

## Termidoro sull'altopiano

### Federalismo etnico e centralismo democratico in Etiopia

di Emanuele Fantini\*

#### *Transizione o Termidoro?*

Il 28 maggio 1991 le truppe dell'Ethiopian People Revolutionary Democratic Front (EPRDF) entrano vittoriose in Addis Abeba, mettendo fine a diciassette anni di dittatura del *Derg*, il regime militare filosovietico guidato dal colonnello Menghistu Haile Mariam. La fine della guerra fredda facilita da un lato il successo, ma dall'altro implica una nuova sfida per l'EPRDF: il gruppo politico che l'ha originato e che lo guida, il Tigray People Liberation Front (TPLF) si ispira al principio di autodeterminazione nazionale unito ai fondamenti del marxismo-leninismo, declinato fino al 1990 nella sua variante albanese per differenziarsi dal *Derg*. Un repertorio dimostratosi efficace per mobilitare truppe e popolazione in una guerra civile combattuta per sedici anni sugli altopiani settentrionali dell'Etiopia, uno dei territori più poveri ed ostili del paese. Ma troppo ingombrante per garantire legittimità e sostegno internazionale all'epoca del trionfo della democrazia liberale e dell'economia di mercato.

Così, l'immediata formazione nel 1991 di un *Transitional Government* e l'adozione di una *Transitional Charter* ispirati alla decentralizzazione dello stato, alla democratizzazione della vita politica e alla liberalizzazione dell'economia, nonché l'entusiasmo per la fine di una delle dittature più feroci dell'Africa post-coloniale, contribuiscono all'abbaglio di chi saluta l'ennesimo episodio dell'onda africana di democratizzazione ed individua nel primo ministro Meles Zenawi, uno dei nuovi leader della primavera africana<sup>1</sup>. Speranze presto deluse: il TPLF monopolizza l'EPRDF ed elimina i principali concorrenti politici, in particolare l'Oromo Liberation Front che gode di vasto sostegno nella regione più popolosa del paese, l'Oromia, manipolando le elezioni regionali del 1992 e blindando quelle per l'Assemblea costituente del 1994. La transizione si chiude formalmente l'anno successivo con l'adozione della Costituzione federale e le elezioni - boicottate dai principali gruppi dell'opposizione - del nuovo governo, alla cui guida viene confermato

---

\* Dottorando di ricerca in Scienza Politica presso l'Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici. Dal 2003 lavora in Etiopia come consulente del Ministero Affari Esteri - Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

<sup>1</sup> Cfr. M. Ottaway, *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction?*, Carnegie Endowment of International Peace, 1999.

Meles Zenawi. L’Etiopia si posiziona così in quella “zona grigia” affollata, secondo il vocabolario della transitologia, da democrazie incompiute, regimi semi-autoritari o pseudo-democratici, identificati secondo una griglia di lettura teleologica e normativa riproposta ed aggiornata ad ogni tornata elettorale. Tuttavia, circoscrivere il caso etiopico in una tipologia ricalcata sul modello della democrazia occidentale equivale a condannarlo ad una transizione perenne e piuttosto debole dal punto di vista euristico.

Per coglierne l’originalità e la specificità appare invece più proficuo condividere la problematica propria di quelle che Jean-François Bayart, ispirandosi alla traiettoria della rivoluzione francese, definisce “situazioni termidoriane”: 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, accumulate da un passato socialista originato da un episodio rivoluzionario e dotate al tempo stesso di specifiche economie politiche e morali<sup>2</sup>. Analogamente al Termidoro francese (1794-1799), in questi paesi la rivoluzione viene 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 dal controllo del potere secondo la procedura classica di sovrapposizione tra posizioni istituzionali, di parentela e nel mondo degli affari”<sup>3</sup>.

Nel caso dell’Etiopia, la formazione del regime termidoriano avviene attraverso l’incontro e la contaminazione di due repertori ed immaginari politici. Da un lato quello autoctono, legato alla tradizione di centralismo autoritario e alla concatenazione di due momenti rivoluzionari, prima quello del *Derg* poi quello dell’EPRDF, alle prese con una duplice questione, quella di classe e quella nazionale. Dall’altro quello delle condizionalità imposte dal sistema internazionale attraverso le tecniche per la promozione della *good governance* in campo politico ed economico. La pratica che ne risulta è quella dell’accumulazione e del controllo del potere da parte di un’*élite* formatasi durante la guerra civile, giustificata con il richiamo alla *revolutionary democracy*, il mito rivoluzionario dell’autodeterminazione etnica e della difesa degli interessi della classe contadina, ristrutturato per risultare coerente con il discorso dei donatori in materia di *good governance* e lotta alla povertà.

### *Una tradizione di centralismo autoritario...*

Questa pratica di ibridazione non rappresenta una novità. Nonostante il cliché per cui, arroccato sull’altopiano, lo Stato etiopico si sarebbe evoluto “ignorando il mondo e da esso ignorato”, la sua formazione è in realtà frutto di una costante dialettica con le dinamiche globali, dalla tratta degli schiavi verso le Indie alla cooperazio-

---

<sup>2</sup> Cfr. J-F. Bayart, *Le concept de situation termidorienne: régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique*, Questions de Recherche, CERI, n. 24, marzo 2008.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 11.

ne internazionale allo sviluppo, passando per il colonialismo e la guerra fredda. La rivendicazione dell'originalità rispetto al panorama africano - in virtù della tradizione di stato centrale, dell'influenza della Chiesa cristiano-ortodossa, dell'uso della scrittura e dell'aratro e del fatto di essere sfuggita al dominio coloniale - si accompagna nei fatti all'extraversione<sup>4</sup> 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.

Particolarmente significativa in questo senso è la relazione con il colonialismo: respingendo l'attacco italiano con la vittoria di Adua (1896), l'Etiopia conserva lo status di regno sovrano che le permette di accedere ufficialmente al commercio delle armi con le quali parteciperà essa stessa alla spartizione per l'Africa, espandendosi verso sud e raddoppiando la superficie del suo territorio, che assume grosso modo i confini attuali. Dopo la breve parentesi dell'occupazione italiana (1936-1941), il processo di centralizzazione guidato dall'élite Amhara, espressione degli altopiani centrali a maggioranza cristiana, prosegue sotto il regno di Haile Selassie prima e con la dittatura del Derg poi. Il risultato è una storia controversa, ancora oggi al centro di interpretazioni discordanti: *i)* la tesi del *nation building* che legge l'imposizione di lingua, cultura e religione di un gruppo dominante come un passaggio storicamente indispensabile per la creazione della nazione etiopica; *ii)* la tesi della *national oppression*, secondo cui l'etnia Amhara è responsabile di aver creato un'Etiopia "prigione di classi ed etnie oppresse"; *iii)* la tesi coloniale, avanzata soprattutto da Oromo, Eritrei e Somali, che interpretano l'egemonia Amhara come vero e proprio dominio coloniale su altri popoli. Un dibattito che ha dato origine a strategie di mobilitazione politica contrastanti e che impedisce ancora oggi la formazione di un consenso nazionale sul futuro dello stato etiopico.

*...ed un ambiguo presente federale*

La tesi della *national oppression* è quella a cui l'EPRDF si ispira prima nella guerra civile e poi nel disegnare l'architettura federale; è basata sulla convinzione che il fattore etnico non possa essere limitato alla sfera culturale e che il suo riconoscimento nella vita politica ed istituzionale - attraverso la concessione alle varie comunità del diritto all'autodeterminazione - rappresenti il passo necessario per evitare nuovi conflitti e guerre civili.

---

<sup>4</sup> Con il termine extraversione Jean-François Bayart definisce le strategie con cui le élites al potere in Africa sub-sahariana, attraverso l'accesso privilegiato alla dimensione internazionale, promuovono "la creazione e la captazione di una vera e propria rendita della dipendenza, come matrice storica dell'ineguaglianza, della centralizzazione politica e delle lotte sociali". 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.

Con la Costituzione del 1995 viene così istituita una Repubblica federale formata da nove stati regionali organizzati su base etnica e da due distretti cittadini in cui si trovano i principali centri urbani del paese, la capitale Addis Abeba e Dire Dawa. Sulla carta si tratta di un sistema estremamente decentralizzato, che attribuisce significativi poteri e competenze alle regioni, investendole anche del diritto alla secessione. Diversi osservatori lo descrivono come un originale tentativo di risposta alla crisi dello stato post-coloniale in Africa, che concilia la modernità delle garanzie costituzionali e dei diritti di cittadinanza, con la tradizione africana dall'appartenenza etnica.

Le perplessità sul riconoscimento d'identità etniche ancestrali come fondamento del federalismo etiopico derivano dal fatto che il modello a cui l'EPRDF si ispira per tracciare i confini regionali è quello dell'approccio stalinista alla questione nazionale: l'appartenenza etnica si fonda su caratteri oggettivi ed identificabili dall'esterno (lingua, religione), verificabili quindi dall'avanguardia del partito al potere, che in maniera alquanto contraddittoria ed arbitraria concede dall'alto il diritto all'autodeterminazione. La Costituzione (art. 39) afferma infatti che l'Etiopia si compone di stati regionali omogenei da un punto di vista territoriale, linguistico e culturale, ciascuno con il diritto all'autodeterminazione, senza tuttavia chiarire le differenze tra "nations, nationalities and peoples", ovvero i gruppi che dovrebbero esercitare questo diritto. Così degli oltre ottanta gruppi etnici, di dimensioni assai diverse, che rispettano le caratteristiche previste dalla costituzione, soltanto cinque dispongono di uno stato regionale "proprio", pur non essendo nei fatti culturalmente e linguisticamente omogenei. Gli altri sono abitati da una pluralità di etnie, di cui nessuna costituisce una maggioranza sufficiente per avere il "proprio stato". Ambiguità che rendono il federalismo etnico un regime in perenne rinegoziazione: l'etnia diventa un vettore per l'accesso alle risorse dello stato attraverso la continua ridefinizione dei confini amministrativi, delle competenze dei vari livelli e dello status di centri urbani e capitali regionali.

In piena affinità con il discorso e i programmi dell'apparato della cooperazione allo sviluppo, al federalismo etnico viene abbinato il decentramento amministrativo, con l'obiettivo ufficiale di promuovere la democratizzazione e migliorare la qualità dei servizi in omaggio ai principi di *accountability* e partecipazione. Le competenze relative ai servizi di base (educazione, sanità, acqua), al sostegno all'agricoltura e all'amministrazione della giustizia vengono devolute alle regioni e alle *woreda*, unità amministrative che comprendono circa 100.000 abitanti.

Tuttavia nella pratica il decentramento si realizza secondo una continuità tutta toquevilliana con la tradizione di centralismo autoritario propria dei regimi precedenti, per cui "la costituzione amministrativa rimane in piedi fra le rovine delle costituzioni politiche"<sup>5</sup>. L'influenza del governo federale è esercitata attraverso la struttura del partito ispirata al centralismo democratico. Ogni regione è controllata da un partito etnico membro dell'EPRDF o ad esso affiliato, la cui struttura si sovrappone a

---

<sup>5</sup> A. de Tocqueville, *L'Antico Regime e la rivoluzione*, BUR Saggi, Milano, 2006, p. 239.

quella dell'amministrazione pubblica: non a caso in Amharico (una delle due lingue di lavoro della federazione insieme all'Inglese) il termine *menghist* viene usato per indicare indifferentemente lo Stato, il governo ed il partito al potere. Attraverso il culto della pianificazione, favorito anche dalla prassi degli aiuti allo sviluppo, ed il controllo delle principali risorse finanziarie, il governo federale esercita una tutela politica ed economica che svuota di fatto l'autonomia decisionale del livello locale, come testimoniano i *budget*, tutti identici nelle ripartizioni settoriali, di regioni e *woreda*.

Ingranaggi essenziali di questo controllo capillare sono, insieme alle *woreda*, i *kebele*, eredi delle organizzazioni contadine create dal Derg, di cui ripropongono la funzione di antenna locale del partito e la cui sfera di controllo si estende fino al singolo nucleo familiare. Gestendo le chiavi dell'accesso ai servizi, alla terra e al credito, i gradini locali dell'amministrazione praticano un'"intimidazione di bassa intensità", forzando l'adesione al partito - diventata quasi indispensabile per ricoprire cariche pubbliche -, organizzando corvée per la realizzazione di opere pubbliche (scuole, strade rurali) ed esercitando pressioni economiche e pratiche clientelari. Indicatore emblematico dell'efficacia di questa macchina neo-patrimoniale sono i 4 milioni di candidati - su un totale di 25 milioni di votanti - che l'EPRDF ha presentato alle elezioni amministrative dello scorso aprile, di fatto gareggiando per l'ennesima volta in solitaria.

#### *Accumulazione economica e rendita degli aiuti*

Diversamente da altre situazioni termidoriane, come ad esempio quella della Cambogia, in Etiopia i processi di accumulazione da parte della classe dirigente non si realizzano tanto attraverso una liberalizzazione orientata da logiche clientelari e parentali, quanto piuttosto tramite il controllo dell'apparato statale. Fedele al verbo rivoluzionario, l'EPRDF denuncia infatti i limiti del neoliberalismo e ripropone l'intervento statale in economia, motivandolo con la necessità di ovviare ai fallimenti del mercato che frenano lo sviluppo dei paesi più poveri e rifacendosi esplicitamente ai successi del *developmental state* in Corea e Taiwan.

Senza essere completamente liberalizzato, il tessuto economico viene comunque trasformato, con l'eliminazione delle rigidità dell'economia pianificata imposta dal Derg, la privatizzazione di un terzo delle imprese statali minori, soprattutto nel settore alberghiero, agricolo e commerciale, e la creazione di un quadro istituzionale per stimolare gli investimenti e l'imprenditoria privata. Ma le *utilities* più strategiche, come telecomunicazioni ed energia, restano monopolio e proprietà dello stato, che controlla anche i principali *input* per la produzione agricola: la terra, nazionalizzata già dal Derg, il credito e la microfinanza, la distribuzione di fertilizzanti.

Quello privato resta un settore di dimensioni ridotte e poco chiare: non esistono stime ufficiali sul suo contributo in termini di quota del PIL. Gli unici due attori ad aver beneficiato dell'apertura economica sono l'impero dello sceicco etio-saudita Mohammed Alamoudi, che si è aggiudicato il controllo di tutte le imprese statali finora privatizzare, e la galassia delle cosiddette imprese affiliate al partito. Capostipite

di queste è la fondazione EFFORT (Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray), creata per amministrare le risorse economiche in possesso del TPLF alla fine della guerra civile, con l'obiettivo di sostenere le famiglie dei caduti e avviare attività commerciali ed industriali nella regione. I numerosi investimenti realizzati, ufficialmente per colmare le lacune in settori poco attraenti per gli investimenti privati e nella pratica favoriti da canali privilegiati d'accesso al governo, hanno di fatto permesso la creazione di un portafoglio assai diversificato, che comprende le imprese leader in diversi settori, dal tessile all'agricolo, dai trasporti alla finanza.

A causa delle dimensioni limitate dell'economia del paese, l'accumulazione avviene soprattutto grazie alla gestione centralizzata delle rendite che garantiscono valuta pregiata, come quella del caffè, che rappresenta il 60% delle esportazioni del paese, e soprattutto quella degli aiuti. Secondo le stime dell'OCSE, l'Etiopia si conferma infatti uno dei primi beneficiari degli aiuti internazionali, con un volume di 1946 milioni di dollari nel 2006, corrispondenti a circa il 15% del PIL e al 40% del budget dello stato<sup>6</sup>. In linea con i principi di *ownership* da parte del paese beneficiario e *harmonization* delle iniziative di cooperazione con i programmi dei governi nazionali, gli aiuti vengono sempre più convogliati a livello federale, calamitati dal Ministero delle Finanze e dello Sviluppo Economico e poi ripartiti e gestiti attraverso i vari canali e livelli governativi. Con buona pace del decentramento, i settori in cui i donatori concentrano la maggior parte degli aiuti, come la sicurezza alimentare o il *capacity building*, restano di competenza federale. Al livello locale spetta il ruolo di fedele esecutore di programmi disegnati fin nei minimi dettagli - anche per ottemperare alle richieste burocratiche dei donatori - dal governo centrale. Mentre i trasferimenti alle regioni sono calcolati secondo una formula rigida ed imparziale, i grandi programmi nazionali di sviluppo lasciano maggior discrezionalità per incanalare le risorse verso le *constituencies* amiche, o favorire pratiche clientelari attraverso strumenti come l'Agenzia nazionale per il *procurement* di beni e servizi o le Ong affiliate ai partiti membri dell'EPRDF, replicate sul modello di quelle che il TPLF utilizzava per intercettare gli aiuti umanitari fin dai tempi della guerra civile.

Questi processi di controllo ed accumulazione con cui la classe termidoriana consolida il suo potere avvengono con la piena legittimazione della comunità internazionale, che ha finora garantito la copertura diplomatica nelle controverse relazioni con Eritrea e Somalia, nonché un flusso di aiuti costante, indipendentemente dalla *performance* in termini di lotta alla povertà e dal rispetto dei principi della condizionalità democratica, anche quando le violazioni sono state più eclatanti come nel periodo post-elettorale del 2006. Ciò conferma l'efficacia della sintesi termidoriana tra *good governance* e dispotismo decentralizzato<sup>7</sup> realizzata dalla classe dirigente dell'EPRDF che, al potere da ormai 17 anni, esercita di fatto un controllo sul territorio superiore a quello dei precedenti regimi, sulla carta più centralizzati ed autocratici. Ma getta anche pesanti ombre sulla schizofrenia dell'agenda occidentale, sempre

---

<sup>6</sup> Cfr. OCSE, Development Database on Aid, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>7</sup> Per riprendere l'espressione coniata da M. Mahmadiani in *Citizen and Subject*, Princeton University Press, Princeton, 1996.

più in difficoltà nel conciliare gli interessi geopolitici della lotta al terrorismo con la bandiera della promozione di democrazia e diritti umani, e sul funzionamento del sistema degli aiuti, mosso dall'imperativo umanitario, concentrato sul dato tecnico e vincolato dalle logiche tipiche di ogni apparato burocratico per cui il fare e lo spendere diventano i principali indicatori di efficacia.

## Per saperne di più

### **Sulla storia dell'Etiopia**

John Markakis, *Ethiopia: Anatomy of a Traditional Polity*, Clarendon Press, Oxford 1974.

Giampaolo Calchi Novati, *Il Corno d'Africa nella storia e nella politica: Etiopia, Somalia e Eritrea fra nazionalismi, sottosviluppo e guerra*, Società editrice internazionale, Torino, 1994.

Bahru Zewde, *A History of Modern Ethiopia. 1855-1991*, Eastern African Studies, James Currey, Oxford, 2001 (Second edition).

### **Sul federalismo etnico e decentramento amministrativo**

Wendy James, Donald L. Donham, Eisei Kurimoto e Alessandro Triulzi (eds.), *Re-mapping Ethiopia. Socialism and after*, Eastern African Studies, James Currey, Oxford, 2002.

Bahru Zewde and Siegfried Pausewang (eds.), *Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*, Nordiska Afrikainstitutet Uppsala and Forum for Social Studies, Addis Ababa, 2002.

David Turton (ed.), *Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Eastern African Studies, James Currey, Oxford, 2006.

Paulos Chaine, *Clientelism and Ethiopia's post 1991 decentralisation*, "Journal of Modern African Studies", 45, 3, 2007, pp. 355-384.

### **Sulle diverse tornate elettorali dell'Etiopia federale**

S. Pausewang, K. Tronvoll, L.Aalen (eds.), *Ethiopia since the Derg. A decade of Democratic Pretension and Performance*, Zed Books, 2002.

Jonh Abbink, *Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath*, in "African Affairs", 105/419, p. 173-199, 2006.