

In definitiva, l'effetto dell'integrazione europea sulle politiche di difesa nazionali non può dirsi diretto, in quanto anche le azioni di cooperazione delle politiche di difesa a livello europeo (ad esempio, tutti i progetti in tale direzione, dalla Comunità Europea di Difesa degli anni cinquanta fino all'Unione dell'Europa Occidentale) non sempre producono ricadute a livello nazionale. È piuttosto l'azione indiretta di altri ambiti di *policy* che può produrre influenze sulle politiche di difesa nazionale: ad esempio, i criteri di convergenza economica e monetaria nell'Unione europea, forzando gli Stati membri a un maggiore rigore finanziario, hanno condizionato i bilanci delle difese nazionali e sua volta l'Agenzia europea degli armamenti potrà causare la fusione o le alleanze tra le industrie europee produttrici di armamenti, così come il Mercato unico europeo ha provocato a partire dal 1988 un numero considerevole di fusioni e di scalate tra le industrie e le imprese economiche dell'Unione europea. Il volume presenta, sulla base di queste prospettive di indagine, studi di caso su Francia, Germania, Italia, Olanda e Gran Bretagna.

[Giuseppe Ieraci]

RICHARD JOSEPH (a cura di), *State, Conflict and Democracy in Africa*, London, Lynne Rienner, 1999, pp. 527, Isbn 1-55587-533-5.

JOHN W. HARBESON e DONALD ROTHCHILD (a cura di), *Africa in World Politics. The African State-System in Flux*, Boulder (Colorado), Westview, 2000, III edizione, pp. 396, Isbn 0-8133-3613-9.

Queste due ottime raccolte si completano nel fotografare aspetti interni ed internazionali della politica in Africa (ben cinque autori, peraltro, partecipano ad entrambi i volumi: Young, Herbst, Rothchild, Harbeson e van de Walle) in un momento in cui queste due sfere sembrano essere sempre meno nettamente distinguibili, o quantomeno più strettamente interdipendenti. Proprio la «fluidità» dei sistemi politici interni e del sistema interstatale della regione rende questi lavori collettivi un indispensabile aggiornamento sui maggiori sviluppi politici nel continente.

Le relazioni tra gli stati africani avevano assunto come cardini i principi di sovranità e non intervento fin dal periodo dell'indipendenza, all'inizio degli anni sessanta, quando questi principi vennero sanciti dalla Carta dell'Organizzazione per l'Unità Africana (Oua). Una mozione presentata dal presidente dell'allora Tanganica, Julius Nyerere, e approvata dall'Oua nel 1964, rese esplicita la reciproca accettazione dei confini esistenti. La mappa politica ereditata dall'esperienza coloniale veniva così di fatto congelata. Lo spauracchio di una rapida disintegrazione di stati giovani ed etnicamente eterogenei era stato sol-

levato dalla tentata secessione del Congo sud-orientale: il riconoscimento che, in Africa, *ogni stato ha il suo Katanga*, ben esprimeva il timore di un inarrestabile effetto domino. Criticati da sempre come impostazione arbitraria, dunque, i confini coloniali vennero comunemente difesi proprio dalle classi politiche africane. All'applicazione di questi principi provvide poi la logica geopolitica della guerra fredda, altrettanto propensa al congelamento dello *status quo*. L'effetto congiunto di questo doppio stallo fu che, per circa trent'anni, un continente che già aveva sufficienti problemi da affrontare si vide per lo più risparmiati i conflitti interstatali. Paradossalmente, come è stato osservato, proprio l'assenza di guerre internazionali potrebbe in parte spiegare la perdurante debolezza degli stati africani.

Con l'idea di una nuova «fluidità», nel 2000, si fa riferimento non solo a questi stessi stati – eternamente «in transizione» – ma all'intero sistema regionale. Se è vero che l'unica alterazione di confini riconosciuta si è avuta con la secessione dell'Eritrea dall'Etiopia (e forse una seconda in Somalia, ma non ufficialmente), è tuttavia la regione dei Grandi Laghi a costituire la maggiore espressione di un mutamento dalla direzione ancora non bene inquadrabile. La «Grande Guerra d'Africa» che da due anni lacera la carcassa del Congo-Kinshasa (già Zaire di Mobutu) ha mobilitato almeno otto stati e catalizzato l'attività di diversi movimenti ribelli operanti in altri paesi.

Ancora una volta, le radici del conflitto «primario» sono da ritrovarsi nell'irrisolto antagonismo che fin dall'indipendenza di Rwanda e Burundi ha opposto i Bahutu ai Batutsi. In entrambi questi due paesi «gemelli», i primi costituiscono una stragrande maggioranza demografica (attorno all'85-90%), mentre i secondi sono stati storicamente al controllo di istituzioni sociali e politiche, specie a seguito della «tutsificazione» delle amministrazioni locali promossa dalle autorità coloniali. A partire dagli anni sessanta, quando le ultime manovre coloniali e i primi risultati elettorali portarono gli Hutu di Kigali al timone del nuovo governo indipendente, una spirale di scontri violenti tra Hutu e Tutsi – scontri del tutto assenti in epoca pre-coloniale – si è dispiegata con drammatica sistematicità. Nel testo edito da Harbeson e Rothchild, René Lemarchand, uno dei maggiori esperti della regione, mette bene in evidenza le continuità e l'effetto auto-riproduttivo e retributivo delle violenze vissute da Rwanda e Burundi, e ne indica la causa principale nella ricerca e nella pratica dell'esclusione reciproca da parte delle élite politiche Hutu e Tutsi. Tre sono, secondo Lemarchand, le «realità irriducibili» che fanno dei Grandi Laghi uno scenario regionale. Anzitutto, una mappa in cui – dall'Uganda del Sud-Ovest al Kivu (Congo orientale) e alla Tanzania occidentale – identità etniche e confini statali non solo mancano di corrispondenza, ma creano una situazione in cui gli Hutu e i Tutsi di una certa area si possono specchiare (con timore) in ciò che accade al di là del confine. In secondo luogo, la sovrappopolazione di una regione che presenta condizioni

ecologiche particolarmente favorevoli: in contrasto con la popolosità relativamente scarsa del continente, la densità di popolazione media di queste aree raggiunge i livelli di quella giapponese. Sovrappopolazione significa anche accesa competizione per risorse scarse, in particolare per i terreni agricoli, e quindi per la cittadinanza che ne regola l'accesso. Terzo, il passaggio da una situazione di «rifugiati generati dalla violenza» ad una di «rifugiati generatori di violenza»: le ondate di profughi che attraversano i confini politici ad ogni nuovo scontro fungono invariabilmente da «vettori di contagio» e diffusione del conflitto. Questo avvenne, ad esempio, con la fuoriuscita di circa 300.000 Hutu burundesi nel 1993, che agì in parte da catalizzatore per il genocidio rwandese. Proprio al genocidio del 1994, in cui persero la vita quasi un milione di persone (in gran parte Tutsi), è dedicato il saggio di Timothy Longman nel testo curato da Richard Joseph. Le conclusioni di Longman, vicine a quelle di altri studi, mettono in evidenza il ruolo chiave giocato da un apparato politico-burocratico di anomala efficienza e forte controllo sulla popolazione nel permettere alle autorità di Kigali l'organizzazione propagandistica e poi fisica delle violenze di massa.

La destabilizzazione del Congo-Zaire ebbe inizio nel 1996 proprio a seguito dell'esodo di un milione di rifugiati Hutu – inclusi i responsabili del genocidio – in fuga dal Rwanda dopo la presa del potere da parte dei Tutsi di Paul Kagame. La guerra dei Grandi Laghi, a sua volta, è esplosa quando Laurent Kabila, dopo essere stato portato trionfalmente a Kinshasa da Rwanda ed Uganda, ha voltato le spalle agli ex-alleati ed è passato a promuovere la repressione dei Tutsi, spesso per mano degli Hutu, a Kinshasa e nella provincie orientali del Nord e Sud Kivu. Nell'estate del 1998, il regime di Kigali ha reagito sostenendo – o addirittura innescando, secondo alcuni osservatori – le ribellioni anti-Kabila del Raggruppamento congolese per la democrazia (formalmente guidato dall'ex-politologo Wamba dia Wamba) e del Movimento di liberazione congolese. L'Uganda, da parte sua, si è subito affiancato per liberarsi di ribelli interni anch'essi operanti da basi congolese e sostenuti dal Sudan. Quest'ultimo, antagonista da tempo del presidente ugandese Museveni, spalleggia a sua volta Kabila. Le vie del contrabbando e dello scambio di armi-e-carburante-per-diamanti hanno portato tanto al coinvolgimento del ribelle angolano Jonas Savimbi e del suo movimento, l'Unita, quanto a quello del governo dell'Angola per sostenere Kinshasa contro l'Unita stesso. L'opportunità di metter le mani sulle ricchezze minerarie del Congo spiega poi non solo l'intervento del sempre più screditato Zimbabwe di Robert Mugabe, ma anche i dissidi tra gli alleati rwandesi ed ugandesi. Burundi, Chad, Namibia e Zambia sono entrati più o meno stabilmente e formalmente nel conflitto, mentre l'accordo di pace siglato a Lusaka nel luglio scorso è rimasto fino ad oggi lettera morta.

Oltre all'irrisolta vicenda dei rapporti tra Hutu e Tutsi, questa

guerra mostra appunto l'ulteriore messa in questione del principio di non intervento ed il nuovo ruolo svolto nella geopolitica continentale da potenze che sono sì esterne, ma ormai sempre più spesso regionali (ad esempio l'Uganda ed il Rwanda).

Pur se leggermente disarticolate per l'estesa gamma e diversità dei temi trattati, le due raccolte sono eccellenti tanto per la qualità media delle analisi quanto per la semplice ricchezza di informazioni presentate. Lo schema teorico introduttivo del volume curato da Harbeson e Rothchild appare in realtà eccessivamente scarno. Così pure, la selezione dei temi e la loro suddivisione si presta a qualche obiezione. L'insieme dei contributi è però estremamente valido. I diversi capitoli sono raccolti in tre grandi sezioni. La prima, «Parametri storici», include un eccellente saggio ricapitolativo delle vicende di *political economy* africana dall'indipendenza ad oggi (di Thomas Callaghy); un capitolo del maggior politologo esperto di stato coloniale in Africa (Crawford Young); e due altri capitoli, uno sull'evoluzione dei rapporti tra Europa e Africa (Gilbert Khadiagala) ed uno di Ali Mazrui sugli aspetti culturali di queste relazioni. La seconda parte ha per titolo «Lo stato africano e la gestione del conflitto». Qui troviamo pagine di due studiosi di regolazione del conflitto etnico (Donald Rothchild e William Zartman), un capitolo sugli interventi esterni nella guerra civile della Sierra Leone (di Robert Mortimer) ed uno su condizionalità politiche e democratizzazione in Africa (John Harbeson). Apparentemente fuoriposto, ma molto informato, è infine il lavoro di Carol Lancaster sulle caratteristiche quantitative e qualitative che sta assumendo l'aiuto occidentale allo sviluppo. La terza sezione, «Globalizzazione e mutamento del sistema interstatale», include un saggio sulla progressiva marginalizzazione del continente da un'economia mondiale sempre più integrata (Nicolas van de Walle); uno di William Reno sulla debolezza degli stati africani, a fronte di interessi privati, come attori internazionali; il capitolo di Lemarchand discusso sopra e due contributi sulle ragioni e le opportunità di intervenire in conflitti ed emergenze umanitarie (Jeffrey Herbst e Francis Deng).

Rispetto a *Africa in World Politics*, il testo curato da Richard Joseph, che si concentra sulla dimensione interna della politica, dedica comprensibilmente più spazio a casi studio di singoli paesi. Come detto, gli autori sono in parte gli stessi e certo non inferiori a quelli della precedente raccolta. Un'ampia sezione è dedicata alle transizioni alla democrazia e alle relative scelte istituzionali, incluse le controverse leggi sulla cittadinanza multiculturali e la riforma politico-amministrativa che passa sotto la rubrica di *good governance*. Tra i saggi migliori vi sono la sintesi ricapitolativa di Crawford Young sulla «terza ondata» di democratizzazione in Africa, e quello di Michael Bratton e Daniel Posner, che affrontano l'attualissimo tema dei tentativi di consolidamento di tali democrazie elettorali attraverso le «seconde» elezioni ormai tenutesi in diversi di questi paesi. Altri capitoli approfondisco-

no questa prospettiva mettendo meglio a fuoco casi specifici di seconde tornate elettorali (Ghana, Namibia e Zambia), mentre i focolai rwandese e nigeriano sono scelti come casi studio di rinnovato conflitto etnico.

[Giovanni Carbone]

JAN-ERIK LANE (a cura di), *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, London, Sage, 1997, pp. 312, Isbn 0-7619-5367-1.

Il volume curato da Jan-Erik Lane corre il rischio (particolarmente diffuso nell'ambito della recente *vague* sul *New Public Management* e sulle riforme della pubblica amministrazione) di promettere molto di più di quanto effettivamente riesca ad offrire. Gli intenti sono nobili: tracciare un bilancio dell'impatto e degli effetti delle riforme amministrative degli anni ottanta e della prima metà degli anni novanta e costruire una prospettiva di analisi comparativa mettendo a confronto le esperienze avvenute in alcuni paesi dell'Europa occidentale e dell'Europa orientale, in Canada, in Australia e in Nuova Zelanda. Ma la loro realizzazione lascia molto a desiderare.

In primo luogo, gli oggetti dei diversi saggi sono tra loro molto eterogenei: dalla riforma della pubblica amministrazione in senso stretto, intesa come insieme di strutture e di personale (saggi sull'Australia, Canada, Gran Bretagna, Olanda, Francia), al problema delle privatizzazioni (saggio sulla Germania), ai rapporti tra centro e periferia e alle caratteristiche dei governi locali (saggio sulla Gran Bretagna e saggio comparativo sull'Europa occidentale), all'analisi della competitività del settore pubblico in riferimento ai principali indicatori macro-economici (saggi sulla Spagna e sull'Europa centrale e orientale).

In secondo luogo, e ancora più importante, è assente qualsiasi collante teorico-interpretativo che tenga insieme gli studi di caso. Nel capitolo introduttivo Lane sviluppa alcune interessanti ipotesi esplicative, come ad esempio la contrapposizione tra due diversi paradigmi normativi che avrebbero plasmato le riforme. Il primo è quello manageriale, nato e sviluppatosi nel contesto anglo-sassone, incentrato sulla triade *Deregulation, Privatization e Marketisation* (il cd. «Dpm framework»). In questo caso l'obiettivo principale è il miglioramento dell'efficienza e la riduzione degli sprechi nel funzionamento della macchina amministrativa, considerata, secondo i dettami del neo-taylorismo, come un mero strumento per risolvere problemi. Il secondo paradigma si fonda invece sul problema dell'equità e della giustizia sociale; in questa prospettiva le riforme non dovrebbero esclusivamente perseguire l'efficienza e l'economicità nella gestione, ma dovrebbero altresì salvaguardare la trasparenza dei procedimenti e assicurare la partecipazione dei cittadini