

“La Tanzania post-socialista e multipartitica: il partito di governo consolida l’autoritarismo sull’isola di Zanzibar”.



Kipanya cartoons

Traduzione in italiano

Akienda kinyume na ninavyotaka, Navuta kamba = Se va contro il mio volere tiro la fune.

Mazungumzo = Dialogo

Questa vignetta è apparsa nel 2000 dopo il fallimento delle elezioni e dell'accordo di pace tra i due maggiori partiti di Zanzibar, Chama cha Mapinduzi e Civic United Front.

Tesina in

“Analisi comparata dei regimi e dei processi politici”

Prof. Cappelli Ottorino

Candidato: Ventura Alessandro matr.RIA/17

Introduzione

La fine dell'esperimento socialista in Tanzania a metà degli '80, l'avvio della liberalizzazione economica e la reintroduzione del multipartitismo nel 1992 hanno messo in moto una ridefinizione degli equilibri politici, economici, e sociali all'interno del paese, suscitando interrogativi circa gli effetti negativi delle riforme sulla forte coesione sociale che aveva caratterizzato la presidenza di Julius Nyerere. L'elemento che contraddistingue la transizione post-socialista tanzaniana è costituito dalla capacità fino ad ora dimostrata dalla classe politica raccolta intorno al Chama cha Mapinduzi (CCM), il partito che si identifica con la tradizione del nazionalismo tanzaniano, di gestire i molteplici processi di trasformazione evitando di vedere compromessa la propria legittimazione politica. In questo lavoro cercherò di spiegare come l'introduzione delle elezioni multipartitiche, e quindi di una sostanziale apertura dello spazio politico, abbia prodotto un sovraccarico di domande ed una relativa "turbolenza democratica" in riferimento sia alla legittimità politica che all'autorità di governo sull'isola di Zanzibar. Ad incidere su tutto ciò vi sono la storica autonomia riservata all'isola, che ha una propria costituzione, un proprio governo ed un proprio parlamento, e le continue procedure non democratiche utilizzate dal partito al governo per impedire la lesione dell'unità nazionale raggiunta dopo l'indipendenza dal colonialismo britannico. Inoltre, dopo una breve descrizione del generale processo di democratizzazione occorso negli anni novanta nel continente africano, e dopo un breve profilo storico della Repubblica Unita della Tanzania, proverò a descrivere le caratteristiche di questa "turbolenza democratica" facendo riferimento sia al concetto di statualità del paese e al suo cambiamento nel tempo, sia alla istituzione delle libertà civili attraverso l'analisi delle *survey* di Freedom House. Infine, mi soffermerò sugli istituti di democrazia diretta esistenti in Tanzania, sul loro utilizzo e sulla percezione che i tanzaniani hanno dello sviluppo della democrazia nel loro paese. Per fare ciò mi sono servito delle analisi svolte da un'altra organizzazione di monitoraggio della democrazia in Africa che è Afrobarometer.

Lo spazio sub-sahariano.

Nella prima metà degli anni Novanta, la crisi di efficacia e di legittimità degli stati africani ha dato vita ad un ampio movimento di riforma e di liberalizzazione politica che ha scosso il continente da Algeri a Città del Capo. Nel corso di questo processo di mutamento, la stragrande maggioranza dei paesi africani ha adottato elezioni formalmente democratiche. Benché, nei fatti, tali elezioni siano spesso risultate né libere né corrette, un esiguo numero di questi stati ha compiuto indubbi pur se fragili progressi verso un'effettiva democratizzazione. Tra passi falsi e incertezze, e nonostante i violenti conflitti in territori confinanti, un certo numero di essi ha indubbiamente democratizzato la vita politica interna. Già negli anni Sessanta, i nuovi stati africani erano stati frettolosamente dotati di istituzioni formalmente democratiche dalle potenze coloniali in partenza. Ma qualcosa andò storto, e la preservazione di queste istituzioni fu l'eccezione anziché la regola. Con uno strumentale richiamo all'unità nazionale per modernizzare il paese o a presunte tradizioni consensuali delle società africane, la maggior parte dei nuovi leader giunti al potere attraverso le urne o con i primi colpi di stato procedettero ad una progressiva ma implacabile eliminazione di elezioni competitive, parlamenti rappresentativi e partiti di opposizione. Con variazioni significative nelle modalità e nei tempi, in gran parte del continente emersero regimi a partito unico (di stampo socialista, come il Tanganyika African National Union o lo Uganda People's Congress, o conservatore, come il Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire), con i militari spesso in posizione di preminenza quando non di piena sostituzione dei governanti civili. Sul piano internazionale, già a partire dai primi anni Ottanta, l'emergere di un crescente consenso attorno al paradigma economico neo-liberista e le conseguenti pressioni per una

riforma strutturale delle economie africane avevano costituito un primo importante stimolo a cercare di uscire da un ventennio di fallimenti politici ed economici. Banca mondiale e Fondo monetario internazionale in testa, le maggiori istituzioni finanziarie e governative cominciarono a vincolare aiuti e finanziamenti al ridimensionamento del settore pubblico e alla liberalizzazione delle economie dei paesi beneficiari. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il successo di queste riforme tardò a venire.

Paradossalmente, la stessa controversia sui modesti o mancati risultati delle riforme economiche strutturali contribuì a rafforzare la spinta verso la liberalizzazione politica che cominciava ad emergere in diverse società africane. All'alba degli anni Novanta, infatti, anche agli attori internazionali appariva ormai dubbia l'idea che in contesti di incerte norme legali e fragili istituzioni politico-amministrative potessero svilupparsi solide economie di mercato. Si fece quindi spazio l'opinione che i mercati stessi richiedessero il consolidamento di una cornice ben funzionante di strutture statali e procedure legali. Sotto la rubrica della *good governance*, le stesse istituzioni internazionali (finanziarie, governative, e non governative) passarono a chiedere nuove modifiche d'assetto ai paesi africani beneficiari di risorse esterne. La condizione per ottenere finanziamenti esteri diventava ora non solo la ristrutturazione dell'economia, ma anche l'adozione di riforme degli apparati amministrativi (per combattere la corruzione con la trasparenza amministrativa, garantire la legalità e i diritti umani, assicurare la giustizia, e via di seguito) e perfino di quelli politici (per la responsabilizzazione dei governanti, il pluralismo della società civile e dell'informazione, ecc.). L'imposizione di condizionalità per la promozione della *good governance* divenne dunque una caratteristica sempre più in voga negli accordi per aiuti e finanziamenti internazionali.

All'inizio degli anni Novanta, con il crollo del modello politico ed economico alternativo comunista, i regimi africani apparivano complessivamente come un'anomalia in uno scenario internazionale che, anche in altre aree in via di sviluppo, tendeva ad assumere la democrazia rappresentativa capitalista come ideale normativo di organizzazione della sfera politica: "l'autocrazia patrimoniale africana ha cominciato a distinguersi come forma deviante di politica, anziché come normalità per il terzo mondo"¹.

Il via alla cascata di transizioni africane può esser fatto coincidere con le elezioni del novembre 1989 in Namibia, paese che l'anno seguente avrebbe ottenuto l'indipendenza dal Sudafrica, o con gli scioperi e le manifestazioni indetti nello stesso anno da settori della società civile beninese che, riuniti nel 1990 in una conferenza nazionale autoproclamatasi sovrana, pretesero e imposero una riforma costituzionale. In rapida successione, i tentativi di riforma politica si estesero all'intero continente – dal Mali alla Tanzania, dallo Zambia al Togo – con un tale numero di transizioni tra il 1990 (l'11 febbraio di quell'anno veniva liberato Mandela) ed il 1994 da far pensare ad una vera e propria ondata di rinnovamento democratico. Nel 1994, non esisteva più sul continente africano un solo regime che si dichiarasse ufficialmente a partito unico. Il risultato complessivo sono state le oltre 150 elezioni multipartitiche organizzate sul continente nel corso del passato decennio, contro le 70 indette nell'arco dei precedenti trent'anni.

Ai regimi riformati vanno riconosciuti, assieme ad indubbi elementi di continuità (leader che sono sopravvissuti alla transizione, ex-partiti unici che restano dominanti, pratiche clientelari mantenute integre), importanti aspetti di mutamento (nell'apertura competitiva di certi sistemi, nella sostituzione delle leadership politiche, nelle nuove regole costituzionali). Pressoché tutti gli stati africani offrono oggi maggiori libertà politiche di quelle presenti venti anni fa.

Ma, il mancato rispetto delle regole costituzionali, le pratiche illiberali, le violazioni dei diritti fondamentali, il ricorso alla violenza come arma per la lotta politica, sono tutte manifestazioni del

¹ Young, Crawford, "The third wave of democratization in Africa: Ambiguities and contradictions", in Joseph, Richard (ed.), *State, conflict and democracy in Africa*, London, Lynne Rienner, 1999, pag. 21

declino di un impegno normativo e comportamentale nei confronti del sistema democratico, e danno dunque indicazione di un opposto processo di “deconsolidamento”.

Al di là di una cruciale fragilità di base delle entità statuali africane, gran parte di questi paesi condividono, con variazioni di modesta rilevanza, una combinazione di vincoli strutturali che rallenta e “protrae” il progresso delle transizioni (protracted transicions) e rende difficile il consolidamento democratico sul continente.²

La pantanosa ‘zona grigia’ che si trova tra le realtà più pienamente poliarchiche e i regimi di tipo dittatoriale risulta oggi fortemente affollata dalle numerose democratizzazioni incomplete della terza ondata. Questo richiede di identificare e qualificare le lacune delle aspiranti democrazie in modo coerente, ma anche di guardare alla potenziale stabilizzazione di molti di questi regimi ibridi. Occorre quindi pensare ad essi non più solo secondo il paradigma della “transizione” , del movimento dalla dittatura alla democrazia, ma mettere a fuoco i tipi e le caratteristiche dei regimi grigi in quanto tali. Alcuni di questi sistemi politici, e numerosi sono i casi in Africa sub-sahariana (inclusi Kenya, Tanzania o Zambia), potrebbero consolidare regimi semi-democratici di tipo diverso, egemonizzati nel tempo da un singolo partito in grado di congelare la propria posizione di potere pur in presenza di una limitata apertura politica ed elettorale.

Breve profilo storico della Repubblica Unita della Tanzania.

La Tanzania si formò nel 1964 dall’unione dei due stati indipendenti del Tanganyka e di Zanzibar. E’ uno dei paesi più estesi dell’Africa con una popolazione che si aggira attorno ai 30 milioni di abitanti, divisi in più di 100 gruppi etnici, tra i quali figurano bantu, arabi ed asiatici; dal punto di vista religioso il paese si divide perfettamente in un terzo musulmano (99% sull’isola di Zanzibar), un terzo cristiano ed un terzo che pratica culti animisti. La capitale della Tanzania, uno dei paesi più poveri al mondo, è Dar es Salaam.

Il Tanganyka, colonia tedesca dal 1888, dopo la prima guerra mondiale, fu amministrata dalla Gran Bretagna come mandato della Società delle Nazioni. Le prime elezioni sotto l’*indirect rule* britannico si tennero nel settembre del 1958 e nel febbraio del 1959 dalle quali scaturì un nuovo Consiglio dei Ministri composto per la prima volta anche da africani. Alle elezioni del settembre del 1960 il Tanganika African National Union (TANU), il partito nazional-indipendentista tanganycano, si affermò alla guida del paese , ottenendo 70 dei 71 seggi dell’Assemblea Nazionale, e solo un anno dopo, 9 dicembre 1961 il Tanganyka diventò un paese membro indipendente all’interno del Commonwealth. Ancora un anno dopo, il 9 dicembre del 1962 il Tanganyka si convertì in Repubblica di cui Julius Nyerere, il maestro (Mwalimu), leader indiscusso del partito TANU, divenne primo Presidente. Zanzibar (le due isole coralline di Unguja e Pemba), protettorato britannico dal 1890, era abitata in prevalenza da arabi dell’Oman che avevano dato vita ad un sultanato indipendente. Nel gennaio del 1964 il partito Afro-Shirazi organizzò una rivolta armata che depose il Sultano e proclamò la repubblica. Il nuovo governo zanzibariano firmò un Atto di Unione con il Tanganyka dando vita, così, alla Repubblica Unita. Nel luglio del 1965 si approvò la nuova costituzione che stabiliva la creazione di un regime a partito unico sebbene fino al 1977 il TANU e il partito Afro-Shirazi continueranno a governare come unici partiti, rispettivamente nella Tanzania continentale (Mainland) e a Zanzibar. Nyerere fu eletto Presidente della Repubblica Unita nel 1965 e rieletto nel ‘70, nel ‘75 e nell’80. Con la

² Barkan, Joel D., “ Protracted transitions among Africa’ s new democracies” , *Democratization*, 7(3), 2000, pp.227-243

Dichiarazione di Arusha del 1967 Nyerere implementò un esperimento socialista (socialismo ujamaa) imbevuto di una forte enfasi egualitaria e caratterizzato da un deciso sostegno ad un' economia "autosufficiente" (self-reliance). Tutte le principali industrie e le imprese commerciali vennero nazionalizzate facendo esplicito divieto ai leader politici ed agli ufficiali statali di possedere azioni ed incarichi in imprese private. L'accento posto sul controllo governativo in merito alle questioni economiche divenne il più forte mai ravvisato in qualsiasi altro paese dell' Africa sub-sahariana. Intanto Zanzibar, nonostante l'incorporazione alla Tanzania, conservò un'amministrazione semi-autonoma e nel 1979 adottò una Costituzione indipendente che istituiva un Presidente, eletto tramite suffragio universale, ed una Camera dei Rappresentanti nominata dai delegati del partito di governo. (la nuova costituzione del 1985 stabilirà l'elezione della Camera tramite suffragio universale).

Nel febbraio del 1977 il TANU e il partito Afro-Shirazi si fusero per formare il Chama Cha Mapinduzi (CCM), il Partito Della Rivoluzione della Tanzania. Nel gennaio del 1983 alcuni civili e soldati, accusati della preparazione di un colpo di stato, furono arrestati e nel dicembre del 1985 condannati all'ergastolo. L'anno precedente l'Assemblea Nazionale aveva approvato alcune riforme sostanziali alla costituzione che limitavano i poteri del presidente incrementando quelli dell'Assemblea. Il presidente Nyerere, preferendo la presidenza del partito, si ritirò nel 1985 e fu succeduto dal già Presidente di Zanzibar e Vice Presidente della Tanzania Ali Hassan Muinyi, che ottenne, come unico candidato, il 95% dei voti. Con il ritiro di Nyerere, sparì soprattutto l'elemento chiave che l'ideologia ujamaa portava con sé: l'auto-sufficienza come garanzia di autonomia e indipendenza dello Stato da fattori ed attori esterni. Da allora, sotto le pressioni del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, ebbe luogo un lungo quanto infruttuoso periodo di liberalizzazione economica, privatizzazione e riduzione dei salari, il cui non troppo trasparente laissez-faire destabilizzò il paese facilitando corruzione e illegalità diffusa.

Nel luglio del 1986 Muinyi lanciò un'offensiva contro la corruzione e la cattiva amministrazione all'interno del CCM, causando nei mesi a seguire un'ondata generale di dimissioni, destituzioni ed espulsioni dal partito di alcuni dirigenti regionali del CCM e direttori di organi parastatali. Alla fine del 1987 ci fu una divisione tra i socialisti "conservatori", che appoggiavano l'ideologia tradizionale socialista del CCM, sostenuta da Nyerere, e i "pragmatici", che appoggiavano una politica più liberale, sostenuta da Muinyi. Nella riorganizzazione ministeriale del 1987 e del 1990 Muinyi destituì alcuni ministri socialisti "conservatori" che si opponevano alla sua politica di liberalizzazione economica.

Nel 1990 ebbero luogo le elezioni parlamentari e presidenziali nazionali e Muinyi, candidato unico, fu rieletto per un secondo mandato dal 95,5% dell'elettorato. Nel 1991 il presidente nominò una commissione (Nyalali Commission) che esprimesse il suo parere circa l'istituzione di un sistema politico pluralista. La commissione identificò circa 40 leggi costituzionali in conflitto con l'introduzione del multipartitismo. Per risolvere questo conflitto due mesi più tardi il partito di governo CCM ratificò solo alcuni degli emendamenti proposti; altri partiti politici erano ammessi dalla legge, ma veniva vietata la loro costituzione su base etnica, religiosa, razziale o geografica.. A maggio del 1992 le due Costituzioni della Repubblica Unita e di Zanzibar furono riformate per conformarsi al sistema multipartitico.

Dal 1992 ad oggi, periodo storico di "transizione democratica" in Tanzania, oggetto di studio di questa tesina, è in atto una "turbolenza democratica" che sta sconvolgendo, soprattutto a Zanzibar, quell' "oasi di pace nell'agitato continente africano".³ Di ciò parleremo nel prossimo paragrafo.

³ Kurt Hirschler, "Tanzania in Transition – Violent Conflicts as a result of political and economic reform", University of Hamburg, 2004.

No state no democracy, statualità e libertà nella Tanzania post-socialista.

Verso la fine del secolo il processo di liberalizzazione in Tanzania aveva ormai condotto ad un generale impoverimento della popolazione e nel 1995, anno in cui Linz e Stepan chiarivano l'indispensabilità dell'esistenza dello stato in funzione della democrazia, si tennero le prime elezioni multipartitiche, quindi più democratiche, ma in una situazione dove però lo stato, a seguito del fallimento della politica ujamaa e della seguente politica liberale di *reducing state*, stava crollando. Questo faceva sprofondare la Tanzania nella zona grigia delle diverse traiettorie che si dipanano al di sotto di quella *autoritarismo-democrazia*. E l'assalto riformista/moralista all'interno del CCM del presidente Muinyi, con la formulazione di una proposta concretamente alternativa all'ujamaa, fu la reazione alla "dissonanza cognitiva" che le promesse socialiste di sviluppo autosufficiente fatte da Nyerere avevano prodotto dopo anni di autoritarismo. D'altra parte la condizione di sovranità/autonomia dell'autorità subiva un forte scacco dall'intrusione e dai vincoli imposti da attori esterni minando così anche alla salute dell'indipendenza della società politica nel suo ruolo di mediazione tra la società civile e lo stato. Ad aumentare furono i conflitti tra i gruppi presenti nella società e tra questi gruppi e lo stato. Quest'ultimo perdeva anche il monopolio dell'uso della forza legittima dovuta al crescente sviluppo di corpi di polizia privati indipendenti dalle forze di sicurezza statali (vedi la nascita della milizia privata dei *sungusungu*).⁴ Parallelamente lo stato, ridimensionato dalla concretizzazione delle riforme economiche liberali volute da Mkapa appariva nel 2000 completamente deprivato delle sue dimensioni costitutive. Per dirla con Fukuyama, lo stato della Tanzania, ed a Zanzibar in particolar modo, manteneva la sua *capacity* di ottenere il rispetto delle proprie decisioni e delle proprie leggi (inviando qualcuno con un' uniforme ed una pistola) ma non riusciva più nel suo *scope* di fornire beni pubblici alla popolazione. L'apparato amministrativo ereditato dall'*indirect rule* britannico, infuso di reti patrimoniali e clientelari, ha minato alla base l'idea della separazione tra stato e società che un apparato burocratico presuppone. Sebbene l'*indirect rule* sia stato abolito e "formalmente" siano state introdotte istituzioni statali burocratiche, i fondi pubblici sono stati deviati ad un uso improduttivo, per comprare l'appoggio politico necessario alla classe al potere ed ai suoi membri individuali. Allo stesso tempo si è andata stabilizzando una pronunciata tendenza a definire le questioni politiche come "questioni tecniche", giustificandone così il controllo amministrativo più che politico. Ciò che questa forma di de-politicizzazione implica è che i rappresentanti eletti hanno pochissima influenza sul processo di *policy making*. La "strategia di sviluppo", inaugurata da Mkapa, ha sicuramente espanso il ruolo dello stato sia in termini di "erogazione dei servizi", che in termini di attività economiche; ma ha prodotto un generalizzato collasso economico le cui serie conseguenze non hanno intaccato minimamente il partito al governo; non è la *performance* che ne garantisce la legittimità. Il consolidato declino della capacità statale ha ridimensionato l'impatto sociale delle stesse le politiche statali. Come ho tentato di spiegare altrove⁵ con Tripp⁶, il deterioramento dei salari nell'economia formale causato dall'implementazione dei piani di aggiustamento strutturale, ha indotto la popolazione a mettere in piedi "creative" ed "informali" strategie di generazione di reddito e di servizi. E se da una parte la società si è liberata dello stato, dall'altra la sopravvivenza del regime politico non dipende più dalla natura delle sue politiche o dalla qualità dei suoi servizi. Per concludere, sembra chiaro che lo stato in Tanzania abbia prodotto un

⁴ Stein, Sundstøl Eriksen, "The State in Africa: Theoretical Perspectives and Empirical Cases", The Norwegian Institute of International Affairs, pag 25.

⁵ Ventura Alessandro, "Informale e resistenza sociale in Tanzania", Università degli studi di Napoli "L'Orientale", 2005.

Lavoro non pubblicato e consultabile su <http://www1.autistici.org/ababilonia/Informale%20e%20resistenza%20sociale.pdf>

⁶ "Tripp., A.M. "Changing the rules: The Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania", 1996

misto di successi e di fallimenti in termini di *state-building*. Se, da una parte, consideriamo sia stato uno dei paesi più stabili e pacifici del continente, soprattutto grazie ad una più riuscita ed inclusiva politica di *nation-building*, dall'altra, la debolezza dello stato si è esplicitata nei disastrosi risultati dello sviluppo economico e della capacità amministrativa. La natura "debole" dello Stato in Tanzania, caratterizzato da una struttura di governo bipolare che assicura totale indipendenza allo stato di Zanzibar sulle questioni relative alle due isole, si palesava in maniera indiscutibile con l'istituzionalizzazione delle libertà politiche e civili. Nei rapporti pubblicati da Freedom House relativamente alla Tanzania, soprattutto *Freedom in the world*, il 1995 appare come l'anno della svolta verso la liberalizzazione politica e quindi verso il lungo e tortuoso percorso della transizione alla democrazia liberale.⁷ Innanzitutto veniva autorizzata l'istituzione di un sistema partitico che rese le elezioni il principale veicolo di partecipazione democratica della popolazione tanzaniana. E soprattutto rese le elezioni presidenziali tanto nella Tanzania continentale, come, e a maggior ragione, a Zanzibar il veicolo principale per evitare il definitivo crollo dell'entità statale e dell'unità della Repubblica. Prima del 1995 la Tanzania era considerata un paese Not Free (diritti politici: 6; libertà civili:6) poiché pur in presenza di diversi partiti non presentava alcun tipo di pluralismo politico; il che "viziava" l'intero processo elettorale (elezioni non libere). Da sottolineare come una società costruita attorno ad un unico partito è priva, sostanzialmente, della libera competizione dei gruppi all'interno della società. Le libertà civili così come intese dalle "survey" di Freedom House erano pressoché assenti prima del '95, fatta eccezione per la libertà di commercio raggiunta con le riforme liberali di Muinyi prima, e rafforzata da quelle di Mkaapa poi. Il Political Parties Act del 1992 consentì agli altri partiti politici di registrarsi ufficialmente e competere così con il CCM alle elezioni presidenziali, in parlamento e nei distretti locali. Ma le reti neo patrimoniali intessute dal partito in anni di assoluto dominio, soprattutto nelle aree rurali del paese, e la suddetta sindrome di "perdere" Zanzibar hanno limitato lo spazio politico affermando una situazione di "dominant- power politics". Le continue proteste circa le irregolarità connesse al processo elettorale nelle elezioni a Zanzibar commesse dal partito di governo dal 1995 mettono in luce la chiara opposizione del partito dominante al qualsiasi tipo di alternanza. Nelle elezioni generali del 1995, il candidato del CCM alle presidenziali, Benjamin Mkaapa, vinse ottenendo il 61% dei voti, il che ottimisticamente faceva pensare ad una buona pervasività della retorica democratica dei partiti di opposizione (che in totale raggiunsero alle prime elezioni il 39% dei consensi) in un contesto politico fino ad allora monocoloro; a Zanzibar, invece, nella lotta elettorale per i seggi dell'House of Representatives il Fronte Civico Unito (CUF) venne sconfitto solo per un seggio, mentre Salmin Amour, il candidato del CCM alle presidenziali, ottenne la presidenza con un margine dell'1%. I sostenitori del CUF organizzarono un boicottaggio delle elezioni rifiutando di partecipare alle sessioni dell'House of Representatives (dove pure aveva ottenuto 24 seggi su 50), di riconoscerne i risultati e inscenando dimostrazioni di piazza sia a Dar es Salaam, capitale della Tanzania continentale, sia a Stone Town, capitale di Zanzibar, per protestare contro le irregolarità del processo elettorale che assicurava ora elezioni libere, ma non corrette. A queste dimostrazioni il governo di Zanzibar decise di rispondere con la violenza di stato, una modalità di amministrazione del conflitto politico fino ad allora assente in Tanzania. L'Unione Europea congelò gli aiuti allo sviluppo diretti al governo zanzibariano, ma in realtà fu più una dimostrazione di delusione relativa alle elezioni che gli osservatori non tardarono a definire "confusionarie". Del resto Zanzibar, e di riflesso il governo del CCM di Salmin Amour, continuarono a far parte del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) come parte integrante della Repubblica Unita. Nessun richiamo pervenne dalle Nazioni Unite al Presidente Mkaapa o al governo della Repubblica Unita circa la loro complicità nel fallimento delle prime elezioni multipartitiche. Del resto Mkaapa, che, come il suo maestro Nyerere (noto il suo *Freedom and Unity*), aveva paura di "perdere" Zanzibar e di ledere così all'unità nazionale, si oppose

⁷ [Freedom in the World Comparative Rankings: 1973-2005](#)

fermamente, da Presidente della Repubblica Unita, non solo ad una possibile vittoria del CUF, che avrebbe portato a termine il proprio progetto politico di riforma della struttura governativa e di richiesta di maggiore autonomia di Zanzibar all'interno dell'Unione, ma e soprattutto, a qualsiasi progetto politico di "dirottamento" rispetto all'Unità intrapreso dal CCM. Prima delle elezioni generali del 2000 il comitato centrale del CCM si era riunito per decidere il candidato del partito da presentare alle elezioni presidenziali a Zanzibar. Il presidente uscente Salmin Amour (CCM) presentò la candidatura del Dott. Bilal che ottenne il 60% dei favori dai membri del comitato centrale del CCM a Zanzibar, ma Mkapa, al quale non piacque l'intenzione di Amour di entrare a far parte dell'Organizzazione delle Conferenze Islamiche (OCI), decise di candidare Karume che aveva ottenuto solo il 12% dei favori dei membri del comitato centrale del CCM a Zanzibar. La "turbolenza democratica" e la tensione politica tra gli opposti partiti del CCM e del CUF causò non poche preoccupazioni sia all'esterno che all'interno, dunque. E dall'esterno che provenne un aiuto alla risoluzione non violenta della disputa. Sotto la mediazione del Segretario Generale del Commonwealth, il 9 giugno del 1999 iniziarono le trattative per la ratifica di un accordo di riconciliazione tra i due partiti (Mwafaka, in swahili), democratizzazione e promozione dei diritti umani. Nello specifico i due partiti si accordarono su un programma di azione implicante la revisione di alcune leggi elettorali, la riforma della Commissione Elettorale di Zanzibar (ZEC), la compilazione di un credibile registro elettorale e l'istituzione di un programma di riforma costituzionale. Per adempiere a questi obiettivi il governo di Zanzibar avrebbe dovuto assicurare un'equa e bilanciata copertura mediatica per tutti i partiti politici, la riforma dell'ordinamento giudiziario per rafforzarne l'indipendenza e l'imparzialità. Ma l'accordo restò una lettera morta che il fallimento dell'elezioni del 2000 e il reciproco sospetto covato dai partiti non tardarono ad evidenziare.⁸ Le stesse elezioni, come confermato dal rapporto di osservatori internazionali, furono caratterizzate dallo spostamento in massa di votanti non registrati da parte dei leaders del CCM verso i luoghi dove l'opposizione era più forte, dall'intimidazione sistematica dei votanti, ed infine da una presa di posizione militare che mise il presidente uscente del CCM Salmin Amour (che aveva protestato per l'interferenza della Tanzania negli affari interni di Zanzibar.) agli arresti domiciliari. Le "falsate" elezioni generali del 2000 stravinte dal CCM (Mkapa fu rieletto come presidente dal 71% degli elettori; a Zanzibar il CCM ottenne 36 seggi su 50 al parlamento zanzibariano; Karume, candidato del CCM, vinse alle presidenziali a Zanzibar) rappresentarono agli occhi dei sostenitori del CUF un tradimento dell'accordo Mwafaka. Le dimostrazioni che ne seguirono e la repressione con la quale il governo rispose il 26 ed il 27 gennaio 2001 furono caratterizzate da una brutalità mai conosciuta nel paese. Circa trenta sostenitori del CUF furono assassinati, centinaia feriti, e 2300 costretti a rifugiarsi in Kenya. Questi avvenimenti cominciarono a minare la percezione che la transizione democratica verso un sistema pluralista stesse avendo successo in Tanzania. Nonostante ciò i rapporti del 1995 e del 2000 di Freedom House relativi alla *survey Freedom in the World* registravano una progressiva conquista dei diritti politici e delle libertà civili. In questi rapporti il paese venne considerato Partly Free (diritti politici:5; libertà civili:5 nel 1995; diritti politici:4; libertà civili:3)⁹. Se da una parte, l'introduzione del multipartitismo ed il tentativo di amministrazione del conflitto politico attraverso l'accordo Mwafaka, condotto dall'alto dai due partiti, ma sotto il *rule of law*, rappresentano un' indubbio progresso relativo rispettivamente al processo elettorale e alla supremazia delle legge, dall'altra permangono evidenti lacune circa l'effettiva correttezza delle elezioni, ma soprattutto circa l'esistenza e la tutela delle libertà civili come la libertà di espressione; lo stesso vale anche per la libertà di associazione, data la poca autonomia concessa alle associazioni non direttamente legate al partito di governo, e per la libertà di organizzazione, vista l'inesistenza di una libera associazione

⁸ Constitutionalism and political stability in Zanzibar: the search for a new vision.

fonte: <http://www.kituoachakatiba.co.ug/zanzibap.htm>

⁹ [Freedom in the World Comparative Rankings: 1973-2005](http://www.freedomhouse.org)

sindacale: l'unico sindacato lecito è quello governativo dell' Organization of Tanzanian Trade Union (OTTU). Inoltre, la libertà di informazione, inesistente durante gli anni dell'Ujamaa, quando veniva considerata come un "supporto all'ideologia socialista" come definita nella prima e seconda parte della Dichiarazione di Arusha, continua ad avere difficoltà a stabilizzarsi, nonostante una generale apertura alla nascita di giornali e radio private (rispettivamente 9 e 12). In Tanzania, il mezzo di informazione più diffuso rimane la radio visto il costo "troppo" alto dei giornali per la maggior parte della popolazione e la legge, il Broadcasting Act del 1993, nega l'accesso a questo tipo di informazione ai residenti nelle aree rurali del paese, ledendo al loro diritto all'informazione. I giornali, d'altra parte, sono soggetti, per legge, dal Newspaper Registration Act del 1976, all'abolizione e alla messa al bando arbitraria da parte del governo. Dai rapporti di *Freedom of the Press* dal 2003 al 2005 si può notare come il paese, Partly Free relativamente a questa issue, stia progressivamente remando contro la libertà di informazione (da un punteggio di 47 nel 2003¹⁰ a 51 nel 2005¹¹; da 0-30 "Free Media", 31-60 "Partly Free Media", 61-100 "Not Free Media"). Ad incidere su questo andamento è ancora il rapporto turbolento con Zanzibar. Qui, una maggiore restrizione legale relativa ai media ha causato la messa al bando di *Dira*, primo settimanale indipendente di Zanzibar. Nel gennaio del 2003 il settimanale pubblicò due articoli sulla famiglia del presidente Karume. Nel primo si scriveva di alcuni contatti politici utilizzati dal figlio di Karume per acquistare un'impresa statale, la Zanzibar State Trading Corporation. Nel secondo che la figlia del presidente, allo stesso modo, acquistava un negozio di vendita all'ingrosso appartenuto allo Stato. La condanna per diffamazione che costrinse il giornale alla serrata, vista l'enorme multa ricevuta (646 mila dollari), arrivò dal Tribunale Supremo di Zanzibar. Il 24 novembre, Juma Othman, ministro aggiunto all'ufficio del capo del governo, annunciò, in un comunicato diffuso a Zanzibar, che la sospensione del settimanale in tutta la Repubblica Unita della Tanzania era stata forzata dalla minaccia che il giornale rappresenta per l'unità nazionale e per il mantenimento della pace a Zanzibar.¹² Anche in questo caso, quindi, si può notare come ad un'ondata di liberalizzazione politica relativa alla libertà di informazione, continui a fare da contrappeso un'intensa ingerenza del controllo governativo (ed indirettamente del partito CCM) sul suo reale sviluppo; indurre i giornalisti all'autocensura va esattamente nella direzione opposta a quella di un serio e reale sviluppo di meccanismi di tutela delle libertà civili.

Democrazia rappresentativa, democrazia diretta e percezione della democrazia nella Tanzania del multipartitismo.

La separazione, dentro lo stato, tra società civile e società politica insieme alla relativa e limitata vocazione verso un'effettiva *responsiveness* delle élite politica può farsi risalire alla penetrazione, per mezzo dell'*indirect rule* coloniale, dell'idea di Burke esposta nel *The British Constitution*.

Essenzialmente il sistema che la Tanzania, insieme ad altri paesi del Commonwealth, ha ereditato dopo l'indipendenza è il modello Westminster di democrazia parlamentare. La tendenza dominante di questo modello è considerare le elezioni come l'atto fondativo della politica democratica, assicurando la periodica selezione dei governanti attraverso il voto. Questo modello, inoltre, segue il principio secondo cui "the winner takes all," e cioè che la formazione del Consiglio dei Ministri fa riferimento esclusivamente al partito vincitore delle elezioni. L'applicazione di questo modello in Tanzania ha inciso in maniera sostanziale sul concetto e le funzioni dei partiti politici nel paese. Il riconoscimento statutario dell'adozione di questo modello partitico fu sancito dal Political Parties Act del 1992.

¹⁰ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16&year=2003&country=499>

¹¹ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16&year=2005&country=6845>

¹² http://www.rsf.org/article.php3?id_article=8604

Laddove, però, gli elementi culturali della democrazia elettorale britannica non avevano messo radici, come a Zanzibar, si svilupparono pratiche politiche di non riconoscimento delle elezioni: una sorta di *teoria delle elezioni di Savimbi*¹³ che diceva:

*“if you go into an election, you must win.
If you don't win, you have been cheated.
So you must refuse to recognize the results of that election,
and immediately start fighting against the government of
the winning party through a variety of acts of commission
and omission.”*¹⁴

A tutto questo fa da cornice l'assenza di democrazia all'interno dei partiti, come dimostra il caso della bocciatura della candidatura proposta da Samin Amour alle elezioni presidenziali del 2000 a Zanzibar. Una raccomandazione al governo pronunciata dalla Commissione Elettorale Nazionale (NEC) dopo le fallimentari elezioni del 1995 e del 2000 recitava così:

*“most of the problems regarding the nomination of
candidates are due to the lack of democracy within the
political parties. There fore the Commission
recommends that the Political Parties Act, 1992, be
amended to ensure the existence of democracy within
the political parties.”*

Quali sono gli strumenti istituzionali atti a garantire una fedele espressione, da parte dei rappresentanti, della volontà e degli interessi dei tanzaniani?

In Tanzania, l'istituzione democratica, nel senso più *radicale* del termine, è l'Assemblea del Villaggio, costituita da tutti i residenti adulti di un determinato villaggio. A questa Assemblea è conferita l'autorità di discutere e di prendere le decisioni necessarie relative al benessere dei suoi membri. La costituzione all'articolo 141¹⁵ prevede che si svolgano incontri ogni tre mesi ed attribuisce all'Assemblea le seguenti funzioni:

*“141 A Village Assembly is the supreme authority on all matters of
general policy making in relation to the affairs of the village as
such, and shall be responsible for the election of the Village
Council, and responsible for the removal of the council or any
or all of the members of the council ”.*

Come si vede, qui è assicurato un processo di continua partecipazione attraverso la quale i cittadini determinano i propri interessi; e, concependo la revoca del consiglio da parte dell'Assemblea si rafforza quel principio democratico secondo cui gli eletti vengono ridotti a semplici “delegati” vincolati alle istruzioni ricevute dagli elettori. Un valore democratico *aggiunto* rispetto al modello britannico ereditato dal paese. Questo importante istituto di democrazia diretta è stato rivalorizzato negli ultimi anni dalla teoria contemporanea della *governance*, che assegna un alto grado di importanza alla decentralizzazione del potere e alla democrazia locale, soprattutto a seguito dell'implementazione del

¹³ Si tratta di Jonas Savimbi, storico presidente dell'UNITA, uomo politico e guerrigliero angolano morto nel 2002.

¹⁴ Fonte: <http://www.parliament.go.tz/bunge/Docs/books/Transition10.pdf>

¹⁵ Costituzione della Repubblica Unita della Tanzania del 1977.

Local Government Reform Programme che, nel giugno del 2002, Mkapa definì come un “contributo alla significativa riduzione della proporzione delle persone che vivono nella povertà”¹⁶

Agli aggiustamenti strutturali degli anni '80 e alla relativa liberalizzazione economica sarebbero seguiti i due pilastri della *governance* : la decentralizzazione dello stato e la democratizzazione delle sue forme rappresentative, le elezioni. Questo avrebbe assicurato una migliore trasparenza ed una maggiore *responsiveness* delle élite politiche.

A mancare nella storia della Tanzania è l'utilizzo del referendum. L'unica esperienza risale al 1994, ma si trattò di un referendum all'interno del CCM indetto per decidere la politica del partito di governo rispetto alla questione della struttura dell'unione tra Tanganyika e Zanzibar. Il parlamento aveva approvato una risoluzione che richiedeva l'istituzione di un governo del Tanganyika all'interno dell'Unione. L'approvazione della risoluzione comportava la creazione di un altro governo all'interno della struttura dell'Unione. (formata da due governi; quello della repubblica Unita della Tanzania e quello di Zanzibar). Questa risoluzione fu correttamente considerata dalla leadership nazionale del partito come un allontanamento del CCM dalla sua storica scelta politica di una struttura di governo dell'Unione “a due”. La Commissione Nazionale dell'Esecutivo decise per il ricorso al referendum e chiese a tutti i membri del partito di indicare segretamente una preferenza circa la struttura di governo dell'Unione. La stragrande maggioranza votò a favore della struttura di governo esistente; il parlamento in vista dei risultati del referendum si riunì nuovamente e decise di annullare la risoluzione. Da notare, come in questo caso, uno strumento di democrazia diretta sia stato utilizzato, sempre in funzione dell'unità nazionale, dal partito al potere per neutralizzare un intero parlamento.

A questo proposito è utile evidenziare come il CCM sia capace di ingabbiare la “bestia democratica” ogni qual volta questa tenti di minare all'unità nazionale, antico perno politico attorno al quale è ruotata la politica del TANU prima e del CCM poi. Un sistema partitico ancora non consolidato e lo scarso sostegno ottenuto da quei partiti diversi dal CCM fa sì che nei momenti elettorali il “potere torni momentaneamente alla strada” parafrasando Weber. Inoltre, il CCM, al governo dall'indipendenza, occupando lo stato e utilizzando le risorse di governo per nutrire le proprie reti di *patronage* ha potuto rafforzare il proprio sostegno specifico oltre che simbolico (il partito della nazione); rendendosi protagonista di una continua democratizzazione e di una progressiva de-liberalizzazione dello stato.

A questo punto, per concludere, mi sembra interessante introdurre una *survey* del 2002, redatta da Afrobarometer¹⁷, una *joint venture* tra l'Università statale del Michigan (MSU), l'Istituto per la Democrazia in SudAfrica (IDASA) e il Centro per la Democrazia e lo Sviluppo (CDD, Ghana).

Un'organizzazione che si occupa di monitorare e misurare, attraverso sondaggi e interviste, gli atteggiamenti e le percezioni delle popolazioni africane su democrazia, mercato e società civile. Il valore aggiunto delle *surveys* di Afrobarometer sta nel fatto che queste, avendo una connotazione, potremmo dire, areale, permettono un elevato grado di comparazione delle analisi svolte sul continente africano. Qui di seguito ho voluto mettere in luce due aspetti analizzati nella *survey* del marzo 2003 sulla percezione dei tanzaniani circa le riforme politiche¹⁸: il primo aspetto riguarda il significato che i tanzaniani attribuiscono alla democrazia; il secondo è relativo a ciò che per i tanzaniani è una componente essenziale della democrazia.

Alla domanda “cosa significa per te *democrazia*?” il 46% dei tanzaniani intervistati ha indicato la democrazia in termini di libertà civili e libertà personale, il 20% in termini di elezioni multipartitiche e competitive, il 12% connota la democrazia in termini di uguaglianza e giustizia sociale, e solo il 6% associa la democrazia allo sviluppo economico e sociale.

¹⁶ Fonte: <http://www.tzonline.org/pdf/isthelocalgovernmentreformprogramme.pdf>

¹⁷ <http://www.afrobarometer.org/>

¹⁸ <http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo18.pdf>

Tra le componenti essenziali della democrazia individuate dalla popolazione tanzaniana il 46% degli intervistati riconosce nella libertà di criticare il governo la caratteristica più importante per un paese cosiddetto democratico. Il 40% ha indicato la competizione in elezioni multipartitiche, mentre meno di un terzo degli intervistati ha indicato, come componente importante della democrazia, elezioni regolari (32%) e il governo della maggioranza (31%). E' probabile che i residenti a Zanzibar enfatizzino questi due ultimi aspetti molto di più dei tanzaniani della Mainland. (Tanzania continentale).

Inoltre, come fa Afrobarometer, non si possono non considerare delle percezioni contraddittorie che caratterizzano i tanzaniani rispetto all'intero continente. Per esempio dalla stessa *survey* del 2003 si evince una generale insoddisfazione per la performance dell'economia nazionale, accompagnata, però, da un generalizzato supporto alle riforme economiche intraprese dal governo del paese. Un'altra anomalia è registrata dal fatto che in Tanzania una diffusa percezione della corruzione coesiste con un alto grado di fiducia nelle istituzioni. L'interpretazione che Afrobarometer dà di questo fenomeno fa riferimento alla nozione di "cittadinanza acritica" e all'"abitudine all'accondiscendenza" prodotti dall'ideologia socialista e dalla struttura a partito unico ereditata dal regime politico tanzaniano.

Conclusioni

Vorrei concludere provando a tracciare una possibile traiettoria intrapresa dal regime politico tanzaniano, e quindi tentando di comprendere se questo regime politico stia "transitando verso la democrazia". Dopo l'iniziale disfacimento dello stato a seguito della *reducing state agenda*, voluta dagli aggiustamenti strutturali degli anni '80 per permettere una graduale liberalizzazione economica, la Tanzania, da stato autoritario, è sprofondata nella *grey area* identificata da O'Donnell. All'interno di quest'area vari fattori, tra cui, la diminuzione dell'autonomia dell'autorità dai tentativi di ingerenza da parte delle agenzie finanziarie internazionali e da parte dei donatori stranieri nel processo di *decision making*, lo sviluppo storico da parte del partito CCM di estese reti di *patronage*, la riluttanza provata dal CCM verso qualsiasi tentativo di alternanza politica, soprattutto rispetto a Zanzibar, hanno consolidato e stabilizzato la sindrome politica del "dominant power politics". Le irregolarità registrate durante le elezioni multipartitiche del 1995 e del 2000 possono essere viste nell'ottica di una sostanziale immobilità politica ricercata dal partito dominante. La graduale e tenue istituzionalizzazione delle libertà civili, così come registrata da Freedom House, e i caratteri autoritari espressi nei riguardi del partito di opposizione (CUF), molto radicato a Zanzibar, pongono seri ostacoli sulla via di un'effettiva democratizzazione. La "transizione democratica" della Tanzania si è bloccata in un punto dove si sta consolidando, invece, un pericoloso regime di *democrazia illiberale* o di *autoritarismo liberalizzato*.