiopian Civil Service College, 29.05.08

sottoposti allo scrutinio, al giudizio ed alle sanzioni dei livelli superiori. Le continue riforme della funzione pubblica, in omaggio ai principi dell'efficacia e della trasparenza dell'azione amministrativa, al monitoraggio e alla valutazione "orientata ai risultati" prevedono frequenti rapporti periodici da parte dei funzionari ai rispettivi capi ufficio, raccolti ad ogni livello amministrativo dagli uffici settoriali per il *capacity building* e quindi trasferiti a livelli gerarchici superiori. A ciò vanno aggiunte le sessioni mensili di *gim gema* attraverso cui priorità e direttive del partito vengono diffuse all'interno della pubblica amministrazione e chi non si uniforma ad esse, viene sanzionato, rimosso o trasferito. A questi strumenti e procedure ordinare, si affiancano poi interventi *ad hoc* per commissariare, punire e ripristinare il controllo nel caso di istituzioni locali che non si dimostrano efficaci nel loro ruolo di strumenti del dispotismo decentralizzato che "trasferisce nella pratica le direttive provenienti dall'alto e attutisce gli schok locali"[644]: si rendono colpevoli di far trapelare informazioni sensibili ai mass media in materia di emergenze umanitarie o si dimostrano inefficienti nel gestire l'ordine pubblico, che sia lo scontro tra comunità per la gestione o l'accesso a risorse naturali o una protesta studentesca[645].

Il risultato di queste pratiche è un elevato tasso di *turnover* tra i lavoratori dell'amministrazione pubblica, in tutti i settori e a vari livelli, secondo una pratica tipica dei regimi neopatrimoniali[646]. In uno dei rari studi sul tema, commissionato dall'Agenzia svedese per lo sviluppo internazionale (SIDA) e dalla Regione Amhara, emerge infatti che il *turnover* è particolarmente elevato tra i funzionari di nomina politica e i tecnici in possesso di un titolo di studio qualificato, mentre è decisamente più limitato tra il personale ausiliario che occupa i gradini inferiori della pubblica amministrazione[647].

Mentre nel caso dei tecnici qualificati il *turnover* è nella maggior parte dei casi dettato dalla volontà di migliorare le condizioni lavorative e quelle di vita, spostandosi dalle zone rurali verso i centri urbani e avanzando nella carriera, nel caso dei funzionari di nomina politica le cause principali di trasferimento sono legate a promozioni, dimissioni forzate, trasferimenti a seguito di sessioni di valutazione "politicamente motivata" o *gim gema*.

---

[644] Secondo la definizione di M. Mamdhani, *Citizen and subject, op. cit*., p. 60.
[645] Interviste a funzionari UNICEF e WFP, Addis Abeba, aprile 2008.
[646] Cfr M. Bratton, N. Van de Walle, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, Vol. 46, No. 4, luglio, 1994, pp. 453-489.
[647] Cfr. E. Poluha, M. Ayenew, A. Yimenu, A. Mulu, T. Atalay, *Causes for and Circumstances Surrounding the High Turn-Over and Shortage of Staff in Selected Woredas in the Amhara Region*, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Addis Ababa, dicembre 2007.

L'elevato *turnover*, viene percepito come uno dei principali problemi che affliggono la pubblica amministrazione etiope, sia da donatori e ong, le cui controparti locali ruotano ad una velocità tale da rendere difficile la programmazione e vanificare gli sforzi di formazione, sia dal governo, che lamenta la scarsa motivazione, qualità ed esperienza del personale della burocrazia, soprattutto nelle zone più remote del paese, tanto da definire il *turnover* come "il virus etiopico che, al pari dell'HIV-AIDS sta distruggendo il paese"[648]. Il paradosso di questa situazione è che il *turnover* viene considerato una dei principali problemi che mina l'efficacia delle iniziative a favore del *capacity building* dell'amministrazione locale. Ma in realtà si tratta del risultato anche dell'azione coercitiva e normalizzatrice condotta in seno alla burocrazia statale proprio in nome del *capacity building*[649].

Nonostante tutti se ne lamentino, il problema viene raramente affrontato, in quanto inserito nella rubrica delle questioni "politiche" di cui i tavoli tecnici di dialogo tra donatori e governo non hanno mandato e strumenti per occuparsi. Nei rari casi in cui il tema è affrontato in maniera esplicita, il margine di dialogo viene limitato agli aspetti tecnici della questione, per cui gli unici rimedi proposti riguardano possibili strumenti per incentivare i funzionari a lavorare nelle aree più remote e svantaggiate del paese.

All'interno di questa struttura gerarchica e coercitiva, una posizione particolarmente delicata è quella dei quadri o dei funzionari dell'amministrazione locale a livello di *kebele*. Questa posizione comporta infatti una delicata e sempre rischiosa opera di equilibrismo e bilanciamento, per obbedire da un lato alle istruzioni ed alle richieste dei livelli gerarchici superiori, senza tuttavia disattendere dall'altro le aspettative e le domande del tessuto sociale di riferimento: famiglia, amici e gruppi tradizionali di appartenenza, a sfondo sociale o religioso come gli *iddir*, *eucub*, etc[650]. Non a caso per evitare queste possibili commistioni all'interno di luoghi potenzialmente esplosivi e sovversivi come le scuole, la pratica degli uffici regionali dell'istruzione è quella di assegnare gli insegnanti, specialmente quelli più giovani, in sedi lavorative differenti dal loro luogo di origine[651].

---

[648] Secondo le parole del ministro dell'istruzione in occasione del discorso di apertura della Joint Review Mission del settore dell'istruzione (Note raccolte durante l'osservazione diretta partecipata, ottobre 2006).
[649] Questo paradosso è stato denunciato anche nel rapporto curato da B. Seboka, L. Yohannes and D. Watson, *Five Year Education Sector Capacity Development Strategic Plan.Main Report,* Addis Abeba, Novembre 2006. A causa di queste denunce il documento non è stato mai ufficialmente approvato dalle autorità etiopiche, pur continuando a circolare tra gli addetti ai lavori ed essere citato durante le loro attività, secondo le pratiche descritte nell'Introduzione e nel terzo capitolo.
[650] Cfr H. Aspen, "Models of Democracy - Perceptions of Power. Government and Peasantry in Ethiopia" *op. cit.*; C. Dom e M. Mussa, *Review of Implementation of the Decentralization Policy. A Sample Survey in Six Woredas of Amhara Region,* op. cit..
[651] Intervista, funzionario Ministero dell'Istruzione, Addis Abeba, aprile 2008.

Il risultato di questo clima intimidatorio sono l'estremo sospetto e cautela con cui ogni funzionario agisce, consegnando il sistema all'immobilità e all'inefficienza. La paura di essere contraddetti o colti in fallo, la costante oppressione dello sguardo gerarchico, spesso nascosto dietro il richiamo ad un rispetto pedissequo delle norme, paralizzano di fatto l'azione del sistema. L'approvazione di un progetto, l'aggiudicazione di un contratto, la concessione di un permesso: ogni atto viene compiuto soltanto quando il responsabile è sicuro di non esporsi ad eventuali ritorsioni per potenziali errori o mancato rispetto di interessi particolari ed equilibri di potere.

5. Una piramide clientelare alla "lotta contro la povertà"

Ambiguità e contraddizioni della relazione tra il partito e la pubblica amministrazione non sono determinate esclusivamente dalla volontà di controllo del primo nei confronti della popolazione. Esse derivano infatti anche dalla determinazione dell'EPRDF a gestire ed orientare l'utilizzo delle principali risorse del paese, dalla terra al credito, nella convinzione di sapere cosa occorra esattamente per il suo sviluppo, e quindi promuovere la legittimità del sistema in nome della lotta alla povertà e attraverso la fornitura dei servizi di base.

Questa volontà si traduce nella creazione attraverso i canali decentrati della pubblica amministrazione di una fitta rete di relazioni clientelari, riconducibili a due tipi di pratiche: da un lato quelle che si concretizzano in meccanismi di negoziazione, cooptazione ed assimilazione reciproca tra *l'élite* al potere a livello centrale e quelle regionali; dall'altro quelle utilizzate per asservire e controllare la popolazione attraverso la gestione delle risorse da parte delle strutture di governo locale. L'insieme di queste pratiche contribuisce alla strutturazione di un sistema piramidale che dal livello federale si estende fino al *kebele* e la cui chiave di volta è costituita dal partito al potere. Non si tratta tanto di una manifestazione dell'arretratezza o della primordialità della politica etiopica, quanto piuttosto di un sistema in cui si ritrovano diverse delle dimensioni che Simona Piattoni[652] attribuisce a varie società politiche. Le pratiche clientelari in Etiopia rappresentano al tempo stesso il suggello di rapporti di subordinazione tipici della società feudale, un vincolo di asservimento economico tipico delle società pre-moderne, un'arma per lo

[652] S. Piattoni, *Il Clientelismo. L'Italia in prospettiva comparata*, Roma, Carocci 2005, p. 16.

sfruttamento ma anche lo strumento di avanzamento sociale come nelle società moderne, ed una strategie di raccolta del consenso come nelle società post moderne.

La definizione di clientelismo intesa come "fenomeno sistematico di scambio di voti o sostegno in cambio di accesso e distribuzione delle risorse"[653], sottolineando l'enfasi sul cliente di cui si deve conquistare il consenso, descrive con efficacia la relazione tra l'*élite* federale e quelle regionali. La fedeltà delle seconde dalla prima, oltre che attraverso la struttura gerarchica dell'EPRDF ispirata al centralismo democratico ed alla gestione centrale delle risorse dello stato distribuite alle regioni attraverso i sussidi, descritte sopra, viene rafforzata da una serie di canali sulla carta indipendenti o semi-ufficiali ma riconducibili e controllati dal partito, così come attraverso trasferimenti fuori bilancio o allocazioni non trasparenti tra le regioni.

In particolare Paul Chaine identifica, con riferimento al TPLF, tre meccanismi di promozione delle relazioni clientelari[654]. Innanzitutto le strutture formalmente indipendenti ma di fatto controllate dal partito attraverso figure chiave inserite nei loro consigli d'amministrazione: le imprese private facenti parte del gruppo EFFORT, le *government oriented ngos* quali REST e TDA, le istituzioni di microfinanza controllate dai governi regionali, come Dedebit. Sulla scia dell'esperienza del Tigray, strutture analoghe sono state sviluppate anche nelle altre regioni dai partiti membri dell'EPRDF, con particolare successo soprattutto nella regione Amhara. In secondo luogo, le reti clientelari vengono alimentate attraverso la gestione e la distribuzione da parte del centro della rendita degli aiuti. Mentre i sussidi alle regioni vengono trasferiti secondo una formula trasparente e fondata su indicatori oggettivi e verificabili (per quanto manipolabili, come lasciano sospettare i ritardi e la parsimonia con cui sono stati pubblicati i dati dell'ultimo censimento), il governo centrale mantiene ampia discrezionalità nella gestione e distribuzione della rendita degli aiuti. In particolare delle risorse che i donatori destinano ai programmi nei settori che restano di competenza federale e che, non a caso, sono tra i più strategici: la sicurezza alimentare e le emergenze umanitarie, il *capacity building*, la prevenzione dell'HIV-AIDS, per citare quelli oggetto dei finanziamenti più generosi. Infine, i legami con le élites regionali vengono coltivati attraverso la distribuzione poco trasparente di beni e servizi prodotti o finanziati dal centro, ed in particolare le

[653] S. Piattoni, "Clientelism in historical and comparative perspective", *in* S. Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests and democratic representation. The European Experience in Historical and Comparative perspective*, Cambdridge University Press, Cambridge, 2001.
[654] P. Chaine, *Clientelism and Ethiopia's post 1991 decentralisation, op. cit.*

infrastrutture: la costruzione di una strada, di una centrale elettrica o il finanziamento di qualche investimento produttivo (fabbriche, progetti agricoli,…) rappresentano lo strumento con cui premiare la fedeltà delle clientele regionali e locali.

L'utilizzo strumentale dell'amministrazione locale da parte del partito nella sua relazione con la popolazione, viene colto con più efficacia dall'immagine del *patronage*, inteso come "l'esistenza di una classe privilegiata che, occupando posizioni di potere sociale e politico può dispensare favori alle classi sottomesse", in particolare attraverso il controllo delle assunzioni e delle promozioni nella pubblica amministrazione[655]. A prevalere, in questo caso è la richiesta di obbedienza e l'assenza di scelta da parte del cliente, di fatto obbligato ad entrare in relazione con il patrono, che conserva il controllo degli input fondamentali per la sua sopravvivenza: la terra, il credito, i fertilizzanti, le sementi, gli aiuti umanitari. Tutte queste risorse vengono infatti controllate, gestite e distribuite direttamente dagli enti locali, in particolare *woreda* e *kebele*, oppure attraverso le ramificazioni locali delle strutture affiliate al partito, come le agenzie di microfinanza, le cooperative di contadini, gli uffici e i progetti delle ong.

La gestione di tutte queste risorse si ispira ufficialmente ai principi di lotta alla povertà e agli ideali di equità sociale. Ad esempio, l'accesso alla terra viene dichiarato nella Costituzione (art. 40) un diritto fondamentale, la sua proprietà ribadita pubblica e la sua gestione affidata allo stato che la amministra in nome del popolo. La proprietà pubblica viene giustificata in base alla necessità di garantire a chiunque lo voglia la possibilità di dedicarsi all'agricoltura, che resta il settore al centro della strategia di lotta alla povertà del governo. Inoltre si sostiene che la proprietà privata della terra potrebbe incentivare molti contadini a venderla, con i conseguenti fenomeni di concentrazione dei terreni nelle mani di pochi proprietari e di inurbamento selvaggio e senza prospettive di sviluppo sostenibile[656].

Il funzionamento concreto della piramide clientelare può essere efficacemente descritto a partire dal settore della microfinanza, considerato strategico dal governo per lo sviluppo ma anche per la creazione del consenso, nelle zone rurali. Per mettere ordine in un settore sviluppatosi in maniera autonoma ed irregolare nella seconda metà degli anni ottanta, attraverso l'azione di alcune ong internazionali[657], il governo etiopico ha

[655] S. Piattoni, *Il Clientelismo. L'Italia in prospettiva comparata,* op. cit., p. 82.
[656] Cfr. D. Ramatho, *Searching for tenure security? The land system and new policy initiatives in Ethiopia*, Addis Abeba, Forum for Social Studies, 2004.
[657] I. Ayana, T. Tsegaye, E. Erena, *Governance and ownership structure of microfinance institutions in Ethiopia*, AEMFI, Occasional Paper N. 8, aprile 2003.

provveduto a regolarlo attraverso la Proclamation N. 40/1996. L'obiettivo ufficiale dell'intervento era quello di razionalizzare il settore e favorire la sua espansione per "offrire servizi finanziari ai poveri secondo modalità sostenibili ed orientate alla crescita", evitando al tempo stesso il coinvolgimento di attori non professionisti, ma soprattutto il proliferare di soggetti autonomi ed indipendenti[658].

Il risultato di questa operazione è stato la creazione di una delle reti di microfinanza più grandi del continente africano, con 1,5 milioni di clienti. E di promuovere il controllo di questo mercato da parte di cinque gradi istituzioni di microfinanza, (ACSI, DECSI, OCSSCO, ADSCI and OMO) controllate dai governi regionali (rispettivamente Amhara, Tigray, Oromia, Addis Abeba, SNNPR) operanti nei rispettivi territori, secondo una pratica unica nel continente africano[659]. Insieme queste istituzioni controllano l'80% del settore; le due istituzioni principali, ACSI e DECSI, da sole arrivano al 60%, confermandosi tra le più grandi del genere in tutta l'Africa. Il controllo di queste istituzioni avviene attraverso la proprietà delle quote del loro capitale, nonché tramite figure politiche chiave nominati all'interno dei loro consigli d'amministrazione. Ad esempio le quote di DESCI – più conosciuta con il nome rivoluzionario di Dedebit, in omaggio alla prima base del TPLF – sono controllate all'80% dal governo regionale del Tigray e per il restante 20% dalla ong REST, il cui direttore, Tekleweyn Assefa,ex-guerrigliero del TPLF di cui oggi è membro del *politburo*, è anche presidente di DICSI.

Accanto alle istituzioni affiliate ai governi, ne esistono anche di private – in tutte le regioni eccetto il Tigray - generalmente sostenute da ong o da donatori internazionali, ma con una presenza sul territorio ed un giro d'affari decisamente inferiore. Per loro risulta difficile competere con il sostegno offerto dal governo alle sue istituzioni, che si concretizza in continue iniezioni di capitale, agevolazioni per accedere ai prestiti bancari, e sostegno attraverso risorse strutture e personale della pubblica amministrazione.

A livello locale, il sostegno offerto dal governo alle istituzioni di microfinanza affiliate si concretizza spesso nella condivisione delle sedi, che vengono aperte direttamente all'interno degli uffici dell'amministrazione pubblica, nonché attraverso la partecipazione attiva di quadri e funzionari alla selezione dei clienti[660]. Le aree e i *kebele* di intervento delle istituzioni di microfinanza vengono individuate insieme ai funzionari della *woreda*

---

[658] J. Sebstad, *Ethiopia. Short Study on Microfinance*, Stoccolma, SIDA, 2003.
[659] German Technical Cooperation (GTZ), *Access to finance in Ethiopia*, Report in the Framework of the Engineering Capacity Building Project (ECBP) Addis Abeba, ottobre 2007.
[660] Intervista, Retta Gudisa, economista, Ufficio di Cooperazione dell'Ambasciata Italiana in Addis Abeba Addis Abeba, luglio 2008.

che, insieme a quelli di *kebele*, sono anche coinvolti attivamente nella selezioni dei beneficiari dei fondi, attraverso l'individuazione dei cittadini "credibili ed onesti" che rispondono ai criteri di reddito e soprattutto offrono sufficienti garanzie in termini di restituzione dei crediti[661].

I funzionari pubblici intervengono anche in caso di problemi o ritardi nella restituzione dei crediti, forzando i contadini a pagare, imponendo multe o in alcuni casi addirittura arresti[662].

Pressioni analoghe nella scelta dei beneficiari vengono esercitate anche nei confronti delle organizzazioni private. Come conferma il direttore di una di esse:

> "Anche noi riceviamo pressioni per includere o escludere alcune persone. Se lavori con i poveri o i contadini, di sicuro qualche funzionario vorrà interferire. La microfinanza in Etiopia è uno spazio altamente politicizzato per via dei suoi legami con le questioni dello sviluppo e perché il governo non vuole perdere il controllo delle aree rurali. In effetti il solo fornitore di servizi che i contadini conoscono è lo stato. I nostri stessi dipendenti vengono sovente scambiati per funzionari pubblici. Così, pur avendo una licenza regolare che è sufficiente per lavorare nella regione, ogni volta che andiamo sul terreno ci facciamo fare una lettera di gradimento da parte delle autorità regionali. Altrimenti è estremamente difficile lavorare. Le autorità locali vogliono interferire, ascoltare cosa diciamo nelle riunioni, verificare a chi diamo i soldi"[663].

Le organizzazioni di microfinanza affiliate al governo sono anche utilizzate per promuovere le priorità politiche in materia di sviluppo e le iniziative speciali a favore di contadini, giovani, donne. Tuttavia il sostegno e le pressioni esercitate dal governo possono rivelarsi anche controproducenti per il funzionamento di queste istituzioni. La spinta ad aprire costantemente nuove sedi, a concedere prestiti a tassi agevolati e comunque fissati arbitrariamente dalle autorità politiche, spesso al di sotto di quelli di mercato, a dilazionare i termini di pagamento, o ancora ad occuparsi della distribuzione di fertilizzanti e sementi: le pressioni esercitate dalle autorità politiche mettono a dura prova le capacità gestionali e la sostenibilità economica di queste istituzioni, che necessitano di continui innesti di capitale per non fallire. Come sintetizzato da un concorrente privato,

> "essere sostenuti dal governo non sempre è un vantaggio: quando vogliono, arrivano e violentano la tua istituzione. Se lo facessero con noi, qualcuno ci ascolterebbe e protesterebbe. Ma quando lo fanno alle loro stesse persone, nessuno può lamentarsi. In pochi lo sapranno e ci crederanno, perché tutto viene fatto in segreto"[664].

---

[661] Intervista, Kalifa Abdula, ex vicedirettore generale dell'istituzione di microfinanza OSSCO, luglio 2008

[662] Intervista, Retta Guisa; cfr. anche A. Pankhurst, *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Final main report,* op. cit.

[663] Intervista, direttore istituzione di microfinanza indipendente, Addis Abeba, giugno 2008.

[664] Ibid.

Le reti clientelari organizzate dall'EPRDF e fondate su una gestione pressoché monopolistica delle risorse raramente sfidata da attori indipendenti, si traducono sul terreno in un sistema di *patronage* inefficiente, che non riesce a fornire servizi adeguati ai clienti e acquisire così una piena legittimità. L'emergere di altri patroni - ong, partiti di opposizione, gruppi religiosi – per quanto al momento soltanto potenziali, più che la ricerca di una maggior efficacia delle pratiche clientelari, sembra per ora aver ispirato una chiusura autoritaria, che tuttavia viene sfidata anche dall'interno.

6. La continua ridefinizione del patto clientelare

Gli studi sulle pratiche coercitive e clientelari in cui si concretizza il decentramento amministrativo tendono a presentarlo come un sistema di controllo onniveggente e di dominio monolitico e unilaterale da parte dell'élite centrale, finendo per riproporre la staticità delle analisi istituzionali in materia di federalismo etnico. Nella realtà si tratta invece di un esperimento fluido, in continua rinegoziazione a livello federale così come locale**,** percorso da spaccature al suo interno alimentate dalle agende dei notabili regionali e locali e dagli inevitabili limiti dell'efficacia di qualsiasi fronte all'indipendenza e all'inerzia della società.

Come osserva Donald Levine, fin dall'epoca imperiale, le pratiche clientelari che caratterizzavano le relazioni tra governanti e governati sono state infatti contraddistinte, a tutti i livelli, da un notevole carica di insicurezza e ambiguità. Se, da un lato, il signore poteva facilmente scaricare il cliente, dall'altro questo conservava comunque la prerogativa di criticarlo attraverso la formula indiretta di versificazione "della cera e dell'oro", camuffando il contenuto delle sue lamentele, l'oro, attraverso il ricorso ad immagini figurate, la cera[665]. Anche se occorre ricordare, come fa Eva Poluha, che sebbene una certa dose di criticismo fosse tollerata, il cliente non possedeva concreti strumenti di rivalsa nei casi in cui il signore decideva di scartarlo: il diritto di nomina e destituzione rimaneva saldamente nelle mani di quest'ultimo[666].

Una dialettica altrettanto ambigua e vivace, così come i conseguente fenomeni di inerzia e resistenza, si ripropongono nel quadro delle iniziative di decentramento e nelle relazioni tra governo e società dettate da un lato dal tentativo della classe dirigente

[665] Cfr. D. Levine, *Greater Ethiopia. The Evolution of a multiethnic society, op. cit.*
[666] Cfr. E. Poluha, *The power of continuity, op. cit.*

dell'EPRDF di cooptare o neutralizzare le potenziali contro *élites* locali e dall'altra dai fenomeni di resistenza ed inerzia della società a questo progetto di *encadrement*.

Un primo esempio del funzionamento di questo sistema di perenne rinegoziazione e dell'insicurezza che ne deriva è offerto dalle pratiche di continua ridefinizione dei confini, dello status e delle competenze dei vari livelli della struttura amministrativa, attorno a cui statale etiopica regna una notevole incertezza ed ambiguità. Ne è esempio lampante il fatto che, a distanza di più di dieci anni dall'adozione della nuovo assetto federale, ancora non sia stata prodotta una mappa ufficiale che riproduca le nuove suddivisioni amministrative e i loro confini.

La continua ridefinizione delle unità politiche ed amministrative rappresenta una costante della storia del paese[667], che ha trovato nuovi spazi e forme di espressione nel contesto dell'attuale sistema federale. Con l'obiettivo di consolidarne la struttura – come descritto nel terzo capitolo – l'EPRDF promuove infatti una vasta serie di tentativi di formazione, cooptazione o controllo di *élites* politiche locali, che finiscono per generare una pluralità di rivendicazioni territoriali. Nessuna di esse riuscirà tuttavia ad assumere la forma più eclatante della secessione attraverso referendum popolare, nonostante questa possibilità sia ufficialmente contemplata dalla Costituzione. L'unico tentativo di procedere in questa direzione si verifica nella regione Somali nel 1996, ma viene bloccato sul nascere dall'immediata rimozione da parte del governo centrale dei leader dell'ONLF che avevano avanzato la proposta[668]. Soprattutto nella seconda metà degli anni novanta, l'EPRDF si dimostra infatti particolarmente preoccupato dalle rivendicazioni di autonomia e ridefinizione dei confini territoriali, scatenate, in particolare nelle regioni meridionali del paese, dal riconoscimento ufficiale del diritto all'autodeterminazione[669].

Così, invocando ragioni legate alla promozione delle politiche nazionali di sviluppo, alla necessità di una maggior efficienza amministrativa, ma anche deplorando "lo scarso livello di istruzione e di maturità politica delle elites locali"[670], l'EPRDF avvia un processo di semplificazione e consolidamento delle numerose unità politiche e territoriali proliferate in nome del principio di autodeterminazione. L'arbitrarietà di questo processo, e la

---

[667] D. Gamachu, "A Nation in Perpetual Transition: the politics of changes in administrative divisions and subdivisions in Ethiopia", in H. G. Marcus (ed.), *New Trends in Ethiopian Studies. Papers of the 12th International Conference of Ethiopian Studies*, The Red Sea Press, 1994.

[668] T. Hagmann, "Challenges of decentralisation in Ethiopia's Somali region", *Review of African Political Economy*, Vol. 32, n. 103, 2005,

[669] Cfr. S. Vaughan, "Responses to Ethnic Federalism in Ethiopia's Southern Region", in D. Turton (ed), *Ethnic federalism: The Ethiopian experience in comparative perspective, op. cit.*

[670] Intervista a Bitew Belai, ex direttore del Ufficio per gli affair regionali del Gabinetto del Primo Ministro, fuoriuscito dal partito nel 2001, Addis Abeba, 10 giugno 2008.

conseguente opposizione che esso genera a livello locale, è ben testimoniato dal tentativo dell'EPRDF di incitare i suoi alleati nella zona del Nord Omo a federarsi in un unico soggetto che raggruppi le popolazioni Wolaita, Gamo, Gofa e Daoro. L'invito è accompagnato dall'imposizione dall'alto di una riforma che sintetizza le differenze linguistiche di questi gruppi nell'esperanto "WoGaGoDa", riconosciuto come nuova lingua ufficiale dall'amministrazione regionale, ma rifiutato a livello locale dalle popolazioni direttamente coinvolte che riusciranno alla fine a far abbandonare il progetto e ad ottenere per ciascuna una zona autonoma[671]. Dal 2001 in poi il governo centrale sembra aver ridimensionato la sua volontà di controllare e limitare i processi di ridefinizione territoriale a livello locale, tollerando ad esempio, senza manifestare l'intenzione di interfere, il referendum con cui la popolazione dei Silte decide di separarsi da quella Guraghe ed organizzarsi separatamente in una zona autonoma[672].

L'avvio del DLPD, che concretizza l'autonomia di programmazione e bilancio delle *woreda* con il trasferimento dei *block grant* dal livello regionale direttamente nelle loro casse, stimola inoltre una nuova fase di ricomposizione territoriale nelle principali regioni del paese, soprattutto a livello di *woreda* o *kebele*[673]. Negli ultimi anni, i governi regionali si sono cimentati in un'opera continua di scomposizione e istituzione di nuove *woreda*. Questi processi non avvengono tanto sulla base di rivendicazioni etniche ed identitarie, quanto piuttosto in omaggio ai principi di efficienza amministrativa e *good governance*. La creazione di una nuova *woreda* viene infatti presentata come l'opportunità per la popolazione di partecipare in maniera più attiva alla gestione di un bilancio e di usufruire di servizi amministrativi più vicini, riducendo notevolmente il tempo degli spostamenti per recarsi a scuola o ottenere una certificato dalla burocrazia. Nella pratica, permette di accedere in maniera più diretta ai programmi di aiuto allo sviluppo, beneficiando ad esempio dell'apertura di una nuova filiale locale dell'istituzione di microcredito regionale[674]. D'altra parte, l'avvicinamento dell'amministrazione pubblica alla popolazione, facilita il controllo della prima sulla seconda. Così, il fatto che la scomposizione e la ricomposizione territoriale, soprattutto nella regione Oromia, si sia intensificata all'indomani delle elezioni del 2005, è stato interpretato dalla popolazione e da diversi

[671] Cfr S. Vaughan, "Identité ethnique et fédérealisme en Ethiopie du Sud, *op. cit*.
[672] Cfr. L. Smith, "Voting for an ethnic identity : procedural and institutional responses to ethnic conflict in Ethiopia", *Journal of Modern African Studies*, n. 45, 4, 2007, pp. 565–594.
[673] Cfr. S. Planel, "Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie", *op. cit*
[674] Intervista, funzionari federali e regionali degli uffici del Ministero del Capacity Building, aprile-giungo 2008; osservazione personale sul terreno nella regione Oromia, agosto e dicembre 2006, ottobre 2007.

osservatori come il tentativo del governo di neutralizzare i collegi elettorali in cui aveva vinto l'opposizione, e punire le *élites* locali che avrebbero dovuto invece presidiarli per conto dell'EPRDF[675].

Nell'incertezza di questo processo di continua ridefinizione territoriale, assume una valenza particolarmente simbolica – ma non priva di risvolti economici e fiscali – lo status delle principali città del paese. Addis Abeba, che ne è la capitale federale, continua ad essere anche la sede del governo regionale dell'Oromia, nonostante siano ormai pronta da anni la nuova ed imponente sede di Nazareth. In palio, oltre al prestigio[676], c'è anche il controllo delle entrate fiscali del principale centro economico del paese, che nel 2005, all'indomani della conquista del municipio da parte dell'opposizione, sono passate sotto la diretta competenza del livello federale. Analogamente, lo statuto della seconda città del paese, Dire Dawa, ha per lungo tempo oscillato tra quello di distretto autonomo, capitale della regione Somali o semplice città della regione Oromia. Un'incertezza alimentata, come dimostra Thomas Osmond, dall'utilizzo strumentale della questione etnica da parte del governo federale per tenere sotto scacco due regioni, Oromia e Somali, percepite come tradizionalmente ostili al centro[677].

Un secondo esempio di dialettica e rinegoziazione osservabile tra gli interstizi della struttura autoritaria e centralizzata del potere è quello relativo ai processi di distribuzione e spartizione delle risorse fiscali e di quelle derivanti dalla rendita degli aiuti tra il livello federale e quello regionale.

Il processo di definizione e continua revisione della formula con cui vengono determinati i trasferimenti dal livello federale a quello regionale, che rappresentano la parte più consistente, fino al 90%, delle risorse a disposizione delle regioni[678], è rivelatore della dialettica e dei delicati equilibri che esistono all'interno della struttura dell'EPRDF, contribuendo a sfumare la visione di un'organizzazione monolitica e dominata dal TPLF. La definizione della formula per i trasferimenti alle regioni è di competenza della House of

---

[675] Interviste, regione Oromia, agosto 2006 e Addis Abeba, ottobre 2007.

[676] Come risultato dei delicati equilibri e delle negoziazioni interne alla coalizione dell'EPRDF, e a conferma di quanto una parte della classe dirigente Oromo sia riluttante a mollare la presa su Addis Abeba, in seguito alle elezioni amministrative di aprile 2008, è stato nominato sindaco di Addis Kuma Demeksa, leader storico dell'Oromo People Democratic Organization di cui è stato fondatore e presidente.

[677] Cfr. T. Osmond, "Jeux de pouvoir et référents identitaires. Quel statut institutionnel pour Dire Dawa?", *Politique Africaine*, N. 99, ottobre 2005, pp. 63-82.

[678] Cfr E. J. Keller, "Ethnic Federalism, Fiscal Reform, development and Democracy in Ethiopia", *African Journal of Political Science*, Vol. 7, No. 1, 2002.
Development and Democracy in Ethiopia

Federation, la seconda camera dello stato, in cui siedono formalmente i rappresentati di nazioni, nazionalità e popoli che compongono il paese, e che possono essere eletti direttamente dalla popolazione o nominati dai consigli regionali. Di fatto è la seconda opzione ad essere utilizzata[679], così che tutti i membri finiscono per essere esponenti del partito che ricoprono anche altre cariche a livello regionale o federale[680]. La House of Federation si configura quindi come spazio privilegiato per la negoziazione tra le varie *èlites* regionali all'interno del partito, e anche in virtù di questo ruolo, i suoi stessi membri insistano perché vengano aumentate le sue sessioni annuali, al momento limitate a due[681].

Negli ultimi anni, la negoziazione in merito alla nuova formula per allocare le risorse alle regioni è stata portata avanti sulla base degli interessi regionali più che della linea di partito. L'elaborazione della formula si è rivelata infatti sin dall'inizio fonte di negoziazione e tensioni, soprattutto tra regioni grandi e piccole, in merito alla scelta dei criteri e al peso da assegnare loro: questi includono infatti variabili come popolazione, livello di sviluppo, capacità effettive di spesa e raccolta fiscale. Per diversi anni questi parametri sono stati costantemente rivisti e aggiornati, sintomo di una continua negoziazione e di una vivace dialettica con il Ministero delle Finanze e dello Sviluppo Economico (MoFED), che offre un contributo "tecnico" al processo. L'ultima fase di rinegoziazione è stata particolarmente complessa e ha portato prima al rigetto della formula proposta dal MoFED e quindi alla dura opposizione da parte di un'insolita alleanza di regioni piccole (Gambella, Afar, Benishangul-Gumuz) con una regione media (Somali), che, sebbene avvantaggiata dalla proposta sul tavolo, ha preferito allinearsi alle altre regioni cosiddette "emergenti", i cui partiti sono alleati, ma non ufficialmente membri dell'EPRDF[682].

7. Società "civile", "civilizzata" e "tradizionale"

L'analisi delle iniziative di promozione della *good governance* attraverso il decentramento amministrativo offre infine uno spunto per riflettere sui limiti e le incomprensioni dei tentativi di cooptazione e creazione del consenso attraverso la mobilitazione della cosiddetta società civile. Sia il programma PBS che il "Good

[679] Cfr A. Fisseha, *Ethnic federalism and the accomodation of diversity, op. cit.,* p. 51.
[680] Intervista, Petra Zimmerman, Advisor dello Speaker della House of Federation, giungo 2008.
[681] Intervista, Intervista Daniel Degefe, presidente del Comitato per gli affari economici della House of Federation, 17 luglio 2008.
[682] Intervista Daniel Degefe, presidente del Comitato per gli affari economici della House of Federation, 17 luglio 2008.

Governance Package" disegnato dal governo prevedono infatti l'attivo coinvolgimento della società civile allo scopo di favorire la partecipazione popolare e migliorare *l'accountability* della pubblica amministrazione. Entrambi i casi sono esemplari della notevole ambiguità di definizioni, ruoli e prerogative che vengono assegnate alle organizzazioni della società civile sia dal governo che dai donatori, e di come le organizzazioni che essi identificano come rappresentative della società si rivelano nei fatti estranee ai canali ed alle realtà che regolano il quotidiano della società e la sua interazione con lo stato.

Una delle quattro componenti del programma PBS prevede la costituzione di un fondo per promuovere progetti pilota per migliorare l'*accountability* delle amministrazioni locali attraverso il coinvolgimento di organizzazioni della società civile. Di fatto questi progetti sono stati avviati con due anni di ritardo rispetto al resto delle attività, a causa del laborioso negoziato tra donatori e governo in merito alla composizione del "Civil Society Steering Committee" che avrebbe dovuto selezionare i progetti, e che nei fatti ha poi dimostrato "un debole legame con la società civile ed i cittadini a livello regionale e locale"[683], in particolare nelle aree rurali, finendo per privilegiare l'interazione con le ong attive a livello nazionale e selezionare solo progetti nelle zone urbane delle quattro principali regioni[684].

Questa componente del programma PBS rivela, fin nella formulazione del suo obiettivo - "rafforzare la voce dei cittadini e migliorare *l'accountability* dei fornitori di servizi pubblici ai cittadini"[685] – una lettura estremamente semplificatrice della realtà sul terreno. Come ricordato sopra, i bilanci delle *woreda* bastano appena a coprire i costi ricorrenti della pubblica amministrazione, per cui la fornitura e l'espansione dei servizi avviene con il contributo diretto delle comunità locali stesse o attraverso l'intervento di ong. I progetti di *accountability* si sono invece limitati al monitoraggio del bilancio delle *woreda*, in cui tuttavia non compare il grosso delle risorse destinate agli investimenti in conto capitale per infrastrutture ed attività sociali. Le ong che hanno coordinato queste iniziative pilota si sono confermate così semplici "fornitori di un servizio di *accountability*" [686] per soddisfare il pudore dei donatori e legittimare l'azione della pubblica

[683] B. Jones, R. Bladon, *Lessons to be learnt from the Protecting Basic Services Instrument*, (unpublished document), Addis Ababa, marzo 2008.
[684] A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report*, Protecting Basic Services Project, PBS II Preparation Studies, Addis Abeba, 2008.
[685] World Bank, *Protection of Basic Services. Project Information Document*, Report n. AB2146, 2006.
686 J. Hearn, "The 'uses and abuses' of civil society in Africa", *Review of African Political Economy*, 28:87, pp. 43 – 53, 2001.

amministrazione locale.

Nonostante ciò delinei per le ong un ruolo di legittimazione, più che di critica, dell'operato del governo, attraverso un sostegno al miglioramento dei processi per la fornitura di servizi[687], la formula proposta dal PBS ha contribuito a solleticare la tradizionale diffidenza del governo nei confronti delle ong, considerate organizzazioni prive di rappresentatività sociale e condizionate da finanziamenti ed agende straniere, come già sottolineato nel terzo capitolo. Di conseguenza, nella visione della *good governance* promossa dal governo, le organizzazioni legittimate a rappresentare la società civile sono solo quelle della "società civilizzata"[688], ovvero inquadrata, indottrinata e organizzata nelle *mass associations*, destinate alla promozione di attività di sviluppo a favore di specifici gruppi sociali (donne, giovani, contadini). Queste organizzazioni sono le sole considerate genuinamente rappresentative e quindi autorizzate a godere del "privilegio della cittadinanza"[689]. I loro rappresentanti sono espressamente invitati a partecipare, ancorché solo con diritto di tribuna, alle assemblee locali di *woreda* e *kebele*. L'appartenenza ad una di esse è inoltre requisito indispensabile per accedere alle poche risorse messe a disposizione dal governo: credito per gruppi di giovani senza terra, fertilizzanti e sementi per cooperative di contadini, corsi di formazione per l'avviamento di piccole attività commerciali a favore delle donne.

Benché questi gruppi siano formalmente indipendenti, il fatto che essi vengano organizzati e mobilitati dagli uffici governativi, ed in particolare dal "People Organisation Department" dell'amministrazione regionale, contribuisce ad alimentare la percezione di organizzazioni controllate dall'alto e orientate da interessi politici[690]. Al tempo stesso vengono giudicate poco efficienti dagli stessi quadri di partito. Non a caso negli ultimi anni l'EPRDF ha deciso di procedere alla creazione di nuove strutture, le "Women leagues" e le "Youth Leagues", direttamente affiliate al partito, con l'obiettivo di rafforzare la militanza tra la sua base[691].

Una partecipazione spontanea e convinta da parte della popolazione si registra così

---

[687] Confermando anche in questo settore una certa continuità con il Derg, sotto il cui regime le ong hanno partecipato anche ai programmi più controversi come quelli del *resettlement*. Cfr. Paolo Dieci, Claudio Viezzoli (eds.), *Resettlement and rural development in Ethiopia. Social and economic research, training and technical assistance in the Beles Valley*, Franco Angeli, Milano, 1992.
[688] Cfr. M. Mamdhani, *Citizen and Subject, op. cit.,* p. 17
[689] Ibid. p. 17.
[690] A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report,* op. cit. p. 48.
[691] Intervista, Solomon Inquai, già coordinatore europeo di REST e poi primo speaker del Tigray Regional Council, Mekele, 02.07.08; Roman, Head of Women Affairs Regional Bureau of Tigray, Mekele, 03.07.08

non tanto nelle strutture proposte da donatori e governo etiopico, quanto piuttosto all'interno delle istituzioni semi-formali o informali che si occupano della gestione quotidiana della cosa pubblica a livello locale (comitati di genitori e insegnanti, corti sociali, associazioni socio-religiose come gli *iddhir* e i *mahaber*), in stretta collaborazione con le strutture del *kebele*[692]. Queste istituzioni giocano infatti un ruolo cruciale di cerniera tra l'amministrazione pubblica e le comunità locali, partecipando alla raccolta di fondi per le infrastrutture sociali e monitorando la loro realizzazione, e rappresentando un "punto d'ingresso" con cui le istituzioni formali, governative e non, entrano in contatto e scambiano informazioni con la popolazione. Queste funzioni vengono favorite dal sovrapporsi dell'appartenenza di numerosi membri tra differenti istituzioni, nel settore formale e in quello informale o semi-formale. Così, ad esempio, il responsabile del comitato genitori-insegnanti per la gestione della scuola del villaggio viene scelto quando possibile, tra le persone che ricoprono anche ruoli all'interno dell'amministrazione di *kebele* o *woreda*, non solo per deferenza nei confronti dell'autorità, ma soprattutto per approfittare di un canale diretto di comunicazione e negoziazione con l'amministrazione pubblica[693].

Un discorso analogo vale per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia. Il "Good Governance Package" del governo prevede infatti la razionalizzazione del sistema delle corti sociali che operano a livello di *kebele*, da un lato attraverso la formazione suoi membri e, dall'altro, con una riforma che trasferisce le questioni più complesse – in particolare quelle in merito ai conflitti sull'uso della terra – alle corti delle *woreda*. Nelle regioni in cui la riforma è stata introdotta, Amhara e Oromia, ciò ha comportato per la popolazione un aumento dei costi in termini di tasse e spostamenti, nonché un sovraccarico per le già deboli corti delle woreda[694]. Nel tentativo di ovviare a questo disagio, la popolazione si è rivolta alle istituzioni tradizionali per la risoluzione dei conflitti: i consigli degli anziani conosciuti come *shimagile* nelle regioni Amhara e Tigray e *Jarsa biyya* in Oromia, attraverso i quali viene giudicato il 90% delle dispute[695]. Anche in questo caso, tracciare una netta demarcazione tra amministrazione pubblica e società civile risulta

[692] A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report,* op. cit.
[693] Osservazione personale e interviste a membri di comitati genitori-insegnanti in occasione della Joint Review Mission del Programma nazionale di sviluppo del settore educativo (regione Oromia, ottobre 2006; regione Tigray, novembre 2007).
[694] A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report,* op. cit.
[695] A. Pankhurst, Getachew Assefa (eds.), *Ethiopia at a Justice Crossroads. The Challenge of Customary Dispute Resolution*, Centre Français des Etudes Ethiopiennes, Addis Ababa, 2008.

particolarmente complesso - se non addirittura impossibile - dal momento che si tratta di istituzioni che si occupano principalmente delle dispute minori, rinviando alle strutture ufficiali i casi più complessi. Ma, contemporaneamente, queste istituzioni informali svolgono un ruolo prezioso e decisivo nell'eseguire e far rispettare le sentenze del sistema ufficiale. Nonostante l'appellativo di "tradizionali", si tratta infatti nella realtà di sistemi che si rivelano estremamente flessibili nell'interpretare la loro collaborazione con le istituzioni formali e nel rielaborare le loro procedure alla luce delle influenze della giurisprudenza ufficiale, del sapere religioso o della diffusione dell'economia basata sulla moneta[696].

8. Il paradigma dell'insicurezza

L'istituzione di un sistema decentralizzato costituisce in realtà soltanto una "ritirata apparente"[697] nei confronti della società rispetto al progetto di *encadrement* del Derg. Nella pratica si pone in continuità con la volontà di incorporare e controllare le varie periferie del paese tipiche dei regimi precedenti. Una continuità che si materializza nella struttura della pubblica amministrazione locale – *woreda* e *kebele* - che la popolazione continua a percepire come emanazione di un potere lontano e fondante la sua legittimità su un progetto messianico e imperscrutabile, ispirato dalla leggenda solomonica in epoca imperiale, dal socialismo di stampo sovietico durante il Derg, e oggi dal discorso sulla lotta alla povertà e la *good governance*[698].

Attraverso il centralismo democratico che ispira l'organizzazione dell'EPRDF e del patto clientelare che vincola le *élites* regionali e locali a quella nazionale, viene così istituito una sistema di *indirect rule*, influenzato dall'esperienza rivoluzionaria e accomodato per risultare in sintonia con il discorso ufficiale dei donatori. Ciò si concretizza in una modalità di governo che ricalca il "dispotismo decentralizzato" dell'amministrazione coloniale, in cui i partiti etnici membri della coalizione dell'EPRDF giocano il ruolo di moderne *native authorities*[699]. Invece di stimolare il pluralismo come avviene in altre realtà

696 Ibid, pp. 62-64.
697 Cfr. D. Donham, "The promise of 1991. Reshaping the Future and the Past", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, *op. cit.*
698 Cfr. H. Aspen "Models of Democracy - Perceptions of Power. Government and Peasantry in Ethiopia", ", in B. Zewde and S. Pausewang (eds.), *Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, op. cit.
699 M. Mamdani, *Citizen & Subject: Contemporary Africa & the Legacy of Late colonialism*, op. cit., p. 53.

africane[700], il decentramento in Etiopia finisce quindi per mettergli un freno, proponendo l'estensione dell'esperienza del Tigray rivoluzionario alle altre regioni, e imponendo le direttive della sua classe dirigente.

Tuttavia i limiti della replicabilità di questo modello in altre regioni del paese che la cui traiettoria non transita per l'esperienza di una rivoluzione popolare come quella del Tigray[701], vengono amplificati dalla continuità della struttura della pubblica amministrazione con i regimi precedenti, dalla continua rinegoziazione di cui è oggetto il patto clientelare tra l'élite nazionale e quelle locali, e dalla scarsa efficacia della gestione clientelare delle risorse e dall'inerzia della società civile.

L'azione simultanea di questi fenomeni erode la legittimità del potere dell'EPRDF, indebolendone il consenso presso la popolazione, come dimostrato in occasione delle elezioni nazionali del 2005. A questa "crisi di legittimità", il governo ha reagito innalzando il vessillo della *good governance* attraverso il decentramento amministrativo, in parte per recuperare credito e legittimità nei confronti della comunità internazionale, ma soprattutto con l'obiettivo di riguadagnare consenso e controllo della popolazione. L'ambiguità di questo disegno è sintomatica di come la modalità di governo dell'Etiopia contemporanea possa essere efficacemente riassunta nella formula del "paradigma dell'insicurezza".

L'insicurezza regna innanzitutto all'interno della classe dirigente e interroga l'EPRDF in merito al reale consenso del suo governo presso la popolazione ed in particolare quelle che, fino al tonfo elettorale del 2005, considerava le sue *constituencies* tradizionali: i giovani e le masse contadine. L'allargamento della base del partito attraverso la campagna di reclutamento condotta negli ultimi anni amplifica queste preoccupazioni, in considerazione dell'opportunismo di molte adesioni e dell'ambiguità insita nelle relazioni della popolazione rurale con l'autorità ufficiale, di fronte alla quale "si inchina rispettosamente e scoreggia silenziosamente", come recita un proverbio etiopico.

Il timore dell'accerchiamento e della defezione maturato negli anni della lotta armata alimenta inoltre il culto del sospetto che secondo molti osservatori caratterizza la "cultura politica etiopica". L'azione congiunta di queste percezioni obbliga l'*élite* termidoriana ad un dispendioso lavoro di coercizione e controllo, che diventa la principale occupazione della pubblica amministrazione a scapito degli investimenti nei servizi e nello sviluppo. Di conseguenza, l'insicurezza investe anche il funzionamento interno della burocrazia, i cui membri sono sottoposti ad un'azione di costante indottrinamento, monitoraggio e sanzione,

[700] E. Le Bris, T. Paulai, "Introduction thématique. Décentralisation et développements", op. cit., p. 23.
[701] J. Young, *Regionalism and democracy in Ethiopia*, op. cit., p. 196.

giustificati in nome del *capacity building* e delle riforme per favorire *l'accountability* della pubblica amministrazione, ma che si traducono di fatto in un altissimo livello di *turnover* tra il personale, che limita pesantemente l'efficacia della macchina stessa.

L'insieme di queste pratiche scarica infine l'insicurezza sul vissuto quotidiano delle persone. Le tecniche di controllo e coercizione con cui viene inquadrata la popolazione, il carattere gerarchico con cui è impostata la pubblica amministrazione, l'impenetrabilità e l'arbitrarietà della burocrazia rendono lo stato di diritto estremamente aleatorio. La gestione clientelare delle risorse – terra, credito e aiuti – contribuisce a frenare il potenziale di sviluppo del paese ed aumentare l'incertezza delle possibilità di sopravvivenza della popolazione, ed in particolare di quel dieci per cento che viene ormai considerato cronicamente *food insecure*.

La spirale dell'insicurezza finisce così per avvitarsi ulteriormente sulla già debole legittimità del governo, percepito sempre più come indifferente alle domande della popolazione e concentrato esclusivamente sulla difesa ed il mantenimento del potere.

CONCLUSIONE: GOVERNARE L'INSICUREZZA

We shall not cease from exploration
And the end of al our exploring
Will be to arrive where we started
And know the place fo the first time.
(T.S. Eliot, Four Quartets, 1943)

A distanza di quasi vent'anni dalla sua conclusione, la lotta di liberazione armata condotta contro il regime del Derg continua ad essere al centro dell'immaginario e delle pratiche politiche dell'EPRDF, secondo cui "la vittoria del nostro popolo contro il totalitarismo preannuncia una vittoria analoga nella lotta contro povertà ed arretratezza"[702]. Prendendo atto della centralità del mito rivoluzionario e dell'originalità della sua rielaborazione all'epoca della globalizzazione neoliberale, l'applicazione del paradigma termidoriano al caso dell'Etiopia sembra offrire alcuni elementi aggiuntivi alla comprensione delle dinamiche politiche che interessano il paese, ispirando al tempo stesso nuovi interrogativi per la ricerca. In particolare, suggerendo l'ossimoro di una "restaurazione autoritaria attraverso la *good governance*" permette di evidenziare i limiti e le ambiguità delle modalità di governo adottate dall'EPRDF e l'insicurezza strutturale che ne deriva.

1. L'incontro di tre repertori politici e culturali

Lungi dal rappresentare l'ennesima manifestazione della "cultura politica etiopica", le modalità di governo dell'Etiopia contemporanea – ultimamente sempre più autoritarie[703] - sono il frutto dell'interazione e della sintesi di tre repertori politici e culturali[704]. Innanzitutto quello "rivoluzionario" sviluppato dal TPLF alla luce del bagaglio ideologico marxista-leninista e maoista, delle rivendicazioni autonomiste della popolazione tigrina e

[702] "Organizational Message of EPRDF over May 28", *The Ethiopian Herald*, mercoledì 28 maggio 2008
703 L'amara conferma della china autoritaria lungo cui sta scivolando l'Etiopia è offerta dalla nuova incarcerazione, con condanna all'ergastolo, per Birtukan Medeksa, una dei leader dell'opposizione (Cfr. Y. Abiye, "Ethiopia: Top Opposition Leader Taken to 'Unknown Place'", *The Daily Monitor*, 30 Dicembre 2008) e con l'approvazione di una nuova legge di regolamentazione delle ong particolarmente restrittiva e punitiva (Cfr. "Ethiopia: New Law on Charities Passed Despite Objections", IRIN, 6 gennaio 2009).
[704] Il termine va inteso come sinonimo di "genere discorsivo del politico" (*genre discursif du politique*), ovvero un catalogo di enunciati politici relativamente stabile (islamico, nazionalista, liberale,…) che coesistono e vengono ibridati all'interno di una determinata società. Cfr. J-F. Bayart, *L'illusion indentitaire*, Parigi, Fayard, 1996, pp.113-125.

dell'esperienza concreta della lotta armata. In secondo luogo quello "burocratico", frutto del percorso storico di costruzione dello stato e di una moderna pubblica amministrazione portato a compimento da Haile Selassie, ulteriormente rafforzato dal Derg ed ereditato dall'EPRDF. Infine quello della *"good governance"*, proposto dai donatori e rielaborato in maniera originale e selettiva dal governo etiopico, alla luce della sua agenda di sviluppo e controllo del paese.

La ricostruzione della lotta armata del TPLF, nell'originalità del suo concatenamento alla rivoluzione che insedia il Derg al potere, ha permesso di far emergere come questa rappresenti il momento costituente per la formazione dell'attuale classe dirigente del paese. L'esperienza rivoluzionaria rappresenta infatti il banco di prova pratica del bagaglio ideologico e dei riferimenti politici maturati in seno al movimento studentesco degli anni settanta. Le principali problematiche da esso sollevate – la questione nazionale e quella della terra - ricevono durante la guerra una formulazione compiuta, che resta ancora oggi al centro del dibattito politico del paese.

In secondo luogo, la natura innanzitutto militare della rivoluzione contribuisce ad impostare le strategie del TPLF in materia di lotta politica, mobilitazione della popolazione e creazione del consenso, secondo una rigida gerarchia, un forte senso della disciplina e il culto della segretezza. Le contingenze della guerra, spingeranno inoltre il TPLF a riconoscere l'esistenza di un interesse reciproco tra movimento di liberazione armata e masse rurali, e a sviluppare di conseguenza un'alleanza decisiva con la classe contadina. Questa alleanza sarà confermata in tempo di pace quale principale punto programmatico dell'EPRDF, e con essa verranno riproposte le pratiche in cui si concretizzava, contraddistinte da inquadramento e mobilitazione misti a genuina partecipazione e attenzione ai bisogni socioeconomici della popolazione.

Infine la condivisione quotidiana di un'esperienza contraddittoria, traumatica e totalizzante come quella della lotta armata offre un contributo determinante alla formazione dell'*ethos* di una classe dirigente che è innanzitutto un "gruppo concreto", al cui interno, anche finita la guerra, le relazioni di parentela, amicizia e fiducia continuano a svilupparsi ed intrecciarsi a doppio filo con quelle di potere. Ciò è particolarmente valido nei passaggi più drammatici, come la spaccatura interna ai vertici del partito del 2001, o per gli incarichi più delicati e importanti, oggi ripartiti all'interno di un gruppo di fedelissimi del primo

ministro Meles Zenawi, il cui legame è stato rafforzato, in puro stile termidoriano[705] e secondo tradizione consolidata nel Tigray feudale[706], attraverso una serie di alleanze matrimoniali.

L'impronta gerarchica e il culto della segretezza che ispirano il repertorio rivoluzionario fanno sì che questo presenti notevoli affinità con i riferimenti e le pratiche che orientano il funzionamento della macchina statale etiopica. Sotto la spinta del regime imperiale prima, e di quello del Derg poi, questa viene formata attraverso un richiamo costante al mito della modernità[707], ma più prosaicamente plasmata dalle liturgie della pianificazione *top down* e dalla propensione al controllo disciplinare della popolazione. Caratteristiche che ancora oggi la rendono una struttura onnipresente e particolarmente influente nel vissuto quotidiano delle persone.

Come sottolineato nel quarto capitolo, al termine della guerra civile, la macchina della pubblica amministrazione "resta in pedi tra la macerie della costituzione politica"[708], dando vita ad un'ambigua relazione con l'elite politica termidoriana. Da un lato l'EPRDF ricorre strumentalmente alla struttura gerarchica e pervasiva della burocrazia, soprattutto attraverso le ramificazioni locali dei *kebele*, per promuovere la sua agenda di cambiamento e sviluppo del paese. Dall'altro ne diffida del carattere conservatore, resistente al cambiamento e poco trasparente, temendo che ciò nasconda pratiche e sentimenti ispirati dal nazionalismo panetiopico e dalla cultura assimilatrice degli Amhara. Questa sfiducia si concretizza in una decisa volontà di rafforzamento e riforma della pubblica amministrazione, che non fatica a trovare nelle politiche internazionali per la promozione della *good governance*, nuovi spunti discorsivi e addizionali risorse materiali.

L'analisi delle dinamiche delle relazioni tra governo etiopico e comunità dei donatori ha messo infatti in evidenza come il riferimento costante alla lotta alla povertà e alla *good governance* da parte dell'EPRDF non rappresenti una semplice strumentalizzazione del discorso internazionale. I programmi di decentramento amministrativo, le iniziative di *capacity building*, le attività di microfinanza, sono tutti esempi di come questi concetti vengano ibridati e riletti alla luce dell'esperienza rivoluzionaria, per fornire legittimità, riferimenti e risorse al disegno dell'EPRDF di trasformazione e controllo della società. Così

[705] Sull'importanza delle alleanze matrimoniali nella gestione politica e nell'accumulazione primitiva in un'altra situazione termidoriana, quella della Cambogia, cfr. J-F. Bayart, *Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*, FASOPO, Parigi, dicembre 2004.
[706] Cfr. M. Taddesse, J. Young, "TPLF: Reforme or Decline?", *op. cit.*
[707] Cfr D. L. Donham, *Marxist Modern. An Ethnographic History of the Ethiopian Revolution*, Berkley, University of California Press, 1999.
[708] A. de Tocqueville, *L'Antico Regime e la rivoluzione*, op. cit., p. 239.

l'attenzione e l'alleanza con le classi contadine sviluppata durante la lotta armata si salda con il discorso in materia di lotta alla povertà, in particolare attraverso l'enfasi sullo sviluppo rurale, la partecipazione comunitaria e la priorità da accordare ai servizi sociali di base. Analogamente, l'accento sulla necessità di migliorare *l'accountability* della pubblica amministrazione, attraverso il suo *capacity building*, si richiama all'esperienza di autogoverno dei territori liberati durante la lotta armata e si mette al servizio della volontà dell'*élite* politica di riformare un'istituzione percepita ancora con diffidenza.

Questi repertori, accumunati da una visione paternalista che non di rado scivola in pratiche autoritarie, e da una volontà di trasformazione e modernizzazione del paese, confluiscono e vengono sintetizzati nel modello della *revolutionary democracy* e del *developmental state*. Si tratta di un modello che coniuga il richiamo al mito e all'immaginario della rivoluzione con una ricezione selettiva dell'agenda della *good governance* e del discorso sull'importanza delle istituzioni per lo sviluppo e la crescita economica su cui si fonda il cosiddetto "post-Washington consensus"[709]. Questa operazione permette di ribadire il ruolo dello stato come principale motore del cambiamento sociale e dello sviluppo. Ma soprattutto legittima, offrendo una copertura in linea con il discorso internazionale, le strategie di accumulazione primitiva che l'elite termidoriana mette in pratica sovrapponendo ruoli e posizioni politiche in seno al governo e al partito con quelle economiche all'interno della galassia di imprese, ong, istituzioni finanziarie ad essi collegate. Una pratica tipica non solo delle situazioni termidoriane, ma costitutiva secondo Jean-François Bayart della *gouvernamentalitè du ventre* che regola le società politiche africane[710].

2. Egemonia e accumulazione

L'incontro e la sintesi di questi tre repertori rappresentano il fondamento del disegno egemonico con cui l'elite termidoriana si ripropone, in stile del tutto gramsciano, di conquistare la "direzione culturale e ideologica"[711] della vita politica e della società etiopica. Cardine di questo disegno è innanzitutto l'imposizione a tutto il paese della

[709] B. Fine, "Neither the Washington nor the post-Washington consensus: An introduction", in B. Fine (ed.), *Development Policy in the Twenty-first Century. Beyond the post-Washington consensus*, Londra e New York, Routledge, 2002.
[710] Cfr. J-F. Bayart, *Le concept de situation thermidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique,* op. cit. e, dello stesso autore*, L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, op. cit.
[711] A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, op. cit.

soluzione alla questione nazionale elaborata dal TPLF, che si traduce nell'architettura del federalismo etnico sulla base del quale viene riorganizzato il paese. L'affermazione del diritto all'autodeterminazione per ogni "nazione, nazionalità e popolazione" del paese si concretizza nel riconoscimento da parte della Costituzione di una notevole autonomia alle regioni, ponendosi formalmente in netta rottura con la tradizione di centralismo autoritario del governo imperiale e del Derg. Si tratta di una strategia per certi versi contraddittoria, in cui la visione rigida e determinista della nazione presa a prestito dalla concezione staliniana convive con il ricorso strumentale al registro etnico per mobilitare e inquadrare *élites* e popolazioni locali. La novità dell'esperimento federale, insieme allo smantellamento del sistema di economia pianificata del Derg e all'organizzazione di elezioni periodiche, sono comunque sufficienti ad assicurare al nuovo governo la legittimità ed il sostegno internazionale, e al suo capo Meles Zenawi la qualifica di *New African Leader*.

Nonostante la retorica su democrazia, autodeterminazione e partecipazione della popolazione, nella pratica il sistema federale creato dall'EPRDF si rivela ispirato ad un disegno di controllo del territorio da parte del governo centrale che presenta forti caratteri di continuità con i regimi che lo hanno preceduto. La neutralizzazione delle altre forze di opposizione al Derg consumata durante il Governo di transizione e la gestione poco trasparente delle successive tornate elettorali testimoniano l'allergia al pluralismo politico dell'EPRDF, ricalcando così il settarismo che secondo molti caratterizza la "cultura politica etiopica". Il controllo delle periferie del paese avviene nella maggior parte dei casi attraverso un'intensa attività di formazione di nuove classi dirigenti locali, senza disdegnare tuttavia la cooptazione di quelle esistenti o ricorrere, nei casi più problematici, al commissariamento diretto da parte dell'*élite* nazionale. Ciò si traduce nell'istituzione di una sorta di "*indirect rule* fondato sulla definizione di etnia[712], che, attraverso l'inserimento o la cooptazione delle *élites* locali all'interno della coalizione dell'EPRDF e la sovrapposizione della struttura del partito a quella dello stato, permettono la creazione di una capillare struttura di controllo e gestione del potere sintetizzabile con efficacia dalla formula del "dispotismo decentralizzato"[713]. Un'operazione facilitata dal lavoro svolto in precedenza dal Derg per la creazione di una cultura del partito unico e della sua sovrapposizione con l'amministrazione pubblica, in un paese dove con un unico termine, *menghist*, si continua ad indicare contemporaneamente lo stato, il governo e il partito.

[712] Cfr. D.L. Donham, "Introduction", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, op. cit.
[713] M. Mamdani, *Citizen & Subject: Contemporary Africa & the Legacy of Late colonialism, op. cit.*

Il controllo dell'apparato statale attraverso il partito rappresenta anche la principale strategia di accumulazione dell'EPRDF, secondo una pratica che, prima ancora che termidoriana, si conferma soprattutto africana[714]. Il richiamo ufficiale al modello del *developmental state* permette infatti all'EPRDF di gestire, attraverso le strutture della pubblica amministrazione, le principali risorse del paese. La terra, nazionalizzata dal Derg, continua a rimanere di proprietà pubblica. La rendita del caffé, principale materia prima prodotta nel paese, è catturata attraverso il sistema di esportazione centralizzato che transita dall'asta pubblica di Addis. Il credito resta in mano al governo che controlla direttamente il sistema bancario e quello della microfinanza. In omaggio ai principi di armonizzazione e *ownership* promossi dalla comunità internazionale, si cerca infine di concentrare e razionalizzare la rendita degli aiuti attraverso i canali governativi, per ridurre al minimo il ruolo di potenziali "mediatori dello sviluppo"[715] concorrenti. Si tratta comunque di processi di accumulazione che avvengono con discrezione e senza ostentazione, e in cui la linea di demarcazione tra promozione dello sviluppo e accumulazione primitiva si rivela nella pratica – come nella maggior parte dei casi – estremamente fluida. Inoltre, più che rimpinguare i conti esteri di singoli individui, appare orientata a rafforzare la struttura della macchina clientelare del partito.

La discrezione con cui vengono condotte queste pratiche le rende meno imbarazzanti agli occhi della comunità internazionale, che accetta in cambio di chiuderli di fronte sull'eretica sfrontatezza con cui l'Etiopia aderisce al modello della democrazia neo-liberale e si inserisce nell'economia mondo. Il governo dell'EPRDF, lungi dall'operare una liberalizzazione di facciata o una deregolamentazione predatrice dell'economia – come accade in altre situazioni termidoriane quali ad esempio l'Iran o la Cambogia[716] - si ripropone infatti di trasformarla e controllarla sulla base di una ricetta che rifiuta apertamente i dogmi neoliberali e invocando uno stato interventista, sul modello taiwanese, senza che ciò provochi particolare turbamento da parte di donatori e Banca Mondiale.

Questa adesione dialettica e selettiva alle ricette proposte dall'occidente conferma – nel caso ce ne fosse ancora bisogno – il riemergere della concorrenza sul mercato internazionale delle ideologie e dei modelli politici ed economici. E suggerisce nuove piste di ricerca per esplorare il terreno, ancora relativamente poco conosciuto, dell'incontro e

[714] Cfr. J-F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, op. cit., pp.
[715] T. Bierschenk, J-P. Chauveau, J-P. Olivier de Sardan, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, op. cit.
[716] Cfr. J-F. Bayart, *Le concept de situation thermidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique, op. cit.*

della cooperazione tra *élites* politiche, portate alla ribalta da un passato rivoluzionario e chiamate a gestire il potere e ad arricchirsi all'epoca della globalizzazione neoliberale. In particolare, per quanto riguarda l'Etiopia, e più in generale l'Africa, ciò suggerisce di interrogarsi ad esempio sulle sue relazioni con la Cina non solo in termini di relazioni economiche o interessi geopolitici, ma anche dal punto di vista dell'offerta di un modello ideologico e politico alternativo a quello occidentale, per capire come la frequentazione passata del repertorio marxista-leninista e maoista da parte delle classi dirigenti dei due paesi influenzi e faciliti le loro relazioni e i loro affari.

3. La burocratizzazione della good governance

L'analisi delle modalità con cui il governo etiopico tenta di captare, controllare e gestire la rendita degli aiuti rivela al tempo stesso i meccanismi e le logiche attraverso cui i donatori partecipano in maniera più o meno consenziente alla legittimazione del disegno egemonico dell'EPRDF. Queste dinamiche rappresentano il frutto dell'incontro, e del trionfo, del potere di due apparati burocratici: da un lato quello dello stato etiopico, dall'altro quello delle agenzie bilaterali, multilaterali e non governative di aiuto allo sviluppo. Nonostante le continue rivendicazioni di autonomia e la spigolosità che caratterizzano la relazione del governo etiopico con la comunità dei donatori[717], questi partecipano attivamente alla costruzione dell'immagine di Meles come *good governant*, saldamente alla guida del paese e sensibile ai problemi della povertà. Ciò costituisce infatti uno dei principali e forse più banali meccanismi di funzionamento delle agenzie di cooperazione internazionale, costantemente alla ricerca di "allievi modello" che legittimino il loro operato e ne certifichino l'efficacia. Da parte sua, la burocrazia del governo etiopico contribuisce a confondere e intorbidare le acque, ricorrendo a svariate tecniche di resistenza attraverso cui limitare l'influenza dei donatori. Il catalogo comprende l'opacità dell'informazione, la negoziazione selettiva a seconda dei temi e dei partner internazionali per sfruttare le loro contraddizioni, ma anche il ricorso al linguaggio ed ai saperi prodotti dallo stesso apparato internazionale dello sviluppo per criticarne il suo operato.

L'incontro tra queste due realtà è facilitato dall'emergere di una nuova figura di mediatori dello sviluppo, quella dei funzionari amministrativi che transitano dalla

[717] Efficacemente riassunte nel pensiero che Meles ha espresso nel corso di un'intervista al Guardian: "imporre la democrazia dall'esterno è essenzialmente anti-democratico". Cfr. S. Tisdall, "To impose democracy from outside is inherently undemocratic", *op. cit.*

burocrazia statale a quella internazionale. Il loro percorso è paradigmatico dei processi di accumulazione e ascesa sociale attraverso l'extraversione della rendita degli aiuti, così come di quelli di appropriazione e ibridazione dei generi discorsivi della lotta alla povertà e della *good governance*. La loro azione è la manifestazione concreta del fatto che i governi dei paesi africani non sono semplici recettori passivi dei modelli imposti loro dalla vulgata neo-liberale, prima sotto forma di liberalizzazioni economiche e successivamente attraverso la promozione della *good governance*[718]. Parafrasando Michel de Certeau, l'apparato internazionale dello sviluppo offre piuttosto il vocabolario e la sintassi – in questo caso quelli della *good governance* – con cui gli attori locali costruiscono le proprie frasi originali[719].

Le iniziative e i programmi in materia di decentramento amministrativo, pilastro della *good governance* agli occhi sia dei donatori che del governo, rappresentano un efficace esempio del funzionamento di questi meccanismi e strategie. In reazione al preoccupante calo di consensi registrato alle elezioni del 2005, il governo etiopico ha infatti lanciato l'iniziativa per la "*Good governance* nelle aree rubane e rurali". L'autonomia e la discrezione –per non dire la segretezza – nei confronti dei donatori con cui l'ERPDF ha elaborato e messo in pratica la sua strategia per la *good governance*, dimostra innanzitutto che l'obiettivo di questa appropriazione non è tanto quello di soddisfare il bisogno di presentabilità internazionale - come viene talora sbrigativamente concluso[720] - quanto piuttosto quello di contribuire all'elaborazione di nuove strategie e tecniche per la riproduzione di strutture di controllo della macchina statale e, attraverso questa, della popolazione. Tradotta nelle lingue locali come "buona amministrazione", la *good governance* diventa infatti uno strumento per rendere le strutture decentrate dell'amministrazione pubblica fedeli esecutrici del programma politico dell'EPRDF e promuoverne la legittimità attraverso il miglioramento della qualità dei servizi e dell'efficacia delle pratiche di inquadramento della popolazione.

Parallelamente, la *good governance* resta anche al centro delle preoccupazioni dei donatori che, all'indomani del fallimento delle elezioni nazionali del 2005, decidono di rafforzarla sospendendo il loro sostegno diretto al bilancio delle casse del tesoro e puntando

---

[718] Come sostengono ad esempio Rita Abrahamsen in *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*, NY, Zed Books, 2000 o Dennis C. Canterbury in *Neoliberal democratization and new authoritarianism*, Burlington, Ashgate, 2005.

[719] Cfr. M. de Certeau, *L'invention du quotidien. Vol. 1. Arts de faire*, (Nuova edizione, Folio Essais), Parigi, Gallimard, 1990, p. XXXVIII.

[720] Cfr R. Joseph, "Democratization in Africa after 1989: comparative and theorethical perspectives", Comparative Politics, 29, pp. 368-82, aprile 1997; R. Joseph, "Africa, 1990-1997: From Abertura to Closure", op. cit..

in alternativa sul decentramento amministrativo. Con la formulazione del programma "Protection of basic services" il decentramento amministrativo viene così presentato come garanzia *di good governance*, attraverso il trasferimento dei fondi direttamente nelle casse delle *woreda* e il coinvolgimento delle ong nel monitoraggio dei loro bilanci. Il lancio di questo programma in contemporanea all'iniziativa governativa in materia di *good governance*, garantendo di fatto un flusso di risorse per assicurare il funzionamento delle amministrazioni locali, finisce paradossalmente per rafforzare il disegno autoritario dell'EPRDF ed è sintomatico di come le ricette per la promozione della democrazia proposte dai donatori si fondino su analisi della realtà politica del paese a-storiche, semplificatrici ed eccessivamente concentrate sulle istituzioni formali.

Nella pratica, l'enfasi comune sulla *good governance* si rivela un ingranaggio della "macchina antipolitica" degli aiuti[721], che permette a governo e donatori a confrontarsi sugli aspetti tecnici del decentramento amministrativo e della gestione dello stato, senza costringerli a misurarsi sul terreno ben più controverso della democrazia. Una pratica che solleva seri interrogativi in merito alla schizofrenia dell'agenda dei paesi occidentali - Stati Uniti in testa - sempre più in difficoltà nel conciliare gli interessi geopolitici della lotta al terrorismo con la promozione della democrazia e dei diritti umani. Ma anche sulle contraddizioni del funzionamento sistema degli aiuti internazionali, mosso dall'imperativo umanitario, concentrato sul dato tecnico e vincolato dalle logiche tipiche di ogni apparato burocratico per cui l'efficacia ed importanza delle organizzazioni viene misurata dal volume di fondi a disposizione e dalla capacità di spenderli rapidamente.

Queste contraddizioni, che soffocano e svuotano di incisività le formule della condizionalità democratica, contribuiscono a spiegare i motivi per cui, come sottolinea Marina Ottaway, il processo di transizione in Etiopia è stato influenzato solo in minima parte dalle richieste dei donatori[722]. Lungi dall'orientare il cambiamento politico, l'assistenza tecnica internazionale si limita a leggittimarlo, offrendo risorse finanziarie ed un linguaggio di riferimento. Il "fardello dell'uomo bianco" che continua a pesare sulle spalle di donatori, Banca Mondiale e Nazioni Unite[723], finisce così per ridursi a poco più di un singhiozzo[724].

---

[721] J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.
[722] Cfr. M. Ottaway, *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction*?, op.cit.
[723] W. Easterly, *The White Man's Burden. Why the West's Effort to Aid the Rest have done so much ill and so little good*, op. cit.
[724] P. Bruckner, *Il singhiozzo dell'uomo bianco. Il terzomondismo: storia di un mito duro a morire*, Parma, Guanda, 2008.

4. I limiti del potere e il velo dell'ideologia

L'efficacia della sintesi termidoriana tra *good governance* e "dispotismo decentralizzato"[725] permette all'EPRDF di organizzare un apparato "governativo-coercitivo"[726] che garantisce per un controllo sul territorio e sulla popolazione di fatto superiore a quello dei regimi che lo precedono, sulla carta più centralizzati ed autocratici. L'analisi delle dinamiche legate al decentramento amministrativo mette in luce la coerenza e l'eterogeneità di questo processo, sottolineandone da un lato la logica unitaria che favorisce l'emergere di uno spazio politico "etiopico"[727], ma dall'altro la varietà della declinazione del paradigma termidoriano nella pluralità delle società che compongono il paese. La resilienza delle strutture della burocrazia statale, la continua rinegoziazione del patto clientelare tra la classe dirigente nazionale e quelle locali e tra queste ultime e la popolazione, le ambiguità legate alla partecipazione della società civile, tratteggiano i contorni di un' "antidisciplina"[728] che autorizza a sfumare l'immagine di un potere onniveggente e predatore, restituendone il carattere ambiguo ed uniformato alla "regola dell'incompletezza" [729] che contraddistingue i processi di formazione dello stato in Africa.

Se, da un lato, il periodo di transizione degli anni novanta si conclude infatti con l'imposizione dell' agenda e della supremazia politica dell'EPRDF, dall'altra questo non riesce a legittimare pienamente la sua egemonia culturale e politica presso diversi gruppi e fasce sociali della popolazione, che conservano una pluralità di appartenenze, faticando ad "immaginarsi come comunità"[730] ed adattarsi alla "reinvenzione della tradizione"[731] cristallizzata nel federalismo etnico. Il discorso egemonico termidoriano scricchiola in particolare nelle numerose periferie del paese in cui le *élites* tradizionali vengono accantonate a favore di una classe di nuovi giovani quadri formati direttamente dall'EPRDF, a cui mancano tuttavia competenza ed autorità. In queste regioni – prime fra tutte l'Oromia, la più grande e popolosa del paese - il federalismo etnico scivola così in una "dittatura senza egemonia": l'applicazione di principi, strumenti e pratiche sviluppati a partire dall'esperienza della lotta armata ed amministrazione locale in Tigray incontra

[725] Per riprendere l'espressione coniata da M. Mahmadani in *Citizen and Subject,* Princeton University Press, Princeton, 1996.
[726] A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, op. cit., p. 800
[727] S. Planel, "Du centralisme a l'ethno-federalisme. La decentralisation conservatrice de l'Éthiopie", op. cit., p. 102.
[728] M. de Certeau, *L'invention du quotidien. Vol. 1. Arts de faire*, op. cit., p. XL.
[729] J-F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, op. cit. , p. 318.
[730] B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, NY, Verso, 1983
[731] E.J. Hobsbawm, *The invention of tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

resistenze ed incomprensioni, e a causa di ciò finisce per essere portata avanti con maggior zelo e autoritarismo da parte delle classi dirigenti locali.

Il repertorio dell'EPRDF fondato sul richiamo al mito rivoluzionario, viene inoltre difficilmente compreso dalle giovani generazioni, nate alla fine, o negli ultimi anni, della lotta armata, e che oggi costituiscono la maggioranza del paese. All'incomprensione politica si aggiunge l'alienazione economica e sociale, legata all'accesso sempre più difficile alla terra unito all'assenza di valide opportunità di lavoro alternative. Il potenziale esplosivo di questa situazione è chiaro nell'analisi della classe dirigente del paese, ma, al di là di qualche palliativo, la principale risposta si è concentrata sul rafforzamento della disciplina e del controllo all'interno del sistema scolastico.

Inoltre, il tentativo di rafforzare la rappresentatività dell'EPRDF attraverso l'allargamento delle sue basi e la trasformazione in partito di massa, finisce per indebolirne la portata rivoluzionaria e l'efficacia dell'azione. La crescita esponenziale delle adesioni registrata in occasione delle elezioni amministrative del 2008 è motivata infatti principalmente da paura o opportunismo. Le organizzazioni ancillari che dovrebbero strutturare la partecipazione di donne, giovani e contadini godono di ancor minore legittimità, in quanto percepite dalla popolazione come strutture imposte dall'alto e giudicate poco efficienti dagli stessi quadri del partito.

In campo economico e sociale, la volontà di controllo delle risorse attraverso la loro gestione da parte dell'apparato statale, si traduce in continui tentativi di ostacolare, limitare ed eliminare i potenziali concorrenti nella fornitura dei servizi e nella promozione dello sviluppo, e di conseguenza nella conquista del consenso popolare: ong locali o internazionali, istituzioni di microfinanza private, imprenditori non allineati o gruppi religiosi eccessivamente intraprendenti. Questa attitudine, che "preferisce la sterilità alla concorrenza" [732] si rivela di fatto incapace di rispondere alle domande della popolazione in termini di sviluppo e servizi, sia nella roccaforte tigrina le cui masse contadine "presentano il conto della rivoluzione" [733], che nelle altre regioni, dove la scarsa legittimità di cui gode il governo viene ulteriormente indebolita dalla percezione della sua inefficienza.

Nel tentativo di sfuggire al carattere coercitivo e inefficace di questa agenda di controllo, la popolazione ricorre a sua volta ad una pluralità di repertori politici e culturali, che danno vita a pratiche, più o meno strutturate, di resistenza. Nelle aree rurali restano particolarmente influenti i repertori autoctoni, trasmessi da strutture sociali a base

[732] A. de Tocqueville, *L'Antico Regime e la Rivoluzione,* p. 103.
[733] J. Young, "Development and Change in Post-Revolutionary Tigray", op. cit.

comunitaria come gli *iddir* (associazioni funerarie), gli *iqqub* (sistemi di credito a rotazione) o i *mehaber* e *senbete* (associazioni comunitarie a sfondo religioso) e i sistemi tradizionali per l'amministrazione della giustizia, attraverso cui continua ad essere risolta la grande maggioranza dei contenziosi. All'interno di queste realtà si sviluppano le ambiguità e il conflitto della doppia appartenenza dei quadri e dei funzionari locali, chiamati ad un delicato lavoro di mediazione tra fedeltà al partito e vincoli sociali e comunitari. Queste strutture finiscono così per rappresentare canali di *accountability* delle amministrazioni locali ben più rodati ed efficaci di quelli proposti dalla comunità internazionale attraverso l'*expertise* tecnico delle ong.

Nei centri urbani, grazie ad una maggiore esposizione ai flussi economici e culturali della globalizzazione, ai repertori autoctoni si aggiungono e sovrappongono quelli internazionali, veicolati dalla diaspora etiopica concentrata soprattutto negli Stati Uniti, dal discorso in materia di democrazia e diritti umani diffuso da donatori e ong, e diffusi dai tradizionali mezzi di comunicazione (internet, radio e tv). La relativa novità di questi fenomeni e la loro diffusione in una fase di restaurazione autoritaria del potere, suggerisce la necessità di un approfondimento delle forme e delle modalità con cui la popolazione urbana interpreta l'adesione alla modernità globale, nell'impossibilità di manifestarla col voto. Future piste di ricerca si aprono così sulla ponderazione della valenza politica delle pratiche in cui trova sfogo l'apatia di una popolazione "tradizionalmente quieta"[734]. Sia per quanto riguarda le sue manifestazioni più folkloristiche (il tifo animato e polarizzante per la *Premier League* inglese, la passione sempre più contagiosa per i balli latinoamericani, la cultura materiale dei consumi nei nuovi centri commerciali che si moltiplicano ad Addis Abeba) che quelle più discrete, come la diffusione delle sette pentecostali, ma, forse anche per questo, suscettibili di emergere come "vettori di unificazione della società nel suo rapporto conflittuale con lo stato"[735].

Per il momento è sufficiente constatare "il paradigma dell'insicurezza" che contraddistingue queste dinamiche: insicurezza innanzitutto alimentare e delle prospettive di sopravvivenza e sviluppo per le fasce più deboli della popolazione, colpite dall'inefficacia del sistema dei servizi; insicurezza dei cittadini di fronte al carattere aleatorio e autoritario del potere e dei funzionari pubblici, sottoposti ai ricatti ed ai capricci della struttura di coercizione della burocrazia; ma insicurezza anche da parte del governo in

[734] K. Tronvoll, *The process of democratisation in Ethiopia, An expression of popular participation or political resistance,* op. cit., pp. 41-44.
[735] J-F. Bayart, "Introduction" in *La politique par le bas en Afrique noire*, p. 26.

merito alla reale adesione e sostegno da parte delle *élites* locali e della popolazione, che si traduce nella volontà di inquadrarla in modo ancora più deciso.

I sintomi di questa "crisi egemonica" si sono manifestati nella loro molteplicità e cruenza in occasione delle elezioni del 2005, con il successo inatteso dell'opposizione e la bocciatura dell'EPRDF e di diversi suoi esponenti di spicco nei rispettivi collegi elettorali. La reazione a quello che nel congresso dell'EPRDF viene definito il "brusco risveglio" conferma come le situazioni termidoriane siano innanzitutto dei "periodi oscuri della storia, in cui il velo dell'ideologia nasconde il senso profondo degli eventi agli occhi degli attori del dramma"[736]. L'EPRDF oscilla infatti tra l'adozione di una modalità di governo imperiale, fondato sulla cooptazione delle *élites* locali, l'*indirect rule* e il "dispotismo decentralizzato", ed il mancato riconoscimento dell'essenza di questa arte di governo, che consiste nel "pretendere i segni esteriori del rispetto e lasciare che i sudditi vivano secondo le loro leggi e sotto i loro capi tradizionali"[737]. Al contrario, accecata dal velo ideologico ed interpretando la *good governance* in chiave rivoluzionaria, la classe dirigente dell'EPRDF pretende ancora di forgiare "l'uomo nuovo" su cui impostare la trasformazione e lo sviluppo del paese. Tuttavia, i limiti di legittimità e capacità dello stato federale, di fronte all'enormità ed alla complessità della sfida, la costringono di fatto ad una gestione del potere sempre più autoritaria, che racchiude in sé i germi del fallimento del progetto di trasformazione stesso. Così l'elite termidoriana, figlia di una rivoluzione *popolare*, sceglie di convivere con i limiti e le contraddizioni della rivoluzione *passiva* con cui ha cercato di consolidarla, invece di completarne il percorso con una più laboriosa ed incognita rivoluzione *liberale*[738].

5. "Bringing it all back home"

Il vocabolario preso a prestito dalle analisi di Gramsci e Gobetti sulla formazione dello stato italiano offre infine lo spunto per un bilancio del percorso di questa ricerca, che si conclude con un ritorno a casa dalle indagini sul terreno non solo fisico, ma anche teorico. Arricchito dalla consapevolezza che un'analisi in chiave comparata delle società politiche africane permette di interrogarsi con spirito più critico e sguardo più fresco anche sulla realtà dei paesi occidentali. Non certo attraverso l'applicazione grossolana ai nostri

[736] F. Furet, *Critica della rivoluzione francese*, op. cit., p. 78.
[737] P. Veyne, *L'impero greco-romano. Le radici del mondo globale*, Milano, Rizzoli, 2007.
[738] P. Gobetti, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Torino, Einaudi, 1964.

sistemi politici di etichette terzomondiste – populismo, repubblica delle banane,… - o di tipologie in merito alla forma di governo che contribuiscono in maniera limitata alla comprensione dell'esercizio concreto del potere, in Africa come nel resto del mondo. Ma piuttosto attraverso una comparazione minuziosa delle dinamiche e dei processi diffusi in tutto il mondo dalla globalizzazione, ma al tempo stesso declinati sul terreno secondo le modalità originali dalla storia.

Per assistere all'accumulazione attraverso la sovrapposizione di ruoli nella sfera politica ed in quella economica, alla burocratizzazione del potere e delle relazioni sociali, all'esaltazione acritica delle virtù della società civile, all'extraversione e all'ibridazione di repertori politici stranieri, non occorre certo un lungo viaggio fino in Etiopia. In chi ha avuto la fortuna di compierlo – e di condividerlo con guide e compagni di viaggio eccezionali – si è rafforzata questa convinzione: un'indagine critica e avalutativa – che, ricorda Bobbio "non implica l'indifferenza della ricerca rispetto ai problemi e la sua funzione pratica"[739] - della "zona grigia" della democrazia in cui sembrano essersi arenate le "transizioni" africane, è in grado di offrire utili spunti per rinnovare l'analisi delle promesse non mantenute[740] dalla democrazia di casa nostra. A conferma dell'ipotesi che il culto dell'ambiguità non rappresenti tanto una specificità dell'Etiopia, quanto piuttosto una caratteristica insita nella natura di ogni forma di potere.

[739] N. Bobbio, "Scienza Politica", in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di scienza politica*, Torino, Utet, 1983, pp. 1020-1026.
[740] N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, op. cit.

BIBLIOGRAFIA

VOLUMI E ARTICOLI DA PUBBLICAZIONI SCIENTIFICHE

L. Aalen, "Expressions of control, fear and devotion: the elections in Mekelle and Wukro, Tigray Region", in S. Pausewang, K. Tronvoll (eds.), *The Ethiopian 2000 elections: democracy advanced or restricted*,Norwegian Institute of Human Rights, Oslo, 2000

L. Aalen, *Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experience 1991-2000*, Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2002:2) 2002

A. Abbay "Diversity and state-building in Ethiopia" in *African Affairs*, 103(413), pp. 593-614(22) 2004

J. Abbink, "Ethnicity and constitutionalism in contemporary Ethiopia", in *Journal of African Law*, 41(2) p. 159-174, 1997.

J. Abbink "Violence and the Crisis of Conciliation: Suri, Dizi and the State in South-West Ethiopia", *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 70, No. 4 (2000), pp. 527-550

J. Abbink, "The organisation and observation of elections in federal Ethiopia: retrospect and prospect", in J. Abbink e G. Hessling (ed.) *Election observation and democratization in Africa*, Mac Millan, 2000.

J Abbink, "Paradoxes of Power and Culture in a old periphery. Surma 1974-98" in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002

J. Abbink, "Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath", in *African Affairs*, 105/419, p. 173-199, 2006.

J. Abbink, "Interpreting Ethiopian Elections in their context. A reply to Tobias Hagmann" *African Affairs,*105(421), pp. 613-620, 2006

J. Abbink e G. Hessling (ed.) *Election observation and democratization in Africa*, Mac Millan, 2000

R. Abrahamsen, *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*, NY, Zed Books, 2000.

A. H. Adhana, "Mutation of Statehood and Contemporary Politics", in A. Zegye e S. Pausewang, *Ethiopia in Change: peasantry, nationalism and democracy*, London, New York, British Academic Press, 1994.

B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, NY, Verso, 1983

H. Aspen "Models of Democracy - Perceptions of Power. Government and Peasantry in Ethiopia", in B. Zewde and S. Pausewang (eds.), *Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Nordiska Afrikainstitutet Uppsala and Forum for Social Studies, Addis Ababa, 2002

T. Assefa, T. Gebre-Egzabier, *Decentralisation in Ethiopia*, Addis Abeba, Forum for Social Studies, 2007.
M. Ayenew, *Some preliminary observations on institutional and administrative gaps in Ethiopia's Decentralisation Processess*, Regional and Local Development Studies, Addis Ababa University, Working Paper N. 1, September 1998

R. R. Balsvik, *Haile Sellassie's students: the intellectual and social background to Revolution, 1952-1974*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2005

R. Banegas, *La democratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Benin*, Paris, Karthala, 2003.

J. D. Barkan e D. F. Gordon, "Democracy in Africa No Time to Forsake it", *Foreign affairs*, 77 (4), July/August1998

J-F. Bayart , « L'énonciation du politique », in *Revue française de science politique*, 35 (3), pp. 343 – 373. 1985

J-F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, (Nuova edizione 2006).

J-F. Bayart, *L'illusion indentitaire*, Parigi, Fayard, 1996.

J-F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », in *Critique internationale*, n. 5, autunno 1999, p. 100; « Africa in the world : a history of extraversion », in *African Affairs*, 99 (395), aprile 2000.

J-F. Bayart, *Le gouvernment du monde. Un critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004

J-F. Bayart, *Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*, FASOPO, Parigi, Dicembre 2004.

J-F. Bayart, *La globalizzazione minaccia lo stato? Paradossi africani*, in "Biblioteca della libertà, anno XL, n. 181, ottobre-dicembre 2005, pp. 93-116.

J-F.Bayart, *Le concept de situation thermidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique*, CERI-Sciences Po, *Questions de Recherche / Research in Question,* N° 24, Mars 2008

J-F. Bayart,. "Comparer par le bas" e "Comparing from below", *Sociétés politiques comparées,* 1, janvier 2008, www.fasopo.org

J-F. Bayart e R. Betrand, « De quel legs colonial parle-t-on » in *Esprit*, dicembre 2006

http://www.antropologica.unisi.it/images/9/90/Espritlegscolonial.pdf,

J-F. Bayart e A. Mbembe, *Le Politique par les bas en Afrique Noire. Contribution à une problematique de la democratie,* Paris, Karthala, 1992.

S. Bekele (ed.), *An Economic History of Ethiopia. Vol. 1: The Imperial Era 1941-74*, CODESRIA Book Series, 1995.

A. Behre, "The origins of the Tigray People's Liberation Front" in *African Affairs* 103/413, p. 569-592, 2004

K. Berhanu "Party Politics and Political Culture in Ethiopia", in M. Salih (ed.), *African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance*, London, Pluto Press, 2002

K. Berhanu, "Parliament and dominant Party System in Ethiopia", in M. Salih (ed.), *African Parliaments*, New York, Palgrave MacMillan, 2005.

M. R. Beissinger , "A new look at Ethnicity and Democratization", *Journal of Democracy*, Volume 19, Number 3, July 2008.

B. Berman e J. Lonsdale, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*, James Currey, Eastern African Studies, 1992

B. Berman, D. Eyoh e W. Kymlicka (eds.), *Ethnicity and democracy in Africa*, Ohio University Press, 2004.

T. Bierschenk, J-P. Chauveau, J-P. Olivier de Sardan, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Parigi, Editions Karthala et APAD, 2001.

N. Bobbio, *Politica e cultura*, Torino, Einaudi, 1955

N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984

N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, (a cura di Michelangelo Bovero), Torino, Einaudi, 1999

N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di scienza politica*, Torino, Utet, 1983

I. Bono, *"Outsourcing* nella fabbrica della democrazia: appunti sulla partecipazione in Marocco", in *Meridiana*, 58, 2007

S. Bonsa, "The State of the press in Ethiopia", in B. Zewde and S. Pausewang (eds.*), Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Nordiska Afrikainstitutet Uppsala and Forum for Social Studies, Addis Ababa, 2002

M. Bratton, N. Van de Walle, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, 46(4), pp. 453-489, 1994,

M. Bratton e N. van De Walle, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997

P. Brietzke, "Ethiopia's leap in the Dark: federalism and Self-Determination in the New Constitution", *Journal of African Law*, 30, 1, 1995, 19-38.

P. Bruckner, *Il singhiozzo dell'uomo bianco. Il terzomondismo: storia di un mito duro a morire*, Parma, Guanda, 2008.

G. Calchi Novati, *Il Corno d'Africa nella storia e nella politica: Etiopia,Somalia e Eritrea fra nazionalismi, sottosviluppo e guerra*, Torino, Società editrice internazionale, 1994.

G. Calchi Novati, "Conflict and the Reshaping of States in the Horn of Africa", in A Triulzi,. e M. C. Ercolessi (eds.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 2004.

D. C. Canterbury, *Neoliberal democratization and new authoritarianism*, Burlington, Ashgate, 2005.

G. Carbone, *L'Africa. Gli stati, la politica, i conflitti*, Bologna, Il Mulino, 2005

Centre for the study of the Horn of Africa, *Proceedings of the 6th international conference on the Horn of Africa*, New York, May 24-26, 1991

P. Chabal, e D. Dalloz, *Africa works: disorder as political instrument.* Oxford and Bloomington, James Currey/Indiana University Press,1999.

P. Chaine, *What One Hand Give, the Other Hand take Away. Ethiopia's post-1991 decentralisation reform under neo-patrimonialsim*, Maastricht, Shaker Publishing, 2007;

P. Chaine, "Clientelism and Ethiopia's post 1991 decentralisation", *Journal of Modern African Studies*, 45(3), pp. 355-384, 2007.

C. Clapham, *Haile Selassie's Government*, New York, Fredrick A. Preager, 1969.

C. Clapham, *Private patronage and public power. Political clientelism in the modern state*, Frances Pinter, London, 1982.

C. Clapham, *Transformation and continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1988.

C. Clapham, "Conclusion: revolution, nationality and the Ethiopian State", in M. Ottaway (ed.), *The political economy of Ethiopia*, NY, Preagers Publishers, Library of Congress, 1990.

C. Clapham, "La politica di decostruzione in Etiopia", in *Politica Internazionale*, n. 4, luglio/agosto, pp. 53-66, 1992.

C. Clapham, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, 1996.

C. Clapham, “Rewriting Ethiopian History”, in *Annales d’Ethiopie*, Vol. XVIII, Centre Français des Etudes Ethiopiennes, 2002.

C. Clapham, “Controlling space in Ethiopia”, in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after* Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002

C. Clapham, “Ethiopian Development. The Politics of Emulation”, in *Commonwealth & Comparative Politics*, 44 (1), 137–150, Marzo 2006.

J. F. Clark, “National conferences and democratization in Francophone Africa”, in J. M. Mbaku e J.O. Ihonvbere, *Multiparty democracy and Political Change: Constraints to democratization in Africa*, Trenta, NJ, Africa World Press, 2006.

J. W. Clay e B. K. Holcomb, *Politics and the Ethiopian Famine 1984-1985,* Cambridge (MA) : Cultural Survival, 1986

P. Collier, *The Bottom Billion*, New York /Oxford, Oxford University Press, 2007

D. Connell and F. Smyth, “Africa's New Bloc”, *Foreign Affairs*, 77 (2), pp. 80-94

M. de Certeau, *L’invention du quotidien. Vol. 1. Arts de faire*, (Nouvelle edition, collection Folio Essais), Parigi, Gallimard, 1990,

M. D’Eramo, *Lo sciamano in elicottero*, Milano, Feltrinelli, 1999

A. De Waal, “Rethinking Ethiopia”, in C. Gurdon (ed) *The Horn of Africa*, London/NY, UCL Press/St. Martin Press, 1994.

P. Dieci e C. Viezzoli (eds.), *Resettlement and rural development in Ethiopia. Social and economic research, training and technical assistance in the Beles Valley*, Franco Angeli, Milano, 1992

D. L. Donham, *Marxist Modern. An Ethnographic History of the Ethiopian Revolution*, Berkley, University of California Press, 1999.

D.L. Donham “ Introduction” in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002

D. L. Donham, “The Making of an Imperial State”, in D. L. Donham, e W. James (eds.), *The Southern Marches of Imperial Ethiopia Essays in History & Social Anthropology*, Oxford, James Currey, 2002 e Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002.

D. L. Donham e W. James, *The Southern Marches of Imperial Ethiopia: Essays in History & Social Anthropology*, Oxford, James Currey, 2002 e Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002.

W. Easterly, *The White Man's Burden. Why the West's Effort to Aid the Rest have done so much ill and so little good*, The Penguin Press, New York, 2006.

O. M. Eide, *Revolution and religion in Ethiopia: the growth and persecution of the Mekane Yesus Church in Ethiopia.1974-85*, Oxford, James Currey, 2000

J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

B. Fine, "Neither the Washington nor the post-Washington consensus: An introduction", in B. Fine (ed.), *Development Policy in the Twenty-first Century. Beyond the post-Washington consensus*, Londra e New York, Routledge, 2002.

A. Fisseha *Federalism and the Accommodation of Diversity in Ethiopia*, University of Utrecht, 9 November 2005

M. Foucault, *Surveiller e punir*, .Gallimard, 1975

S. Fullerton Joireman, "Opposition Politics and Ethnicity in Ethiopia: We Will All Go Down Together" , in *The Journal of Modern African Studies*, 35 (3), pp. 387-407, 1997.

F. Furet, *Critica della rivoluzione francese*, Bari, Laterza, 2004.

X. Furtado e W. J. Smith, *Ethiopia: aid, ownership and sovereignty*, Managing Aid Dependency project, GEG working paper, 2007/28, 2007
http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Furtado%20&%20Smith_Ethiopia_2007-28.pdf

D. Gamachu, "A Nation in Perpetual Transition: the politics of changes in administrative divisions and subdivisions in Ethiopia", in H. G. Marcus (ed.), *New Trends in Ethiopian Studies. Papers of the 12th International Conference of Ethiopian Studies*, The Red Sea Press, 1994.

S. George and F. Sabelli, *Crediti senza frontiere: la religione secolare della Banca Mondiale*, Edizioni Gruppo Abebe, Torino 1994.

P. Gobetti, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Torino, Einaudi, 1964.

A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, Torino, Einaudi, 1977.

M. Gudina, *Ethiopia. Competing ethnic nationalisms and the quest for democracy, 1960-2000*, N.P Shaker Publishing, 2003

M. Gudina, "Contradictory Interpretations of Ethiopian History: the Need for a New Consensus", in D. Turton, (ed.), *Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Eastern African Studies, James Currey, Oxford, 2006.

C. Gurdon (ed) *The Horn of Africa*, London/NY, UCL Press/St. Martin Press, 1994.

P. M. Haas (ed), “Knowledge, Power and International Policy Coordination”, in *International Organization*, numero speciale, XLVI, n. 1, 1992.

T. Hagmann, “Beyond clannishness and colonialism: understanding political disorder in Ethiopia's Somali Region, 1991-2004” in *The Journal of Modern African Studies*, 43(4), pp-509-536, 2005

T. Hagmann, “Ethiopian Political Culture Strikes Back: A rejoinder to J.Abbink”, in *African Affairs*, 105/421, pp. 605-612, 2006.

T. Hagmann e M.H. Khalif, “State and Politics in Ethiopia’s Somali Region since 1991”, *Bildhaan: An International Journal of Somali Studies,*Vol. 6, 2006.

J. Hammond (ed.), *Sweeter than Honey: Testimonies of Tigrean Women*, Oxford, Third World First, 1989.

J. Hammond, *Fire From the Ashes: A Chronicle of the Revolution in Tigray, Ethiopia, 1975-1991,* Lawrenceville, The Red Sea Press, Inc., 1999

J. Hammond, “Garrison Towns & Control of Space in Revolutionary Tigray”, in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002.

J. W. Harberson, “Is Ethiopia Democratic? A Bureaucratic Authoritarian Regime”, in *Journal of Democracy*, 9(4), 39, pp. 62-68, 1998

J. W. Harbeson, “Ethiopia’s extended transition”, in *Journal of Democracy*, 16(4), 2005

J. Hearn, “The 'uses and abuses' of civil society in Africa”, *Review of African Political Economy*, 28:87, pp. 43 – 53, 2001

P. Henze, *Ethiopia: the fall of the Derg and the beginning of the recovery under the EPRDF (March1990, March 1992)*, Santa Monica (CA), RAND, 1995

P. Henze, *Ethiopia. The collapse of Communism and the transition to democracy: adjustment to Eritrean Independence*, Santa Monica (CA), RAND, 1995

P. Henze, “Is Ethiopia Democratic? A political Success Story”, in *Journal of Democracy*, 9.4, 39, pp. 40-54, 1998

P. Henze, *Ethiopia in Menghistu Final Years. Vol.II. Until the last bullet*, Shama Books, Addis Abeba, 2007.

J. I. Herbst*, States and Power in Africa*, *Comparative Lessons in Authority and Control* ,Princeton, Princeton University Press, 2000.

B. Hibou, *Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionaire*, Les Etudes du CERI, n. 39, mars 1998

B. Hibou, “Le marge de manoeuvre d’un “bon eleve” economique: la Tunisie de Ben Ali”, in *Les Etudes du CERI*, n 60, décembre 1999

B. Hibou, *La force de l’obéissance. Economie politique de la répression en Tunisie*, Parigi, Editions La Découverte, 2006.

E.J. Hobsbawm, *The invention of tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

B. Holcomb e S. Ibssa, *The Invention of Ethiopia*. Trenton (NJ), The Red Sea Press, 1990.

S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968

G. Hyden, *Beyond Ujamma in Tanzania: Underdevelopment and Uncaptured Peasantry*, University of California, Berkley, 1980.

S. Inquai, *Tigray, the agony and the ecstasy*, Addis Ababa, Berhanena Selam Printing Enterprise, 2007

R.H. Jackson e C.G. Rosberg, *Personal rule in Black Africa*; Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant., Berkley, University of California Press,1982.

A. Jalata, *Oromia & Ethiopia: State Formation and Ethnonational Conflict, 1868-1992*, Boulder and London, Lynne Rienner Publisher, 1993.

E. Le Bris e T. Paulai, “Introduction thematique. Decentralisation et developements”, *Afrique contemporaine*, n° 221 2007/1, p. 21- 44, 2007 D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002

R.A. Joseph, “Democratization in Africa after 1989: comparative and theorethical perspectives”, *Comparative Politics*, 29, pp. 368-82, aprile 1997.

R. A. Joseph, “Africa, 1990-1997: From Abertura to Closure”, *Journal of Democracy*, 9 (2), pp. 3-17, 1998

R. A. Joseph, “Is Ethiopia Democratic? Oldspeak vs. Newspeak”, in *Journal of Democracy*, 9(4), 39, pp. 55-61, 1998

E. J. Keller, “Etnhic federalism, fiscal reform, development and democracy in Ethiopia”, in *African journal of political science*, 7 (1), pp. 21-50

E. Le Bris e T. Paulai, “Introduction thematique. Decentralisation et developements”, *Afrique contemporaine*, n° 221 2007/1, p. 21- 44, 2007

R. Lefort, “Powers -mengist- and peasants in rural Ethiopia : the May 2005 elections”, *Journal of Modern African Studies*, 45, 2, pp. 253–273, 2007.

A. Legesse, *Oromo Democracy. An indigenous African Political System*, Trenton e Asmara, The Red Sea Press, 2000.

R. Lemarchand, "Political clientelism and ethnicity in Tropical Africa : competing solidarities in nation building", *American Political Science Review* ,66 : 68–90. 1972

V. I. Lenin, *Che fare?*, Roma, Editori Riuniti, 1986.

D. L. Levine, "Ethiopia: identity, authority and realism", in L. W. Pye e S. Verba (eds), *Political culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton 1965.

D. N. Levine, *Wax and Gold: Tradition and Innovation in Ethiopian Culture*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.

D. N. Levine, *Greater Ethiopia: The Evolution of a Multiethnic Society*. Chicago, University of Chicago Press, 1974

R. Love, "The Ethiopian Coffee Filiere and its Institutions: cui bono?", *Review of African Political Economy*, n. 88, pp. 225-240, 2001

R. Love, "Political Economy of Resource Control and Decentralisation in Ethiopia: the Coffee Chain and Federalism", *Afriche e Orienti*, anno X, numero speciale II, 2008

T Lyons, "Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia", in *Journal of Modern African Studies*, 34(1), pp. 121-142,1996.

D. Mains, "Drinking, Rumour, and Ethnicity in Jimma, Ethiopia", *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 74, No. 3. (2004), pp. 341-360.

W. Makonnen, "On the question of Nationalities in Ethiopia", in *Struggle*, Addis Ababa, 17.11.1969.

M. Mamdani, *Citizen & Subject: Contemporary Africa & the Legacy of Late colonialism,* Princeton (NJ), Princeton University Press, 1996

K. Mannheim, *Le generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2008

H. G. Marcus (ed.), *New Trends in Ethiopian Studies. Papers of the 12th International Conference of Ethiopian Studies*, The Red Sea Press, 1994

J. Markakis, *Ethiopia: Anatomy of a Traditional Polity*, Oxford, Clarendon Press, 1974.

J. Markakis, *National and class conflicts in the horn of Africa*, Londra, Zed Books, 1990.

J. Markakis, "The Somali in Ethiopia" in *Review of African Political Economy*, 24 567-570, 1997

J. Markakis and N. Ayele, *Class and Revolution in Ethiopia*, Nottingham, Spokesman Book, 1978. Nuova edizione, Addis Ababa, Shama Books, 2006.

P. Meaglia, *Bobbio e la democrazia. Le regole del gioco*, San Domenico di Fiesole (FI), Edizioni Cultura della Pace, 1994.

J-F. Médard, "L'Etat neo-patrimonial en Afrique Noire", in J-F. Médard (ed.), *Etats d'Afrique Noire: formation, mechanismes et crises*, Parigi, Karthala, 1991.

J-F. Médard (ed.), *Etats d'Afrique Noire: formation, mechanismes et crises*, Parigi, Karthala, 1991.

R. K. Molvaer, *Socialization and Social Control in Ethiopia*, Wiesbaden, Harrasowitz Verlag, 1995.

T. Negash e K. Tronvoll, *Brothers at War, Making Sense of the Eritrean-Ethiopian War*, Ohio University Press, 2001.

D. Olowu et J.S. Wunsch (Ed.), *Local Governance in Africa : The Challenges of Democratic Decentralization*, Lynne Rienner Publishers, 2004.

T. Osmond, "Jeux de pouvoir et référents identitaires. Quel statut institutionnel pour Dire Dawa?", *Politique Africaine*, N. 99, pp. 63-82, ottobre 2005.

R. Otayek, *La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire? Quelques réflexions à partir de situations africaines*, CEAFN, Bordeaux, 2005

M. Ottaway, *The political Economy of Ethiopia*, NY, Preagers Publishers, 1990

M. Ottaway, *Democratization and ethnic nationalism: African and Eastern European experiences*, Washington DC, Overseas Development Council, 1994

M. Ottaway, "The Ethiopian Transition: Democratization or New Authoritarianism?", in *Northeast African Studies*, vol.2.3, 67-84,1995.

M. Ottaway, *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction*?, Washington, Carnegie, 1999

A. Pankhurst e G. Assefa (eds.), *Ethiopia at a Justice Crossroads. The Challenge of Customary Dispute Resolution*, Addis Ababa, Centre Français des Etudes Ethiopiennes, 2008.

S. Pausewang, *The 1994 Election and Democracy in Ethiopia* Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, November 1994.

S. Pausewang, "A population resisting local control and intimidation? The election in Gedeo, Southern Region", in S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance,* Londra-NY, Zed Books, 2002

S. Pausewang, *Local Democracy and Human Security in Ethiopia: Structural Reasons for the Failure of Democratisation*, South African Institute of International Affairs, SAIIA Report N.45, 2004.

S. Pausewang, “The Two-faced Amhara Identity”, in *Scrinium*. Revue de Patrologie, d'Hagiographie Critique et d'Histoire Ecclèsiastique. no. 1 pp. 273-286, 2005.

S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, “Conclusion: democracy unfulfilled?” in S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance* Londra-NY, Zed Books, 2002.

S. Pausewang, K. Tronvoll (eds.), *The Ethiopian 2000 elections: democracy advanced or restricted*, Norwegian Institute of Human Rights, Oslo, 2000

S. Pausewang, K. Tronvoll e L. Aalen, *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance,* Londra-NY, Zed Books, 2002.

S. Pausewang e B. Zewde (eds.) *Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Uppsala/Addis Ababa: Nordic Africa Institute, 2002

S. Piattoni, *Il Clientelismo. L’Italia in prospettiva comparata*, Roma, Carocci 2005.

S. Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests and democratic representation. The European Experience in Historical and Comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press , 2001.

S. Planel, “Du centralisme a l’ethno-federalisme. La decentralisation conservatrice de l’Éthiopie”, in *Afrique contemporaine*, N. 221, p. 87-105, 2007

E. Poluha, “Learning political behaviour. Peasant-State relations in Ethiopia”, in E. Poluha and M. Rosendhal, *Contesting “Good” Governance. Crosscultural Perspectives on Representation, Accountability and Public Space*, London, Routledge/Curzon, 2003.

E. Poluha, *The power of continuity. Ethiopia through the eyes of its children,* Stoccolma, Nordiska Afrikainstitutet, 2004

E. Poluha and M. Rosendhal, *Contesting “Good” Governance. Crosscultural Perspectives on Representation, Accountability and Public Space*, London, Routledge/Curzon, 2003.

B. Pouligny, “Une société civile internationale?”, in *Critique Internationale*, n. 13, ottobre 2001

L. W. Pye e S. Verba (eds), *Political culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton 1965.

D. Rahmato, *Agrarian Reform in Ethiopia*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1984.

D Rahmato, “Civil society Organisations in Ethiopia”, in S. Pausewang e B. Zewde (eds.) *Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Uppsala/Addis Ababa: Nordic Africa Institute, 2002

D. Ramatho, *Searching for tenure security? The land system and new policy initiatives in Ethiopia*, Addis Abeba, Forum for Social Studies, 2004.

M. Salih (ed.), *African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance*, London, Pluto Press, 2002

R. Sato, "Evangelical Christianity & Ethnic Consciousness in Majangir", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002.

B. H. Selassie, "Empire and Constitutional Engineering: the PDRE in historical perspective", in M. Ottaway, *The political Economy of Ethiopia*, NY, Preagers Publishers, 1990

T. Skocpol, *States and Social revolution. A comparative analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, (1979). Trad it "Stati e rivoluzioni sociali", Il Mulino, 1981.

L. Smith, "Voting for an ethnic identity : procedural and institutional responses to ethnic conflict in Ethiopia", *Journal of Modern African Studies*, n. 45 (4), pp. 565–594, 2007.

A Stepan, "Federalism and democracy: beyond the US Model", *Journal of Democracy*, 10 (4), 1999, pp. 19-33.

J. E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, Norton, 2002

N. Stremlau, *The press and consolidation of power in Ethiopia and Uganda*, London School of Economics, 2008

M. Taddesse e J. Young, "TPLF: Reform or Decline?", *Review of African Political Economy*, (2003), vol. 30, no. 97, p. 389-403.

B. Tamru, « Le rôle du vote urbain dans les élections éthiopiennes de 2005 », in *Afrique contemporaine*, no 216, 2005/4, p. 183-202, 2005

G. Tareke, *Ethiopia. Power and Protests. Peasant Revolts in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

T. Tegenu, *Evaluation of the Operation and Performance of Ethnic Decentralization System in Ethiopia. A case study of the Guraghe People, 1992-2000*, Addis Ababa University Press, 2006

T. Teklu, *Rural lands and evoloving tenure arrangements in Ethiopia: Issues, evidences and policies*, Addis Abeba, Forum for Social Studies, 2003.

F. A. Tessema , "Revolutionary democracy and the formation of fronts", in Centre for the study of the Horn of Africa, *Proceedings of the 6th international conference on the Horn of Africa*, New York, May 24-26, 1991

A. de Tocqueville, *L'Antico Regime e la rivoluzione*, BUR Saggi, Milano, 2006.

M. Tommasoli, *Lo sviluppo partecipativo. Analisi sociale e logiche di pianificazione*, Roma, Carocci, 2002

A. Triulzi, "Battling with the past. New frameworks for Ethiopian historiography", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002.

A Triulzi,. e M. C. Ercolessi (eds.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 2004.

K. Tronvoll, *The process of democratisation in Ethiopia, An expression of popular participation or political resistance? (Human rights report)*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, August 1995.

K. Tronvoll, "Human Rights Violations in Federal Ethiopia: When Ethnic Identity is a Political Stigma", in *International Journal on Minority and Group Rights*, N. 15, pp. 49-79, 2008.

M. Tshiyembe, *Etat multinational ed démocratie africaine*, Parigi, Karthala, 2003

D. Turton, (ed.), *Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Eastern African Studies, James Currey, Oxford, 2006.

S. Vaughan, *The Addis Ababa transitional conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994

S. Vaughan *Ethnicity and Power in Ethiopia,* The University of Edinburgh: College of Humanities and Social Science: School of Social and Political Studies, 2003

S. Vaughan "Identitè ethnique et fédéralisme en Ethiopie du Sud", in *Politique Africaine*, n. 99, ottobre 2005.

S. Vaughan e K. Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, Stockholm: Sida, 2003.

P. Veyne, *L'impero greco-romano. Le radici del mondo globale*, Milano, Rizzoli, 2007.

A. Vines e T. Cargill «Le monde doit nous juger sur l'Afrique». L'héritage africain de Tony Blair, in *Politique Africaine*, n°101 - marzo-aprile 2006

E. Watson, "Capturing a Local Elite: The Konso Honeymoon", in W. James, D. Donham, E. Kurimoto, A. Triulzi (eds.), *Remapping Ethiopia: socialism and after*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2002, Eastern African Studies, Oxford, James Currey, 2002

M. Weber, *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961

M. Weber, *Parlamento e Governo*, Bari, Laterza, 2002

P. Williams, “La Grande Bretagne de Tony Blair et l’Afrique”, in *Politique Africaine*, n. 94, 2004.

R.W. Wilson, *Compliance Ideologies. Rethinking Political Culture*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

L. Whitfield, “Trustees of development from conditionality to governance: poverty reduction strategy papers in Ghana”, in *Journal of Modern African Studies,* 43 (4): 641-664, 2005.

J. Young, “Ethnicity and power in Ethiopia”, *Review of African Political Economy*, , Vol. 23 N. 70, 531-541. 1996

J. Young, “Development and Change in Post-Revolutionary Tigray”, in *Journal of Modern African Studies*, 35, 1, 1997.

J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991* (African Studies: No 91) NewYork, Cambridge University Press, 1997.

J. Young, “Regionalism and democracy in Ethiopia” in *Third World Quarterly,* 19 (2), 191-204(14), 1998.

J. Young “Along Ethiopia’s Western Frontier: Gambella and Benishangul in transition”, in *Journal of Modern African Studies,* 37 (2): 321-346. 1999.

A. Zegye e S. Pausewang, *Ethiopia in Change: peasantry, nationalism and democracy*, London, New York, British Academic Press, 1994.

B Zewde, *Pioneers of Change in Ethiopia: The Reformist Intellectuals of the Early Twentieth* Century, Ohio University Press, 2002.

B. Zewde, *A History of Modern Ethiopia, 1855-1974*, Londra, James Curry, 2001.

B. Zewde and S. Pausewang (eds*.), Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Nordiska Afrikainstitutet Uppsala and Forum for Social Studies, Addis Ababa, 2002

DOCUMENTI UFFICIALI E LETTERATURA GRIGIA

ActionAid, *Real Aid: Making Technical Assistance Work*, Johannesberg, ActionAid, 2006.

I. Ayana, T. Tsegaye, E. Erena, *Governance and ownership structure of microfinance institutions in Ethiopia*, Association of Ethiopian Microfinance Institutions (AEMFI), Occasional Paper N. 8, aprile 2003.

K. Bentley, *Presentation to HPN Group*, 28 Novembre 2006

K. Berhanu, *Decentralization and democratization in Ethiopia*, unpublished paper, 2007

P. Bevan e A. Pankurst, *Power Structures and Agency in Rural Ethiopia. Development Lessons from Four Community Case Studies*, Paper prepared for the Empowerment Team in the World Bank Poverty Reduction Group, Addis Abeba, 31 luglio 2007

Campagna per la Riforma della Banca Mondiale , CEE Bankwatch Network, *The Gilge Gibe affair. An analysis of the Gilbel Gibe hydroelectric projects in Ethiopia*, febbraio 2008.

R. Cernea (ed), *Putting people first: sociological variables in rural development,* World Bank, 1985

CMI, "Economic Prospects for Ethiopia", *CMI Report*, 2006

Commission for Africa, *Our Common Interest*, Marzo 2005.
http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf

Development Cooperation Ireland, *Aid Modalities in Ethiopia*, 2004

DFID, *Ethiopia Country Assistance Plan*, Addis Abeba, 2006

C. Dom e M. Mussa, *Review of Implementation of the Decentralization Policy. A Sample Survey in Six Woredas of Amhara Region.* For Embassy of Sweden, Addis Ababa and Amhara National Regional State (ANRS), Mokoro Ltd, 2006

C. Dom e M. Mussa, *Review of Implementation of the Decentralization Policy. A Sample Survey in Four Sentinel Woredas of Tigray,* For Embassy of Ireland, Addis Ababa and Tigray National Regional State, Mokoro Ltd, 2006

EHRCO, *The Human Rights Situation in Ethiopia 30th Regular Report*, Addis Abeba, maggio 2008

F. Ellis, T. Woldehanna, *Participatory Poverty Assessment 2004-2005,* Ethiopian Ministry of Finance and Economic Development, Addis Abeba, 2005

EPRDF Programme, 1989
www.eprdf.org.et (ultimo accesso 30 ottobre 2008).

EPRDF, Action Plan, 1995

EPRDF, Abyotawi Demokrasi (Revolutionary democracy), Addis Abeba, 2001.

ESDP, Joint Review Mission, Final Report 2005, 2006, 2007.

Ethiopian Ministry of Capacity Building, *The good governance in rural kebele and woreda*, Addis Abeba, January 2006

Ethiopian Ministry of Education, *Education Sector Development Programme III. Programme Action Plan*, Addis Ababa, August 2005.

Ethiopian Ministry of Education, *Summary Proceedings of the Ninth ESDP Annual Review Meeting (ARM),* 26-28 March 2007, Bahir Dar.

Ethiopian Ministry of Finance and Economic Development, *Sustainable Development and Poverty Reduction Program*, Addis Ababa, July, 2002
http://www.imf.org/external/np/prsp/2002/eth/01/index.htm

Ethiopian Ministry of Finance and Economic Development, *Foreign Aid to Ethiopia*, January 2006

Ethiopian Ministry of Finance and Economic Development, *Ethiopia: Building on Progress. A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP)(2005/06-2009/10),* Addis Ababa, September 2006
http://www.mofaed.org/macro/PASDEP%20Final%20English.pdf

European Commission Delegation to Ethiopia, *Efforts and Policies of Ethiopia's Government and Donors. Country Diagnostic Survey. Volume I – Main Report,* Addis Abeba, 2006.

European Union Election Observation Mission to Ethiopia, *Final Report*, 2005. http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/ethiopia/2005_final_report.pdf.

Federal Democratic Republic of Ethiopia, *Public Sector Capacity Building Program. Project Implementation Manual*, Addis Abeba, 2004.

T. Gebretensae*, A vision of a new army for Ethiopia*, documento presentato al "Symposium on the Making of the New Ethiopian Constitution", Addis Ababa, 17-21 Maggio 1993

German Technical Cooperation (GTZ), *Access to finance in Ethiopia*, Report in the Framework of the Engineering Capacity Building Project (ECBP) Addis Abeba, ottobre 2007

Human Rights Watch, "Clinton Administration Policy and Human Rights in Africa", *Human Rights Watch Report* 10 (March 1998): 10 1-A.
http://www.hrw.org/legacy/reports/reports98/africa/africlin.htm

Human Rights Watch, *Collective Punishment. War Crimes and Crimes against Humanity in the Ogaden area of Ethiopia's Somali Regional State*, 2008. www.hrw.org/reports/2008/ethiopia0608

Human Rights Watch, *Suppressing Dissent. Human Rights Abuses and Political Repression in Ethiopia's Oromia Region*, Vol. 17, No. 7 (A), maggio 2005.

B. Jones e R.Bladon, *Lessons to be learnt from the Protecting Basic Services Instrument*, (unpublished document), Addis Ababa, marzo 2008.

S. Lister, *Implementing Sector Development Programmes in Ethiopia*, Report for DFID, World Bank and the Government of Ethiopia, Addis Ababa, 1988

M. Mussa, *Draft Report on Community Participation in Primary Education,* Education Sector Joint Review Mission, October 2005.

M. Mussa, *Assessment of District Level Decentralization and Capacity Building Progresses in Oromiya Regional State*, Ministry of Capacity Building, DFID, Addis Ababa, 2005

OSJE, *Maximising Local CSOs Civic Engagement's Potential in Ethiopia*, OSJE, 2007

A. Pankhurst (ed.), *Enhancing Understanding of Local Accountability Mechanisms in Ethiopia. Revised Summary Report*, Protecting Basic Services Project, PBS II Preparation Studies, Addis Abeba, 2008

PBS Secretariat, *Off - Woreda Budget Expenditure - the cases of Oromiya, Amhara and Tigray Regions*, Working paper no 2/2008.

E. Poluha, M. Ayenew, A. Yimenu, A. Mulu, T. Atalay, *Causes for and Circumstances Surrounding the High Turn-Over and Shortage of Staff in Selected Woredas in the Amhara Region*, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Addis Ababa, dicembre 2007

T. Regassa, *State constitution in federal Ethiopia: A preliminar observation*, A summary for the Bellagio Conference, 2004
http://www-camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/regassa.pdf

B. Seboka, L. Yohannes e D. Watson, *Five Year Education Sector Capacity Development Strategic Plan. Main Report,* Addis Abeba, Novembre 2006.

J. Sebstad, *Ethiopia. Short Study on Microfinance*, Stoccolma, SIDA, 2003.

Transitional Government of Ethiopia (TGE), *Proclamation No. 7/1992: A Proclamation to Provide for the Establishment of National/Regional Self-Governments,* Negarit Gazetta, 52nd Year, N. 2, Addis Abeba, 1992

Transitional Government of Ethiopia (TGE), *Proclamation No. 33/1992: A Proclamation to define the sharing of revenue between the central government and the national/regional self-governments,* Negarit Gazetta*,* 52nd Year, N. 7, Addis Abeba, 1992

Transitional Government of Ethiopia (TGE), *Proclamation No. 41/1993: A Proclamation to Define the Powers and Duties of the Central and Regional Executive Organs of the Transitional Goverment of Ethiopia*, Negarit Gazetta*,* 52nd Year, N.26, , Addis Abeba, 1993

United Nations, *Decentralization for National and Local Development*, New York, United Nations, 1965.

World Bank, *World Development Report*, Washington DC, World Bank 1997

World Bank, *Ethiopia Regionalization Study*, Washington DC, World Bank, 2000.

World Bank, Country Office in Ethiopia, *Ethiopia Woreda Studies. Volume 1: The Main Phase*, Washington DC, World Bank, November 2001;

World Bank, Operations Evaluation Department, *An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Ethiopia*, Washington DC, World Bank, March, 2005.

World Bank, *Protection of Basic Services. Project Information Document*, Report n. AB2146, 2006. http://siteresources.worldbank.org/INTETHIOPIA/Resources/PID_0216_Appraisal_Stage_Final.pdf

World Bank, *Ethiopia. Accelerating Equitable Growth,* Country Economic Memorandum, 2007

World Bank, Country Management Unit, *International Development Association, Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, Report N. 43051 ET, 2 Aprile 2008

STAMPA

«Carte Blanche: interview with Tony Blair on matters concerning Africa», 11 febbraio 2006,
www.pm.gov.uk/output/Page9046.asp

"Good governance gone bad", in International Herald Tribune, 27 novembre 2005;
http://www.iht.com/articles/2005/11/27/opinion/edethiopia.php

"Parliament discusses Gibe project" *The Reporter*, 8 febbraio 2006.

STORM(Somali, Tigray and Oromo Resistance Monitor), vol 3, no 4 Dicembre 1983

STORM(Somali, Tigray and Oromo Resistance Monitor)vol 4 no3, Novembre 1984

STORM(Somali, Tigray and Oromo Resistance Monitor)vol 4, no 4 Dicembre 1984;

Y. Abiye, "Ethiopia: Top Opposition Leader Taken to 'Unknown Place'", *The Daily Monitor*, 30 Dicembre 2008

Y. Anberbir, "President of Benshangul-Gumuz Resigns", *Addis Fortune*, 3 novembre 2008

G. Battistini, "Mubarak: Non invitatemi per un tè", *La Repubblica*, 27 ottobre 2008.

BBC, "Somalis 'filling' Ethiopian gaps", *BBC News*, 5 gennaio 2009,
http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/7811595.stm.

K. Bekele, "World Bank to Organize Debates, to Provide Direct Budget Support", *The Reporter*, 12 Maggio 2007

T. Burgis, "Meles Unveiled", *Open democracy*, 01 marzo 2006.

C. Clapham "Comments on the political crisis in Ethiopia ", 14 Novembre 2005, http://www.ethiomedia.com/fastpress/clapham_on_ethiopian_crisis.html

M. Deibert, "A Tangled Political Landscape Raises Questions About African Ally of the U.S.", *Inter Press Service*, 21 giugno 2008

M. Denbegna, "May 28: The foundation of Ethiopia's renaissance", *The Ethiopian Herald*, 28 maggio 2008

ENA, "Prof. Sachs Urges Donor Countries to Double Assistance to Ethiopia", *The Ethiopian Herald*, 26 luglio 2005

T.W. Giorgis, "From the Horse's Mouth", in *Addis Fortune*, 23 settembre 2008

A. Hadera, "After the ups, downs", *The Ethiopian Herald*, 28 maggio 2008

IRIN, "Ethiopia: New Law on Charities Passed Despite Objections", *IRIN*, 6 gennaio 2009

S. Tisdall, "To impose democracy from outside is inherently undemocratic", *The guardian*, 25 gennaio 2008.
http://www.guardian.co.uk/world/2008/jan/25/1

W. Zenebe, "Former TPLF Members to Establish New Party", *Addis Fortune*, 25 giugno 2007

DOCUMENTI IN FORMATO ELETTRONICO

http://www.ehrco.org

www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Meles-Extracts2-AfTF2.pdf , (ultimo accesso 20.12. 2007)

www.mofed.gov.et

OCSE, Development Database on Aid, www.oecd.org.

http://www.rest-maret.org/ (consultato il 10.08.2008)

World Bank, Ethiopia at glance. http://devdata.worldbank.org/AAG/eth_aag.pdf

Keynote address and comment made by prof. Jeffrey Sachs, Director, Earth Institute at Columbia University, at the awarding of the first Yara Prize for a green revolution in Africa, September 3 2005, Oslo,
http://www.yara.com/en/sustaining_growth/societal_responsibility/green_rev_africa/yara_prize/speeches_yeffry_sachs.html# (consultato il 5.10.2008)

Ethiopian PM Meles Zenawi Wins World Peace Prize
http://english.peopledaily.com.cn/200207/16/eng20020716_99777.shtml (consultato il 5.10.2008)

Melez Zenawi, *African Development: Dead Ends and New Beginnings,* 2006. Stralci del documento sono stati pubblicati sul settimanale etiopico "The Reporter" e possono essere trovati su internet al sito: www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Meles-Extracts2-AfTF2.pdf. (ultimo accesso 30 gennaio 2008).