

Rocco W. Ronza

Il diavolo non è poi così brutto? Il primo semestre della presidenza Zuma in Sudafrica

Sei mesi dopo l'elezione di Jacob Zuma e a sei dall'inizio dei Mondiali di calcio, evento di portata globale ospitato per la prima volta da un paese africano, il Sudafrica si trova a metà di un anno destinato a incidere profondamente sulla percezione internazionale del suo ruolo e delle sue prospettive di sviluppo economico e democratico.

Le quarte elezioni generali dalla fine dell'apartheid hanno riportato sul paese un'attenzione che, seppure inferiore a quella che aveva accompagnato l'ascesa al potere dell'African National Congress (Anc) e l'elezione di Mandela nel 1994, mancava ormai da molti anni. A riaccendere i riflettori sul Sudafrica era stata la **lunga battaglia per la leadership dell'Anc tra Thabo Mbeki**, al potere dal 1999, e il suo rivale **Zuma**. Iniziata nel 2005, la saga si è trascinata fino alla vittoria di Zuma al Congresso dell'Anc a Polokwane nel dicembre 2007 e alle dimissioni dello stesso Mbeki dalla presidenza della Repubblica nel settembre 2008, dopo alterne vicende che hanno coinvolto a più riprese anche il potere giudiziario. **La vittoria dell'Anc**

nelle elezioni del 22 aprile scorso e l'elezione di Zuma da parte del Parlamento nel maggio successivo **hanno chiuso un periodo di crisi, ma hanno aperto al tempo stesso una nuova fase nella storia del Sudafrica** post-apartheid i cui termini appaiono ancora difficili da definire.

L'eredità di Mbeki

Fin dall'inizio, **lo scontro al vertice dell'Anc era stato seguito con evidente preoccupazione dall'opinione pubblica occidentale**. Sebbene duramente criticato per alcune scelte, come il suo rifiuto di dare alla battaglia contro l'Hiv la priorità auspicata dalla comunità internazionale, l'atteggiamento conciliante nei confronti dell'antico alleato Mugabe e il tentativo di assicurarsi la possibilità di un terzo mandato presidenziale in deroga alla Costituzione, **Thabo Mbeki** era visto dai media internazionali come **l'unico possibile garante dei difficili compromessi su cui si erano basate la transizione alla democrazia e l'integrazione dell'economia sudafricana** (la più sviluppata e dinamica

N. 174 - DECEMBER 2009

Abstract

Six months after the elections in South Africa, and six months before the kick-off of the Fifa World Cup in Johannesburg on the 11th of June 2010, it is time to make an assessment of the measures taken up by the new president Jacob Zuma.

The first moves of Zuma can be read against two important issues that mark South Africa's transition towards a post-apartheid society. On the one side, the Zuma presidency is seen as key test in the winding up of the consolidation of mature democracy in the country.

On the other hand, the new president is confronted with many challenges concerning internal and foreign policy dossiers. The international observers are looking with an interested eye on both aspects. The first months in power suggest that the international community could be learning to appreciate Zuma and his pragmatism.

Rocco W. Ronza is Adjunct Professor, Università Cattolica del Sacro Cuore.

del continente africano) nel mercato globale.

Le poste in palio apparivano:

- l'alleanza tra i mercati internazionali e la classe dirigente dell'antico movimento di liberazione (riconvertitasi dalle dottrine marxiste all'economia di mercato in vista della transizione all'inizio degli anni Novanta, con la conseguente ristrutturazione dell'economia e lo smantellamento degli elementi di *import-substitution* eredità del dopoguerra keynesiano e del periodo delle sanzioni internazionali contro l'apartheid).
- Il difficile equilibrio tra gli obiettivi di crescita economica e di controllo dell'inflazione (elementi dominanti delle politiche macroeconomiche del governo dall'adozione nel 1996 del piano Growth, Employment And Redistribution-Gear) e le aspettative diffuse nella maggioranza africana di un sostanziale riequilibrio delle profonde ineguaglianze tra ricchi e poveri. Equilibrio reso più arduo proprio dalle liberalizzazioni e privatizzazioni richieste dagli investitori internazionali.

Più di ogni altra cosa, Mbeki era giunto ad identificarsi con la crescita di un'ampia borghesia africana largamente de-etnicizzata, anglofona e relativamente ben integrata nei circuiti internazionali, in cui molte delle teorie neo-liberali degli anni Novanta individuano la chiave d'innescio per lo sviluppo del continente africano e per

il suo pieno coinvolgimento nell'economia globalizzata.

La scelta di Mbeki di legare la sua presidenza alla tesi che attribuisce esclusivamente all'eredità storica del colonialismo e allo sfruttamento dei bianchi sui neri la responsabilità dei perduranti squilibri economici che attraversano la società sudafricana, più ancora che ricercare il consenso della sinistra del movimento di liberazione delusa dalle politiche neoliberali del governo, aveva l'obiettivo di fornire una solida base morale alle politiche di "discriminazione positiva" e di *Black Economic Empowerment* promosse dal suo governo. Frutto di questo sforzo è il cambiamento più visibile che separa il Sudafrica di oggi da quello del 1994: **l'ascesa di una nuova elite politica ed economica nera**, che ha ormai affiancato, anche sul piano numerico, l'elite bianca¹.

L'egemonia dell'Anc

La crescita di una classe media nera occupa un ruolo centrale nelle ricette prescritte dagli analisti politici per il consolidamento della democrazia in Sudafrica. Se nelle dottrine in voga fino agli anni Ottanta questo obiettivo era associato all'introduzione di meccanismi basati sul principio del

power-sharing, con la fine della guerra fredda e l'inizio delle amministrazioni Clinton esso è stato identificato in modo sempre più stretto con l'emergere di un sistema bipartitico o bipolare, sostanzialmente analogo a quello americano o britannico, basato sull'alternanza al potere tra maggioranza e opposizione e, implicitamente, sul ruolo di un elettorato "indipendente", informato e mobile disposto a svolgere una funzione di controllo sui governanti sul modello di quanto avviene nelle *middle-class societies* del mondo sviluppato. Da questa prospettiva, l'egemonia instaurata dall'Anc a partire dal 1994 è stata vista in maniera ambivalente.

Da un lato, **la sua capacità di controllare il voto delle masse africane, evitando la frammentazione del sistema partitico lungo linee etnico-linguistico-regionali**, è riconosciuta come un elemento fondamentale per il compromesso tra il peso economico della minoranza bianca e il peso numerico e politico della maggioranza nera che è considerato alla base del "miracolo" sudafricano².

Dall'altro, **l'ampiezza della maggioranza dell'Anc** (passata dal già largo 63% del 1994 al 69% del 2004) e le

¹ J. SEEKINGS - N. NATTRASS, *Class, Race, and Inequality in South Africa*, Pietermaritzburg 2005.

² H. ADAM, *Corporatism as minority veto under ANC hegemony in South Africa*, in H. GILLOMEE - C. SIMKINS (eds.), *The Awkward Embrace: One-Party Domination and Democracy in Industrialising Countries*, Cape Town 1998, pp. 261- 280.

sue radici nel voto africano (pari all'80% dell'elettorato), unite alle difficoltà nell'attrarre il voto delle tre minoranze bianca, meticcia e indiana, hanno indotto gli analisti a vedere in essa **una conseguenza delle politiche discriminatorie dell'apartheid, destinata ad essere superata** per un modello di politica più "normale", caratterizzato da allineamenti elettorali basati su "interessi e valori" (e non su "identità") e sulla valutazione della *performance* dei governi (e non su appartenenze ideologiche).

Due scenari

Le teorie avanzate dagli analisti circa il **superamento dell'egemonia dell'Anc** hanno oscillato tra **due scenari alternativi**. Nel primo, il partito di maggioranza avrebbe gradualmente attenuato i suoi caratteri di movimento di liberazione o di "partito-congresso" per trasformarsi in una forza di centro-sinistra di ispirazione social-democratica. Pur mantenendo la sua funzione di rappresentanza delle masse nere e l'alleanza con il movimento sindacale, avrebbe perso il sostegno della classe media nera; quest'ultima avrebbe quindi alimentato la crescita di un'opposizione liberal-conservatrice capace, a medio o lungo termine, di aprire la competizione per il governo. Evocato in occasione di ogni tornata elettorale, questo primo scenario sembra irrimediabilmente in conflitto con quello che un osservatore ha recentemen-

te riconosciuto come il "potere dell'identità"³.

È un fatto che dal 1999 ad oggi nessun partito di opposizione abbia mai superato il 20% raggiunto dal National Party – il vecchio partito di raccolta dei bianchi di lingua afrikaans, già artefice del regime dell'apartheid e poi del suo smantellamento con de Klerk – nelle prime elezioni democratiche. L'attesa secondo cui l'approccio più inclusivo e anti-identitario della **Democratic Alliance** (Da), erede del Democratic Party (il partito liberale identificato storicamente con la componente anglofona della comunità bianca), avrebbe finito per attirare la nascente borghesia nera fuori dalla coalizione dell'Anc continua ad essere frustrata dai fatti. Sebbene la Da, sotto la guida del sindaco di Città del Capo Helen Zille, abbia dimostrato una crescente capacità di riportare alle urne gli elettori delle tre minoranze bianca (10%), *coloured* o meticcia (8%) e indiana (2%), restituendo all'opposizione il governo provinciale del Western Cape, il suo bottino nelle elezioni di aprile si è fermato ad un 17% che non include quote significative dell'elettorato africano.

Il fatto che fino al 2008 **le uniche minacce al monopolio del voto africano da parte dell'Anc siano venute da partiti etnici a base regionale**, legati alle ammi-

nistrazioni periferiche create sotto il regime segregazionista e all'opposizione tradizionalista al "modernismo" incarnato dall'Anc nelle aree rurali, non rappresenta una buona notizia per gli osservatori internazionali, sempre preoccupati che il pluralismo linguistico e culturale all'interno della maggioranza africana (entro cui si parlano nove lingue diverse) possa originare una conflittualità etnica simile a quella che tormenta altri paesi dell'area subsahariana. Il caso più importante è l'Inkhata Freedom Party (Ifp) tra gli zulu del KwaZulu-Natal, ma altri piccoli partiti sono sorti fra gli xhosa dell'Eastern Cape e tra gli tswana del North-West.

Il rifiuto dell'elettorato nero a dare il suo voto a partiti con una leadership bianca o comunque a disertare l'Anc (dalle cui politiche di azione affermativa, in effetti, dipende in larghissima misura la crescita della classe media nera) è alla base del **secondo scenario**, che vede il passaggio alla "**democrazia dell'alternanza**" come il possibile prodotto di una spaccatura all'interno dello stesso Anc. Secondo questa ipotesi, la faglia destinata ad aprirsi in seno al partito di maggioranza sarebbe la stessa lungo la quale fin dal 1994 sono emersi i conflitti più aspri all'interno dell'alleanza di governo: quella che oppone un'area "moderata" favorevole alla politica macroeconomica richiesta dai mercati internazionali e ad un rapporto di collaborazio-

³ S. FRIEDMAN, *An Accidental Advance? South Africa's 2009 Elections*, in «Journal of Democracy», 20, 4, 2009, p. 114.

ne con la grande impresa e il capitale finanziario, ad una sinistra “radicale” o “populista”, rimasta fedele alle dottrine socialiste che l’Anc aveva fatto proprie fin dagli anni Cinquanta e ancora rappresentata nel partito, oltre che nei suoi due alleati storici – la potente federazione sindacale Cosatu e il South African Communist Party (SACP). Sebbene la **nascita di una forza di sinistra diversa dall’Anc** presenti dei rischi evidenti per gli equilibri emersi dalla transizione degli anni Novanta, anche in questo scenario la prevedibile convergenza della classe media bianca e nera e del grande capitale interno e internazionale a sostegno dell’ala moderata dell’Anc fornirebbe solide garanzie per la tenuta dei capisaldi dai quali dipenderebbe il futuro dello sviluppo politico ed economico del paese. Da un lato, le scelte macroeconomiche di fondo favorevoli al mercato e all’apertura dell’economia sudafricana; dall’altro, i contrappesi istituzionali considerati come centrali nella concezione liberale o “procedurale” della democrazia – l’indipendenza della magistratura, dei media e del mondo accademico dal condizionamento del potere politico, l’abuso del quale, quand’anche giustificabile con la necessità di raddrizzare il pesante squilibrio nella distribuzione della ricchezza, costituirebbe la prima e più grave minaccia per la sopravvivenza della democrazia.

Anche il secondo scenario ha incontrato finora grosse difficoltà a tradursi in realtà. Sebbene proprio l’ascesa di Zuma e l’estromissione di Mbeki abbiano dato l’occasione per la prima scissione nella storia dell’Anc, favorendo **la comparsa di un partito a guida africana privo di basi etniche o regionali, il Congress of the People (Cope)**, i risultati elettorali hanno confermato la solidità del **radicamento dell’Anc** e la difficoltà di qualsiasi progetto che punti a staccare la classe media africana dal suo legame con il partito di governo. **Il 7% guadagnato dal Cope** nelle elezioni di aprile non è un risultato trascurabile per un partito nato appena pochi mesi prima. Tuttavia, la sua incapacità di attirare il voto delle minoranze (confluito ancora verso la Da) e il fatto che il sostegno per il nuovo partito sia venuto da un bacino elettorale assai eterogeneo (parte dei segmenti più poveri della maggioranza africana, gruppi insoddisfatti per il “tradimento” di valori morali identificati con la tradizione dell’Anc, alcune aree di insediamento dell’Anc la cui leadership è confluita nella nuova formazione) confermano come il Cope tragga origine da sacche di disaffezione presenti all’interno del partito di governo e sia ancora in cerca di un blocco sociale di riferimento – e come non si tratti di quel partito di raccolta dei moderati e della classe media nera che, nelle attese di alcuni, avrebbe dovuto er-

gersi a contrappeso del nuovo Anc “radicale” di Zuma e dei suoi alleati⁴.

Pragmatismo e ripresa di un dibattito plurale

Dal punto di vista del percorso disegnato dagli analisti per il consolidamento della democrazia sudafricana, **l’ascesa di Jacob Zuma al vertice dell’Anc sembrava destinata ad avere conseguenze destabilizzanti su diversi fronti**. Sul piano dei pericoli per la tenuta del **quadro costituzionale**, il profilo del nuovo leader sembrava riprodurre tutti gli stereotipi del *big man* africano che avevano popolato gli incubi dei bianchi alla vigilia dell’avvento dell’Anc all’inizio degli anni Novanta. Descritto come “populista”, con un passato come guerrigliero nel Mk, il braccio armato dell’Anc durante la lotta contro il regime bianco, Zuma si era segnalato per le sue dichiarazioni di impronta sessista legate a un’accusa di stupro mossa contro di lui nel 2005 e per i frequenti attacchi alla magistratura, accusata di irresponsabilità verso la maggioranza popolare, durante il lungo braccio di ferro con Mbeki.

La minaccia più immediata e seria, almeno nei resoconti dei media internazionali, sembrava però pendere sulla **politica macroeconomica del governo**. Più

⁴ R. SOUTHALL - J. DANIEL (eds.), *Zunami! The 2009 South African Elections*, Sunnyside 2009.

che dallo stesso Zuma, essa sembrava provenire dalla coalizione di forze e interessi interni contrari alla leadership di Mbeki che avevano determinato il suo successo, entro la quale un ruolo indubbiamente centrale è stato svolto dalle frange più radicali e militanti vicine alla tradizione marxista, come l'**Anc Youth League** e i due partner dell'Anc, **Cosatu** e **Sacp**.

Come capita spesso, **l'esito delle elezioni ha rimescolato le carte**. Dopo una lunga campagna elettorale, animata dal cambio di leadership e dalla nascita del Cope, dalle urne è uscita una situazione che, oltre alle evidenti continuità con le tornate precedenti, presenta anche parecchi aspetti interlocutori. L'egemonia dell'Anc e la leadership di Zuma sono uscite riaffermate dalla conta dei voti. **Il 66% conseguito** è sì inferiore di quasi 4 punti percentuali al trionfo del 2004, ma eguaglia sostanzialmente il risultato del 1999, **togliendo alle opposizioni molte delle speranze di mettere in discussione l'egemonia dell'Anc entro tempi ragionevolmente brevi**. Allo stesso tempo, però, la fedeltà al partito riconfermata dalla classe media africana e da molti fedelissimi del presidente Mbeki ha **ridimensionato anche i timori per un "sequestro" della guida del governo da parte della sinistra radicale**, trasformando il profilo dello stesso Zuma da "anti-Mbeki" a quello di un leader-mediatore, destinato a fun-

gere da arbitro tra le diverse anime che coesistono all'interno dell'Anc e a ricercare nuovi equilibri tra queste.

Nei primi sei mesi dell'era Zuma, le scelte compiute dal nuovo presidente hanno contribuito a dissipare o almeno ad attenuare molte delle preoccupazioni cresciute nei mesi precedenti. Consapevole delle perplessità di chi vedeva nel suo "populismo" una minaccia per la democrazia liberale, **il nuovo leader ha manifestato pragmatismo e duttilità**, dando poco o nessun seguito alle promesse di limitare l'autonomia della magistratura, dei media e del mondo delle università. **Su temi sentiti dalla comunità internazionale** e dalle lobby umanitarie occidentali, come la crisi nello Zimbabwe e la battaglia contro l'Hiv, con grande abilità, **ha addirittura superato le aspettative più ottimistiche degli osservatori occidentali**, rovesciando completamente le posizioni più "conservatrici" (rispetto alla tradizione del movimento di liberazione) del suo predecessore.

Anche gli investitori internazionali hanno avuto rassicurazioni che pochi si attendevano prima delle elezioni. I segnali in direzione di una linea più radicale, come la nomina di undici membri tra Cosatu e Sacp nel nuovo esecutivo e il cambio al vertice della banca centrale, sono stati controbilanciati da mosse di segno opposto quali l'allargamento del ga-

binetto a 34 ministri e l'istituzione di un Ufficio di coordinamento all'interno della presidenza affidato all'ex-ministro delle Finanze di Mbeki Trevor Manuel, considerato da sempre dai mercati come il difensore delle politiche monetaristiche e anti-inflattive. Complice la crisi economica mondiale, la promessa di rilanciare la lotta all'ineguaglianza e alla povertà sacrificata in parte da Mbeki alla promozione di un'élite nera si è trasformata nell'impegno a non tagliare la spesa sociale esistente – un obiettivo fatto proprio in questi mesi da molti governi e partiti del mondo di ispirazione assai meno radicale dell'Anc. Resta sullo sfondo il problema mai debitamente affrontato della redistribuzione della terra.

Ma **altri cambiamenti**, meno clamorosi, suggeriscono che **il Sudafrica sia entrato in una nuova fase**. Lo scontro e poi la successione al vertice dell'Anc hanno aperto, al di là delle intenzioni degli attori, **nuovi spazi di confronto** che parevano essersi chiusi nel decennio precedente. Con il dibattito su Zuma, iniziato nel 2005, si è riaperto anche il confronto tra gli intellettuali, che dopo il 1994 era stato bloccato dalla volontà di dimostrare un completo distacco dall'apartheid e lealtà incondizionata verso il *nation-building project* dell'Anc. Appare improbabile che Zuma, personaggio più controverso e assai meno legato agli ambienti intellettuali e internazionali del suo prede-

cessore, vorrà impegnarsi nel tentativo di esercitare quell'“egemonia culturale” a cui l'Anc aveva mirato, con buon successo, sotto Mandela e Mbeki. Molte delle aperture simboliche con cui Zuma ha confermato l'intenzione di allentare il “centralismo” della leadership del suo predecessore – verso le lingue africane (contrariamente a Mbeki, che parlava sempre in inglese, Zuma usa spesso in pubblico la sua lingua materna, lo zulu), gli afrikaner o le strutture provinciali dell'Anc – hanno segnato la ricomparsa di riferimenti a soluzioni “consociative” e “confederaliste” che negli anni precedenti erano state accuratamente bandite dal discorso pubblico come residui del passato.

L'avvio di un dibattito politico e intellettuale più plurale è una buona notizia per il Sudafrica. L'avvicinarsi dell'irripetibile occasione economica rappresentata dalla **Fifa World Cup (al via nel giugno del 2010)** ha riportato al centro dell'attenzione il fatto fondamentale da cui dipende l'“eccezione” sudafricana e lo stesso ruolo continentale a cui il paese continua ad ambire: l'interdipendenza e l'equilibrio, sempre difficile e precario, tra le competenze, il capitale e le connessioni globali delle minoranze (la minoranza bianca, ma anche quella indiana, la cui influenza sta crescendo proporzionalmente alla rilevanza economica dell'area sud-asiatica) e la forza demografica della maggioranza nera. Da que-

sto punto di vista, il Sudafrica non può che beneficiare da un'atmosfera meno “avversariale” e conflittuale. Essa potrebbe contribuire addirittura ad attenuare la sua fama di “paese più violento del mondo”, che negli anni successivi al 1995 è stata alimentata, per motivi opposti, dalla maggioranza nera come dalla minoranza bianca – un'immagine negativa questa che, oltre a giustificare un preoccupante *brain drain* legato all'emigrazione bianca (oltre un milione gli emigrati dopo il 1994), ha contribuito a perpetuare il discorso “afropessimista” e a limitare il potenziale turistico del paese. La capacità di sfruttare l'occasione del Mondiale di calcio per incrementare la sua attrattività dipenderà in larga parte dalla disponibilità ad allineare maggiormente l'immagine che il nuovo Sudafrica sceglie di proiettare nel mondo con la realtà – una realtà in cui la diversità culturale e regionale (con undici lingue ufficiali e tradizioni culturali, religiose e giuridiche derivate da tre continenti diversi) e l'incontro tra Nord e Sud, tra Europa e Africa, tra “the West” e “the Rest” continuano a giocare un ruolo che nessun *nation-building project* può cancellare completamente.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009