

Fra tradizione e modernità. Autorità tradizionali e potere nei processi di sviluppo rurale e di decentralizzazione in Africa australe

Mario Zamponi
Università degli Studi di Bologna

The question of development in sub-Saharan Africa has been historically discussed according to modernizing paradigms which have left unsolved the dichotomy between tradition and modernity constructed during the colonial period. In a continent still strongly rural, weak economic performances have reopened, both in the theories and in the practices of development, the historical tension between modernity and custom, and between modern and traditional authorities. Meanwhile, decentralisation policies have been strongly supported as a pathway to democratisation, good governance, and a more efficient management of the land and natural resources by local communities. The article aims to discuss the contemporary processes of transformation in Southern Africa concerning the rural governance, the effects produced on authorities and systems of power (local/national, traditional/modern), and the role of tradition in contemporary policies of rural development and decentralisation programmes. It intends to analyze the discussion concerning the policies of development and decentralisation in the rural areas by signalling continuities and discontinuities with colonial patterns. Indeed, the control of the land (both in colonial and post-colonial states) has been characterized by a form of control based on traditional authorities (chiefs); therefore, within the framework of rural development and decentralisation programmes the role of traditional institutions and their relationship with rural communities and the state will be discussed.

Introduzione: mondo rurale, terra, autorità e decentralizzazione

Questo saggio intende analizzare i processi di trasformazione in corso nelle aree rurali dell’Africa australe in una prospettiva storica. In particolare, verranno discusse le questioni riguardanti la ri-definizione dei sistemi di autorità e potere politico nelle aree rurali e l’uso della tradizione nelle

politiche contemporanee di sviluppo rurale locale e nei processi di decentralizzazione.

La tensione storica e le relative ambiguità nel rapporto fra tradizione e modernità, fra autorità moderne e consuetudinarie, fra modelli etnico-locali e modelli di *nation-building* (Buur, Kyed 2007a, 2007b) – tensione che si esprime in molti modi, fra i quali una costante lotta fra «giurisdizioni in competizione» sull'accesso alla terra e alle risorse naturali (Evers, Spierenburg, Wels 2005), e in rapporto ai processi di devoluzione dei poteri – appare evidente nelle pratiche di sviluppo rurale in Africa sub-sahariana. Tali pratiche sono state, infatti, influenzate da un dibattito storicamente legato a paradigmi di “modernizzazione” che hanno lasciato irrisolta la dicotomia fra tradizione e modernità costruita nel periodo coloniale. Oggi è nel contesto della *governance* liberaldemocratica, con le sue basi su un ethos culturale legale e razionale, che occorre vedere le relazioni fra stato “moderno” e autorità “tradizionali”, questione centrale per l’Africa australe dove storicamente le pratiche politiche si sono basate su esproprio e sfruttamento di tipo razziale.

Si tratta di questioni di particolare rilevanza nel dibattito sui sistemi di accesso alla terra per le comunità rurali e dei loro rapporti di potere con le autorità locali (sia elettive sia tradizionali). Inoltre, la crisi economica e dello stato in Africa, con il conseguente impoverimento di molta parte della popolazione, ha accresciuto lotte e tensioni sull'accesso alla terra e alle risorse naturali (Tevera, Moyo 2000). Questo contesto ha favorito una discussione sempre più orientata a forme di intervento basate su programmi di sviluppo rurale e di decentralizzazione amministrativa. Tuttavia, le riforme della *governance* rurale in corso in molti paesi africani stanno causando processi complessi e contraddittori che mettono in discussione i diritti di cittadinanza e producono profonde rielaborazioni dei modelli “tradizionali” di autorità (Bernstein 2006), determinando effetti su autorità e sistemi di potere (locale/nazionale; tradizionale/moderno). La riforma della *governance* rurale dovrebbe, infatti, affrontare i problemi delle istituzioni locali mediante forme di decentralizzazione amministrativa e politica, spesso collegata ai programmi di riforma agraria in atto in molti paesi africani, rilanciando la riflessione sul rapporto fra *institution building*, politiche di sviluppo rurale e riduzione della povertà.

Attualmente, all'interno dei progetti di riforma istituzionale giocano un ruolo politico rilevante le procedure di decentralizzazione le quali, nel recente dibattito sulle pratiche dello sviluppo, vengono viste come un mezzo per garantire la pluralità degli interessi, per offrire accesso alle risorse a livello locale e per dare “voce” alle comunità locali (inclusi i poveri). In un contesto in cui la comunità internazionale mostra una preferenza verso tali iniziative, i processi volti ad accrescere modelli di responsabilità

locale si dovrebbero trasformare in priorità per mezzo di riforme e innovazioni che favoriscano la costruzione di possibilità amministrative a livello comunitario e locale. I governi dovrebbero trasferire risorse, poteri e competenze alle istituzioni locali come elemento di accrescimento di partecipazione e di democrazia responsabile al fine di favorire efficienza, equità e sviluppo (Crawford, Hartmann 2008) e, quindi, inclusione sociale e politiche di sviluppo maggiormente sostenibili.

A partire dalla metà degli anni Ottanta la decentralizzazione ha assunto le caratteristiche di un modello globale che ha coinvolto gran parte dei paesi in via di sviluppo. I governi hanno attuato politiche di decentralizzazione per ragioni politiche, economiche e sociali e a causa del sostegno e della pressione delle agenzie dello sviluppo (World Bank 2000a; Ribot 2002, 2003; Larson, Ribot 2004). Il linguaggio della decentralizzazione si è trasformato nel corso degli anni. Se nei primi anni si enfatizzavano riforme volte a creare coesione e gestione efficace delle risorse e del mondo rurale, i programmi più recenti hanno rafforzato un discorso di emancipazione legato alla democrazia e ai diritti. È in questo senso che si ritiene che la decentralizzazione favorisca: democratizzazione e partecipazione popolare, sviluppo rurale, miglioramento delle performance dei servizi pubblici, riduzione della povertà, stabilità politica e macroeconomica, rafforzamento dello stato e dell'unità nazionale e, quindi, sostegno alla legittimità dei governi (World Bank 2000a; Smoke 2000; Helmsing 2001; Ribot 2002, 2003; Larson, Ribot 2004; Olowu, Wunsch 2004; Crawford, Hartmann 2008).

Per ciò che riguarda più specificamente terra e sviluppo rurale, storicamente le analisi del regime fondiario “tradizionale” in Africa subsahariana sono state caratterizzate da una forma di dualismo fra proprietà privata e possesso comunitario (questione che non sarà discussa in questo saggio), oggi reso ancora più evidente nel dibattito sul rapporto fra politiche di sviluppo e riforme agrarie (vedasi per il dibattito: Bassett, Crummey 1993; Toulmin, Quan 2000; Juul, Lund 2002; Benjaminsen, Lund 2003; Cotula 2007; Boone 2007; Zamponi 2007). L'identificazione coloniale del regime fondiario tradizionale con le autorità “africane” ha offerto loro il riconoscimento di una forma di legittimità “pre-coloniale” riguardo ai sistemi di accesso alla terra che oggi si collega al complesso rapporto fra riforme agrarie, decentralizzazione e caratteristiche del ruolo politico-sociale delle autorità tradizionali stesse. Questi temi sono evidenziati da Mamdani (1996) con la sua definizione di “Stato biforcuto”. Egli descrive le autorità tradizionali odierne come il retaggio dell'esperienza coloniale di *indirect rule* mediante il quale è stata elaborata per gli africani un'identità tribale sotto l'autorità dei capi locali, producendo risultati tuttora visibili nelle procedure di go-

verno locale e di accesso alla terra. Il rapporto ambiguo fra i leader tradizionali e lo stato è riemerso dopo l'indipendenza come elemento di gestione politica del mondo rurale. In particolare, negli ultimi due decenni le concezioni neoliberaliste dello sviluppo, ritenendo lo stato responsabile della crisi dell'Africa, hanno favorito forme di recupero delle autorità tradizionali viste come un'alternativa legittima in grado di promuovere equità e di garantire i diritti di accesso alla terra, anche per i poveri (Chimhowu, Woodhouse 2006). In tal modo i leader tradizionali sono stati coinvolti nei processi di democratizzazione e sono spesso diventati elementi ufficiali delle politiche di sviluppo *bottom-up* attraverso i processi di decentralizzazione.

Terra e autorità

Nell'ultimo decennio i paradigmi dello sviluppo hanno sempre più indirizzato la loro attenzione alla riduzione della povertà, facendo riferimento a politiche orientate alla creazione di *good governance* anche attraverso idonee politiche di decentralizzazione. Questo è dipeso dal fallimento delle esperienze precedenti e, in particolare, dal fatto che si è ritenuto che per il mondo rurale le teorie dello sviluppo non erano state in grado di modificare le relazioni politiche e sociali con le élite di governo. Il sistema coloniale si era basato sulla coercizione per l'ottenimento dei fini del controllo politico; ciò si era tradotto nell'idea che il mondo rurale rappresentasse il "custode" delle risorse naturali e della forza lavoro per lo sviluppo delle economie coloniali. Questo processo è poi continuato nel periodo postindipendenza. Infatti, le economie rurali sono sempre state gestite attraverso modelli di intrusione espressi dall'imposizione di politiche economiche e sociali che hanno portato a forme di sfruttamento delle economie tradizionali africane mediante i sistemi di *indirect rule* nel periodo coloniale e a meccanismi di controllo e, spesso, di abbandono del settore agricolo dopo l'indipendenza. Inoltre, le politiche di liberalizzazione legate ai programmi di aggiustamento strutturale hanno avuto ulteriori effetti intrusivi e dannosi per il mondo rurale, soprattutto per i settori più vulnerabili.

Possiamo, quindi, affermare che i sistemi amministrativi hanno costantemente favorito un processo di contestazione all'interno dello stato su questioni quali uso della tradizione, ruolo dei capi tradizionali nella gestione della terra e, in modo particolare, dimensione economica di tale controllo. Le strutture della *chieftaincy* hanno rappresentato, e spesso rappresentano ancora, istituzioni che si sono integrate in alleanze di potere e di privilegio attraverso l'uso della tradizione (Spear 2003). Risulta evidente che i modelli ereditati dal colonialismo, basati su identità tribali, regimi

fondari consuetudinari e autorità politiche tradizionali, continuano a produrre effetti nel modo in cui le relazioni di potere si esprimono nelle comunità rurali, soprattutto all'interno della competizione per l'accesso alle risorse internazionali dello sviluppo (Zamponi 2008).

Secondo alcuni autori (Chabal, Daloz 1999; Herbst 2000; Baker 2000), questi fenomeni si collegano alla crisi dello stato in Africa. In molti paesi il recupero delle autorità tradizionali viene visto come una sorta di bilanciamento della crisi di legittimità dello stato (vedasi per esempio: Fanthorpe 2005, sulla Sierra Leone; Buur e Kyed 2007, sul Mozambico; Höhne 2007 sulla Somalia; Grishow 2008 sul Ghana). Questo non significa che si è di fronte a forme di riconoscimento formale come semplice riproduzione dei modelli coloniali, ma piuttosto si tratta di un processo mediante il quale gruppi di élite usano la tradizione per garantirsi il controllo dello stato. Come conseguenza, i governi postcoloniali tendono a riproporre un'idea di stato biforcuto, in particolare mediante forme dualistiche di cittadinanza, una nazionale e una etnico-locale, spesso a base rurale.

Nel rapporto fra politiche statali e autorità tradizionali vanno oggi considerati alcuni elementi: il primo è che nell'ambito di politiche di sviluppo *bottom-up* si sta recuperando il ruolo delle organizzazioni che rappresentano i capi tradizionali. Il secondo è che i *chiefs* hanno mantenuto una loro autorità "informale" occupandosi di funzioni e giurisdizioni dello stato. Il terzo è che le normative e le leggi emanate recentemente da molti governi hanno incorporato le autorità tradizionali nella *governance* dello stato sotto diverse forme: riconoscimento dei loro ruoli legali e amministrativi, formazione di assemblee dei capi e partecipazione ai parlamenti nazionali. Questi processi non significano una restaurazione completa della loro autorità, pur se rappresentano meccanismi di ampliamento della partecipazione dei leader tradizionali alle decisioni sullo sviluppo locale (decentrato).

Lo Stato coloniale aveva cercato di rafforzare il potere di capi tribali "riconosciuti" alla ricerca dell'ordine e del controllo, riformulando e dando forza alla legge consuetudinaria basata sulla tradizione mediante l'assegnazione ai *chiefs* del potere sul mondo rurale. In particolare, i sistemi consuetudinari di accesso alla terra furono manipolati dai colonialisti interessati ad imporre sistemi controllabili di "proprietà". La questione del controllo sulla terra assunse quindi un ruolo preminente. Infatti:

in linea con la politica di *indirect rule*, lo stato ha cercato di mantenere l'autorità politica dei *chiefs* e delle élite il cui status era in parte basato sul loro potere di allocare la terra nel loro "territorio" (Meek 1946, citato in Bassett, Crumney 1993).

All'interno dell'ordine coloniale i capi divennero i depositari, gli amministratori, i giudici della legge consuetudinaria e di tutte le norme che riguardavano le relazioni economiche, politiche e sociali fra il governo coloniale e i sudditi (Spear 2003). Ciò è particolarmente significativo in Africa australe dove il regime fondiario consuetudinario è stato usato come uno strumento specificamente funzionale alle politiche di dominio dei *settlers*.

In assenza di proprietà privata, il possesso della terra fu assegnato alle entità politiche che occupavano un dato territorio, come segnala l'antropologa Colson: le contraddizioni derivanti dalle manipolazioni della legge consuetudinaria hanno

incoraggiato la confusione fra sovranità e proprietà e la creazione di sistemi di possesso comunitari che nascono con regole ben definite [...]. I nuovi sistemi così creati vengono descritti come poggianti sulla tradizione e derivanti la propria legittimazione dalla tradizione immemorabile (Colson 1971: 197).

Il potere dei *chiefs* di allocare la terra è perciò intimamente legato ad una tradizione appositamente rielaborata. Questo fu centrale ai meccanismi di sfruttamento coloniale. La politica coloniale si basò, anche se in maniera ambigua, su una concezione di sviluppo volta a preservare le comunità africane tradizionali, estraendo al contempo surplus in termini di risorse e lavoro necessari agli obiettivi di accumulazione (Cowen, Shendon 1996).

È altresì importante sottolineare che gli amministratori coloniali e, in seguito, le élite africane e i donatori hanno storicamente considerato i sistemi "tradizionali" di possesso della terra in Africa come ostacoli allo sviluppo della produzione agricola. Al tempo stesso, però, iniziative alternative di riforma si sono costruite sull'ambiguità del ruolo "innovativo" rappresentato dalle comunità locali e dalle loro tradizioni, spesso sottovalutando la rilevanza dei modelli di potere "patriarcale" della tradizione stessa (Whitehead, Tsikata 2003).

In periodo coloniale, tradizione e identità furono fondamentali nel definire le politiche di intervento e di controllo. Si accentuò il ruolo politico e sociale di coloro che avevano i mezzi per far valere la propria visione della consuetudine, incorporando la tradizione in regole con le quali gli amministratori cercavano di fronteggiare le contraddizioni stesse del colonialismo (Berman, Lonsdale 1979). Il risultato non fu quello di "congelare" la tradizione precoloniale ma di "riorganizzarla" per fini di controllo politico e produttivo, generando tensioni e incertezze che hanno lasciato aperti problemi ancora irrisolti. Ciò ha determinato modalità di analisi e di lettura della questione agraria dell'Africa odierna mediante paradigmi di (neo)modernizzazione che riproducono la storica dicotomia fra "tradizione" e "modernità".

Per ciò che riguarda i sistemi fondiari, in generale, dopo l'indipendenza prevalse l'idea dell'affermazione dei diritti di proprietà da parte dello Stato in quanto espressione della supremazia della nazione. Così gli Stati postcoloniali cercarono di regolare e di definire le istituzioni che sovrintendevano al controllo della terra creando sistemi di *governance* che avrebbero dovuto sviluppare, ma anche controllare, le aree rurali. Salvo alcune eccezioni, le riforme furono caute poiché i leader nazionali temevano di alienarsi la fiducia di figure influenti nelle campagne: da qui il risorgere dell'idea di una legittimità precoloniale che ha permesso ai governi di controllare la terra e le popolazioni rurali attraverso un sistema "consuetudinario" gestito dalle autorità "tradizionali". Pertanto, negli interventi di sviluppo rurale appare oggi centrale considerare le relazioni storiche fra i sistemi di accesso alla terra e i sistemi di potere e di autorità rispetto alle rivendicazioni democratiche (Alexander 2006, 2007).

I dibattiti contemporanei riguardo alla riforma del regime fondiario in Africa continuano a richiamare alcune dinamiche del periodo coloniale, mentre esistono da parte dei governi due priorità principali per le politiche di sviluppo rurale: da un lato, la crescita della produttività agricola e, dall'altro, l'adozione di politiche di riduzione della povertà per far sì che i progressi socioeconomici possano offrire benefici anche ai gruppi più poveri della popolazione. È in questo contesto che molte iniziative di sviluppo in ambito rurale tendono sempre più a rafforzare il ruolo della tradizione e delle comunità locali attraverso iniziative di devoluzione dei poteri sulla base di programmi particolarmente sostenuti dalle agenzie dello sviluppo e aventi lo scopo di sostenere processi di *good governance* a livello locale. Nonostante ciò, questi programmi hanno finora incontrato molte difficoltà nel definire i rapporti possibili fra autorità locali e centrali (e fra autorità tradizionali e formali) lasciando aperta l'irrisolta questione delle identità locali e delle autorità tradizionali.

In particolare, i programmi volti al trasferimento alle comunità di diritti registrati sulla terra assegnano un ruolo chiave nella gestione della terra ai leader tradizionali rilanciando la questione storica dello stato biforcuto. I processi di riforma dei sistemi agrari oggi in corso rendono, quindi, necessario negoziare le regole della *governance* in un contesto di trasformazione in cui una pluralità di attori e concezioni che fanno riferimento a forme multiple di revival della "tradizione" propongono le proprie visioni e le proprie rivendicazioni.

Nel caso del Mozambico la Lei de Terras del 1997 ha messo in evidenza diverse questioni, quali controllo della terra, sicurezza del possesso, ruolo dei governi locali e delle autorità tradizionali in rapporto alle pratiche dello sviluppo rurale e della registrazione dei titoli di possesso della terra. L'approccio mozambicano indica la relazione complessa fra agricoltura

commerciale moderna e il recupero del sistema comunitario consuetudinario e di conseguenza del ruolo dei capi tradizionali (Negrão 1999; Chilundo, Boaventura 1999; Gentili 2004). Inoltre, poiché la legge non riconosce diritti individuali all'interno del possesso comunitario, è forte il rischio che un'adesione dogmatica al sistema consuetudinario possa riprodurre e rafforzare ineguaglianze sociali all'interno delle comunità quali quelle di genere (Lahiff 2003; Norfolk, Nhatumbo, Pereira 2003).

Spesso l'autorità dei capi, anche se mascherata dall'ambiguità del discorso politico, è spostata dalle rivendicazioni a favore di e dalle responsabilità verso la "propria gente" alla giurisdizione sulle terre, alla loro distribuzione e anche alla possibile compravendita. Emblematico il caso sudafricano. Poiché la Costituzione sudafricana offre riconoscimento alle istituzioni della leadership tradizionale, si pone la questione dei loro ruoli, poteri e funzioni per ciò che riguarda i governi locali rurali e l'amministrazione della terra, sollevando diverse questioni sulla natura della decentralizzazione democratica nelle aree rurali: in particolare ci si domanda se un'istituzione fondamentalmente non democratica ed ereditaria possa esistere nel Sudafrica democratico che si è modellato sulla tradizione liberale del governo della rappresentanza (Ntsebeza 2004, 2005). Alcuni critici segnalano che

i leader tradizionali otterranno il loro potere non dal sostegno liberamente concesso dal loro popolo, ma dal loro controllo sulla terra del popolo (Bernstein 2006: 111).

Infatti, la legislazione approvata in Sudafrica (*Communal Land Rights Act* del 2004) così come in Namibia (*Communal Land Reform Act* del 2002) ha conferito alla "leadership tradizionale", in quanto ritenuta fiduciaria della terra, un ruolo formale centrale nell'amministrazione e nell'allocatione delle terre "comunitarie" (Weiner 2002; Karuuombe 2003; De Villiers 2003; Hall 2004; Cousins 2007; Ntsebeza, Hall 2007; Claassens, Cousins 2008).

In Sudafrica, in particolare, il vivace dibattito che si è aperto sulla legge esprime le contraddizioni della sua transizione (Cousins 2007; Claassens, Cousins 2008; Zamponi in corso di pubblicazione). Da un lato, la democrazia liberale sudafricana ha ottenuto risultati importanti nella tutela delle libertà politiche e dei diritti di cittadinanza, dall'altro, però, la necessità di ricercare un equilibrio in una situazione politica molto complessa ha portato il governo a dare riconoscimento legale alle autorità "tradizionali", soprattutto in rapporto alla questione della terra. Con la fine dell'apartheid il Sudafrica ha cercato di sviluppare sistemi di *governance* democratica nelle aree rurali creando sistemi di rappresentanza responsabili verso i cittadini. Tuttavia, nonostante le

riforme, le eredità storiche pesano ancora sul Sudafrica rurale: pertanto l'amministrazione della terra resta ancora un sistema misto di rapporti istituzionali caratterizzati da incertezza e ambiguità che hanno a che fare sia con la questione della sicurezza dell'accesso alla terra e sia con i rapporti con le autorità (elettive e tradizionali) (Cousins, Claassens 2005).

I casi citati – ai quali possiamo aggiungere l'Angola che nel 2004 ha approvato una legge molto simile a quella mozambicana – evidenziano le questioni centrali oggi presenti nel rapporto complesso fra accesso alla terra, autorità e sviluppo rurale in Africa australe e collegano tali questioni al rafforzamento della democrazia, ai diritti di cittadinanza e alla gestione delle comunità locali.

Decentralizzazione e autorità

C'è oggi un certo consenso sulle politiche di decentralizzazione: i neo-liberisti sostengono la decentralizzazione perché considerata elemento importante per la ridefinizione dei poteri dello stato centrale. La sinistra politica la sostiene perché associata a un'agenda intesa al rafforzamento della democrazia in cui le organizzazioni della società civile possono svolgere un ruolo importante nei processi decisionali. Se negli anni Ottanta la decentralizzazione in Africa e altrove era associata ai programmi di aggiustamento strutturale e le riforme erano percepite come risposta alla crisi dello stato centrale, negli anni Novanta assistiamo alla crescita di processi a sostegno della democratizzazione: si rafforza fra i donatori la rilevanza della *good governance* associata alla decentralizzazione e al miglioramento delle procedure di gestione locale delle risorse naturali (Larson, Ribot 2004; Crawford, Hartmann 2008).

Le politiche di decentralizzazione hanno, fra l'altro, l'obiettivo di stimolare lo sviluppo locale e nazionale. Esse dovrebbero mettere le comunità locali nella condizione di afferrare le opportunità di partecipazione alle politiche decisionali e di ottenere riconoscimento dei propri diritti di cittadinanza al fine di godere di quelli economici, politici e sociali come soggetti e non come semplici oggetti delle politiche di sviluppo. Già nel 1997 la Banca Mondiale si proponeva l'obiettivo di migliorare le performance dei governi, di favorire riforme del settore pubblico e di incoraggiare nuove forme di *capacity building* (World Bank 1997). Nel 2000 rilevava l'importanza centrale di istituzioni efficienti e di *good governance* per lo sviluppo e considerava la strategia di *institution building* centrale al successo della riduzione della povertà (World Bank 2000a, 2000b), grazie al rafforzamento di sistemi di *accountability* e alla partecipazione, con il fine di estendere le capacità amministrative e di gestione delle risorse

a livello locale e comunitario (Ribot 2003; Larson, Ribot 2004; Olowu, Wunsch 2004).

In sostanza, la decentralizzazione vorrebbe creare sistemi dinamici e partecipativi che possano offrire valore aggiunto ai sistemi di *governance* a livello nazionale. Secondo alcuni (Olowu 2001; Olowu, Wunsch 2004) le politiche di decentralizzazione dovrebbero riflettere il riconoscimento da parte dei governi centrali della capacità della popolazione, a livello locale e di base, di gestire i propri interessi, nonché di affrontare e risolvere i conflitti attraverso le dinamiche democratiche. Pertanto, si ritiene che la decentralizzazione possa favorire politiche di sviluppo e offrire benefici alla democrazia mitigando i conflitti politici e sociali.

Tuttavia, la decentralizzazione si è spesso accompagnata al risorgere dell'interesse verso le istituzioni e un modello di *governance* "tradizionali" e, in particolare, di sistemi "tradizionali" di autorità sulla gestione della terra, come già discusso. I sostenitori delle autorità tradizionali affermano che essendo queste autorità e le strutture sociali del lignaggio i depositari della sovranità – ossia un sistema di democrazia africana diverso ma non inferiore alla democrazia elettorale occidentale – esse assumono un ruolo importante di legittimità anche in un sistema di devoluzione dei poteri (Economic Commission for Africa – Southern Africa Office 2007). Il recupero di idee neotradizionaliste ha portato a ragionare non tanto o non solo nei termini di ridefinire le lealtà fra le popolazioni e i capi tradizionali, ma anche nel coinvolgere questi ultimi nella *governance* nazionale, oltre che locale (Zamponi in corso di pubblicazione). Pertanto, negli anni recenti, come ricordato, le autorità tradizionali sono state re-inglobate negli stati africani attraverso processi spesso sostenuti da studiosi e dalle agenzie dello sviluppo internazionali, anche in funzione di possibili ridefinizioni dei sistemi politici africani stessi (Buur, Kyed 2007a, 2007b).

Tuttavia, va osservato come questi processi siano complessi ed operino in un contesto legale molto complicato e di debolezza sia dello Stato centrale sia, soprattutto, dei governi locali, i quali non dispongono di adeguate risorse umane e finanziarie per sostenere tale politica. Inoltre, problematica risulta l'insistenza sulla partecipazione, sia nazionale sia locale, che si esprime nella difficoltà dei cittadini ad avere adeguate opportunità di partecipazione alla vita politica e sociale (Olowu, Wunsch 2004; Crawford, Hartmann 2008). La decentralizzazione è, dunque, di difficile realizzazione, soprattutto per le comunità rurali, poiché in molti paesi la leadership centrale sopravvive politicamente anche grazie al supporto delle comunità rurali, le quali sono tenute in una posizione di debolezza e di marginalità proprio al fine di mantenere le relazioni di controllo rurale, storicamente costruite su dominio, sfruttamento e subordinazione. I programmi di decentralizzazione, in particolare, non sono riusciti nel realiz-

zare un efficace trasferimento del controllo della terra alle popolazioni locali. Questo è dovuto al mantenimento di forme di controllo politico del centro e al regime fondiario comunitario attraverso l'idea di *trusteeship* sulla terra centrata sul ruolo delle autorità tradizionali, questioni che non favoriscono idonei processi di trasformazione del mondo rurale (come ricordato nel paragrafo precedente).

Il caso del Mali, anche se fuori dal contesto geografico esaminato in questo saggio, propone elementi interessanti di dibattito. In particolare, i gruppi più influenti percepiscono la decentralizzazione come una minaccia alle relazioni di potere e controllo esistenti sulle terre comunitarie e temono che il controllo delle terre passi nelle mani dei nuovi governi locali eletti. Come ricorda Cotula (2008: 65) almeno due questioni vanno prese in considerazione: la prima è che «le modifiche alla legge consuetudinaria sono il risultato di lotte fra gruppi che cercano di indirizzare le norme a loro vantaggio», la seconda ha

a che fare con il rapporto tra stato e legge consuetudinaria. Questo rapporto è stato definito da alcuni come una dicotomia fra legalità e legittimità, fra formalità e informalità (*ibid.*),

una questione che pone il problema di come costruire politiche basate sul dialogo al fine di offrire una gestione efficace della decentralizzazione delle risorse naturali.

Inoltre, resta totalmente da risolvere la questione del rapporto fra il livello nazionale e quello locale sia dal punto di vista dei rapporti politici (le elezioni per esempio) sia dal punto di vista del trasferimento di risorse finanziarie. Nel caso del Ghana si segnala come la dipendenza dal governo centrale per l'accesso alle risorse finanziarie metta in difficoltà i governi locali creando una situazione di apatia che gradualmente erode l'entusiasmo verso la decentralizzazione (Owusu 2008). Questione emersa anche nel caso della Tanzania dove alcuni studi (Pallotti 2008) hanno osservato come il processo di decentralizzazione evidenzia il rischio che la nuova agenda dello sviluppo locale partecipativo possa paradossalmente approfondire la marginalizzazione economica e sociale delle masse rurali e rafforzare l'apatia politica.

Nel caso del Malawi è indubbiamente significativa la riproposizione dell'ambiguità storica fra i poteri dei *chiefs* tradizionali e degli organi elettivi locali, soprattutto perché i capi tradizionali hanno mantenuto il diritto di allocare la terra, rafforzando così le tensioni sui processi di decentralizzazione e di *empowerment* delle comunità rurali (Chinsinga 2005), un'ambiguità che è ben espressa dalla seguente dichiarazione di un *chief* malawiano: «I *Chiefs* sono il governo» (Herbst 2000: 173).

Nel caso dello Zimbabwe, dopo l'indipendenza si è sviluppato un nuovo ordine politico nazionale che intendeva trasformare le forme di *governance* a livello locale. Insieme alle sezioni del partito che si erano costituite durante la guerra di liberazione e che si mantennero nei villaggi, si creò un sistema amministrativo decentralizzato che avrebbe dovuto affiancarsi alle strutture del partito attraverso i consigli locali elettivi, i quali dovevano fornire le basi per la pianificazione e l'amministrazione dello sviluppo locale. Questi consigli avrebbero dovuto sostituirsi (ma in realtà hanno finito per sovrapporsi) alle autorità "tradizionali", che in quel momento erano state messe in secondo piano e considerate illegittime dal nuovo governo. Tuttavia, anche in Zimbabwe nel 1998 molte delle prerogative delle autorità tradizionali sono state ripristinate. Pertanto, se negli anni Ottanta si era venuto a configurare un sistema di amministrazione basato su due livelli paralleli di autorità, oggi, all'interno della discussa riforma agraria avviata dal 2000, si assiste ad una rielaborazione del potere basata sugli storici conflitti per la terra e sul legame di sviluppo e nazionalismo con la tradizione (Alexander 2006; Chaumba, Scoones, Wolmer 2003).

Per alcuni analisti (Platteau, Gaspart 2003) i modelli di sviluppo delle comunità mediante i processi di decentralizzazione rappresenterebbero un nuovo modello di "élite capture" del potere da parte dei membri e dei gruppi più ricchi e potenti all'interno delle comunità stesse. Del resto, il concetto stesso di comunità è strettamente connesso alla storia dell'Africa. Se negli anni dello stato sviluppatista le comunità erano viste come un ostacolo alla modernizzazione, oggi riemergono come uno spazio di opportunità per una nuova *governance* attraverso elementi quali solidarietà e fiducia in valori condivisi all'interno di gruppi ritenuti omogenei e coesi. Il dibattito tende a rappresentazioni "revisioniste" in cui le immagini di ecosistemi "incontaminati" vengono riscoperte dopo una lunga storia che ha privato le comunità locali delle loro risorse a causa dell'intrusione tanto dello stato quanto del mercato (Agrawal, Gibson 1999). Tale idea di comunità è strettamente collegata al rafforzamento del ruolo dei *chiefs*, sottovaluta le dinamiche di potere presenti all'interno degli ambiti locali (rurali) e contraddice la retorica ufficiale sui processi di democrazia e *governance*.

In particolare riguardo alla decentralizzazione esistono conflitti fra molte giurisdizioni che coinvolgono anche l'accesso alla terra. Inoltre, i programmi di riduzione della povertà non offrono chiarezza nel rapporto fra la questione agraria e la decentralizzazione: permane il conflitto fra capi tradizionali e autorità elettive in quanto le norme sull'allocazione della terra rendono potenti i *chiefs*, i quali non sono disposti a cedere le proprie prerogative alle nuove autorità elettive. Detto in altri termini riemerge il dilemma mai risolto in Africa sub-sahariana del rapporto fra

tradizione e modernità, come già menzionato. A questo si deve aggiungere che la decentralizzazione, nonostante le dichiarazioni, non è stata sufficientemente costruita dal basso. Nel caso del Malawi, per esempio, il governo afferma: “Ora puoi partecipare”. Si tratta però di un discorso ideologico in cui non è chiaro il rapporto fra decentralizzazione e partecipazione. Come illustrato da Chiweza (2007), le pratiche di uno sviluppo concepito in nome della partecipazione delle comunità poggia sull’illusione che i leader tradizionali rappresentino la “volontà comune” delle comunità. Questo rischia di riprodurre per le popolazioni rurali l’immagine di sudditi piuttosto che quella di cittadini in grado di rivendicare i propri diritti. Perciò, anche se il ruolo di intermediazione dei leader tradizionali può essere importante nella pianificazione dello sviluppo e nel creare alcune forme di partecipazione e *ownership* sul piano locale, le modalità con cui questi processi sono concepiti mettono in realtà a repentaglio la genuina partecipazione delle popolazioni rurali ai processi di decisione politica.

Conclusioni

La complessità e la fluidità della questione rurale in Africa sollevano molte sfide anche perché restano ancora ambigue e complesse le relazioni sociali ed economiche riguardanti la terra. Per tale ragione occorre andare oltre modelli idealizzati di proprietà comunitaria tradizionale che dominano parte del dibattito sulle politiche rurali. Alcuni autori hanno sottolineato come questi modelli idealizzati rischino di essere assorbiti all’interno di una retorica politica di “africano-tradizionale-buono” che si contrappone a “occidentale-nuovo-cattivo” e che può diventare in realtà uno strumento di dominio in mano alle élite e quindi anche ai *chiefs* e ai loro interessi personali (Whitehead, Tsikata 2003: 101).

Resta pertanto ancora da risolvere il dualismo ereditato dai modelli coloniali fra i capi tradizionali e le istituzioni elettive di governo locale. In molti casi l’uso della comunità, come una risposta alternativa al neoliberalismo, rischia di sottovalutare le tensioni esistenti all’interno dello stato e alle politiche di controllo messe in essere dai gruppi di potere.

Riguardo alla decentralizzazione, essa ha spesso significato semplicemente un trasferimento di responsabilità dal centro all’ambito locale, anche alla luce dell’insistenza dei donatori a favore di una gestione partecipativa dei programmi di riduzione della povertà in cui lo stato deve essere semplicemente un facilitatore dei programmi di sviluppo. Di fatto, la difficoltà di raggiungere gli obiettivi dello sviluppo e della riduzione della povertà ha favorito il rafforzamento di network locali, esistenti da secoli e che continuano a sostituire la debolezza dello sviluppo, mediante

i quali le aree rurali sono sopravvissute tramite i legami di parentela e di vicinato.

Senza idonee riforme istituzionali, la decentralizzazione non sarà in grado di offrire benefici in termini di equità e di gestione proficua delle risorse naturali. Pertanto, la *vexata quaestio* del rafforzamento della democrazia in Africa (Englund, Nyamjoh 2004) resta complessa e controversa. In molti casi il riconoscimento delle autorità tradizionali nell'ambito dei processi di democratizzazione (che investono anche la decentralizzazione) in corso in gran parte del continente si combina con il tentativo dello stato di riottenere il pieno controllo su popolazioni, territori e risorse (la terra in primo luogo), incluse le aree finora rimaste ai margini di tali forme di controllo. Non si può ignorare che le versioni della tradizione oggi recuperate emergono dalla storia coloniale e portano con sé il rischio di favorire continui abusi di potere e incentivare conflitti sulla terra. In un contesto nel quale i poveri cercano nella gestione delle risorse comunitarie la difesa ultima contro fame e povertà mentre i più ricchi vi cercano i mezzi per avviare nuovi processi imprenditoriali, resta irrisolta la questione di come attuare decentralizzazione e *governance* locale democratica all'interno dei programmi di riforma agraria e di sviluppo rurale. In particolare, appaiono necessarie iniziative che favoriscano processi di *empowerment* delle comunità e che inglobino le autorità tradizionali all'interno di reali processi di democratizzazione dei governi nazionali e locali attraverso idonei meccanismi di *accountability* e di gestione di diritti per tutti piuttosto che di forme di privilegio per alcuni.

Bibliografia

- Agrawal, A. & C. Gibson 1999. Enchantment and Disenchantment: the Role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development*, 27, 4: 629-649.
- Alexander, J. 2006. *The Unsettled Land: State-Making and the Politics of Land in Zimbabwe 1893-2003*. Oxford: James Currey.
- Alexander, J. 2007. "Istituzioni, idee e autorità sulla terra in Zimbabwe", in *Terra e risorse naturali in Africa. Quali diritti?*, a cura di Tornimbeni, C. & M. Zamponi. *Afriche e Orienti*, IX, numero speciale: 108-117.
- Baker, B. 2000. *Escape from the State: Political Disengagement and its Consequences*. Oxford: James Currey.
- Bassett, T. J. & D. E. Crumme (a cura di) 1993. *Land in African Agrarian Systems*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Benjaminsen, T. & C. Lund (a cura di) 2003. *Securing Land Rights in Africa*. London: Frank Cass.
- Berman, B. & J. Lonsdale 1979. Coping with the Contradictions: the Colonial State in Kenya 1895-1914. *Journal of African History*, 20, 4: 487-506.

- Bernstein, H. 2006. "Conflitti per la terra in Africa sub-sahariana: economia politica ed economia morale", in *Occidente e Africa. Democrazia, nazionalismo dalla prima alla seconda transizione*, a cura di M. Zamponi. *Afriche e Orienti*, VIII, numero speciale (II): 103-115.
- Boone, C. 2007. Property and Constitutional Order: Land Tenure Reform and the Future of African State. *African Affairs*, 106, 425: 557-586.
- Buur, R. L. & H. M. Kyed (a cura di) 2007. *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa. A New Dawn for Traditional Authorities?*. New York - Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buur, R. L. & H. M. Kyed 2007. "Traditional Authority in Mozambique: the Legible Space between State and Community", in *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa. A New Dawn for Traditional Authorities?*, a cura di Buur, R. L. & H. M. Kyed, pp. 105-130. New York - Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chabal, P. & J. P. Daloz 1999. *Africa Works: Disorder as a Political Instrument*. Oxford: James Currey.
- Chaumba, J., Scoones, I. & W. Wolmer 2003. New Politics, New Livelihoods: Agrarian Change in Zimbabwe. *Review of African Political Economy*, 30, 98: 585-608.
- Chilundo, A. & M. Boaventura 1999. *Formas tradicionais de propriedade comum de recursos naturais no Sul de Moçambique - Uma Contribuição para o seu estudo*. Documento non pubblicato, Maputo: Núcleo de Estudos da Terra, UEM.
- Chimhowu, A. & P. Woodhouse 2006. Customary vs Private Property Rights? Dynamics and Trajectories of Vernacular Land Markets in Sub-Saharan Africa. *Journal of Agrarian Change*, 6, 3: 346-371.
- Chinsinga, B. 2005. District Assemblies in a Fix: the Perils of the Politics of Capacity in the Political and Administrative Reforms in Malawi. *Development Southern Africa*, 22, 4: 529-548.
- Chiweza, A. L. 2007. "The Ambivalent Role of Chiefs: Rural Decentralization Initiatives in Malawi", in *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa. A New Dawn for Traditional Authorities?*, a cura di Buur, R. L. & H. M. Kyed, pp. 53-78. New York - Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Claassens, A. & B. Cousins (a cura di) 2008. *Land, Power and Custom: Controversies Generated by South Africa's Communal Land Rights Act*. Cape Town: UCT Press.
- Colson, E. 1971. "The Impact of the Colonial Period on the Definition of Land Rights", in *Colonialism in Africa 1870-1960*, a cura di V. Turner, vol. III, pp. 193-215. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cotula, L. (a cura di) 2007. *Changes in "Customary" Land Tenure Systems in Africa*. London: IIED.
- Cotula, L. 2008. "Law and Power in Decentralized Natural Resource Management: a Case Study from the Inner Niger Delta, Mali", in *Decentralising Power and Resource Control in Sub-Saharan Africa*, a cura di M. Zamponi. *Afriche e Orienti*, X, special issue (II): 53-67.

- Cousins, B. 2007. More than Socially Embedded: Communal Tenure Regimes in South Africa. *Journal of Agrarian Change*, 7, 3: 281-315.
- Cousins, B. & A. Claassens 2005. "Communal Tenure "From Above" and "From Below". Land Rights, Authority and Livelihoods in South Africa", in *Competing Jurisdictions. Setting Land Claims in Africa*, a cura di Evers, S., Spierenburg M. & H. Wels, pp. 21-54. Leiden - Boston: Brill.
- Cowen, M. P. & R. W. Shendon 1996. *Doctrines of Development*. London: Routledge.
- Crawford, G. & C. Hartmann (a cura di) 2008. *Decentralisation in Africa. A Pathway Out of Poverty and Conflicts*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- De Villiers, B. 2003. *Land Reform, Issues and Challenges*. Johannesburg: Konrad Adenauer Foundation, Occasional Papers.
- Economic Commission for Africa - Southern Africa Office, 2007. *Harnessing Traditional Governance in Southern Africa*, November.
- Englund, H. & F. Nyamnjoh (a cura di) 2004. *Rights and the Politics of Recognition in Africa*. London: Zed Books.
- Evers, S., Spierenburg M. & H. Wels (a cura di) 2005. *Competing Jurisdictions. Setting Land Claims in Africa*. Leiden - Boston: Brill.
- Fanthorpe, R. 2005. On the Limits of Liberal Peace: Chiefs and Democratic Decentralization in Post-War Sierra Leone. *African Affairs*, 105, 418: 27-49.
- Gentili, A. M. 2004. "Democracy and Citizenship in Mozambique", in *State, Power, and the New Political Actors in Postcolonial Africa*, a cura di Triulzi, A. & M. C. Ercolessi. Milano: Fondazione Feltrinelli.
- Grishow, J. D. 2008. Rural "Community", Chiefs and Social Capital: the Case of Southern Ghana. *Journal of Agrarian Change*, 8, 1: 64-93.
- Hall, R. 2004. A Political Economy of Land and Reform in South Africa. *Review of African Political Economy*, 31, 100: 213-227.
- Helmsing, A. H. J. 2001. *Local Economic Development: New Generations of Actors, Policies and Instruments*, Summary Report for the UNCDF Symposium on "Decentralization and Local Governance in Africa", Cape Town 26-30 March. New York: UNCDF.
- Herbst, J. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.
- Höhne, M. 2007. "From Pastoral to State Politics: Traditional Authorities in Northern Somalia", in *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa. A New Dawn for Traditional Authorities?*, a cura di Buur, R. L. & H. M. Kyed, pp. 155-182. New York - Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Juul, K. & C. Lund (a cura di) 2002. *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth NH: Heinemann.
- Karuuombe, B. 2003. *The Land Question in Namibia: Still Unresolved*, paper presented at the workshop "Land and Livelihoods in Eastern and Southern Africa". Cape Town, January.
- Lahiff, E. 2003. *The Politics of Land Reform in Southern Africa*. Brighton: IDS, Sustainable Livelihoods in Southern Africa Research Paper 19, University of Sussex.

- Larson, A. M. & J. C. Ribot 2004. Democratic Decentralisation Through a Natural Resource Lens: An Introduction. *European Journal of Development Research*, 16, 1: 1-25.
- Mamdani, M. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Oxford: James Currey.
- Meek, C. K. 1946. *Land Law and Customs in the Colonies*. London - New York: Oxford University Press.
- Negrão, J. 1999. *Land and Rural Development in Mozambique*, intervento preparato per il *workshop* del DFID su “Land and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: Lessons and Ways Forward in Land Tenure Policy”, Sunningdale 16-19 febbraio.
- Norfolk, S., Nhatumbo, I. & J. Pereira 2003. *Só para o inglês ver. The Policy and Practice of Tenure Reform in Mozambique*. Brighton: IDS, Sustainable Livelihoods in Southern Africa Research Paper 11, University of Sussex.
- Ntsebeza, L. 2004. Democratic Decentralization and Traditional Authority: Dilemmas of Land Administration in Rural South Africa. *European Journal of Development Research*, 16, 1: 71-89.
- Ntsebeza, L. 2005. *Democracy Compromised. Chiefs and the Politics of the Land in South Africa*. Leiden: Brill.
- Ntsebeza, L. & R. Hall (a cura di) 2007. *The Land Question in South Africa*. Cape Town: HSRC Press.
- Olowu, D. 2001. *Decentralization Policies and Practices Under Structural Adjustment and Democratization in Africa*. Working paper. Geneva: UNRISD.
- Olowu, D. & J. Wunsch 2004. *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder: Lynne Rienner.
- Owusu, G. 2008. “Mobilising Revenue for District Development: the Dilemma of Local Governments, District Assemblies, in Ghana”, in *Decentralising Power and Resource Control in Sub-Saharan Africa*, a cura di M. Zamponi. *Afriche e Orienti*, X, special issue (II): 22-37.
- Pallotti, A. 2008. “Institutional Reforms, Decentralization and Poverty Reduction in Tanzania”, in *Decentralising Power and Resource Control in Sub-Saharan Africa*, a cura di M. Zamponi. *Afriche e Orienti*, X, special issue (II): 7-21.
- Platteau, J. P. & F. Gaspart 2003. *The Élite Capture Problem in Participatory Development*. Namur: FUNDP - Faculté des sciences économiques, sociales et de gestion.
- Ribot, J. C. 2002. *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability, Democracy, Governance and Human Rights*. Geneva: Working Paper No. 8 UNRISD and IDRC.
- Ribot, J. C. 2003. Democratic Decentralisation of Natural Resources: Institutional Choice and Discretionary Power Transfers in Sub-Saharan Africa. *Public Administration and Development*, 23, 1: 53-65.
- Smoke, P. 2000. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*, workin paper n. 2. Geneva: UNRISD.
- Spear, T. 2003. Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa. *Journal of African History*, 44, 1: 3-27.

- Tevera, D. & S. Moyo (a cura di) 2000. *Environmental Security in Southern Africa*. Harare: Sapes Books.
- Toulmin, C. & J. Quan (a cura di) 2000. *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*. London: DFID/IIED/NRI.
- Weiner, W. 2002. *Land and Resource Rights: Namibia Case Study*, paper presented at the workshop of “Pan-African Programme for Land Resource Rights”. Cairo, March.
- Whitehead, A. & D. Tsikata 2003. Policy Discourses on Women’s Land Rights in Sub-Saharan Africa: the Implications of the Re-Turn to the Customary. *Journal of Agrarian Change*, 3, 1-2: 67-112.
- World Bank, 1997. *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank, 2000a. *World Development Report 2000-2001. Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank, 2000b. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy*. Washington D.C.: World Bank.
- Zamponi, M. 2007. *Governance della terra, diritti di cittadinanza e sviluppo rurale in Africa australe*. *Africa (IsIAO)*, LXII, 1: 54-77.
- Zamponi, M. 2008. Tradizione, sistemi di autorità e gestione della terra in Africa sub-sahariana. *Africa (IsIAO)*, LXIII, 4: 568-589.
- Zamponi, M. in corso di pubblicazione. *Governance locale in Sudafrica. Regime fondiario comunitario e autorità tradizionali: una nuova “tribalizzazione”?*