STATO, ETNICITA' E NAZIONALISMO NELLA TRANSIZIONE TRA DUE ORDINI MONDIALI

Università degli studi, Urbino. Facoltà di Scienze politiche
Urbino, 6-7/V/1994

a. Programma
1. "La fine dei vincoli della guerra fredda e gli effetti sulla struttura degli stati"/ Luigi Bonanate
2. "Ethnic state and civil state"/ Max Singer
3. "La secessione nel diritto internazionale: determinazione di un territorio nazionale e autodeterminazione nell'esperienza recente"/ Flavia Lattanzi-Benvenuti
4. "Former Soviet Union"/ Allen W. Linch
5. "Africa: nazionalismo ed etnicismo nella periferia post coloniale"/ Giampaolo Calchi Novati
6. "Between leninism and apartheid: ethnic nationalism in Ethiopia and South Africa"/ Marina Ottaway

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° i. v. 14140
17 MAGGIO 1994
BIBLIOTECA

I lavori si svolgeranno con traduzione simultanea in italiano e inglese. Gli atti saranno successivamente pubblicati a cura dell'Università di Urbino

Venerdì 6 maggio 1994
Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza, via Matteotti 1

I. Parte generale

ore 9.00
Saluti inaugurali del Rettore e del Preside della Facoltà di Scienze politiche

ore 9. 30
Luigi Bonanate (Università di Torino) *"La fine dei vincoli della guerra fredda e gli effetti sulla struttura degli Stati"*

ore 10.15
Max Singer (Potomac Organization Inc., Washington)
"Stato etnico e Stato civile"

ore 11.00
Flavia Lattanzi-Benvenuti (Università di Sassari)
"La secessione nel diritto internazionale: determinazione di un territorio e auto-determinazione nell'esperienza recente"

ore 11.45
Dibattito generale

ore 13.00
Pausa

Venerdì 6 maggio
Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza

II. Analisi di casi

ore 15.00
Stefano Bianchini (Università di Bergamo)
"Complessità e diversità del conflitto nell'ex-Jugoslavia: rivalità storiche, minoranze militanti e opinione pubblica"

ore 15.45
Allen W. Lynch (University of Virginia)
"Ex-Unione Sovietica: tipologie delle 'linee di frattura' emergenti"

ore 16.30
Gian Paolo Calchi Novati (Università di Urbino) e **Marina Ottaway** (Georgetown University, Washington)
"Africa: nazionalismo e etnicismo nella periferia postcoloniale"

Sabato 7 maggio

III. L'Europa e la sfida del nazionalismo

ore 9.30

Tavola rotonda con la partecipazione di studiosi e politici sul tema:
"Nazionalismo e federalismo in Italia ed Europa occidentale. Verso nuovi patti nazionali?"

ore 12.30

Chiusura dei lavori

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI URBINO

Facoltà di Scienze politiche

Convegno

"Stato, Etnicità e Nazionalismo nella transizione tra due ordini mondiali"

TAVOLA ROTONDA

"Nazionalismo e federalismo in Italia ed Europa occidentale. Verso nuovi patti nazionali?"

Interverranno: Roberto Aliboni (Istituto Affari Internazionali, Roma), Dino Frescobaldi (La Repubblica), Luigi Graziano (Università di Torino), Peter Kammerer (Università di Urbino) e Romain Rainero (Università di Milano).

Urbino, 7 maggio 1994 ore 9.30

DIPARTIMENTO DI STUDI POLITICI - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

STATO, ETNICITA' E NAZIONALISMO NELLA TRANSIZIONE FRA DUE ORDINI MONDIALI
Urbino, 6 maggio 1994

Luigi Bonanate

La fine dei vincoli della guerra fredda e gli effetti sulla struttura degli stati

1. *Il paradosso del mondo contemporaneo*

Quanto straordinario anche nell'immaginario popolare sia stato l'effetto della fine della guerra fredda ce lo hanno mostrato i cartelloni pubblicitari che l'anno scorso, ancora, facevano bella mostra del manifesto di una grande industria frigorifera, la quale proclamava: «Kelvinator ha vinto la "guerra fredda"»! Sebbene l'uso dell'espressione che ci interessa fosse ovviamente metaforico, non c'è che dire: ecco un ben curioso ma suggestivo matrimonio tra pubblicità e politica internazionale[1], e un'altrettanto efficace prova della portata di un evento che — sono convinto — comparirà sui libri di storia dei prossimi secoli, nei quali figurerà come il momento in cui la più grande impresa militare mai prima approntata nella storia avrà ottenuto il massimo dei successi possibili, consistente addirittura in una vittoria raggiunta in termini puramente virtuali, semplicemente grazie (si fa per dire) all'invenzione di una paradossale ma diabolicamente astuta manovra «psicologica», la politica della dissuasione la quale, costringendo i contendenti a investimenti e impegni tecnologico-produttivi sempre più immensi e costosi, ha finito per distruggere, prima ancora che provasse a combattere, uno dei due contendenti. Due, tra tanti aspetti, del caso mi sembrano oggi interessanti: l'ultima precedente guerra mondiale era costata qualche cosa come cinquanta milioni di morti, questa praticamente nessuno[2]; e poi (e la circostanza è, in termini storiografici, ancora più stupefacente) la vittoria è giunta senza che il probabile sconfitto facesse il pur minimo tentativo per combattere: quante volte la teoria strategica erede della mentalità del dottor Stranamore ci aveva ammoniti su guerre per errore, d'anticipo, di sorpresa, prelative, o causate dal timore della sconfitta, appunto?

Ebbene, con la presunzione del senno di poi possiamo ben dire oggi che era tutto falso, tutta propaganda! Benché questa spiegazione possa apparire caricaturale e riduttiva, vi fac-

1 A chi fosse curioso di queste eccezioni, ricordo che nel dicembre 1987 la pubblicità delle penne stilografiche Parker poté presentare una fotografia di Reagan e Gorbaciov mentre firmavano il trattato INF con un penna di quella marca, appunto, con lo slogan, certo azzeccato: «Più che la spada poté la penna».

2 Mi si permetta questa superficialità, certo un poco retorica; di morti ce ne sono pur stati, dalle vittime degli esperimenti nucleari ai combattenti per l'indipendenza. Ma con un pizzico di cinismo si potrebbe constatare che i *week-end* italiani dello stesso periodo hanno causato una mortalità maggiore.

cio ricorso per introdurre con la necessaria perentorietà quella che mi pare l'unica via possibile per dare un senso a una svolta storica che non ha precedenti, specie se se ne considerino le conseguenze. La portata dell'evento richiede che la spiegazione sia alla sua altezza: sostengo che il paradosso della «fine pacifica» della terza guerra mondiale vada attribuito a quella che ho più volte chiamato la «mutazione» della politica internazionale[3], prodotta attraverso lo stravolgimento operato *sulla natura della guerra* dalla comparsa delle armi nucleari, capaci di causare effettivamente e rapidamente la morte di tutti gli abitanti della terra. La ferma volontà di evitare l'olocausto nucleare ha influito sul rapporto tra politica e guerra, privando la prima di quella sua *naturale* «continuazione con altri mezzi» che è la seconda. Il risultato della paralisi nucleare è stato, insomma, un qualche cosa non soltanto di innaturale, ma addirittura di «contro-natura», dato che ha *mutato*[4] il prevedibile (statisticamente e storiograficamente parlando) e normale andamento delle cose: se la guerra non è più possibile, la politica non è più la stessa.

Non c'è neppur bisogno che precisi che la proposizione ha valore in riferimento alla grande guerra, a quella intesa a distruggere il competitore nella conquista del potere mondiale, e non alle piccole guerre, non meno dolorose per chi le combatte e specialmente le perde, ma in quanto tali incapaci a stravolgere la struttura del potere internazionale. Così, se riportiamo tutto ciò alle condizioni della realtà internazionale attuale, ne discenderà che noi viviamo oggi in una condizione di «dopo-guerra» che, come sempre succede, ha agito tanto a livello soggettivo quanto oggettivo, e cioé a quello dei protagonisti e a quello della struttura generale del «nuovo» sistema internazionale. E così è sprofondato nel caos lo sconfitto (come definire altrimenti ciò che per quattro, cinque, anni è successo nella ex-Unione Sovietica e nella maggior parte dei suoi ex alleati?), per il quale la rinascita è terribilmente complessa, ma anche per i vincitori il «ritorno a casa» non è facilissimo[5]. La sindrome del reduce è ben nota; e in che cosa è consistita, nel caso del vincitore, gli Stati Uniti, i quali — come in ciascuno dei loro dopo-guerra — avrebbero probabilmente mostrato una propensione all'isolazionismo dal quale sono stati trattenuti, questa volta, proprio dalla anormalità della situazione, cioé dal ritrovarsi come unica potenza sulla scena mondiale, universalmente riconosciuta come tale, ma priva del carisma che avvolge logicamente il vincitore? Hanno vinto senza combat-

3 Cfr. *La mutazione postmoderna della politica internazionale*, «Relazioni internazionali», LIII, n. 8, 1989; *Etica e politica internazionale*, Einaudi 1992, III, 4; *I doveri degli stati*, Laterza, Roma-Bari 1994, I, 4.

4 Nel senso della «mutazione» al punto, che interviene biologicamente nella struttura di un genotipo, il quale *non sarà più lo stesso* dopo la mutazione.

5 Basta pensare a quei generali che erano stati [illegible], all'allerta estrema, convinti della delicatezza del loro compito, e a quali — da un momento all'altro — è stato detto [illegible], che il loro compito era finito, che tutto ciò che avevano fatto e imparato non serviva più a nulla!

tere, quale il loro eroismo? Se poi guardiamo al secondo elemento, la composizione della struttura dell'ordine internazionale (prescindendo dalle retoriche formule politico-giornalistiche del cosiddetto «nuovo ordine internazionale»), ne trarremo verosimilmente la difficoltà di disegnare nitidamente una nuova configurazione, a ciò involontariamente costretti dalle dimensioni assunte dalla crisi ex-jugoslava che non soltanto ha sconvolto quella regione, ma ha messo a nudo l'incapacità (attuale, quanto meno) della coalizione vincente di governare, o la sua impreparazione (forse più precisamente) a farlo.

2. *Un mondo nuovo?*

Se dovessi propormi di abbracciare in un solo grande sguardo lo stato attuale della disciplina che professionalmente e specialisticamente si occupa dei problemi che ho appena evocato — le relazioni internazionali — osserverei che il livello concettuale al quale la disciplina è oggi sfidata a porsi è incomparabilmente più elevato e complesso che non nel passato. Ci si guardi indietro: non più analisi di sottili manovre diplomatiche, non più segrete decisioni prese in remote Cancellerie né rovesciamenti di alleanze, non più movimenti di truppe, non più analisi strategica né invenzione di ardite tattiche: nulla di tutto ciò ci aiuterebbe a comprendere l'attualità. Nei termini vecchi, infatti, potremmo semplicisticamente considerare che la piramide dell'ordine internazionale è presto disegnata, e potremmo passare ad altro. E invece le cose non stanno così: se ragionassimo secondo la tradizionale e semplificatrice logica realistica del passato dovremmo argomentare che gli Stati Uniti, inavvicinabili da qualsiasi possibile coalizione contrapposta, siano infine diventati quei «gendarmi del mondo» che li si accusava di essere quando in effetti non lo erano — e ora che potrebbero esserlo davvero, neppure se lo sognano. Gettare uno sguardo sul mondo attuale — per riprendere una felice espressione di Paul Valéry — richiede oggi una visione estremamente raffinata e smaliziata, atta a osservare problemi immensamente complessi — per la mancanza di esperienza nei loro confronti che dobbiamo scontare, non perché il mondo attuale possa pretendere a una diversa complessità che nel passato.

Potrei insistere nell'analizzare la rapidissima obsolescenza cui il pensiero strategico dell'età nucleare è andato incontro; ma preferisco sforzarmi invece — una volta mostrata l'originalità della situazione — di appuntare lo sguardo proprio sugli effetti che la fine dell'ordine della guerra fredda (o del bipolarismo, che è la stessa cosa) deve pur avere prodotto — se l'ipotesi della mutazione è corretta, ciò che si sviluppa dopo che si sia determinata non può essere uguale a ciò che succedeva prima. E, come è ovvio, la prima prova di ciò è rappre-

sentata dalla dimostrata inutilità dei vecchi schemi, delle vecchie teorie. Ci si potrebbe proporre un sadico esperimento culturale, a questo punto: verificare quanto della teoria internazionalistica del passato possa ancora ritenersi utilizzabile — è la prova del «classico», che è proprio quel pensiero che trascende il suo tempo per acquistare una validità universale. Un esempio? Si leggano le considerazioni del teorico delle relazioni internazionali più noto e prestigioso che oggi viva nel mondo (senza offesa per nessun altro!), Kenneth Waltz, il quale in un saggio dedicato proprio alle trasformazioni in corso nel sistema internazionale sentenzia: «Nonostante i mutamenti che costantemente avvengono nelle relazioni tra le nazionali, la struttura fondamentale della politica internazionale *continua* a essere anarchica»[6]. Ora, se dei due significati che correntemente si usano della parola anarchia — come caos o come assenza di governo — fosse al primo che Waltz si riferisce, non avrei gran che da obiettare; ma poiché il significato che egli gli dà è il secondo («L'anarchia, o assenza di governo...»)[7], la perplessità non può non sorgere che l'attaccamento a vecchi schemi concettuali impedisca al suo inventore di accorgersi che il modo è cambiato sotto i suoi occhi e che è l'immutabilità della politica internazionale a essere inaccettabile e non che un dopo-guerra produca caos o disordine.

Alla stessa logica si aggrappava, nel 1990, J. Mearsheimer sostenendo che poiché «i fattori della potenza militare sono stati i più importanti nel determinare gli avvenimenti del passato», essi «resteranno centrali nel futuro»[8], ne deduceva tre indicazioni programmatiche: che gli Stati Uniti dovessero favorire un processo di limitata proliferazione nucleare in Europa, senza comunque abbandonare quest'ultima a se stessa e anzi cercando di prevenirvi la riapparizione dell'ipernazionalismo (p. 8). Per quanto la seconda e la terza non urtino contro alcuna controindicazione, quale il fondamento — sia logico sia strategico — della prima, se non l'attaccamento al passato che, in questo senso, appartiene più allo spirito del pregiudizio che non a quello dell'osservazione aperta di una realtà originale? Come non suggerire infatti che così come non sono state le armi a eliminare l'Unione Sovietica, così non è detto che esse avranno un ruolo determinante nel futuro?

6 K. N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, «International Security», XVIII, n. 2, 1993, p. 59 (il corsivo è mio). Waltz lo ha sempre pensato: «la trama della politica internazionale resta assai costante, con modelli ricorrenti ed eventi che si ripetono senza fine. (...) Il perdurante carattere anarchico della politica internazionale spiega la *sorprendente* uguaglianza della qualità della vita internazionale attraverso i millenni», (il corsivo è mio), K. N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, trad. it. Edizioni del Mulino, Bologna 1987, p. 143. Un'altra recentissima presentazione delle stesse idee (anzi, ancora più stucchevole, visto che la conclusione è semplicemente che quel che possiamo attenderci ora dal mondo è che diventi ancora più complicato, p. 194) è K. N. Waltz, *The New World Order*, «Millennium: Journal of International Studies», XXII, n. 2, 1993.

7 K. N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, cit., p. 200.

8 J. J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, «International Security», XV, n. 1, 1990, p. 7.

Potremo concludere, insomma, che una buona (per quanto ovviamente estrinseca) prova dell'avvenuta mutazione è proprio offerta dall'incapacità di alcune teorie di farvi fronte. Ma questa era una semplice divagazione, che aveva la funzione di introdurre a una considerazione di più ampia portata, seppure ancora relativa agli studi internazionalistici, il cui significato, tuttavia, non resta interno al mondo degli specialisti, ma ci aprirà — lo spero, almeno — le porte all'interpretazione del mondo contemporaneo (nel senso più attuale della parola). Intendo sottolineare, in altri termini, la constatazione che un altro importante fenomeno è apparso chiaro dopo la mutazione. Si tratta della fine del tentativo che per un cinquantennio le nostre teorie avevano compiuto per ricondurre all'unità i diversi programmi interpretativi miranti alla comprensione di un mondo infinitamente complesso, contraddistinto da enormi differenze nelle condizioni di vita delle diverse parti dell'umanità, da straordinari sviluppi tecnologici, da violentissime contraddizioni ideologiche. Lo sforzo principale mirava, attraverso la taumaturgica formula dell'«interdipendenza», a indicare la crescente unificazione del mondo, l'interconnessione dei suoi diversi problemi e l'inestricabilità degli uni rispetto agli altri, tanto drammaticamente intrecciati che soltanto il conferimento del totale potere di vita e di morte sull'interna umanità a un «Leviatano bicipite»[9] avrebbe potuto offrirci una qualche, per quanto pallida, speranza di salvezza.

È come se tutto ciò che a lungo abbiamo creduto inarrestabilmente incamminato lungo la via della globalizzazione fosse andato improvvisamente in mille pezzi. L'esplosione dell'Unione Sovietica potrebbe essere così non altro che il segno premonitore di un più generale sommovimento, il cui effetto principale mi pare possa essere descritto come quello di un immenso schiacciamento, o appiattimento, delle disuguaglianze politiche internazionali (il che ovviamente non ha alterato quelle economiche). L'ispirazione alla politica da grande potenza è scomparsa; l'egemonia non attira più nessuno. Chi credeva nel federalismo (e pur disperava di vedere realizzato il suo sogno) si trova oggi superato e scavalcato dall'aspirazione separatistica di quella sorta di neo-federalismo che insiste sulla comunità e sul localismo (quello del Québec così come della Brianza). L'unificazione europea ha perso il suo slancio ideale per divenire l'insostituibile vettore dell'internazionalizzazione e della mobilitazione di capitali e attività finanziarie — è come se in un vecchio corpo fosse stato immesso un sangue completamente diverso, nuovo (il che non implica che sia necessariamente più sano). Pare che a mutare non sia tanto o soltanto la politica internazionale, ma la società planetaria che — come liberata dall'ossessione dell'uniformità ideologica imposta dal contrasto mortale tra capitalismo e socialismo — sia disposta a tentare mille differenti e anche più casuali vie:

9 Mi sia consentito riprendere questa formula, che usavo già nel 1973, cfr. *La costituzione del sistema internazionale*, «Comunità», XXVII, n. 169.

caduti gli steccati, ciascuno se ne va per conto suo. Le società si allontanano l'una dall'altra, non in termini di interrelazione economica, ché anzi il tessuto economico sempre più fitto rassicura proprio tutti i nuovi «pionieri» — quella fondamentale base strutturale che per Marx era l'economia ritrova così la sua assoluta centralità — ma nell'introflessione localistica[10] al proprio interno, quasi in vista di ulteriori e successive ripartizioni, i cui esempi più significativi sono ovviamente costituiti dalla moltiplicazione degli stati successori dell'Unione Sovietica, della Jugoslavia, o dalla spaccatura della Cecoslovacchia.

Non è difficile ipotizzare — stando così le cose e se effettivamente gli Stati Uniti non raccoglieranno quello scettro che è caduto nella polvere — lo sviluppo di una fase internazionale di «impotenza», l'esatto contrario cioé di quel che Waltz o Mearsheimer immaginano, e che potrebbe invece in modo più suggestivo essere riferito alla celebre e davvero classica formula proposta da Raymond Aron[11] ne *Le grand schisme*: «paix impossible — guerre improbable», che non soltanto coglieva scultoreamente la logica del sistema internazionale che si andava allora formando, ma che conserva — in un successivo e differente sistema internazionale — la stessa forza suggestiva e interpretativa, che appare non appena si immagini di trasformare questa suggestione in una coppia di vasi comunicanti, cosicché all'aumento dell'*impossibilità* della guerra faccia riscontro una riduzione della *probabilità* della guerra: non è proprio il paradosso che cercavo prima di illustrare?

3. *Una situazione senza precedenti*

Un grande velo di omologazione sembra essersi steso sul mondo, ottundendo la sensazione di differenze e diversità, affievolendo la percezione delle disuguaglianze, raffreddando gli impulsi alla solidarietà. Il nuovo effettivo «ordine internazionale» — il primo che nella storia appaia discendere dalla pace e non più dalla guerra o dalla sua minaccia — sembra fondarsi su una specie di appiattimento universale di ogni tensione. E così, non può non sorgere un dubbio: se è vero (come mi pare certo) che l'età del bipolarismo sia stata — nella sua dimensione internazionale — squisitamente anti-democratica (anche se non ci si pensava troppo, come non constatare che allora un manipolo di persone era in grado di decidere le sorti dell'intera umanità?), una volta avvenuta la mutazione, che sarà della democrazia — proprio di

10 A cui la teoria politica del comunitarismo offre una giustificazione culturale; cfr., per una prima informazione, A. Ferrara, a cura di, *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti, Roma 1992.

11 Cfr. R. Aron, *Le grand schisme*, Gallimard, Paris 1948; cfr. le considerazioni che aggiunge al riguardo nelle sue memorie, *Mémoires*, Juillard, Paris 1983, cap. XI (vale la pena tener presente che anche Aron può essere inserito nella classe dei realisti, come Waltz).

quella che aveva a lungo, e vittoriosamente, contrastato il socialismo?

A differenza di quest'ultimo, che aveva sempre immaginato che la diffusione internazionale (planetaria) dei suoi principi ideali — quali ne fossero poi le effettive traduzioni storico-politiche è tutta un'altra questione — facesse parte del suo programma, la democrazia si è molto raramente, se mai, interrogata sulla sua collocazione planetaria, corrispondendo così a pieno alla tradizione dello sviluppo della concezione dello stato moderno, secondo cui la formazione di ciascuno di questi era un'operazione immensa, ma *locale*, tale addirittura da non poter essere realizzata se non all'interno di ben delimitati e precisi confini — pena addirittura il fallimento, come se un'impresa di più ampio respiro fosse per natura *impossibile* (ma non scordiamo, per i fini prossimi del ragionamento, che invece la democrazia avrebbe dovuto essere il frutto *spontaneo* e incoercibile della vittoria del mondo occidentale su quello socialista, stando almeno alla versione che ne veniva accreditata nella cultura politica occidentale ai tempi della guerra fredda).

Non è certo un caso che la teoria contrattualistica dello stato non si sia mai spinta più in là della constatazione che al di fuor dei propri confini, ciascuno stato era necessitato a trovarsi in una condizione di anarchia (internazionale). Su questa linea si è sviluppata tutta una storia (culturalmente egemonica) del pensiero politico, quella del realismo, che trascinò con sé la concezione dello stato-potenza insieme al suo gemello del federalismo, che hanno contraddistinto non soltanto il diciannovesimo secolo, ma anche il successivo: in quest'ultimo tuttavia si vede innestarsi, sul tronco della sovranità individuale statuale, una curiosa novità, rappresentata dalla constatazione che i singoli stati (insieme ai loro regimi) non possono sostenersi se le condizioni ambientali nelle quali vivono non siano favorevoli. Come proclamò il Presidente Wilson nel guidare il suo paese nella Prima guerra mondiale, «the world must be safe for democracy» (laddove, sia ben chiaro, il riferimento non è alla «democrazia internazionale», ma a un mondo nel quale la democrazia sia possibile). Appelli dello stesso tipo furono lanciati da Roosevelt prima dell'ingresso nella Seconda guerra mondiale, e da Truman subito dopo la conclusione di quella (con la sua ben nota dottrina).

Tra l'inizio della storia dello stato moderno e le sue propaggini attuali si è modificato qualche cosa? La composizione dei regimi politici è stata sempre considerata una questione di ordine puramente interno (se non altro, in onore del principio dell'autoderminazione); la natura di quelli vicini (o lontani, ma pericolosi) a sua volta, ma soltanto, tenuta in considerazione per il suo potenziale rassicurante o preoccupante: regimi affini, solitamente ma non sempre, concordano tra loro più facilmente di quanto non succeda a regimi fortemente differenziati. Per quel che so, nessuna teoria politica vera e propria (salvo quella socialista, come dicevo, e soltanto nella versione trotzschista della rivoluzione permanente, mentre Stalin si in-

ventò, all'opposto, il mito dell'accerchiamento — un modello uguale e opposto all'altro) ha mai posto tra le «condizioni» di un regime politico quella della sua omogeneità con quelli viciniori — se non a scopo difensivo. Che l'Italia sia, o debba possedere, un regime democratico è fatto minimamente dipendere, in altri termini, dall'ambiente, e massimamente invece dalla sua esclusiva volontà sovrana (che poi allo stesso fine la spingano stati alleati o amici non modifica la natura del problema).

È così che un resoconto davvero curioso della «natura della politica» ha abituato la nostra storia culturale a un paradosso: tra un regime politico e quello degli stati che lo contornano non esiste alcun rapporto; la democrazia non può essere né importata né esportata. Nulla di eccessivo in ciò, se non fosse che in tal modo si considera *indifferente* la natura dei regimi politici, il che tuttavia si trova a risultare in clamoroso contrasto con l'asserita preferibilità del modello democratico risultato vittorioso nella terza guerra mondiale.

4. *La preferibilità del modello democratico*

Ora, su questo sfondo vorrei proiettare, con un apparecchio costruito *dopo* il 1989, la situazione che deriva dalla scomparsa di ogni e qualsiasi competitore al regime democratico (per competitore intendo non tanto chi abbia instaurato o difenda un regime differente da quello democratico, ma chi abbia piuttosto un *animus* promozionale, che consideri cioé che il suo modello debba essere diffuso — ciò che oggi non è neppur *pensato* da alcuno dei governanti non-democratici del mondo, se non nel mondo islamico, ma il discorso dovrebbe allora mutare registro). Sembra che quella parte del mondo che oggi vive nel complesso in condizione di pace possa essere ricondotta prevalentemente a un modello di stato democratico (non sto a discutere questa definizione: praticamente tutte le definizioni comprendono, ad ogni modo, libere elezioni competitive e periodiche, libertà — seppure regolamentata — di iniziativa economica, uguaglianza di diritti sociali e politici. Preciso tuttavia che guardo a «stati democratici» e non ad astratti principi democratici). Che non tutti gli stati siano democratici *non significa più oggi come oggi* che altri modelli siano *in competizione* con quello.

Se le cose stanno — o: se stessero davvero — così, ne discende in sostanza che quello democratico possa (almeno operativamente parlando) essere considerato il «modello vincente», se non addirittura il migliore (o il meno peggiore). Ora, con un passaggio se non *necessario* comunque *plausibile*, osservo che se quella di essere l'assetto preferito o più conveniente per ogni e qualsiasi stato è la condizione della democrazia, potremmo pensare che essa debba essere intesa alla stregua di un *bene pubblico collettivo* — che questa formula possa essere utilizzata

nel nostro caso mi pare attestato dalla logica seguita da Almond e Powell nel determinare la produttività dei sistemi politici, il cui livello più alto è proprio quello del sistema democratico[12]. Se di bene si tratta è verosimile, ancora, che la democrazia abbia un *valore*, e dunque — essendo presumibilmente *giusto* promuovere la diffusione più ampia possibile di un qualche cosa che sia riconosciuto essere un bene — che debba essere propagata il più possibile nel mondo[13].

Possiamo ragionevolmente porci ora alcune domande: se un fenomeno di «diffusione» della democrazia non sia già rinvenibile nella storia, recentissima, recente o lontana; se la democrazia sia soltanto un fatto spontaneo (evolutivo), o possa invece essere favorita in qualche modo; nel caso l'alternativa precedente sia risolta nel secondo senso, se la promozione della democrazia possa avvenire soltanto da parte di forze politiche locali o se il processo di democratizzazione possa godere di aiuti o di spinte esterne. Alla luce della discussione su queste domande, la mia prospettiva potrà infine, significativamente (spero), essere ribaltata per affrontare il rovescio della medaglia — la democrazia internazionale — alla ricerca di un più solido fondamento teorico per una tematica che, se negli ultimi anni è stata oggetto di interessanti e vivaci dibattiti, ha nello stesso tempo suscitato non poco scetticismo quando non esplicitamente ironia. Comunque, anche se forse meno confortante del previsto, l'ondata della democrazia pur si dà: ma è spontanea ed endogena, o qualche variabile esterna la determina? In astratto, e seguendo le linee che una corretta applicazione dei principi della teoria democratica suggerirebbe, l'instaurazione democratica in un paese non dovrebbe poter avvenire se non per motivazioni interne, cioé per la libera volontà della cittadinanza interessata. I principi dell'autogoverno e della non ingerenza negli affari interni di altri paesi sono lì a dimostrarlo. Ma la storia ci sconsiglia di prendere troppo sul serio questa ipotesi: come nascondersi che la democrazia della Germania occidentale sia stata tutt'altro che spontanea? Se il Giappone non fosse stato distrutto avrebbe mutato regime politico? Non solo: l'esistenza di un consolidato regime democratico-parlamentare interno non garantisce minimamente che uno stato siffatto si faccia promotore di democratizzazioni altrui: lo mostrano chiaramente il caso della politica estera britannica lungo tutto il diciannovesimo secolo, così come almeno quarant'anni di quella statunitense. D'altra parte, non va scordato che casi di instaurazione democratica interna ed endogena non mancano: così è stato per la Spagna e per il Portogallo

12 Cfr. G. Almond - G. B. Powell, jr., *Politica comparata*, trad. it. Il Mulino, Bologna 1988, pp. 331-38, *passim*.

13 Su questo punto, che nasconde quelli che a mio parere potrebbero essere gli sviluppi più interessanti di tutto il mio argomento, non posso qui che richiamare l'aspetto morale che così dovrebbe essere affrontato. Per dare almeno un'indicazione di quel che intendo dire, rimando a L. B. Murphy, *The Demands of Beneficence*, «Philosophy and Public Affairs», XXII, n. 4, 1993.

negli anni settanta — e non si può escludere che la stessa cosa sia appena successa in Sud Africa.

Se aggiungiamo a ciò la considerazione che anche il presunto, o più probabile, vettore della democrazia — il *nation-building* — è tutt'altro che affidabile[14], ecco che si fa impellente la ricerca, se non la scoperta, di una qualche altra via, che sia capace di produrre quell'aumento di democrazia nel mondo, che parrebbe poter essere considerato una cosa buona, tanto più se con sé porta anche — come prevalentemente succede — un crescente benessere economico. Potremmo allora chiederci se le condizioni che stiamo cercando non vadano individuate in eventi esterni, come una guerra. Constateremmo, in questo caso, che diverse correlazioni positive si danno: il numero di stati democratici effettivamente cresce sensibilmente sia dopo la Prima sia dopo la Seconda guerra mondiale[15] (andrebbe tuttavia aggiunto che altre transizioni democratiche sono avvenute invece al di fuori di un contesto post-bellico, come è stato nei casi appena ricordati di Spagna e Portogallo). D'altra parte, una grandiosa transizione *verso* la (anche se non ancora *nella*) democrazia si è instaurata nell'Europa orientale dopo l'89, in un contesto ancora più anomalo (quello della «terza guerra mondiale»). O invece: perché non esplorare una via come quella che suggerisce che la democrazia sia una dota distribuita per aree del mondo, Europa occidentale, America del nord, e che dunque essa sia o un prodotto locale (come lo sono certi oggetti folkloristici) oppure un prodotto di esportazione, di quelli dunque che arricchiscono maggiormente chi li produce[16]?

Un curioso saggio, dedicato a discutere gli effetti di carattere epidemiologico che la diffusione della democrazia potrebbe avere[17] mi ha rafforzato, se non nel chiarirmi le idee, nel confermarmi che le impostazioni classiche del problema della diffusione della democrazia erano inadeguate e insufficienti. Ebbene, facendo riferimento alle transizioni democratiche ex-socialiste degli ultimissimi anni, Starr osserva che il periodo 1974-1978 (dunque *precedente* agli anni in questione) ha visto la democrazia svilupparsi sensibilmente nel mondo; sottoponendo questi dati a una sofisticata, ma diffusissima tecnica statistica, la «distribuzione Poisson», la quale ipotizza che degli eventi rari si distribuiscano casualmente nel tempo, co-

14 Cfr. J. J. Linz, *Change and Continuity in the Nature of Contemporary Democracies*, in G. Marks - L. Diamond, eds., *Reexamining Democracy*, cit., pp. 197 e sgg.

15 Cfr. S. P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman 1991, per dati quantitativi in proposito.

16 Sia S. M. Lipset, *Condizioni per la democrazia: una rilettura*, cit., p. 9, e p. 10, sia S. P. Huntington, *Democracy's Third Wave*, «Journal of Democracy», II, n. 2, 1991, pp. 22 e sgg., dubitano che la democrazia sia una merce di esportazione, specie se si tiene conto delle diverse culture politiche, tanto sovente influenzate anche da tradizioni e credenze religiose.

17 Segnalo, di passaggio, che gli studi di questo tipo si erano particolarmente sviluppati, qualche anno fa, in relazione al terrorismo e alle sue potenzialità di contagio; in termini teorici, cfr. B. A. Most - H. Starr, *Theoretical and Logical Issues in the Study of International Diffusion*, «Journal of Theoretical Politics», II, n. 4, 1990.

sicché ogni qual volta succede che questa casualità non si verifichi nella distribuzione di un fenomeno nel tempo se ne potrà concludere che quel certo accadimento non è casuale, ma è meritevole di una spiegazione *ad hoc*, egli ha potuto dimostrare che questo è proprio il caso degli sviluppi democratici recenti[18]: non rientrano né nella natura delle cose, né sono casuali — quanto dire che, escludendo ovviamente la circostanza che tutte quelle transizioni siano successe *contemporaneamente per caso*, la ragione di tutto ciò debba essere cercata *al di fuori* del singolo stato in questione. Ecco così entrare in gioco una dimensione che normalmente invece negli studi politologici sulla democrazia è stata sempre trascurata, se non giudicata irrilevante.

5. *Democratizzazione e contesto internazionale*

Ipotizzando che la scienza politica non abbia saputo dirci granché sull'*universalizzabilità* della democrazia (forse proprio perché non ha l'abitudine a ragionare di «grandi spazi»), mi propongo ora di ribaltare l'impostazione facendo mio l'appello che più di trent'anni fa uno dei maestri della nascente teoria delle relazioni internazionali lanciava, a favore della cooperazione tra le due discipline, basato sulla circostanza che non è possibile che le conoscenze di un settore non abbiano alcun interesse per l'altro, e viceversa[19], chiedendomi quindi se il tema della democrazia — classico luogo della scienza politica interna — non possa essere fatto avanzare *proprio* cercando qualche aiuto nell'ambito internazionale.

E allora: il punto di vista elettivo sulla democrazia *del* mondo non dovrà essere quello che bada alla democrazia *nel* mondo, come se la democrazia in un paese dipendesse da condizioni esterne (internazionali) più che (o invece che) interne e spontanee? In altri termini, non sarà che la democratizzazione (come processo) abbia un movimento che va dall'esterno all'interno invece che il contrario (come ipotizza la scienza politica normale)? Muovendosi in un'ottica di questo tipo, K. Bollen osserva che i paesi periferici o semi-periferici[20] hanno ben più difficoltà che non quelli centrali a essere democratici: si potrebbe quindi immaginare che la posizione sulla scala della dipendenza o dell'indipendenza economica planetaria sia la responsabile del regime del singolo paese — quanto dire: variabili internazionali e non locali

18 Cfr. H. Starr, *Democratic Dominoes. Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System*, «Journal of Conflict Resolution», XXXV, n. 2, 1991.

19 C. F. Alker, *Comparison of Intranational and International Politics*, «The American Political Science Review», LVII, n. 2, 1963.

20 Il riferimento a queste parole implica naturalmente che ci si richiami all'impostazione, ben nota, di I. Wallerstein o più in generale alle teorie della *dependencia*.

determinano il regime! Al termine di una sofisticata analisi empirico-statistica, conclude Bollen: «differenti posizioni nel sistema mondiale sono associate con differenti livelli di democrazia politica»[21]. Non ne deriva che il classico dubbio sull'irrilevanza della riflessione sulla «democrazia internazionale» — «è possibile per uno stato essere pienamente democratico in un universo non (ancora) democratico?»[22] — debba essere addirittura sciolto o ribaltato, riconoscendo che il motivo per cui a uno stato è difficile essere democratico consista nel fatto che l'ambiente internazionale non lo agevola in ciò, e non perché non si sforzi, dall'interno, a diventarlo (che sarebbe l'unica via immaginata dai politologi) — così effettivamente complicando la vita internazionale, ma nello stesso tempo ponendola al primo posto?

La democrazia sul piano internazionale comporta due fasi distinte: la democratizzazione all'interno dei vari paesi, la democratizzazione dei loro rapporti reciproci: non sarei perentorio sul fatto che debbano succedersi nell'ordine in cui le ho esposte, benché sia questa la scansione normalmente immaginata (a partire da Kant stesso!). La comunità internazionale nulla può, direttamente, su quelle interne, per l'ovvio motivo che qualsiasi ingerenza o pressione o intervento rappresenterebbero una violazione della sovranità dello stato che ne fosse destinatario. Ma la portata del ragionamento sull'incontro tra democrazia interna e internazionale può ancora ampliarsi, non appena si sia riflettuto all'influenza che la vita internazionale può esercitare sulla diffusione del numero degli stati democratici. Come abbiamo visto, è possibile dimostrare che il processo di democratizzazione è il prodotto epidemiologico di un «effetto-ambientale», grazie al quale un numero sempre maggiore di paesi riconosce i vantaggi della democrazia su quelli dell'autocrazia, essendo come attirati a ciò da quanto ormai avvenuto in paesi vicini. Non soltanto in numeri assoluti, la quantità di stati democratici è cresciuta sia pur di poco, ma anche in termini regionali: nel periodo 1974-1987 (prima quindi che il numero di transizioni democratiche aumentasse ancora), l'Europa ha avuto un saldo attivo (transizioni democratiche *versus* autoritarie) di 9; l'Africa subsahariana ha avuto un saldo positivo di 8; per l'America Latina, tra il 1984 e il 1986, il saldo positivo è di 8; soltanto la regione dell'Oceano indiano ha conosciuto negli stessi anni un saldo negativo di 5[23]. Ma questi dati sarebbero ancora poco suggestivi se non li associassimo ad altre considerazioni: una relativa al fatto che non soltanto gli stati democratici sono tendenzialmente meno bellicosi, ma che quando combattono pur *non* avendo scatenato la guerra, la *vincono* (nel periodo 1816-1982, le statistiche dicono che i paesi

21 K. Bollen, *World System Position, Dependency, and Democracy: the Cross-National Evidence*, «American Sociological Review», XLVIII, n. 4, 1983, p. 477.
22 N. Bobbio, *Democrazia e sistema internazionale*, ora in *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1991, p. 211.
23 Cfr. H. Starr, *Democratic Dominoes*, cit., p. 369.

democratici hanno vinto 21 guerre e hanno perso soltanto 5 volte)[24], il che dimostra non soltanto che non è vero — come sostenuto dal pensiero realistico — che la natura del regime interno non influisce sulla politica estera, ma (associando questa constatazione con quella prima riferita) che invece è vero che la diffusione della democrazia è un potente fattore antibelligeno. Un altro studio empirico aggiunge poi un altro elemento: gli stati sconfitti (autoritari in maggior numero, come abbiamo visto) conoscono frequentissimamente un cambio di regime[25]: come dire che le guerre vinte da stati democratici finiscono per accrescere anche la democrazia nel mondo! Insomma, gli stati democratici combattono meno di quelli autoritari, ma quando combattono vincono, e quando hanno vinto la democrazia (sia a causa dei mutamenti di regime sia a causa dell'effetto-ambientale) è aumentata nel mondo.

Come nasconderci — di fronte a constatazioni tanto significative — che una nuova considerazione deve essere aggiunta, a partire dal fatto che sembra che per gli stati essere democratici sia proprio *meglio* che essere autoritari, e che dunque i maggiori aiuti alla diffusione dei regimi democratici all'interno degli stati dovrebbero venire proprio dall'ambito internazionale?

6. *Le conseguenze della democratizzazione*

Se è verosimile che la democrazia migliori il mondo, come mai il mondo non è cambiato? Personalmente non riterrei troppo difficile dimostrare che le cose non stanno propriamente così e che il mondo sia stato, almeno in parte, cambiato dalla democrazia (faccio un solo esempio: la caduta del muro di Berlino è stata da tutti noi accolta — o almeno così amo sperare sia — non tanto come *sconfitta* del socialismo, quanto come allargamento della democrazia); ma è difficile interpretare la storia che si vive — e molto sovente gli eventi ci schiacciano: potremmo riconoscere nel processo di pace tra Israele e l'Olp una prova di democrazia, ma le stragi che ne contrappuntano gli sviluppi deluderci e farci commiserare chiunque parli ancora di democrazia (trascurando tuttavia che è proprio per arrestare un processo democratico che quelle sono successe). Così, quale democrazia c'è in un mondo che permette il martirio della Bosnia? Anche qui la miopia potrebbe fuorviarci: né la Bosnia né l'intera Jugoslavia erano democratiche prima della crisi, e dunque il problema non si pone nei termini che ho di-

24 Cfr. D. A. Lake, *Powerful Pacifists: Democratic States and War*, «American Political Science Review»,LXXXVI, n. 1, 1992, p. 31.
25 Cfr. B. Bueno de Mesquita - R. M. Siverson - G. Woller, *War and the Fate of Regimes: a Comparative Analysis*, «American Political Science Review», LXXXVI, n. 3, 1993.

scusso prima; e poi non è stato proprio, e in gran parte, un timore di tipo democratico — il principio della non-ingerenza — a paralizzare la comunità internazionale? Quanti di noi sarebbero disposti a calpestare questo caposaldo della vita democratica?

Che democrazia e pace (interna quasi ancora più che internazionale) si rinforzino l'una l'altra e quasi si richiedano reciprocamente è la chiave di volta dell'intero argomento, la consapevolezza della quale può ben essere attualmente giudicata in particolare sviluppo. Uno dei più autorevoli giusinternazionalisti statunitensi ha recentemente sostenuto che quella alla democrazia «sta diventando una aspettativa globale, che sarà sviluppata e protetta da processi internazionali collettivi»[26], per il semplice fatto che la richiesta che i governi democratici siano *internazionalmente* protetti è diventata ormai una vera e propria norma giuridica internazionale. La stessa evoluzione recente della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani ne sarebbe una prova, come osserva M. Halperin, che ricorda come un emendamento del 14 dicembre 1992 autorizzi l'assemblea a escludere dall'Organizzazione gli stati il cui governo democratico sia stato sovvertito con la forza[27]. L'ONU ha tenuto un atteggiamento del tutto analogo — per quanto infruttuosamente (ma i giuristi non scordano che la violazione di una norma non ne determina l'inesistenza) — nei confronti del caso di Haiti e del colpo di stato contro il presidente democraticamente eletto J.-B. Aristide. In altri termini, potremmo sostenere che la comunità internazionale abbia inglobato tra i suoi principi generali il rispetto degli esiti elettorali democratici[28].

Un'imbarazzante sensazione sembra coglierci quando parliamo di democrazia: se è espansionistica, finiamo per considerarla imperialistica; quando non ce n'è, lo attribuiamo alla stupidità umana o alla malvagità dei dittatori, come se tra un estremo e l'altro non esistessero moltissime democrazie reali, certo non sempre perfettamente funzionanti, ma — a quanto pare — preferibili a ogni alternativa. Concludo indicando una serie di problemi aperti, implicitamente compresi o solo sinteticamente sfiorati in questa presentazione e che potrebbero occupare altrettanti capitoli di una teoria della democrazia come bene pubblico dell'umanità. 1) Quali sono (e sono state) le pre-condizioni che hanno fatto nascere stati democratici? Perché in alcuni casi la democrazia si è imposta e in altri no? La diffusione della democrazia è una funzione dell'affermazione dell'uguaglianza? Democrazia e teoria dei diritti si implicano l'una l'altra? E poi, si può promuovere la democrazia anche verso quei paesi

26 T. M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, «American Journal of International Law», LXXXVI, n. 1, 1992, p. 46.

27 Cfr. M. H. Halperin, *Guaranteeing Democracy*, «Foreign Policy», n. 91, 1993, p. 113.

28 Cfr. ancora T. M. Franck, *op. cit.*, p. 90. Non va per nulla trascurata, inoltre, la circostanza che l'ONU si sia ormai da tempo impegnata nel controllo e nella sorveglianza della celebrazione delle elezioni in diversi paesi del mondo, nei quali l'avvenimento abbia un qualche particolare (e delicato) significato politico.

o quelle civiltà che ancora non la apprezzano? Ovvero, quanto un rinnovato processo di secolarizzazione potrebbe favorire il «desiderio» di democrazia? (La secolarizzazione giapponese, ad esempio, è stata prodotta soltanto dallo *shock* della sconfitta bellica; nessuno riesce a immaginare che un processo di secolarizzazione sia imminente nel mondo islamico). 2) È possibile — e se sì in che modo — misurare e/o giudicare il «rendimento» delle democrazie? Le loro *performances* sono sempre migliori e preferibili a quelle di altri tipi di regime? La loro propensione alla soluzione nonviolenta delle controversie ne è uno dei pregi? D'altra parte, non è forse vero che forme di limitazione della democrazia possono favorire l'ordine sociale (sia interno sia internazionale) agevolando lo sviluppo collettivo, ma a scapito (almeno provvisoriamente) della democrazia? Analisi di tipo ideologico sono escluse, impossibili, o superate? 3) La democrazia è un «bene» allo stesso titolo per i governanti e per i cittadini? Hanno questi ultimi un *diritto* alla democrazia, mentre i primi avrebbero il *dovere* di garantirla loro? Più in generale: la democrazia è esclusivamente una forma di governo, oppure è anche una forma di vita? E da un altro punto di vista, possono essere considerati democratici quei governi o quelle cittadinanze che non si sforzano di contrastare i governi antidemocratici? Stato democratico e società democratica sono tutt'uno? L'azione democratica dei governi sarà l'oggetto del controllo democratico da parte dei cittadini? È questa una condizione della democrazia o i due ambiti possono non corrispondersi? 4) L'azione politica democratica produce sempre esiti collettivi migliori di quelli di altri regimi? È vero, come ricorda A. Sen che nessuna catastrofe economica succede nei paesi democratici e che la fame è prerogativa dei paesi sottosviluppati dittatoriali? Può essere fondato un dovere di aiuto internazionale allo sviluppo economico e sociale? 5) Quanto sono incompatibili sovranità democratica e promozione del «bene-democrazia»? Vale di più la democrazia o la non-ingerenza? L'autodeterminazione è più importante della democrazia? Uno stato democratico può permettersi una politica estera non-democratica? Le democrazie interne e la democrazia internazionale non si incontreranno mai, ovvero appartengono allo stesso mondo problematico? «Il catalogo è questo», direbbe il Leporello del Don Giovanni — e in effetti, i temi e i problemi non mancano.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

17 MAG. 1994

BIBLIOTECA

Advance Summary
Presentation by Max Singer
concerning Ethnic State and Civil State
for Conference on State, Ethnicity, and Nationalism
May 6, 1994

The issues with which this conference is concerned underlie the most important policy challenge now facing the great democracies. But before I present my view of how potential ethnic conflict in Eastern Europe affects the future of democracy in Western Europe let me give some background.

While the categories "state," "ethnic group," and "nationalism" can be applied in all parts of the world I would like to begin by emphasizing the difference of context in two parts of the world that I, and my colleague, the late Professor Aaron Wildavsky, have defined as the Zones of Peace and Democracy and the Zones of Turmoil and Development.

International relations are fundamentally different in these two parts of the world, and therefore it is a mistake to discuss a subject such as today's without distinguishing between the way it develops in the two different parts of the world.

The international relations of the countries in the zones of peace and democracy are fundamentally new and different from the international relations of any comparable part of the world in previous history. International relations in the zones of turmoil and development are essentially like past experience, especially before the unusual cold war world order -- although they contain major new forces.

The zones of peace and democracy are something new and unfamiliar to the world because the countries in these zones, unlike virtually all countries in history, do not have to fear military defeat and domination or conquest, because they and their neighbors are all stable modern democracies and stable modern democracies do not go to war with one another.

In the future, the countries of the zones of peace -- currently about 15% of the world's population, in Western Europe, North America, Japan, and the Antipodes -- will learn that their fundamental national security (e.g., freedom from invasion) does not depend on their military power or on alliances or on a delicate world balance of power. This all-pervasive new fact will effect how all issues potentially related to national security, and to the definition of the nation and the state, are perceived and reacted to in the countries of the zones of peace and democracy.

While I think that it is likely that the fundamental organization of these zones will continue to be based on states for the foreseeable future, it is quite possible that there will be shifts in relative importance between the current states on one hand, and international organizations and sub-state agencies

on the other hand.

One of the most fruitful ways to view these potential changes is with Prof. Dan Elazar's concept of federalism not as completely hierarchical, but as a grid or network in which there are many kinds of relationships between individuals, groups, various authorities, states, and international organizations, some defined functionally and some geographically, and in various combinations.

It is clear for example that some of the imperatives that produced the United Kingdom no longer exist. Its dissolution would not lead to war between England and Scotland, nor would it make the isles vulnerable to conquest by France. Similar reductions in the necessity for some other major states may gradually lead to growth of importance of sub-state units or groups. At the same time international authorities such as the EC and perhaps the UN or agencies connected with it, have already begun to be increasingly important. However neither of these developments is likely to eliminate the centrality of states to the world order. The great states can be expected to coexist with both international authorities and with sub-state organizations, some of which may have some governmental elements and some of which may extend beyond the borders of a single state. These changing relationships in the zones of peace will probably evolve relatively peacefully, and even more likely without war -- although one cannot have complete confidence that things will not get out of hand.

Nor is it true that all stable modern democracies have to continue to be democracies forever. Democracy can fail anywhere for any one of a number of reasons. Probably a number of great democracies will face challenges to their democracy during the next century that will make their future as democracies depend on the will and wisdom of their citizens and institutions.

The new fact for the countries in the zones of peace -- which contain most of the power in the world -- is that what is most important for the national security of each of them is that they and the other countries in those zones continue to be democracies. So, for example, the U.S. long-term security interest would prefer an armed democratic Japan to an unarmed authoritarian Japan (although it feels a little like heresy to say so).

One way to characterize the different situation in the zones of peace is to say that the evolution of the relationship between Flemings and Walloons and the state of Belgium will not be affected by anyone's fear that France or Germany or the Netherlands will use internal political developments in Belgium to expand its power or territory. Nor will the view of any state in Europe about internal developments in Belgium be influenced by fear that their own safety might be affected by how the outcome might influence some balance of power, or by another state interfering in Belgium in order to increase its own power. It is

difficult to overstate the importance of this difference from the situation earlier in this century.

Before turning to the policy issue at hand let me also make some background comments about the issue of "nationalism". Reading the charged views expressed on this subject I am reminded of the story of the Rabbi's wife. She listens to her husband hearing the complaints of a villager about his arguments with his wife, and the rabbi responds sympathetically to the husband, "you're right, you're right." The next day the Rabbi's wife listens as the same villager's wife tells the Rabbi her side of the story, how distressed she is with her husband. Again the Rabbi says sympathetically, "you're right, you're right." After the villager's wife leaves, the Rabbi's wife says to him, "but you told her husband that he was right, and now you tell the wife that she was right; they can't both be right." And the Rabbi responds, "you're right, you're right."

Nationalism -- that is, ethnic and religious loyalties of various kinds -- are powerful forces in the world, and will continue to be so for the indefinite future. It is foolish to try to design a world or a policy that depends on these forces losing their power to influence people and events. And, like all powerful forces such fundamental feelings as nationalism are capable of producing both great good and immense harm, as they have in the past.

To some extent powerful nationalism is a primitive element of character and a relatively crude component of social organization. As societies become more sophisticated, and as the dangers of violent conflict are reduced, nationalism's importance compared to other influences on politics will be reduced in many situations. At the same time, as hinted above, as constraints on national or regional or ethnic differences are reduced in some parts of the world, nationalism will increase in importance in some places as it declines in others.

A basic fact about these issues is hinted at by the difficulty of vocabulary: "nation," "ethnic group," "religious group," etc. Each group is composed of sub-groups, some of which overlap with sub-groups of different groups. There is probably no group which if separated from other groups will not turn out to have sub-groups who can feel very strongly about the difference between themselves. After all, the Serbs, Croats, and Bosnian Moslems now fighting each other are all the same ethnic group, Serbo-Croatian, speaking the same language. The Serbs and Croats are both Christians. They are divided only by using a different script, allegiance to a different branch of Catholicism, and by the border between the Austro-Hungarian and Turkish empires which was erased over two generations ago.

To the onion-like complexity of almost all national groups one must add the great number of people who as the result of their own intermarriage, or that of their ancestors, have intense

connections to more than one "nationality" -- a very large population who can't fully identify with any nationality or ethnic group.

Any vision of solving the problems of national conflict by giving each people its own state is hopelessly defeated not only by geographic intermixing, and personal intermixing, but by the fundamental instability of the definition of peoples and other groups.

I would define the most important immediate issue facing the great democracies as "will it continue to be possible for multi-ethnic states to survive in Eastern Europe (through the Caucasus)?"

For many centuries the peoples of this area -- especially the broad arc between, say, Trieste and Baku -- have been intimately mixed together as borders shifted and people moved. Mostly the peoples have lived together in peaces kept by kings, empires, and most recently by communism's iron hand.

The former keepers of the peace between peoples are gone for good. Now the choice is between finding new sources of peace or having the next generation filled with the tragic and bloody unraveling of a major share of Europe.

Obviously each country, and each complex of conflicts is primarily influenced by its own history and unique circumstances. At least in principle one can imagine that some mixed countries will find ways to stay together while others divide and redivide. But the contagion of ideas and political influences, and the momentum of expectations, is so important that there will probably be basically one answer to the question. Either the European arc of mixed populations will find ways to stay together in mixed states -- not necessarily exactly the current set, and probably with a few exceptions -- or there will be an unraveling throughout the area -- perhaps with a few islands of peace.

There is no greater threat to the safety of Western Europe than the possibility that much of eastern Europe will unravel as Yugoslavia has begun to do. The tragedy of a failure to keep peace among peoples in Eastern Europe will be suffered primarily by those peoples themselves, but it will have profound effects on Western Europe. My view is that the greatest danger to the West will not come from the burden of refugees, or from democracies becoming embroiled in wars in Eastern Europe. The greatest danger is that the morale and sense of moral authority and competence of democratic governments can be so weakened that democracy will fall in one or more of the current great democracies.

The first conclusion I draw from this analysis is that each of the great democracies should recognize and state that its

fundamental national interest is to find ways to make it possible for multi-ethnic (multi-national) states to survive in Eastern Europe. The great democracies -- through NATO and other international organizations -- should declare it to be their policy to work to make it possible for multi-ethnic states to survive in Eastern Europe.

I believe that the question of whether Eastern Europe unravels is open enough so that the great democracies have a good chance of succeeding if they commit themselves to trying to make it possible for multi-ethnic states to survive there. In fact that commitment by itself, and the political and intellectual influences that it implies, will be a major influence in the right direction, even before any substantial diplomatic or military measures are taken.

There are several reasons why I don't want to say much about exactly what the great democracies should do to pursue their common interest in making it possible for multi-ethnic states to survive. (One reason is that I am not exactly full of wonderful suggestions.) But there is one basic strategic choice that I do want to recommend. Do not try to fight nationalism. Do not encourage the leaders in the region to resist national or ethnic organizations or parties and to cast their lot with groups committed to democracy, or to liberalism, or to conservatism, or to internationalism, or to peace, or to workers, or whatever.

Where things are toughest, and security is uncertain, most people will have to rely for their safety primarily on primitive fundamental loyalties and affiliations. It is hopeless to try to prevent such groups from being -- perhaps along with the militaries -- the basic power holders and determinants of peace or war. If democrats and moderates and liberals try to fight the national groups they will only destroy the possibility of their own influence.

The democracies from the outside, and democrats and peace-preservers on the inside, should try to influence and lead the ethnic and national movements. The goal should not be to defeat nationalism but to influence its expression and policy. The hope is that national forces will be influenced by their people's desire for peace as well as by their fears and hatreds.

When trying to prevent nationalism from destroying Europe we should recognize that there are all kinds of nationalists, and that our best hope is to encourage those nationalists who have strong commitments to peace, to law, and to stability, and to convince the nationalists who are inclined to seek power through encouraging hate and violence that they will incur the enmity and active resistance of all elements in all the most powerful countries of the world. Where possible the democracies should oppose the Milosevics and Tudjmans not by criticizing Serbs and Croats but by supporting other Serbs and Croats against them.

Finally let me directly address the hard question of what to do about Bosnia and former Yugoslavia. I am not at all sure what can or should be done. For me the most important thing is for the democracies to deal with the question with the primary goal of minimizing the extent to which Yugoslavia contributes to the unraveling of much of the rest of Eastern Europe. Having a goal is not an answer, but it is easier to find an answer if you have a goal. And it is easier to get domestic support for a national policy if it is in support of a clear long-term national goal.

My friend from Yugoslavia, Mihajlo Mihajlov, a great democrat who has the advantage of being born in Yugoslavia of Russian parents, has suggested an old idea as a way out of the current tragedy. He argues that the horrors we have seen are the first proofs that dividing a mixed state like Yugoslavia into smaller, purer states is the wrong way to go, and that the only solution is to move in the opposite direction. Paradoxically, peace among the Balkan peoples can best be preserved in a Balkan Confederation that includes not only former Yugoslavia but also Bulgaria and Albania.

A Balkan Confederation -- with its capital in the ancient mixed city of Sarajevo -- would have 10 million Serbs, 8 million Bulgarians, 5 million Albanians, 5 million Croats, 2 million Bosnian Muslims, 1.5 million Macedonians (who many consider to be Bulgarians), and about a half million each of Montenegrins and Hungarians, and almost as many Turkish Muslims -- plus about 1.5 million Slovenians if Slovenia decided to be a part of it.

The division of Yugoslavia failed not just because of hatreds but because of practical factors. One piece of it, Serbia, had too large a share of the total population with no one to balance them, while also inheriting the Yugoslav army. As a result the Serbs had so much power that they succumbed to the temptation of using force to achieve their ancient ambitions.

A Balkan Confederation would have enough Bulgarians and Albanians to balance the Serbs. Within the Confederation each national group would be a majority in one Republic and a minority in one or more other parts of the country (except the Hungarians and Turks, who would not be a majority anywhere, and the Slovenians, who would not have a substantial minority anywhere).

But it is a mistake only to consider national groups. In the last Yugoslav census nearly 10% of the people gave their nationality as "Yugoslav," because they were from mixed marriages, or immigrants, or didn't want to identify with one of the nationality groups. The millions of people who are not clearly either Serbs or Croats or Muslims can only find a clear national identity in a larger unit such as Yugoslavia or a Balkan Confederation.

The ancient lesson a Balkan Federation would build on is that it is not so bad to be a minority in a country where everybody is a minority. It is safe to be a minority in a

province (Republic) if the majority group in your province is itself a minority in another province of the same country, and there is an overall government with a stake in peace and unity.

Albania would benefit from becoming part of the Balkan Confederation because that would peacefully protect the Albanians of Kosovo and Macedonia who are now in grave danger, and already oppressed. While the similar Bulgarian gain from joining the Confederation, and thus peacefully protecting the Macedonians for whom they feel responsibility as Bulgarians, would be smaller, Bulgaria has traditionally seen itself as a part of the southern Slav peoples and of the Balkan region.

Although Albania and Bulgaria would lose the foreign policy responsibility of their small separate sovereignties, they would keep their President, parliament, etc., and would gain identity and protection as part of a country large enough, and with enough historical importance, to be a substantial member of Europe, comparable to Spain or Rumania, and two thirds as big as Italy or Turkey.

The Croats and Muslims would gain from the creation of a Balkan Confederation because most of them could go home to their traditional areas without being dominated or killed by the Serbs. And the Croats would again be united in a single country -- the Balkan Confederation.

Although the most nationalistic Serbs would oppose the federation as a retreat from their current position of forceful domination, many Serbs would support it because it would mean that all Serbs would be living in the same country and that Serbs would not be isolated from other groups. And it doesn't take much prudence to see the hazards and costs of the present position of Serbia, and the wisdom of giving up some of what has been gained in order to be the largest group in a Balkan Confederation -- which also has some appeal to a Serbian taste for a grander role.

Everyone would gain if the creation of a Balkan Confederation brought peace to that violently troubled region, and the idea would have great popular appeal in all parts of the former Yugoslavia. Public feeling would be more mixed in Albania, where the price for uniting with fellow Albanians would be becoming part of a country that2 is almost all Slav, and in Bulgaria, where people are just beginning to experience real sovereignty after having been controlled by Moscow for over 40 years.

If a Balkan Confederation were created the armies of the current governments would be disbanded, or down-graded to provincial militias with their heavy weapons transferred to a new federal army. The new federal army, with officers and men from all national groups, would be larger and better armed than any of the constituent Republics, would have the only Air Force in the country, and would be able to look forward to becoming part of

NATO.

No national group within the Confederation would have enough force to conquer or dominate any other; their rivalries would have to be expressed in the political arena, where the parts of society who support peace and law and unity would be able to participate effectively. The federal government would have patronage and prestige and symbols of sovereignty to support its efforts to maintain unity. And each minority would be conscious of its fellow nationals in the other Republics within the Confederation.

The federal government might have relatively little responsibility other than foreign policy and keeping the peace and preventing oppression among groups within the country. This would leave the existing variety of national cultures and governments largely unchanged. And it would leave the federal government so unintrusive that each group could accept having it in the hands of those they hate and fear, so long as it remained true to its raison d'etre, keeping peace among the internal nations.

The success of a Balkan Confederation would be an incalculable benefit not only to that war-wracked region, but also to Rumania, Moldova, Ukraine, and other ethnically mixed countries, and to the democracies of Western Europe. If Yugoslavia becomes a watershed after which Eastern Europe is gradually unraveled into small states, each of which is dominated by a single nationality, a bloody process will have begun that has no end. The peoples of much of eastern, and especially south eastern, Europe are inextricably mixed and tangled together. The Yugoslavian experience already demonstrates the futility and horror of trying to separate them. A Balkan Confederation could demonstrate a modern way to preserve the ancient pattern of living together.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv.: 14140
17 MAG. 1994

BIBLIOTECA

(3)

LA SECESSIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: DETERMINAZIONE DI UN TERRITORIO NAZIONALE E AUTODETERMINAZIONE NELL'ESPERIENZA RECENTE

1. Introduzione.

Poichè buona parte delle norme della Carta delle N.U. corrisponde al diritto internazionale generale (non scritto), e data del resto la pressochè universale partecipazione degli Stati a tale Organizzazione, sarà il diritto di tale accordo il punto di riferimento costante del mio discorso.

Di secessione e di diritto di secessione non si parla nella Carta. E in essa non si accenna neppure ai diritti delle minoranze, se non indirettamente attraverso il divieto della discriminazione.

Il principio fondamentale sancito in questo importante strumento internazionale è invece quello dell'integrità territoriale, che viene dai più visto proprio in antitesi rispetto all'eventuale diritto di secessione.

Altri principi fondamentali che possono avere un certo collegamento con il fenomeno della secessione sono, come vedremo, il principio dell'autodeterminazione dei popoli (artt. 1 e 55) e quello del rispetto dei diritti fondamentali della persona umana (art. 55), compreso, come si è prima accennato, il diritto a non essere discriminati per ragioni di razza, sesso, lingua o religione (art. 55).

Conosciamo il vivo dibattito nella prassi statale e nella dottrina a proposito del contenuto più o meno ampio del principio di autodeterminazione e della sua natura di principio solo politico o anche giuridico. Non potendo in questa sede portare tutte le argomentazioni per dimostrare il contenuto ampio dell'autodeterminazione e la sua natura di principio oggetto di obblighi interstatali, tanto pattizi, quanto di diritto internazionale generale, rinvio in proposito ad alcuni lavori sull'argomento e in particolare a quelli da me citati in *Autodeterminazione dei popoli*[1] e prendo il contenuto ampio a presupposto del mio discorso odierno.

L'autodeterminazione, come contenuto di obblighi interstatali, è il diritto di un popolo tanto di liberarsi da e resistere a una dominazione straniera, coloniale, razzista quanto di liberarsi da e resistere a una dominazione oppressiva del proprio governo, si tratti o meno in quest'ultima ipotesi di un popolo (o di un gruppo) c.d. minoritario, il quale può realizzare la propria autodeterminazione interna, come vedremo, anche in un quadro di autonomia.

Gli Stati tutti, e certamente quelli parti del sistema N.U. (ormai ben 182), sono dunque obbligati a riconoscere ai popoli tutti l'autodeterminazione tanto c.d. esterna, quanto c.d. interna.

Quello che ci proponiamo di vedere ora è la correlazione, il rapporto o l'eventuale contraddizione e il possibile superamento di tale contraddizione, fra il principio dell'integrità territo-

riale degli Stati e quello di autodeterminazione de popoli nei suoi diversi aspetti.

2. Integrità territoriale e autodeterminazione c.d. esterna.

Vediamo anzitutto il principio dell'integrità territoriale e quello dell'autodeterminazione c.d. esterna, vista come liberazione da una dominazione straniera o come resistenza a una siffatta dominazione. E' evidente che questi due principi non si trovano in alcuna antitesi: anzi, l'autodeterminazione esterna è l'unica fattispecie di autodeterminazione a ricevere la tutela estrema spettante al principio stesso dell'integrità territoriale attraverso il mezzo del ricorso alla forza armata a norma dell'art. 51: forza armata cui si può ricorrere non solo nel momento in cui si realizzi una aggressione armata, ma anche successivamente contro l'occupazione bellica che ne consegua, fino alla cacciata dell'occupante. E' quanto emerge chiaro dalla stessa prassi delle Nazioni Unite con riguardo tanto all'occupazione della Palestina da parte di Israele, quanto all'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq: in entrambi i casi gli organi delle Nazioni Unite e lo stesso Consiglio si sono espressi per l'applicazine della IV Conenzione di Ginevra, considerando dunque l'aggressione ancora in atto. Ciò non esclude naturalmente che si ritenga più opportuno l'utilizzazione, anche in simili ipotesi, di mezzi pacifici per permettere al popolo sotto dominazione straniera di recuperare la propria indipendenza, ciò tanto più se questo popolo non si trova ancora organizzato in Stato: è quanto si sta facendo con i negoziati fra Israele e OLP[2].

All'autodeterminazione esterna si assimila spesso l'autodeterminazione dalla dominazione razzista: ebbene, io preferisco considerarla come ipotesi di autodeterminazione interna, perchè, come vediamo in questi giorni con il processo elettorale in Sud-Africa, essa viene conquistata con gli stessi strumenti - scelta di istituzioni democratiche attraverso libere elezioni - con cui si realizza l'autodeterminazione c.d. interna.

3. Integrità territoriale e autodeterminazione c.d. coloniale.

Passiamo ora a considerare il rapporto fra integrità territoriale e autodeterminazione dalla dominazione coloniale, diritto specifico contemplato nei Cap. XI, XII e XIII della Carta e nell'art. 1 comune dei due Patti del '66 in materia di diritti dell'uomo, nella Carta di Banjul, nonchè in numerosi altri strumenti internazionali e atti delle Nazioni Unite, in particolare

la Ris. 1514 del 1960 dell'Assemblea generale.

Va detto anzitutto che le differenze poste nella Carta fra aspirazioni all'autogoverno per i popoli dei territori non autonomi (Cap. XI) e aspirazioni all'indipendenza per i popoli dei territori sotto amministrazione fiduciaria (Cap. XII e XIII) sono state ben presto superate nella prassi applicativa per far rientrare tutti nel calderone dei popoli beneficiari del diritto all'autodeterminazione visto come diritto a rendersi indipendenti.

Non si può certo sostenere dunque che il principio dell'integrità territoriale così come espresso nella norma dell'art. 2 par. 4 della Carta tuteli l'integrazione delle colonie allo Stato colonizzatore, integrazione che risulta esclusa proprio dal riconoscimento esplicito nei Capitoli su richiamati e in virtù della successiva prassi applicativa del principio di autodeterminazione coloniale. Dalla norma suddetta può solo dedursi l'obbligo degli Stati terzi di non utilizzare la forza contro la Potenza coloniale per aiutare il popolo coloniale a separarsi e rendersi indipendente. E, del resto, l'eccezione dell'art. 51 al divieto di cui all'art. 2 par. 4 non legittima neppure l'aiuto alla Potenza coloniale a titolo di difesa collettiva contro l'insurrezione: l'art. 51 legittima infatti l'uso della forza armata come risposta a un attaco armato nei rapporti fra Stati e non come risposta a una violenza interna. Anzi, il principio di autodeterminazione coloniale comporta il divieto della repressione interna e internazionale, anche peraltro con mezzi pacifici, delle legittime aspirazioni dei popoli a darsi delle istituzioni di propria scelta.

Fin qui, dunque, nessuna contraddizione fra integrità territoriale nei rapporti fra Stati e autodeterminazione coloniale.

Certo, il principio dell'integrità territoriale esclude la possibilità della tutela del principio di autodeterminazione con il mezzo estremo del ricorso alla forza nel quadro di tali rapporti e, anzi, i Capp. XI, XII, e XIII della Carta prevedono meccanismi pacifici di realizzazione: ebbene, ciò rientra perfettamente nello spirito e nelle scelte di fondo fatte a S.Francisco. Molti sono infatti i valori tutelati dalle disposizioni normative tanto sostanziali quanto strumentali della Carta delle N.U., ma solo il valore prioritario della pace e della sicurezza internazionale è tutelato, a norma del cap. VII, con il mezzo estremo del ricorso alla forza da parte degli stessi Stati e/o dell'Organizzazione: con il mezzo estremo tanto del ricorso a misure non armate che tuttavia possano implicare anche un intervento nel dominio riservato degli Stati membri, quanto del ricorso a misure armate a norma dell'art. 51 - nella sola ipotesi dell'attacco armato contro uno Stato membro -, e a norma degli art. 42 ss. per le tre ipotesi di minaccia alla pace, rottura della pace e atto di aggressione.

Valori pur così importanti come l'uguaglianza sovrana degli

Stati, l'autodeterminazione dei popoli, i diritti fondamentali della persona umana non ricevono invece una tutela così incisiva. Ciò non esclude, peraltro, come vedremo, che questi valori non possano ricevere indirettamente una tutela con il mezzo estremo di garanzia rappresentato dell'uso della forza nei casi in cui l'attentato a questi valori si colleghi a una di quelle tre situazioni.

4. Autodeterminazione coloniale e determinazione dei confini.

A seguito dell'esercizio del diritto all'autodeterminazione coloniale si pone il problema dei confini degli Stati nati dal processo di decolonizzazione.

A questo proposito giova ricordare che nella prassi internazionale si è affermato con forza il principio dell'*uti possidetis juris*, secondo il quale i confini della nuova entità statale seguono le delimitazioni precedentemente esistenti. In proposito può verificarsi tanto l'ipotesi che le precedenti delimitazioni abbiano per loro natura già carattere internazionale, costituendo il confine fra differenti domini coloniali, o fra il dominio coloniale di uno Stato e uno Stato terzo non coloniale, quanto l'ipotesi che invece le precedenti delimitazioni abbiano carattere interno, dal momento che erano state poste per suddividere amministrativamente il territorio di un solo dominio coloniale.

La prassi di definire i confini degli Stati nati dalla decolonizzazione di territori secondo il principio dell'*dell'uti possidetis juris*, risale com'è noto, all'esperienza latinoamericana, quando i nuovi Stati nati dagli imperi spagnolo e portoghese hanno utilizzato le delimitazioni (internazionali) esistenti tra i due imperi coloniali portoghese e spagnolo nonchè le delimitazioni amministrative esistenti all'interno dello stesso impero coloniale, quello spagnolo in specie.

Il ruolo del principio dell'*uti possidetis juris*, tanto intercoloniale che infracoloniale, è di nuovo emerso nella prassi della decolonizzazione africana: esempio della prima ipotesi sono le delimitazioni fra Guinea e Guinea Bissau e fra Guinea Bissau e Senegal che sono state oggetto della valutazione di tribunali arbitrali internazionali; esempio della seconda ipotesi è la delimitazione fra Burkina Faso e Mali che è stata oggetto di una decisione della Corte Internazionale di Giustizia.

Solo raramente si è fatta eccezione all'*uti possidetis juris* in quella prassi: come nel caso dell'Eritrea, unita forzatamente all'Etiopia, a seguito di una Ris. dell'Assemblea generale delle N. U. In questo caso, peraltro, la rinuncia ad applicare il criterio dell'*uti possidetis juris* ha rappresentato anche, come vedremo, la premessa per la violazione del principio di autodeter-

minazione interna, principio che si è recentemente realizzato per quel popolo portando, guarda caso, a una delimitazione territoriale secondo il tracciato coloniale.

Merita del resto ancora osservare che talvolta l'attuazione di questo stesso criterio non si è posta in armonia con il principio di autodeterminazione, visto nella sua valenza c.d. interna e in particolare quale diritto di un popolo a conservare la propria indentità storica e culturale e a darsi istituzioni di propria scelta.

E' quanto è accaduto, per esempio, per il popolo Tuareg, le cui caratteristiche etniche e culturali sono state messe a rischio proprio dalla definizione formale dei confini seguita al processo di decolonizzazione, che non ha tenuto conto di un popolo nomade uso a muoversi in una amplissima area ora formalmente delimitata e divisa fra Stati diversi: ma qualche novità sta emergendo anche per questo popolo.

5. Integrità territoriale e autodeterminazione interna.

E' per questo aspetto dell'autodeterminazione che le esigenze di coordinamento si rendono più evidenti.

Come si è visto, l'integrità territoriale è tutelata nell'art. 2, par. 4 della Carta solo rispetto agli attentati che arrivino dall'esterno. E' quanto peraltro avveniva già nel quadro del Patto della S.d.N. (art. 10), che pure si occupava, come sappiamo, del problema delle minoranze.

Può ben dirsi, cioè, che il principio dell'integrità territoriale di cui all'art. 2, par. 4 della Carta protegge lo Stato da un'aggressione ad opera di un altro Stato, ma non protegge lo Stato dal suo stesso popolo, o da una parte del suo popolo che voglia operare una secessione.

E' quanto trova conferma nalla Ris. 2625-XXV dell'Assemblea generale del 24 ottobre 1970, risoluzione che contiene la così detta Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. In verità, in essa il principio dell'integrità territoriale è visto non soltanto nel rapporto fra Stati, ma anche nel rapporto fra lo Stato e il popolo da esso governato. Dopo il richiamo al diritto all'autodeterminazione in essa, infatti, si dice: "Rien dans les pargraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur".

In questo brano troviamo dunque tanto un rafforzamento del principio dell'integrità territoriale, quanto un limite alla sua tutela. Se in questa disposizione l'integrità territoriale di uno Stato è infatti protetta anche contro pretese secessionistiche, ebbene la protezione non si spinge all'estremo di permettere che si soffochi, dall'esterno e/o dall'interno, l'esercizio di un legittimo diritto ad autodeterminarsi nei confronti di un governo oppressivo, che non si conduca democraticamente, e non rappresenti il popolo nella sua interezza, senza discriminazione.

La presa in considerazione di questo aspetto, per così dire dall'interno, dell'integrità territoriale non rappresenta però, si badi bene, una deroga o una evoluzione modificativa dell'art. 2 par. 4: e non avrebbe certo potuto rappresentarlo una disposizione contenuta in una Ris. dell'Assemblea Generale delle N.U., organo che non ha competenza a creare norme nuove derogatorie della Carta. L'Assemblea generale può solo interpretare, accertare (seppure con effetti non vincolanti) norme preesistenti, tanto non scritte quanto statutarie oppure dare impulso al processo di formazione di nuove norme non scritte, aggiungendo un nouvo tassello, magari quello determinante, a tale processo, oppure fornendo il primo di tanti futuri ed eventuali tasselli.

6. *segue*: l'interpretazione della Risoluzione sulle Relazioni amichevoli.

Ebbene, con la Ris. 2625 l'Assemblea Generale ha anzitutto voluto ribadire il principio dell'integrità territoriale nei rapporti fra Stati i quali, in nome del principio di autodeterminazione, non sono autorizzati ad un'azione diretta o di miaccia volta a smembrare un altro Stato - e qui s'intende non solo un'azione armata ma "quelle qu'elle soit" nella logica del principio del non intervento negli affari interni.

Per quanto riguarda i rapporti fra lo Stato e la comunità umana che si trovi sotto la sua giurisdizione opera infatti il principio del non intervento in tali rapporti, tanto nell'aspetto del rispetto del dominio riservato degli Stati membri da parte degli organi delle N.U., quanto nell'aspetto del rispetto di questo dominio nei rapporti strettamente interstatali.

Qualsiasi aiuto della nuova Jugoslavia (Serbia-Montenegrina) al gruppo serbo-bosniaco che rappresenti vuoi un'aggressione direta o indiretta vuoi un intervento negli affari interni della Bosnia-Herzegovina è dunque un illecito internazionale. Ma illecito internazionale, come forma di intervento nei rapporti fra lo Stato e gli individui e le entità poste sotto la sua giurisdizione, è anche un riconoscimento c.d. prematuro, come quello della Slovenia e Croazia ad opera prima della Germania e poi degli Stati della Comunità europea.

Il principio del non intervento, si badi bene e rinvio in proposito a un recente Corso tenuto all'Accademia di diritto internazionale dell'Aja[3], esclude tuttavia soltanto la possibilità per gli Stati terzi e per gli organi delle N.U., salvo per il C.d.S. a norma del cap. VII, di frapporsi nei rapporti fra lo Stato e i suoi sudditi, comprese minoranze etniche, religiose e così via. Il principio non esclude che tutti gli organi delle N.U. e tutti gli Stati membri possano pretendere da ciascuno degli Stati membri il rispetto dei suoi impegni assunti, con la partecipazione all'ONU, riguardo al trattamento dei sudditi, nonchè condizionare la nascita di nuovi membri e il loro ingresso nelle N.U. al fatto che essi forniscano garanzie valide di rispetto delle disposizioni della Carta relative a questo trattamento.

E in questo trattamento rientra anzitutto, come presupposto e condizione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il rispetto dell'autodeterminazione anche nel suo aspetto c.d interno.

E, infatti, con la Ris. 2625 l'Assemblea gen. ha altresì voluto dare un'interpretazione del principio di autodeterminazione contenuto nella Carta, chiarendo come esso abbia anche una valenza così detta interna e non solo "esterna e anticoloniale o antirazzista", come molti pretendevano e, forse, alla luce dei recenti avvenimenti non pretendono più: in tal modo essa ha contribuito ad eccertare, in modo non vincolante, ma non per questo meno autorevole, disposizioni della Carta il cui contenuto era ed è ancora oggetto di vivo dibattito.

Con l'interpretazione ampia del principio di autodeterminazione e con il collegamento operato con il principio dell'integrità territoriale si può ben dire che l'Assemblea generale ha ritenuto insito nel principio di autodeterminazione anche il diritto di secessione di un gruppo governato in dispregio dei suoi diritti fondamentali e in particolare del suo diritto a non essere discriminato per ragioni di razza, di sesso, di lingua o di religione (art. 55), oppure di un gruppo o di un'entità cui sia negato, con mezzi violenti, il diritto di secessione costituzionalmente garantito.

7. La secessione come diritto riconosciuto dalle Costituzioni interne.

Si è visto come il diritto internazionale, lungi dal poter vietare a un popolo, a un gruppo di autodeterminarsi, impone invece agli Stati, a certe condizioni e in presenza di determinate circostanze, di riconoscere il diritto di secessione.

Fra queste circostanze assumono un peso notevole, a mio parere, anche le disposizioni costituzionali interne.

La Costituzione di uno Sstato, come può vietare la secessione, o può tacere sul punto, così può riconoscere un siffatto diritto a determinati gruppi o entità.

Ebbene, il diritto di secessione che a un gruppo sia costituzionalmente garantito è certamente oggetto di un obbligo interstatale, quello posto negli artt. 1 e 55 della Carta delle N.U. Si può cioè sostenere che in questa ipotesi il contenuto dell'autodeterminazione risulti determinato dal diritto internazionale non direttamente ma indirettamente attraverso rinvio al diritto costituzionale dello Stato cui il gruppo appartenga. Tale Stato è dunque internazionalmente obbligato a rispettarlo, da un lato non potendo utilizzare la forza per soffocarlo, dall'altro dovendo approntare tutti gli strumenti previsti dal diritto interno per facilitarne la realizzazione in modo pacifico, secondo le procedure ivi previste.

E secondo le procedure costituzionalmente previste si può anche arrivare a revocarlo: ma non certo con l'uso della violenza. In questo caso, infatti, si realizzerebbe la violazione dell'obbligo internazionale.

Ma neppure nel caso di una siffatta violazione il diritto internazionale legittima il rimedio estremo del ricorso alla forza: nè, in virtù dell'art. 2, par. 4, del ricorso alla forza da parte degli Stati terzi, nè da parte dei gruppi che vogliano ricorrervi per affermare il proprio diritto violato, ma che non siano in grado di ergersi a soggetti internazionali. Il diritto internazionale, infatti, non è in grado di dare alcuna valutazione dell'uso della forza a cui ricorra un popolo che non riesca a organizzarsi in modo indipendente sul piano delle relazioni internazionali attraverso un movimento di liberazione nazionale, destinatario in quanto tale del "diritto naturale di legittima difesa" esistente in virtù di una norma non scritta.

8. Autodeterminazione e minaccia per la pace.

L'autodeterminazione che si persegua con l'uso della violenza interna in presenza o meno di un diritto costituzionalmente garantito di secessione può tuttavia venire in considerazione nel quadro delle N.U. e sotto altri aspetti. Un siffatto tentativo potrebbe infatti rappresentare una minaccia per la pace o una rottura della pace in grado di far scattare le misure collettive di cui al Capo VII: e tanto le misure non implicanti l'uso della forza armata, quanto quelle implicanti l'uso della forza armata.

In una ipotesi siffatta, tuttavia, l'intervento delle N.U. - o degli Stati in sostituzione di quello del C.d.S. previsto agli artt. 42 ss., ma mai divenuto operativo - sarebbe funzionale al ristabilimento della pace nella regione e non già a impedire al gruppo di separarsi, come non lo sono le misure decise contro i

serbo-bosniaci. E' cioè la rottura della pace l'oggetto della preoccupazione che fa scattare le misure e non già il disconoscimento dell'eventuale diritto di secessione.

Se è vero, però, che le garanzie approntate dal Capo VII non possono operare direttamente a difesa dell'autodeterminazione e del conseguente diritto di secessione, è altrettanto vero che questo valore può trovare in quegli strumenti una tutela indiretta. Nelle ipotesi di cui all'art. 39, infatti, le misure che eventualmente il C.d.S. decida di adottare per ristabilire la pace potrebbero indirettamente aiutare il gruppo a realizzare una secessione dallo Stato.

E' quanto la Bosnia-Herzegovina accusa le N. U. di fare con l'*embargo* tuttora in vigore sulle armi destinate a quel territorio, *embargo* che, come si afferma nel ricorso di questo Stato alla CIG contro la Serbia-Montenegro, impedirebbe alla Bosnia di esercitare il diritto naturale di legittima difesa. In verità, questo *embargo* colpisce anche il territorio controllato dai serbo-bosniaci e se non lo colpisce a sufficienza è certo per colpa non delle N.U. che lo hanno decretato, ma degli Stati che non rispettano la decisione delle N.U.: e con ciò intendo soprattutto gli Stati terzi al conflitto più che la Serbia-Montenegro, Stato che, naturalmente, è responsabile non solo di violazioni delle decisioni del C.d.S., ma anche di atti, seppure indiretti, di aggressione armata.

L'intervento del C.d.S. a norma del Cap. VII nell'ipotesi in cui esso qualifichi un conflitto interno per l'autodeterminazione come minaccia per la pace internazionale potrebbe peraltro anche aiutare indirettamente il governo contestato a ristabilire l'ordine e soffocare l'aspirazione (legittima o meno) all'autodeterminazione e/o alla secessione: è quanto peraltro più spesso è avvenuto nella storia delle N.U. Si pensi al Katanga e al Biafra. Ma il C.d.S. deve in questo caso decidere le eventuali misure con molta cautela: perchè non può certo intervenire a soffocare, neppure indirettamente, il legittimo esercizio del diritto all'autodeterminazione ed eventualmente alla secessione, e cioè il diritto di un popolo o di un gruppo che sia dominato in modo totalitario ed oppressivo, che abbia coscienza della propria identità e sia in grado di esercitare l'autodeterminazione nel rispetto della pace internazionale e dei diritti di eventuali minoranze. E non sembra essere stato questo il caso nè per il tentativo del Katanga, nè per quello del Biafra[4], nè sembra esserlo per quel che riguarda il gruppo bosniaco-musulmano.

9. La possibilità della determinazione dei confini e il rispetto delle minoranze come requisito per la secessione.

Da vicende recenti, in particolare quelle dei conflitti "in-

teretnici" nei territori dell'ex-Iugoslavia e dell'ex-URSS credo però che emergano altre condizioni perchè si possa legittimamente esercitare il diritto all'autodeterminazione nell'aspetto della secessione.

Anzitutto deve esistere la possibilità di una separazione più o meno netta del gruppo e del territorio che esso abita e quindi la possibilità di una determinazione per così dire logico-geografica dei confini del nuovo Stato. La secessione non può cioè comportare enclavi, città spezzate, popoli politicamente uniti ma divisi da territori controllati da altri popoli. Queste situazioni comportano una grande conflittualità e minacciano dunque la pace internazionale.

Ebbene, come è emerso chiaro da quanto finora detto, un limite invalicabile all'esercizio dell'autodeterminazione a norma della Carta è rappresentato dal rischio per la pace internazionale, rischio che va valutato con oculatezza, prima che si dia un qualsiasi sostegno, anche solo politico a un certo gruppo: e ciò soprattutto quando l'autodeterminazione voglia esprimersi nella forma della secessione. Ciò dovrebbe essere tenuto ben presente nella valutazione di situazioni, come quella degli Osseti, quella degli armeni del Nagorno-Karabach e tante altre.

La comunità internazionale non è riuscita a impedire il massacro iugoslavo proprio perchè, invece di porsi nella prospettiva di aiutare quello Stato a risolvere i problemi di convivenza etnica e religiosa con la concessione di ampie autonomie e con la rinuncia a imporre il predominio di uno dei gruppi etnici, ha invece incautamente provveduto, sulla scia di una scelta fatta anzitutto dalla Germania, per ragioni interne e di legami storici, e poi dalla Comunità europea, fortemente condizionata da questo Stato, a riconoscere in modo prematuro alcuni Stati, per i quali c'era stata solo una proclamazione formale di indipendenza, in presenza di forti contestazioni di tale proclamazione da parte non solo dello Stato centrale ma anche di gruppi interni, e dunque in presenza di un grave rischio per la pace internazionale.

L'altra condizione è data dal fatto che l'autodeterminazione e l'eventuale conseguente secessione non possono certo realizzarsi a detrimento dei diritti fondamentali delle minoranze. Con questi diritti esse vanno contemperate: e dunque un popolo o un gruppo può essere aiutato con mezzi pacifici, come il riconoscimento internazionale e la mediazione o conciliazione fra le parti a confronto, a realizzare la propria autodeterminazione e l'eventuale secessione nella misura in cui esso stesso sia in grado di garantire, in virtù non solo della sua volontà politica, ma anche delle circostanze obiettive, i diritti delle minoranze esistenti sul proprio territorio[5].

10. L'utilizzazione di meccanismi internazionali l rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, dei diritti delle minoranze e delle caratteristiche etniche e culturali di ciascun gruppo come forme di prevenzione di pretese secessionistiche.

Il problema dunque, e parlo non *de jure condendo*, ma *de jure condito*, è quello non già di intervenire negli affari interni degli Stati per aiutare l'una o l'altra delle parti in lotta per separarsi o per opporsi alla separazione, ma di utilizzare tutti i mezzi preventivi previsti dalla Carta delle N.U. e da altri strumenti internazionali, come i Patti sui diritti dell'uomo del 1966, le Convenzioni internazionali in materia di *delicta juris gentium*, i meccanismi operanti nel quadro CSCE soprattutto nei suoi più recenti sviluppi, gli Accordi regionali in materia di diritti dell'uomo (e dei popoli), per indurre gli Stati a rispettare i loro obblighi in materia di trattamento delle minoranze e in materia di autodeterminazione interna, per indurre gli Stati a darsi un regime politico, economico e sociale rispettoso dei diritti di tutti i loro sudditi, in assenza di qualsiasi tipo di discriminazione e, anzi, con la disponibilità a garantire l'identità etnica, culturale, religiosa, ideologica di ciascun gruppo.

E' solo la violazione di questi diritti a far scattare da un lato l'obbligo per gli Stati terzi di aiutare, ma sempre con mezzi pacifici, un popolo ad autodeterminarsi o un gruppo a separarsi e, dall'altro, la competenza degli organi delle N.U. a fare in merito raccomandazioni. E' solo, del resto, la violazione di questi diritti a portare i popoli e i gruppi a ribellarsi e a porre in pericolo la pace interna e, spesso, internazionale. Per queste situazioni si prevede, del resto, una competenza specifica degli organi delle N.U. In particolare, a norma del Cap. VI, Assemblea generale e Consiglio di Sicurezza possono raccomandare procedimenti di soluzione o la stessa soluzione nel caso in cui la violazione di questi diritti crei una situazione suscettibile di rappresentare una minaccia per la pace. Il C.d.S., poi, come abbiamo già visto, può raccomandare o decidere e/o attuare misure coercitive a norma del Cap. VII nel caso in cui la violazione di questi diritti crei una situazione di minaccia per la pace, rottura per la pace anche in assenza di un vero e proprio conflitto armato: è quanto peraltro avviene tutte la volte che il C.d.S. qualifichi l'emergenza umanitaria, nel Kurdistan irakeno, o il regime di *apartheid*, o una dominazione coloniale come minaccia alla pace, secondo una prassi che tende a divenire sempre più frequente soprattutto per quanto riguarda la violazione dei diritti fondamentali dell'uomo in situazioni di emergenza. Laddove, infatti, la situazione sia così grave da rappresentare una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, come lo stesso C.d.S. ha detto nella Ris. 688 relativa ai curdi, ebbene, le competenze del Consiglio possono esercitarsi, a norma del Cap. VII,

anche con una intrusione negli affari interni degli Stati coinvolti. E questa intrusione è meglio esercitarla prima che dopo, quando ormai sia troppo tardi.

Sotto questo aspetto un insegnamento può trarsi dalle vicende del popolo bengali e di quello eritreo, i quali, all'inizio, rivendicavano soltanto, l'uno e l'altro, uno statuto di autonomia[6]. Purtroppo, la c.i. - e l'ONU in particolare - è rimasta sostanzialmente indifferente di fronte alla grave repressione di un movimento di autodeterminazione contro un governo oppressivo che misconosceva i più elementari diritti di un popolo, come quello bengali da un lato e quello eritreo dall'altro, che ha avevano una propria ben precisa identità etnica, linguistica, culturale e che, avendo piena coscienza di tale identità, volevano darsi istituzioni politiche di propria scelta. Questa indifferenza è stata soprattutto determinata dall'ottusità e dalla volontà politica opportunistica di tutte e tre le forze prevalenti della c.i. di allora (i Paesi occidentali, i Paesi socialisti, quelli del T. Mondo, preoccupati ciascuno delle situazioni interne a ciascun Paese) di negare qualsiasi "cittadinanza", a livello internazionale, a rivendicazioni di autodeterminazione c.d. interna[7].

Il problema delle minoranze resta peraltro sempre, anche nel quadro di un ampio decentramento: ma in questo quadro può risolversi positivamente grazie alle garanzie fornite dalle istituzioni plurietniche centrali.

E la comunità internazionale - e l'ONU in particolare - è tenuta a impegnare le proprie energie in questa direzione.

11. L'autonomia e la cooperazione transfrontaliera come mezzi efficaci per l'esercizio dell'autodeterminazione interna.

Uno dei mezzi preventivi che in determinate situazioni potrebbe rappresentare una soluzione in grado di contemperare tanto le esigenze di unità e integrità di uno Stato quanto quelle di autodeterminazione di gruppi minoritari è, come si diceva, l'attribuzione di ampie autonomie: ma l'autonomia, anche la più ampia possibile, non è indipendenza, non è secessione dunque. La concessione di larghe autonomie nella gestione degli affari politici, economici, sociali, culturali, può anche comportare lo smembramento di uno Stato in diversi Stati federati e uniti tutti sotto la giurisdizione di uno Stato federale, ma ciò non rappresenta certamente un attentato all'integrità territoriale di questo Stato.

Abbiamo vari esempi felici di autonomie più o meno spinte, in presenza di un'organizzazione decentrata tanto in regioni, anche a statuto speciali per meglio garantire i diritti delle minoranze (Italia), cantoni linguistici e non (Svizzera), lander (Germania), quanto in Stati federati (USA, URSS, ex-Iugoslavia),

quanto ancora in Stati binazionali (Belgio, Canada, Cecoslovacchia fino alla recente, poco razionale a mio parere, scelta di separarsi), senza che, per questo, si metta in discussione il rispetto reciproco.

Lì dove questa unità è stata messa in discussione a tal punto che essa si è rotta è essenzialmente dipeso proprio dal fatto che da un lato quei diritti fondamentali non erano garantiti (ma non lo erano a danno non di particolari gruppi, ma degli individui tutti) e che dall'altro un gruppo etnico dominava o aveva mire di dominio nei confronti degli altri: è quanto è avvenuto per l'URSS e per la ex-Iugoslavia.

Altra situazione che può e deve trovare una soluzione nella logica della concessione di uno *status* di ampia autonomia è quella, per esempio, dei curdi, e non solo in Iraq[8].

Per situazioni come quella dei curdi, quella del popolo Touareg, quella delle minoranze della Macedonia, per non fare che qualche esempio fra i numerosissimi che potrebbero portarsi, l'ulteriore via percorribile per la soluzione dei problemi posti dalle aspirazioni di unificazione di gruppi etnici omogenei divisi fra Stati diversi, è quella, una volta conquistata una certa autonomia, della cooperazione transfrontaliera fra enti locali appartenenti a questi Stati, secondo le previsioni della Convenzione-quadro di Madrid.

Ma la c.i., e in particolare le Nazioni Unite, debbono muoversi nella promozione di tutti gli strumenti possibili, se quelli esistenti non sono sufficienti in determinate circostanze, per affrontare le situazioni in modo preventivo, prima che sia troppo tardi: e su questo insegna, oltre che la Iugoslavia, per la quale vedo difficile e lontana qualsiasi soluzione, anche la vicenda eritrea che si è conclusa felicemente ma con quante perdite di vite umane che potevano invece essere risparmiate! E dire che un insegnamento lo avevamo già ricevuto, ma invano sembra, da alcune imprese hitleriane.

12. Un diritto generalizzato di secessione come minaccia per la pace internazionale.

Hitler, in una risposta del 27.9.36 a un messaggio di Roosevelt, si è appigliato proprio ai 14 punti di Wilson per sostenere la legittimità della rivendicazione dei Sudeti, che avrebbe poi rappresentato la prima fase dell'annessione per tappe della Cecoslovacchia. A suo dire, con la delimitazione, nel 1919, delle frontiere d questo nuovo Stato, nel quale fu inglobata la regione dei sudeti, si era rifiutato ai tedeschi ivi residenti il diritto di "libera disposizione" proclamato da Wilson.

In verità, è inevitabile che le delimitazioni delle frontiere di uno Stato nuovo che nasca dallo smembramento di uno Stato

plurinazionale, come lo era l'impero asburgico, comportino problemi di presenza di gruppi etnici diversi soprattutto ai confim fra i nuovi Stati: ma il problema non si risolve con trasferimenti di massa, e spesso forzati, di popolazioni da uno Stato all'altro, come a volte si è fatto dopo la I guerra mondiale (e anche dopo la II) senza tener conto dei drammi personali di famiglie che considerano come propria patria più la regione dove abitano e dove i loro antenati abitavano che lo Stato di appartenenza. Lo Stato e il regime dello Stato possono cambiare, ma la terra, con quella determinata flora e fauna, con quel determinato clima, con quel tipo di alimentazione resta la loro regione, resta il loro *habitat* naturale.

E su questo aspetto permettetemi un'annotazione personale.

Avendo io una madre sudeta, figlia di un boemo e di una tedesca, posso assicurarvi che le due etnie convivevano benissimo prima dell'arrivo di Hitler e consideravano entrambe i Sudeti la loro terra, e nessuno dei due gruppi, in uno Stato democratico, civile, equilibratamente industrializzato ed economicamente prospero, come lo era la Cecoslavacchia del periodo fra le due guerre, si sentiva discriminato: e in casa si parlava in tedesco con la nonna e in boemo con il nonno. E io ho avuto due zii - l'uno fratello della mamma e dunque cittadino cecoslovacco e l'altro di etnia e cittadinanza tedesca - a Terezina, campo di concentramento hitleriano.

Il vero problema dei popoli, delle minoranze e degli individui stessi è dunque quello di essere governati da regimi pluralisti e democratici che assicurino ai singoli componenti e ai gruppi stessi il godimento dei diritti fondamentali dell'uomo e di alcuni diritti più specifici necessari al mantenimento delle identità soprattutto culturali delle minoranze. E la comunità internazionale è chiamata, in attuazione degli impegni assunti dagli Stati, a utilizzare tutti i mezzi leciti a disposizione per indurre gli Stati a permettere una libera scelta di istituzioni democratiche che garantiscano questi diritti. Sta però anche al popolo governato fare la sua parte facendo una scelta oculata e non perseguendo miti nazionalistici che non possono certo risolvere i gravi problemi dell'umanità.

Coloro che propugnano un diritto generalizzato di secessione e un aiuto dall'esterno all'esercizio di un siffatto diritto dovrebbero ricordare la frase lapidaria pronunciata da un Capo di Stato africano, il Presidente del Dahomey, in occasione della questione biafrana:

"Comme la quasi totalité des Etats africains, je suis contre la sécession. D'abord parce qu'en Afrique il y a des dizaines de 'Biafras' en puissance et que nous ne pouvons admettre un précédent".

Ebbene, diecine di Biafra esistono in potenza, e la Jugoslavia insegna, anche in Europa.

Forse può sembrare paradossale: ma è più facile che i diritti di gruppi etnici, religiosi, linguistici, culturali, siano tutelati nel quadro di federazioni molto ampie, che non con la creazione di tanti piccoli Stati nazionali, all'interno dei quali si moltiplicano i problemi delle minoranze.

Per l'Europa, dunque, la speranza - peraltro lontana - della salvezza da biechi nazionalismi sta soltanto nella costruzione di un vastissimo sistema federale con amplissime autonomie: è l'Europa delle regioni, non quella degli Stati che può rappresentare un futuro rispettoso di diversità etniche, linguistiche, religiose, culturali.

FLAVIA LATTANZI

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n. 14140
17 MAG. 1994

BIBLIOTECA

I. The Nature and Effect of the Soviet Legacy.

The legacy of the Soviet/Russian imperial party-state and the nature of its collapse continue to frame the choices facing all of the governments and peoples in the post-communist states in both Eastern Europe and the former Soviet Union, which are compelled by force of circumstances to face two enormous political challenges. First, they must build effective political, economic, and legal institutions practically from the ground up in the wake of the collapse of the Soviet alliance system, economy and state. Second, and even more difficult, they must build all of these institutions at the same time, and in what is for them a highly insecure international environment.

Consider only that the construction of certain kinds of institutions is a precondition of the effectiveness of others, and the instabilities of post-communist political-economic development become apparent. That is, while "democracy" may be the ultimate aim (for many, it clearly is not), an effectively functioning market economy appears to be a historically demonstrated prerequisite for political democracy itself. Likewise, it is hard to see how a modern market economy can be established without an effectively functioning legal system, which is itself predicated upon the existence of a strong and competent state and state administration.[1] In the final analysis, strong democracies are also strong states. It is admittedly difficult to see how, in the post-communist wasteland of effective public institutions, a rapid and stable progression from formerly totalitarian and imperial to recognizably pluralist political systems can generally be made. Without a strong state, the legal and economic prerequisites for

---

[1]Alexander J. Motyl, Dilemmas of Independence. Ukraine After Totalitarianism (New York: Council on Foreign Relations, 1993), pp. 51-75.

constitutional government, not to speak of democracy, can not be laid. Yet, many of the voices calling for a strong state in the post-communist region are also those most opposed to democracy, the market, and the rule of law. This dilemma is magnified in the states of the former Soviet Union, where the disintegration of the Soviet Union meant the end not just of the communist political system, however reformed, but of a centuries-old legacy of Russian imperial authority. This simultaneous collapse of empire and state, so unlike the experience of Western decolonization where the metropole state (Britain, France, Spain, Portugal, etc.) retained its political integrity, sets the framework for political development in all of the post-Soviet states.

Few anticipated such a denouement. One of those who did think about it, Andrei Amalrik, assumed that the disintegrative shock had to come from abroad, in the form of a war with China.[2] Fewer still saw, as had the reactionaries in the Soviet party-state apparatus (and Brezhnev before them), that a reform effort like the one launched by Gorbachev posed the most vital threat to the stability and even existence of the system. One scholar, at the time actually a government official, did so surmise, and he can hardly be accused of retrospective analysis. George Kennan, writing in Foreign Affairs in July 1947, wondered whether the eventual political succession to Stalin could be managed within the existing confines of the closed party elite. If it could not, or if one day "rivals in the quest for higher power" might "reach down into [the] politically immature and inexperienced masses in order to find support for their respective claims...," then "strange consequences could flow for the Communist Party:

---

[2]Andrei Amalrik, Will the Soviet Union Survive Until 1984? (New York: Harper & Row, 1970).

"for the membership at large has been exercised only in the practices of iron discipline and obedience and not in the arts of compromise and accommodation. And if disunity were ever to seize and paralyze the Party, the chaos and weakness of Russian society would be revealed in forms beyond description....Soviet power is only a crust concealing an amorphous mass of human beings among whom no independent organizational structure is tolerated. In Russia there is not even such a thing as local government. The present generation of Russians have never known spontaneity of collective action. If, consequently, anything were ever done to disrupt the unity and efficacy of the Party as a political instrument, Soviet Russia might be changed overnight from one of the strongest to one of the weakest and most pitiable of national societies."

II. Ethno-Federalism and Political Development.

Analysis of the genesis, workings and eventual disintegration of the Soviet Union, as well as the structurally comparable Yugoslav state, shows that the ethno-federal constitutional structure of both multinational communist party states, politically benign during the period of uncontested dictatorial rule by Stalin and Tito, respectively, became a powerful catalyst to the collapse of both states once the premises of unitary party-state rule were called into question. Turning first, and briefly, to Yugoslavia, we see that the effective federalization of the Yugoslav communist party-state, begun with the regionalization of the political police and the communist party itself from 1962-1966, began a process which would see increasing political-economic power reside in the hands of national communist officials who sought to recreate within Serbia, Croatia, Slovenia, etc., a base of power as comprehensive as that claimed by the federal Yugoslav state. Tito's refusal to liberalize Yugoslav politics, and his repression of those, especially in Croatia and Serbia, who sought to do so, meant that after the death of the great "integrator" in 1980, the only channel by which political interests could be expressed outside of the central League of Communists

of Yugoslavia, were the national and increasingly nationalist communist elites in the national republics, who found themselves competing with each other for increasingly scarce resources in the economically stringent 1980s.

The fact that Yugoslavia was organized constitutionally along ethno-federal lines, with each national republic possessing a set of political, economic, administrative and even diplomatic institutions adequate for the eventual expression of sovereignty, surely hastened and shaped this process to the detriment of the central Yugoslav state. Yugoslavia, in other words, found itself in the dangerous situation described by Donald Horowitz: a divided society with no effective channels for political expression except for those of a nationalist, and therefore exclusivist character.[3] By the late 1980s, the only truly "Yugoslav" political leader, federal prime minister Ante Markovic, found himself isolated in a political system dominated by national and nationalist claims and fears. With that isolation, the Yugoslavia that had existed since 1945 effectively came to an end, before the wars of succession begun in 1991.

The "Yugoslav experiment" thus violated a cardinal principle undergirding the stability and the legitimacy of multinational states, and multinational communist states in particular: i.e., that the stability and legitimacy of a multinational state "can only be maintained if it balances nationality interests against one another within a supranational party system."[4] So long as Tito's prestige and control over the apparatus of repression remained intact, his "Yugoslav party" could counterbalance the destabilizing consequences that Tito's own ethno-federal constitutions and

---

[3]Donald L. Horowitz, "Democracy in Divided Societies," Journal of Democracy, volume 4, number 4, October 1993, pp. 34-38.

[4]Ivo Banac, The National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics (Ithaca & London: Cornell University Press, 1984), p.30.

regionalization of the Yugoslav political economy had set in motion. Yet even before his death, the devolution of authority to the national republics and the absence of all-Yugoslav political channels outside of the communist party had ensured the progressive immobilism of the Yugoslav state as an efficient and effective allocator of state resources. The secession of the Slovenian communist party from the federal mother in 1990 thus marked the end rather than the beginning of a critical phase in the disintegration of Yugoslavia as an integral state. Not surprisingly, the post-Yugoslav states essentially coincided with the boundaries of the national republics at the time of their declarations of independence.

While the timing and phasing of the disintegrative process was different for the Soviet Union, the same general influences as undermined the Yugoslav state were at work. Even though it was Gorbachev who would prove the catalyst for the disintegration of the Soviet state, by destroying through his attempted reforms the capacity of the supranational communist party to govern, the forces that would eventually call the effectiveness of the Soviet system into question were set in motion by political de-Stalinization in the 1950s. Efforts by the Soviet center to decentralize the economy in the hope of securing greater efficiencies constantly ran into the danger that the nominal powers granted to national republican communists by the state's ethno-federal constitution would see allocative power flow away from the center to the national republics. Yet, the actual power conferred to national communist elites by the constitutional principle of ethno-federalism meant that any effort to restore a formally unitary Soviet state, which was discussed in both the Khrushchev and Brezhnev periods, required a degree of coercion and confrontation that the post-Stalin Soviet leaders were loath to countenance.

Proof of this proposition is afforded early in the Gorbachev period, when after twenty years of a "hands off" personnel policy by the center, the national communist leaders were stronger than ever and a central obstacle to Gorbachev's atempts to recentralize strategic decision-making authority in the Soviet Union. Instructively, the first open challenge to Gorbachev's reforms came in the streets of Alma-Ata, where national Kazakh leaders organized mass demonstrations against the precedent-breaking appointment of a Russian first party secretary to the republic.

Gorbachev thus faced a situation comparable to that in Yugoslavia. In the face of the post-Stalinist legacy of increased real power in the hands of the national communist leaders of the union republics, and by his insistence on making the central communist party the primary agency of structural reform, Gorbachev ensured both the demise of the supranational Soviet Communist Party--which his Politburo colleague and later adversary Yegor Ligachev rightly saw as the sole integrating element in Soviet politics--and the establishment of nationally based political movements and institutions as the sole alternative to Soviet communism, reform or otherwise. In seeking to transform a communist party whose large majority was uncomprehending, where not unsympathetic or even hostile to his reform enterprise, Gorbachev ensured the neutralization of the only political institution in the Soviet Union with a supranational vocation. At the same time, by seeking to contain reformist forces within the umbrella of the putatively reformed central communist party, while also tolerating and even encouraging a degree of political latitude unprecedented in Soviet history, Gorbachev lost whatever chances might have existed for establishing a supranational political alternative to the Soviet communist party.

By 1989 and 1990, in response to the opportunities afforded by glasnost', popular movements for reform, beginning in the Baltic states, had assumed essentially national and nationalist characteristics, while in the face of the implosion of the Soviet political economy, national communist elites in the union republics began to assert increasingly direct challenges to the sovereignty of the center. The sequencing of elections only accelerated this process, as the first genuinely free elections held in the Soviet Union were the regional ones of March 1990, which effectively legitimated the authority of national republican, as distinct from central Soviet, elites and institutions. (The all-Soviet elections of March 1989, while a dramatic step forward from past practice, were significantly shaped so as to favor existing communist party elites and institutions.) As in the Yugoslav case, it happened that the boundaries of the eventual post-Soviet successor states coincided with those of the national union republics of the Soviet Union. The fact that, in both instances, pre-existing ethno-federal political, economic, administrative and even foreign policy institutions were available to national elites in the form of the national republics, decisively accelerated the process of disintegration once the inner equilibrium of the central party state system had been called into question by communist leaders themselves.

I do not wish to suggest that the ethno-federal constitutional order of Yugoslavia and the Soviet Union predetermined, either ab initio or during the more recent decades of attempted and aborted reform, the manner in which these systems evolved and ultimately disintegrated. The fact that both states were multinational in composition was burden enough for their long-term stability, as the difficult history of politically divided multinational states of all political hues demonstrates. Yet the fact that

Yugoslavia and the Soviet Union were also communist states meant that it was nearly impossible to construct the kinds of accommodative trans-national institutions that are required to afford a minimum of political stability in multinational states, ethno-federal or otherwise. For much of each country's existence, communist leaders denied the reality of multinational political interests. And indeed, the power of the early totalitarian communist state in both the Soviet Union and Yugoslavia was such as to preclude the open expression of ethno-politics.

One conclusion that may thus be drawn is that the stability of multinational states, including ethno-federal states, is consistent with effective totalitarian or authoritarian control, although of course, in that case the state would not be a federation in any meaningful sense of the term. Such states may also be viable and stable polities under conditions of democratic pluralism, so long as strong incentives for political cooperation among the major national groups exist, although few examples of such states may be adduced. What seems incontestable, although there are only two candidates for this generalization (the Soviet Union and Yugoslavia) is that an ethno-federal constitution is not compatible with the integrity of a once totalitarian state on the path of reform. During the post-Stalinist as well as Stalinist phases in both states, politics took place almost exclusively within the confines of the communist party, and as a result the kinds of institutions necessary to politically functional nationality relations, that is:

o electoral systems designed to create incentives for cooperation among nationalities;

o provisions for a real federalism, independent of the political monopoly of the communist party;

o regional policies aimed at giving nationalities a strong interest in

the survival of the center; and, in this context,

o skillful national gerrymandering to encourage cross-national electoral alliances;[5]

--all of these expedients were entirely absent. No efforts were even expended to explore the possibilities for their construction, as indeed such a recognition would have implied the end of communist rule. More generally, the ethno-federal framework, because of the bond of both ethnos and territory and the institutional endowment of the ethno-federal units, would seem to be very ill equipped to maintain political stability save where either a pre-existing consensus on the value of the state exists or a genuine and evidently equitable devolution of power occurs, which may in turn foster a commitment to the central state. The probability of nationally-based rather than issue-based politics would seem to be very high in ethno-federal states and only exceptional statesmanship--of the sort associated with Spain's unqualified post-Franco commitment to democracy on the national as well as on the regional level--[6]appears able to counter the disintegrative tendencies of the ethno-federal principle.

It is thus "no coincidence," to employ Stalinist jargon, that the three European states that have disappeared as a result of the collapse of communism were all ethno-federal communist states: Yugoslavia, Czechoslovakia, and the Soviet Union. There is, ominously, one other multinational and ethno-federal, ex-communist state in Europe, and it is one on whose political fate much in contemporary world politics hinges: the Russian Federation. What does this analysis imply for the future

---

[5]Horowitz, op. cit., pp.35-36.

[6]Juan J. Linz and Alfred A. Stepan, "Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union, and Yugoslavia," Daedalus. The Exit From Communism, Spring 1992, pp.123-140.

integrity of Russia as a state?

III. Ethnofederalism and the Russian Federation.

At first glance, the parallels between the post-Soviet Russian Federation and the now defunct Soviet, Yugoslav and Czechoslovak states are striking. All have been multinational states characterized by a politically dominant nation. All have been communist, with the asphyxiation of civil society that communism entailed. And finally, all have been organized administratively according to the ethno-federal principle, which, as we have seen, is a highly unstable arrangement in post-totalitarian states.

Several parallels may be drawn between the nominally federal structure of the USSR and the ethnic-administrative structure of the Russian Federation. The USSR was composed of 15 ethnically defined union republics, of which the Russian Republic was the largest; the Russian Federation, apart from its 55 geographically defined regions, contains 20 ethnically based republics and 11 so-called national "districts" (okrugi). Whereas the non-Russian republics accounted for about 25% of Soviet territory and nearly 50% of its population, Russia's ethnically defined territories comprise 54% of its territory; non-Russians, however, make up just 18% of the total population. (Furthermore, the republics of Komi, Udmurtia, Bashkiria, Tatarstan, Mordovia, Chuvashia, and Mari nearly bisect European from Asiatic Russia.) As with the non-Russian ex-Soviet republics, there is a heavy ethnic Russian presence in these autonomous zones, ranging from 9% in Dagestan in the North Caucasus to 39% and 43% in the most populous republics of Bashkiria and Tatarstan, respectively.[7]

---

7. Data provided in The Economist, March 14-20, 1992, pp.59-60.

The formal jurisdiction of the Russian Federation ends at Russia's frontiers with its Commonwealth neighbors and the broader international community. The politics of Russian nationalism dicate, however, that any Russian leader take into the account the fate of the more than 25 million Russians who live outside the borders of Russia proper in the republics of the former USSR. (Conversely, another 35 million non-Russians of the former USSR live outside of their own ethnic homelands, the largest body in Russia itself. Thus, about 60 million people, or more than 20% of the former Soviet population, live beyond the boundaries of their "nation-state," in someone else's nation-state.) The heaviest concentration of Russians abroad is in Ukraine (11.3 million Russians, or 22% of the population), Kazakhstan (6.2 million Russians, or 38%), Uzbekistan (1.6 million, or 8%), Belorussia 1.3 million, or 13%), and lesser though still significant populations in four other Central Asian republics and Azerbaijan.[8] In the three Baltic states of Estonia, Latvia, and Lithuania, which fall outside of the Commonwealth political framework, Russians number 1.4 million, making up more than a third of the populations of Latvia and Estonia and constituting a significant majority in the Latvian capital of Riga.

The complications that this widespread intermingling of populations could entail are virtually endless. In Moldavia, for instance, Russian and Ukrainian minorities, which together account for almost 1.2 million or 27% of the population and are heavily concentrated in the country's industrial eastern regions bordering Ukraine, have proclaimed secession from ethnically Romanian Moldavia to form the "Trans-Dniestr Republic." The defunct Russian Supreme Soviet constantly pressed President Boris Yeltsin

---

8. Data provided by the Congressional Research Service of the Library of Congress.

and Ukraine for the transfer of the Crimea, with a Russian majority, from Ukraine to Russia, from which it had been assigned by the Soviet government in 1954 after nearly two centuries of Russian rule. Immediately following the failed coup in August 1991, spokesmen from President Yeltsin's office implied that, if Russia could not work out a satisfactory relationship with its neighbors, it might then have to raise the question of redrawing borders so as to bring as many Russians as possible directly under Russian jurisdiction. This statement triggered alarm bells in Ukraine and Kazakhstan, which hold the largest Russian populations. In both cases the bulk of the Russian population is located along each republic's border with Russia; in these districts, Russians actually constitute overwhelming majorities. Yeltsin sent his Vice-President of the time, Alexander Rutskoi, to Kiev and Alma-Ata, whereupon bilateral Russian-Ukrainian and Russian-Kazakh treaties were signed reaffirming the inviolability of existing frontiers. This principle, enshrined in the earlier Russian-Ukrainian treaty of November 1990, was included in Article 5 of the agreement establishing the Commonwealth of Independent States of December 8, 1992.

How Russia and its neighbors handle the potentially explosive issue of the treatment of national minorities and borders will largely determine the prospects for a peaceful transition to new political and economic principles in the successor states to the USSR. The Russian-Lithuanian Treaty of July 1991, wherein Russia recognized Lithuanian statehood and boundaries in exchange for Lithuanian guarantees of the civil rights of Russians living in the country, resolved a critical bilateral problem for Russia and could serve as a model for other troubled relationships. The Yugoslav wars of succession, triggered by Serbian and Croatian

disagreement over the status of Serbians living in Croatia, stands as another model and underscores the stakes which Russia and all of its neighbors have in the peaceful development of post-Soviet politics.

The early history of the independent Russian Federation gave little evidence of the political maturity necessary to avoid mortal challenges to such a fragile state structure. Even if the Russian government can negotiate a stable set of relationships with its ex-Soviet neighbors, it will still be faced with the same problem that bedevilled Gorbachev. How, in short, can the political integrity of a federal, multinational state be maintained while at the same time reorganizing the distribution of power within that state so as to modernize politically, economically, and socially?

The course of Russian politics through 1993, culminating in the bloody suppression of the Russian parliament on October 4 and the subsequent rise of national socialism as a serious political force in the elections of December 12, was far from encouraging in this respect. Russian politicians gave little evidence of their capacity "to steadily reduce the arbitrariness of politics--and, specifically, of their own decisions."[9] The first two years of the independent Russian Federation were plagued by perpetual political warfare between the executive and legislative branches of government. Not only were the president and the legislature pursuing mutually exclusive policies, they were each claiming mutually exclusive jurisdiction within the political system. Furthermore, there were no generally accepted procedures, such as a vote of confidence, for resolving such a governmental impasse. (Indeed, the government continued to function on the basis of the Brezhnev-era constitution of 1978, which had

---

[9]Andrew Nagorski, "Yeltsin: No New Democrat," The Wall Street Journal, December 9, 1993.

to be amended more than 300 times since 1990 in order to adapt--however clumsily--to new political conditions.) The explosive culmination of the Russian political stalemate in the streets of Moscow in early October 1993 thus amounted to a violent equivalent of a vote of confidence, in that it "resolved" the crisis of power in favor of the Russian president, who then assumed dictatorial powers pending parliamentary elections. Yet the outcome of those elections, which saw the fascist party of Vladimir Zhirinovsky receive 23% of the votes cast on party lists, and a new parliament at least as hostile to Boris Yeltsin's "shock therapy" as the violently dissolved Supreme Soviet, called into question the rationale for Yeltsin's political confrontation in October.

Paradoxically, while some kind of revolutionary change seems necessary if Russia is to break free of the communist political legacy, the absence of effective public institutions bequeathed by communism calls for careful evolutionary change in order to create viable new ones. Thus, while economists hold, according to economic criteria, that the policy of economic "shock" was consistently pursued for only four months in early 1992,[10] the institutional weakness of Russian public life means that far less ambitious policies, not to mention ill thought out and contradictory ones, will inflict pathological shocks to the stability of Russian society. There seems to be no easy or early exit from the dilemmas thereby created, as the political and economic conditions in both Russia and Ukraine, each having chosen opposite post-Soviet strategies ("shock therapy" and no reform, respectively), demonstrate. The conclusive test for the Russian state is whether it will be able to cede the degree of authority needed to

---

[10]Padma Desai, "To Speed Russian Reform, Ease Up," International Herald Tribune, December 11, 1993.

make federalism an attractive reality to its constituent units while at the same time preserving enough centralized authority to ensure the viability of the state itself.

What, then, is the likelihood that Russia will disintegrate along ethno-federal lines? The answer, in brief, is that, while it is highly unlikely that Russia will disintegrate along ethno-federal lines, Russia could disintegrate as a result of civil conflict among Russians themselves.

Consider, first, that whereas Russians constituted just 50% of the population of the Soviet Union, and were declining relative to the non-Russian nations, ethnic Russians make up more than 80% of the total population of the Russian Federation. This figure is even likely to increase with the return of Russians from the neighboring ex-Soviet republics. This figure is comparable to that for the dominant nations of Great Britain (the English) and Spain, which are not ordinarily considered to be multinational states. (In Yugoslavia and Czechoslovakia, by contrast, the predominant nation [Serbs, Czechs] made up 36% and 67% of the population, respectively. Furthermore, in the Czechoslovak case, the ethnographic map between Czechs and Slovaks followed the federal boundaries very closely.) In the Soviet Union, the main non-Russian nations were located along the periphery of the country, where the national republics bordered on foreign states and/or the sea, and they were the predomiant or majority nationality in nearly every case. This is true of none of the national republics in the Russian Federation, so that any chance that non-Russian nations might have, supposing that they had the desire, to establish independent statehood, are greatly diminished by lack of direct access to the outside world. (The situation is comparable to some of the national "homelands" in South Africa.)

In the Russian Federation, by contrast, there is a qualitatively greater admixture of Russians and non-Russians throughout the ethno-federal regions. Only in the north Caucasus, Chuvashia, and Tuva do the titular nations hold an absolute majority of the population. In the republics of Karelia, Komi, Udmurtia, Mordovia, Buryatia, and Yakutia (Sakha), ethnic Russians are the majority population, while in Baskhkortostan and Mari El Russians are a plurality of the population. In Tatarstan, Tatars just outnumber Russians (48.5% to 43.3%), while they are well represented in Kalmykia (37.7%, versus 45.4% for the titular nation) and Kabardino-Balkariya (32% versus 48.2%). For the national republics as a whole, Russians constitute 42% of the total population, and if one includes in this figure diaspora and thus strongly Russified Ukrainians and Belarusians (not to mention assimilated individuals from the titular nationalities), this figure would increase significantly.[11]

There is also a less marked differentiation in socio-cultural terms in the Russian Federation than in the Soviet Union, where the dearth of inter-ethnic links outside of the totalitarian system was critical to the eventual disintegration of the Soviet state in the face of the crisis of the totalitarian party-state structure of power precipitated by Gorbachev's reforms. Most of the non-Russian lands within the Russian Federation have been part of Russia for centuries. The memory of lost statehood, so important to the national revivals in the Soviet Union (for example, among the Balts and the Ukrainians), is practically absent as a factor among the non-Russians of Russia, who with the exception of Tatarstan and Tuva have never known independent statehood. To a considerable extent, many, in some places the

---

[11]Figures are taken from Al'gis Prazauskas, "Raspadetsya li Federatsiya? [Will the Federation Fall Apart?]" Aktual'naya Politika (Moscow), Nos.2-6, 1993, pp.11-17.

majority, of the non-Russian peoples belong to a Russian cultural and linguistic zone. Among the Karelians, for example, half count Russian as their native language. The same is true of about one-third of the Urdmuts, Mordovians, and Komis, and of about one-fourth of the Chuvash, among other nationalities. These figures increase by about 15% when urban dwellers of the titular nation are taken into account. A far greater tendency toward cultural assimilation is evident. In 1989, 42,000 books and pamphlets were published in Russia in the Russian language. The highest figure for a non-Russian nation was for the Tatars, at 194. These tendencies toward cultural and linguistic assimilation give meaning to the distinction between the ethnic Russian nation (Russkii) and the broader cultural Russian people (Rossiiskii), which has been incorporated into the title and constitution of the Russian Federation itself (Rossiiskaia Federatsiya).

More detailed demographic analysis suggests just how unlikely an ethno-federal threat to the survival of the Russian state is. According to the census of 1989, there are in Russia 36 nations with populations over 100,000, totalling 26 million, or 17.4% of the population. Of these, fully nine million belong to diaspora peoples, that is, those nations which already possess independent national states (Ukrainians--4.3 million; Belarusians--1.2 million; Germans--842,000; Kazakhs--636,000; and Armenians--532,000). Each of these nations is, furthermore, dispersed throughout the territory of the Russian Federation, so that, even were the will present, there is almost no chance that they could coalesce into a credible threat to the integrity of the Russian state. An additional 12 million are concentrated in relatively compact national enclaves well within the frontiers of the Russian Federation, without, as noted, access to

third states or the sea (Tatars, Chuvash, Bashkirs, Mordovians, Udmurts, Mari, etc.). Illustratively, while Tatarstan produces about 7% of Russia's oil, it has no refining capacity of its own and is completely dependent on the Russian Federation in this respect. Politically, it is as if Tatartstan had no oil. Such considerations were decisive in the effective recognition of Russia's sovereignty contained in a key bilateral accord signed between Tatarstan and the Russian Federation in February 1994.

This is not to say that there are not serious national tensions within the Russian Federation, nor that they can not get worse as the general instability afflicting post-Soviet Russia increases. Rather, the evidence adduced suggests that any challenge to the integrity of the Russian state itself is unlikely to reflect the ethno-federal division of the country, where a far more variegated demographic, linguistic, and cultural pattern is discernible than in the Soviet Union, and where a genuine federation, roughly reflecting the actual distribution of power within the country, is being attempted. The conditions for an ethnically based civil war(s) in Russia do not exist, as there does not exist sharp social-political cleavages with distinct national polarizations that could be formed into two opposing camps. (The most serious nationalist challenges have come in the north Caucasus, whose scale, however--1% of total Russian territory--is unlikely to translate into a mortal threat to the Russian state. The fact that the Russian government tolerated the declaration of independence by the north Caucasus state of Chechenya for two years before addressing the issue suggests the low significance of the area for the integrity of the state.)

Thus, if a challenge to the integrity of the Russian state is to emerge, it would have to come from among the Russians themselves. This is a

prospect that cannot be ignored, as the collapse of the Soviet Union, which for many Russians represented a Russian political legacy, has thrown the Russian nation into a profound crisis of identity. Indeed, the primary debate in Russia about the international orientation of a people is taking place among the Russians themselves, and roughly along the classical Westernizer versus Slavophile spectrum. The polarization of Russian politics, with the neutralization of any political center, suggests that it is the prospect of civil conflict among Russians along either political or regional lines that appears to be the gravest threat to the integrity of the Russian state. Without a durable stabilization of the Russian socio-political condition, which means among other things modulating the pace at which glaring economic and social inequalities are created, such a prospect can only increase. This is not a plea against the policy of the economic "shock therapy," which has in any event only been briefly and inconsistently pursued in Russia. Rather, it is to note that the institutional weakness of post-Soviet Russia, as with virtually all of its neighbors in the CIS, renders Russian society inordinantly sensitive to change of any kind. It hardly takes "shock therapy" to induce the shock. Policy in such a context must thus be carefully tailored to the limited institutional and social tolerance of post-Soviet society.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 11140
17 MAG. 1994

BIBLIOTECA

Africa: nazionalismo e etnicismo nella periferia postcoloniale

di Giampaolo Calchi Novati (Università di Urbino)

(testo provvisorio senza apparato critico)

I nuovi Stati africani possono scegliere "fra la storia recente dello Stato territoriale e i suoi miti eminentemente politici e le storie antiche delle molte comunità etniche e dei relativi miti per lo più di tipo culturale" (Smith, 1983: 126). E' un dilemma che continua ad incombere sul presente e il futuro dell'Africa, attraversata da una contestazione pressoché generale degli Stati che si sono affermati con i processi di indipendenza, e che riguarda tanto più le regioni in cui è in corso un riassetto del potere che ripropone fenomenologie simili a un supplemento di decolonizzazione. E' il caso del Corno d'Africa, dove la questione della statualità riaffiora nelle scelte istituzionali dei governi che hanno sostituito i regimi militari crollati nel 1991, dando fra l'altro via libera al secessionismo o indipendentistmo dell'Eritrea, ma anche del Sud Africa della transizione dallo Stato razzista allo Stato democratico. L'alternanza fra centralismi e spinte centrifughe di tipo regionale, etnico o subnazionale, con una diversa valutazione della propria storia in rapporto ai dati trasmessi dal colonialismo o dal nazionalismo anticoloniale, riporta l'attenzione sulla natura dello Stato da costruire, anticipando forse problematiche e soluzioni con cui tutta l'area della periferia postcoloniale si appresta a fare i conti man mano che si alontana dalla decolonizzazione.

Per effetto delle dislocazioni determinate dal colonialismo, i miti eminentemente politici di cui parla Smith sono quelli che derivano dalle vicende del colonialismo e della decolonizzazione, che, pur rovesciando logicamente le prospettive storiche indotte dall'usurpazione coloniale, tengono fermo del colonialismo il quadro di riferimento territoriale e in ultima analisi il dato nazionale. Come fattispecie di portata generele, la decolonizzazione si è realizzata seguendo il principio dell'autodeterminazione territorio per territorio: i movimenti nazionalisti o anticoloniali, e per essi le loro avanguardie politicizzate, sono partiti dalla constatazione di una statualità repressa, o meglio ancora compressa sotto la cappa del dominio coloniale, e hanno preteso che essa fosse liberata da tutte le bardature che l'alienavano consentendo l'esercizio del potere da parte delle forze nazionali, le sole in grado di valorizzare appieno le risorse della nazione. I miti culturali, d'altro canto, hanno la tendenza a soverchiare l'ambito coloniale e postcoloniale facendo riemergere componenti di lunga durata della storia dell'Africa (ma non solo dell'Africa: basta pensare al mondo arabo e all'Islam in piena tempesta

fondamentalista), che, se permettono agli Stati di riconciliarsi con un passato che prescinde dallo strappo del colonialismo, possono sconvolgere gli equilibri geopolitici che a vari livelli appaiono i più consoni alla sommaria stabilità del sistema. Il tutto in un ambito di crescente solitudine: non c'è più il bipolarismo a garantire aiuti incrociati in odio alla controparte; il Terzo mondo, dopo aver patito un'interferenza sistematica, si lamenta ormai piuttosto perché è trascurato.

Il contesto generale entro cui si è sviluppata la decolonizzazione è quello della guerra fredda fra Est e Ovest. La decolonizzazione - processo di liberazione dal basso di ispirazione più o meno radicale - rappresentava certo una rottura dell'ordine precedente, andava contro tendenza rispetto al controllo in regime di monopolio o di condominio contrastato, e come tale venne percepita dalla potenza, l'Urss, che sosteneva il ruolo di forza antisistema. Ma la decolonizzazione è stata anche un processo di ristrutturazione gestito dall'alto per superare la fase più strettamente coloniale del sistema senza pregiudicare l'egemonia delle forze che sono assise al centro. Invece della concentrazione del potere in termini politici (il colonialismo), si accetta e quasi si incoraggia la moltiplicazione delle indipendenze e delle sovranità, e quindi la proliferazione degli Stati che è propria della decolonizzazione, purché operi comunque l'unificazione in termini economici attraverso il mercato, virtualmente illimitato, di cui Usa e potenze capitaliste sono beneficiari e garanti.

Lo Stato nazionale, di fatto lo Stato postcoloniale, è la forma per accedere al regno superiore della politica e dell'economia mondiale. La sua "legittimità" è proporzionale alla sua capacità di inserirsi nello status quo malgrado la carica di eversione che lo sgretolamento degli imperi coloniali porta inevitabilmente con sé. Il Terzo mondo nobilita questa cooptazione con l'ideologia del nazionalismo, sebbene sia implicito che con la scelta della "nazione" come ambito di realizzazione della "liberazione" sarà la borghesia a trarne i maggiori vantaggi (Chesneaux). Poco importa che nella gerarchia fissata dal potere i paesi di nuova indipendenza si collochino di necessità nei gradini bassi, facendo la figura dei vassalli, perché la decolonizzazione coltiva programmi di emancipazione a lungo termine mettendo apertamente in discussione le regole e le alleanze della confrontazione Est-Ovest per il solo fatto di agganciare il nazionalismo al neutralismo e al non-allineamento. Naturalmente c'è una buona dose di volontarismo e forse di utopismo, perché non è alla portata dei nuovi Stati della periferia di influire sui processi che riguardano il capitale, gli scambi e la tecnologia. La stessa Urss ha malgrado tutto un'autonomia limitata, come si capirà meglio quando al termine di tutta la parabola della sfida anticapitalista e antimperialista essa si adatterà a un posto secondario nella divisione del lavoro di cui sono parte i paesi in via di sviluppo. Per il resto anche l'Urss, impegnata a "coprire" le lotte di liberazione in

Asia e in Africa, interpreta l'avveramento dello Stato in chiave "conservativa" visto che la decolonizzazione è promossa da regimi, partiti o guerriglie che considerano lo Stato coloniale un punto fermo e che trattano tutti i tentativi di secessione o scomposizione come un attentato ai diritti dei popoli in lotta per l'indipendenza e/o la rivoluzione. La risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu del dicembre 1960 che sancisce la fine del colonialismo, mentre afferma l'incompatibilità strutturale fra il colonialismo ed i principi delle Nazioni Unite, fa sua la dimensione dello Stato (cioè il possedimento coloniale) come involucro dell'anticolonialismo, non avvertendo l'intrinseca contraddizione di un movimento che accetta o subisce la formazione sociale che in larga misura è il prodotto dell'esperienza storica che si esecra e si vuole annullare.

Formalmente, le nazioni afro-asiatiche hanno una visione che trascende gli aspetti territoriali entro cui si accomoda la decolonizzazione. Tutto il nazionalismo anticoloniale è pervaso da ideologie che hanno come riferimenti "grandi nazioni" che restano sullo sfondo come obiettivi da perseguire: l'unità dell'Africa, la comunità musulmana, la nazione araba, ecc. I movimenti "pan" sono un complemento necessario della lotta di liberazione; senza un raccordo almeno potenziale con i processi in atto nell'insieme del Terzo mondo, nessun movimento di liberazione, utilizzi esso mezzi politici o militari, ha la possibilità concreta di imporsi. Presi singolarmente, i paesi africani non sono in grado di contrastare il potere coloniale. L'equilibrio delle forze può evolvere a favore della decolonizzazione solo in quanto i vari movimenti sfruttino il flusso generale e la contestualità.

Nell'immediato dopo-decolonizzazione la priorità dello Stato che è stato "decolonizzato" prevale su qualsiasi altra istanza, in Congo come in Nigeria, determinando il fallimento - e quello che più conta il sostanziale isolamento durante le loro lotte contro il centro - del Katanga e del Biafra, anche se le motivazioni dei due secessionismi erano diversissime fra loro. Nella interminabile guerra fra nord e sud in Sudan, nonostante che i sudisti possano proporsi come neri e africani in lotta contro l'egemonismo a senso unico degli arabo-islamici, l'Africa ha abbandonato volentieri il Sud alla sua sorte (Haim Shaked-Yehudit Ronen, 1988: 258).

L'Organizzazione dell'unità africana può dare l'impressione di voler impersonare il panafricanismo, ma di fatto con la difesa dello status quo territoriale di ascendenza coloniale, prescindendo dalla conformazione delle entità statali preesistenti alla spartizione coloniale, e con una interpretazione rigida del principio della non interferenza, "autenticò" l'assetto postcoloniale. Da questo punto di vista la Lega araba, vindice del panarabismo, è più attaccata alle idee dei grandi insiemi, nazionali o transnazionali, e lo dimostra già nella difficoltà con cui molti nazionalismi in terra

araba o islamica si adattano allo Stato territoriale. Non è un caso allora che la questione del Sahara occidentale sia stata sempre ignorata dalla Lega araba, meglio disposta a riconoscere la validità delle ragioni "unitarie" del Marocco, e abbia invece trovata un'udienza più favorevole in sede di Oua, dove la "separatezza" dell'ex-colonia spagnola al momento della decolonizzazione era un requisito sufficiente a suffragare la rivendicazione del Polisario.

Nella storia del Corno d'Africa, che non è stato teatro di una decolonizzazione vera e propria perché il passaggio all'indipendenza è stato segnato in modo preponderante prima dalla sconfitta in guerra della potenza coloniale (Italia) e poi dai mille compromessi della diplomazia internazionale nella lunga negoziazione per la sistemazione degli ex-possedimenti italiani, il rapporto fra Etiopia e Somalia è stato orientato più spesso alla contrapposizione che alla collaborazione. A fomentare la tensione ha contribuito la diversa concezione di Stato di cui si sono fatte portatori i due antagonisti: da una parte il modello imperiale, plurinazionale e multietnico dell'Etiopia, e dall'altra il modello monoetnico, culturalmente e linguisticamente omogeneo della Somalia. L'uno e l'altro modello sono presenti e legittimi nell'esperienza dell'Africa, anche se la colonizzazione e la decolonizzazione hanno spostato i termini a favore del pluralismo fino a una specie di "etiopianizzazione" dell'Africa (Lewis, 1983: 74-75), ma ciò nondimeno la loro coesistenza a strettissimo contatto, in un ambito chiuso e di poche risorse come il Corno, ha finito per rappresentare un motivo costante di attrito.

La competizione somalo-etiopica si è concentrata soprattutto sull'Ogaden, la vasta regione semiarida abitata da genti di lingua somala che divide i due Stati e che venne annessa dall'Etiopia di Menelik alla fine dell'Ottocento, restando da allora un po' precariamente, salvo la breve parentesi dell'occupazione italiana dell'impero e del primissimo dopoguerra, sotto la giurisdizione di Addis Abeba. Per i somali l'occupazione dell'Ogaden fu un'azione paragonabile alle imprese del colonialismo, ma per gli etiopici fu, al contrario, una manifestazione di anticolonialismo perché quel baluardo permise all'impero abissino di difendere meglio la propria indipendenza dall'espansione dell'Europa in terra d'Africa. Appare così la differenza, "a specchio" (Spencer, 1978: 23-24), fra l'interesse dell'Etiopia (che è eminentemente politico, contro l'accerchiamento di entità ostili: ieri le potenze europee e oggi gli Stati arabi e islamici) e l'interesse della Somalia, che è politico quanto al mito del pansomalismo ma che è poi prevalentemente economico (le distese per il nomadismo, i pascoli, i pozzi e soprattutto il possesso del medio corso del Giuba e dello Scebeli). La questione dell'Ogaden metteva la Somalia, incompleta e quindi in posizione di chi chiede, direttamente in urto con l'Etiopia, ma d'altra parte la rivalità fra Somalia e Etiopia non riguardava solo un confine o un territorio

conteso: per la Somalia l'unificazione avrebbe svuotato le pretese "imperiali" dell'Etiopia su tutta la regione, mentre per l'Etiopia la mancanza dell'Ogaden costituiva un precedente che poteva fare "macchia d'olio". L'etnicismo era sottostante, intrinseco alla contestazione: unionisti e anti-unionisti hanno sempre percepito l'Eritrea nell'ottica delle loro rispettive comunità (tigrino-cristiani dell'altopiano contro pastori musulmani).

Si può capire l'ostinata difesa dell'Eritrea da parte di tutti i regimi che si sono succeduti in Etiopia e sull'altro versante la solidarietà per la lotta degli eritrei assicurata dalla Somalia e più in grande dal complesso del mondo arabo. Se è vero che per i disegni imperiali le regioni settentrionali avevano meno rilevanza per l'integrazione funzionale con Addis, ed erano relativamente neglette, l'Eritrea come sbocco al mare era insostituibile.

Qualche analogia con la dialettica dei contrari impersonata da Etiopia e Somalia presenta la belligeranza fra India e Pakistan dopo la "spartizione" del Raj britannico all'atto dell'indipendenza nel 1947. Lo scontro è diventato inevitabile quando i due Stati si sono trovati in concorrenza per la sovranità su un medesimo territorio, l'Ogaden nel Corno e il Kashmir nel subcontinente indiano, ma l'obbligatorietà del confronto deriva dallo scenario di portata più generale evocato dal possesso (o dalla perdita) di quel territorio.

La rivalità fra l'India e il Pakistan - acuita dalla contesa per l'attribuizione del Kashmir (uno stato a prevalente popolazione musulmana ma retto da una dinastia induista che optò per l'accessione all'India) - era qualcosa di più di un contenzioso territoriale. L'uno Stato era in effetti la negazione dell'altro e nessuno dei due si sentiva veramente al sicuro. L'India, convinta di esaurire ogni possibile esperienza di organizzazione politica nello spazio occupato un tempo dai Moghul e poi dall'impero britannico, partiva da premesse di universalità e secolarità che potevano realizzarsi solo in quanto il Pakistan, che aveva la pretesa di essere la nazione degli indiani musulmani e che fondava dunque la sua legittimità sulla separatezza, imponendo per sottrazione uno Stato che rispondeva a una logica confessionale e introducendo una variabile potenzialmente dirompente per l'esperienza virtualmente onnicomprensiva dell'India, non avesse attecchito e viceversa il Pakistan si sentiva minacciato nella sua stessa esistenza dalla compresenza di uno Stato che non si poneva alcun limite facendo coincidere il suo essere nazione con una concezione in cui potevano riconoscersi tutti gli abitanti e tutte le culture o fedi della "grande" India. Quell'antinomia, esplosa in una serie interminabile di guerre, si sarebbe spenta solo con lo smembramento del Pakistan, favorito ovviamente dietro le quinte dall'India, indebolendo la funzione 'storica' dello Stato islamico ora che si era formato un altro Stato islamico con una base in una realtà nazionale (il Bengala).

In occasione della nascita dell'Oua, nel 1963 ad Addis Abeba, il governo etiopico non mancò di far presente che uno Stato etiopico esisteva da 3 mila anni e che mai in passato c'era stato uno Stato somalo (e tanto meno eritreo). La somma dei suoi meriti storici, non solo quelli di un passato mitizzato, ma anche quelli più vicini come Adua, la resistenza al fascismo e la stessa organizzazione panafricana nata dalla paziente opera di mediazione dell'imperatore Haile Selassie (Iyob, 1993: 261), fa parte della capacità di leadership dell'Etiopia. Era difficile, d'altronde, a causa della speciale procedura che era stata seguita per assegnare i territori perduti dall'Italia durante la guerra, riprodurre nel Corno la fattispecie del continente, e poteva contare di più la tradizione storica a cui si richiamava appunto l'Etiopia. Il governo di Mogadiscio si premurò comunque di dissociarsi da tutta la normativa Oua attestandosi su una linea che, per essere contraria alla pratica corrente in Africa, si può a buon diritto definire "revisionistica". Il nazionalismo somalo, imperniato sul senso di una identità comune oltre i confini, si distingue nettamente dal nazionalismo che ha portato all'indipendenza dei possedimenti dell'Africa occidentale o orientale, racchiuso a priori nello spazio fisico predeterminato dal colonialismo (più simile a questo tipo di esperienza è il nazionalismo eritreo, legato allo Stato creato dall'Italia nel quadro dello Scramble ma vivificato dalla rivolta contro l'atto antidemocratico compiuuto dal negus con l'annessione forzata del 1962).

Nel dopoguerra il Corno ha costituito un sottosistema che si è comportato come tale nella guerra fredda e nelle altre manifestazioni della politica internazionale. Alle prese con problemi di consolidamento o di espansione nazionale, gli Stati della regione sono tentati di mettersi al servizio della politica delle grandi potenze in cambio di aiuti per le proprie finalità. Nonostante la localizzazione a stretto contatto con le grandi vie di comunicazione e le ripercussioni del conflitto arabo-israeliano, il Corno passò attraverso la guerra fredda relativamente indenne, senza conoscere crisi maggiori (Makinda, 1987: 2). Fin dal 1945 tuttavia il confronto Usa-Urss gravava su di esso con le sue alternative e la spinta ad usare e abusare della strumentazione "militare". La struttura bipolare si confaceva perfettamente alla necessità dei governi locali di munirsi di una copertura esterna, ma li costringeva a compromettere la loro autonomia con obiettivi e strategie che li trascendevano. Stati Uniti e Urss stabilirono le loro posizioni all'interno dei conflitti preesistenti, riconducibili tutti al principio di autodeterminazione (ancorché da esercitare in forme tali da interferire con altri Stati o altri movimenti), sovrapponendosi ad essi e promuovendoli alla sfera della "grande politica" per interposta persona. Il riarmo di Etiopia e Somalia per difendere se stesse e i rispettivi progetti di Stato si saldava con la ricerca di punti d'appoggio ai fini della competizione Est-Ovest, ma non necessariamente i "patroni" condividevano le politiche dei "clienti" e

viceversa (anche Kagnew Station e Berbera, le postazioni in cui si può riassumere l'apporto "strategico" del Corno, non riguardavano il Corno in sé e neppure l'Africa ma il sistema complessivo delle relazioni internazionali e aree di conflitto extra-Corno). Pur motivato da obiettivi d'altro genere, l'interessamento delle grandi potenze per il Corno non poteva "assolverle" del tutto dai conflitti, dagli irredentismi, dalle turbolenze che lo pervadevano: gli Stati Uniti fingevano di non curarsi della guerra in Eritrea in quanto affare meramente interno dell'Etiopia ma il movimento indipendentista era represso pur sempre da un esercito equipaggiato con armi americane e addestrato da consiglieri americani; l'Urss non sosteneva ufficialmente le rivendicazioni pansomale ma esse erano impersonate da uno Stato con cui Mosca aveva un rapporto di alleanza organica e fu un esercito armato dai sovietici che nel 1977 invase l'Etiopia.

Negli anni '70 si presentò un'opportunità unica di rappacificazione quando Etiopia e Somalia furono governate entrambe e contemporaneamente da regimi militari che si ispiravano alla stessa ideologia ed erano collegati alle stesse alleanze internazionali. La "militarizzazione" del potere riempie di sé in Africa tutta una fase della transizione verso il rafforzamento dello Stato e la modernità. In teoria sia il regime di Siyad Barre che il Derg davano la precedenza a valori e categorie che avrebbero dovuto sdrammatizzare il contrasto sull'Ogaden. Anche l'appartenenza ad uno stesso "campo", benché più potenziale che reale gicché i vecchi rapporti non furono interrotti tanto presto, sembrava favorire una soluzione di compromesso. Ci furono effettivamente tentativi in questo senso, su sollecitazione tanbto dell'Urss che di Cuba. Ed invece l'inimicizia prevaricò sulle convergenze e fra il 1977 e il 1978 si scatenò il conflitto di più grosse proporzioni, provocando fra l'altro uno spettacolare rovesciamento delle alleanze con il simultaneo deallineamento e riallinemanto dei rapporti con le grandi potenze (Gorman, 19): a conclusione della guerra, molto costosa in termini di vittime, distruzioni economiche e flussi di profughi, Etiopia e Somalia avevano cambiato "campo" non avendo ottenuto l'aiuto richiesto dai loro presunti "grandi" alleati e parimenti Usa e Urss si spostavano sull'altro fronte per non aver imposto il loro volere ad alleati così intraprendenti, spregiudicati e indisciplinati.

Per la prima volta nel dopoguerra, il Corno d'Africa uscì dal semianonimato e balzò al centro dell'attenzione generale assumendo un rilievo forse sproporzionato. Tutti gli equivoci che si erano accumulati in anni di incessanti trame per abbozzare e riempire patti disomogenei e sbilanciati sarebbero inevitabilmente venuti allo scoperto nel momento di verificare nei fatti l'operatività e funzionalità di quelle relazioni. A parte le grossolane inadempienze di tutte le regole auree del non allineamento, l'Etiopia e la Somalia avevano verificato - nel corso di una crisi imprudente per i rispettivi regimi e Stati - gli azzardi di un'alleanza

tattica con una superpotenza. L'intesa era inficiata da una diversa valutazione del concetto di "sicurezza", riportata da Etiopia e Somalia ai loro interessi nazionali e riportata invece da Usa e Urss alla competizione globale. L'Etiopia era stata "salvata" dall'intervento dell'Urss, che però in principio era l'alleato del nemico. La Somalia si autoisolò con una politica avventuristica: il recupero di un alleato da parte di Siyad si realizzò troppo tardi e comunque l'alleanza venne subordinata da Washington a una sconfessione dell'obiettivo stesso del conflitto che aveva sollecitato quell'alleanza.

La coincidenza del crollo quasi simultaneo nel 1991 dei regimi che avevano tenuto la scena in Somalia e Etiopia rispettivamente per 21 e 17 anni è tanto più singolare perché non ci sono indizi per ritenere che nella crisi si sia fatta sentire un'influenza reciproca o che abbiano deciso le pressioni delle superpotenze che Mogadiscio e Addis Abeba hanno ripetutamente invocato per migliorare le proprie posizioni relative. I due governi, anzi, davanti all'intensificarsi degli attacchi armati delle opposizioni, avevano concordato una tregua sul contenzioso bilaterale per concentrare le forze contro l'insorgenza interna rinunciando a sfruttare le difficoltà del vicino. L'evoluzione dalla lotta politica allo scontro bellico è il prezzo dell'uso sistematico della violenza anche da parte del potere, che ha innescato meccanismi di difesa con gli stessi mezzi: anche lo sfruttamento dell'enorme e artificiosa forza militare messa a disposizione dalla guerra fredda doveva servire a distruggere la processualità endogena e, nel caso per esempio della Somalia, a scompaginare il naturale equilibrio storico fra i clan. Quale che sia la parte svolta dalle istanze di stampo etnicistico, in senso proprio o improprio, alla base della contestazione, delle guerre e della crisi finale ci sarebbero essenzialmente fenomeni di marginalità con riferimento a processi di statualità, costruzione nazionale e integrazione economica non conclusi o non accettati allo stesso modo da tutti (Clapham). Ma le connessioni sul piano regionale e internazionale hanno comunque pesato. La lunga rivalità a livello di Stati e di sistemi di potere, manifestatasi nei ricorrenti scoppi di guerra calda o praticata per vie indirette appoggiando partiti e movimenti dediti a ogni forma di destabilizzazione in casa d'altri, va annoverata fra le cause dell'indebolimento che alla fine ha procurato la catastrofe. Uno scotto è stato pagato anche per le commistioni con la "grande politica", in negativo, perché nel momento in cui si chiudeva l'era del bipolarismo essa si è rivoltata, sotto forma di disimpegno, contro chi aveva speculato disinvoltamente sulla confrontazione Est-Ovest. Tutti gli sforzi per farsi coprire dallo scudo delle potenze andarono in fumo e i regimi locali restarono soli con i loro nemici e le loro debolezze. Il Corno, del resto, dopo tanto prepararsi alla sua propagandata funzione di "retroterra" per le vicende del Medio Oriente, si era rivelato di poca o nessuna

rilevanza strategica in occasione della guerra del Golfo perché gli Stati Uniti si erano assiurata la facoltà di impiantare basi, logistica e armati addirittura nel territorio dell'Arabia Saudita.

Le forze politico-militari che hanno abbattuto i regimi in carica a Mogadiscio e Addis Abeba si autodefinivano "movimenti di liberazione": i sentimenti nazionali hanno la preminenza sui moventi ideologici o politici. Una conclusione logica almeno per l'Etiopia, da sempre sovrastata da una dialettica centro-periferia. Nel bagaglio delle opposizioni era implicita la ricerca di una forma di autonomia nazionale o regionale contro la pretesa del gruppo amhara dominante di fare della propria cultura la cultura dello Stato. Per gli eritrei e il fronte anti-Derg, che si basava su un partito regionalistico come il Tigrai People's Liberation Front (Tplf), allargatosi nell'imminenza della vittoria per dar vita al più composito Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (Eprdf), questa connotazione era dichiarata. Dalla metà degli anni '60, "praticamente tutte le organizzazioni politiche si sono costruite come tentativi di soluzione al problema delle nazionalità" (Marchal, 1992-93: 55). In Somalia, pur senza formalmente attentare alla sovranità dello Stato (nei nomi di tutte le formazioni anti-Siyad ricorre il termine somalo o Somalia), i partiti militarizzati avevano soprattutto e anzitutto, come sarebbe emerso alla luce del sole dopo la fine del regime, un radicamento clanico o localistico. Nell'un caso e nell'altro, per regimi che si erano abituati a vivere con la guerra, fu determinante l'approdo della lotta armata alla capitale, il luogo in cui si incontrano tutte le linee della politica, dell'economia e della comunicazione.

Per la prima volta nella storia dell'Etiopia del dopoguerra non era l'Eritrea la questione principale, perché sull'Eritrea la decisione era già presa. Anche le potenze avevano cambiato idea e politica: l'unità dello Stato etiopico aveva cessato di essere un tabù. La Pax Americana abrogava definitivamente l'eredità di Menelik e Haile Selassie (Stefanos, 1991: 40). Nell'Etiopia stessa - una novità assoluta dall'Ottocento in poi - veniva sperimentata una nuova dottrina per l'assetto delle relazioni fra lo Stato e le province che muove dal basso all'alto, dalla periferia al centro, in vista di una integrazione territoriale o funzionale che non è né federalismo né disgregazione (Assefa Mehretu, 1992). Per il Tplf-Eprdf la "liberazione nazionale" doveva consistere nel dividere l'Etiopia in regioni etniche e nel controllarla attraverso organizzazioni etniche sorelle (la sola regione in cui non è stata istituita un'organizzazione democratico-popolare è proprio l'Ogaden). Fin dai primi passi del regime di Meles Zenawi, a parte l'approvazione della separazione dell'Eritrea, prese corpo così una specie di "democrazia etnicistica" - per sfruttare il dinamismo locale ai fini della partecipazione, del decentramento e della sicurezza alimentare - che è oggetto di valutazioni molto discordanti sul terreno e nella letteratura. Un Vaso di

Pandora pieno di incognite che rischia di smembrare il più antico Stato africano o una soluzione modello per il revivalismo di nazionalismi e particolarismi che attraversa l'Africa? Un segno di lungimiranza o il ripiego opportunistico di un governo che prendendo le mosse da un'esperienza regionalista, ed avendo dovuto affrettatamente rinnegare la propria impostazione ideologica, non ha ancora elaborato una strategia a dimensione nazionale? Stando ai programmi, pare pienamente realizzata la fattispecie detta della "liberazione dell'etnicità" (Doornbos, 1991). "La distribuzione del potere a realtà sociali dotate di identità stabile e di un grado di coesione interna può riuscire a gettare le basi per la solidarietà politica, cosa che né il nazionalismo statale né l'appello alla coscienza di classe erano riusciti a fare" (Markakis, 1992: 20). Il governo tratta con sospetto o peggio chiunque punti a preservare l'unità dell'Etiopia: il Consiglio dei rappresentanti formato nel 1991 comprende i "rappresentanti delle nazionalità più sconosciute" ma "esclude qualsiasi gruppo che abbia la pretesa di parlare per l'Etiopia nel suo insieme" (Clapham, 1992: 60). Una stranezza non innocua, perché il tentativo di identificare le frontiere territoriali con i fattori etnici o linguistici ostacolando gli scambi e la mobilità, in un paese nel quale le risorse naturali sono divise in modo diseguale, può finire in un disastro (Kendie, 1992: 165).

In Somalia, l'esito imprevisto della caduta del regime di Siyad Barre, sognata e preparata come una liberazione dalla tirannia, fu una rottura nella continuità dello Stato con la disgregazione delle istituzioni e della capacità di governo a tutti i livelli. La Somalia passò quasi senza soluzione di continuità dalla guerra contro Siyad alla guerra civile senza Siyad. Individuato come l'espressione esclusiva di un'etnia, i darod, il regime fu sostituito da una malferma alleanza fra gli ex-movimenti ribelli. Ciascuno di essi, in mancanza di un programma politico, si trasformò in un'entità dotata di autogoverno identificandosi con un clan o addirittura un sottoclan. Il rapporto di rappresentanza si sostentava anzitutto con il possesso delle armi. La nomina alla presidenza della Repubblica di Ali Mahdi, non concordata con le forze della guerriglia, si rivelò un passo falso per la pacificazione: alienò in modo pressoché definitivo Aidid, che pure apparteneva al suo stesso partito, l'United Somali Congress, da tutte le pratiche consociative e spinse il nord alla secessione.
Il Somali National Movement diede voce alla vocazione separatista degli issaq ed il territorio dell'ex-protettorato britannico autoproclamò nel maggio 1991 l'indipendenza come Stato a sé (Prunier, 1990-91). Il Somaliland ritrovava la sua funzione di nicchia nel sistema di collegamento e trasporto fra il Corno e il mondo arabo.

Scadendo in uno scontro fra bande armate che agivano negli interstizi del sistema tradizionale, la lotta poteva essere scambiata per un'esplosione di

"primitivismo". Mancava un'ideologia portante ed era impossibile decifrare il tutto in chiave di politica o blocchi sociali, eppure non si può sottostimare "la capacità d'invenzione politica di cui dà prova questa società segmentaria riattualizzando meccanismi di decisione collettiva, di rappresentanza e di negoziato che la modernità postcoloniale aveva condannato troppo in fretta" (Compagnon, 1993: 18). In realtà, le fazioni lottavano per delle poste - il controllo della capitale, le forniture di armi, il riconoscimento internazionale e l'assegnazione degli aiuti - che riguardavano il potere inteso in senso moderno, mentre il diritto di gestirsi o di autogestirsi a livello di lignaggio o sottolignaggio non era in discussione e al limite poteva essere soddisfatto in presenza di qualsiasi potere a Mogadiscio, come era avvenuto tanto con la Lega dei giovani somali quanto con il governo militare fino alla sua degenerazione nel totalitarismo più arbitrario e invadente. Non è il clanismo ad aver distrutto lo Stato somalo, bensì la manipolazione del clanismo da parte del potere per accedere a risorse che non gli appartenevano (Abdi Ismail Samatar, 1992). In fondo, la vera involuzione del regime di Siyad rispetto alle aspettative degli anni '70 fu appunto la metamorfosi da "Stato classe" in "Stato clan", dando via libera all'invadente strapotere di un clan e bloccando inopinatamentre lo sviluppo di una piccola borghesia che si facesse carico del processo di modernizzazione (Hussein M. Adam, 1992: 18, 25).

Le dinamiche messe in moto dalla fine delle dittature a Mogadiscio e Addis Abeba, sullo sfondo del superamento della confrontazione fra Est e Ovest, hanno travalicato il semplice contesto delle singole nazioni. Il venir meno o lo snaturamento, per ragioni di fatto e di opzioni ideologiche, dei due progetti statuali antitetici di cui erano state depositarie Etiopia e Somalia, con la nuova tornata di indipendenze e la rilegittimazione delle formazioni statali di origine coloniale come per una ripresa a distanza della decolonizzazione, ha modificato nel profondo il quadro generale. Anche sul piano dei rapporti di forza, gli equilibri sono mutati a tal punto che l'Eritrea, grande vincitore dell'ultimo atto della crisi, si staglia come la principale potenza militare della regione.

Finché hanno perseguito la loro rispettiva vocazione, la tensione fra Etiopia e Somalia da interstatuale e bilaterale tendeva inevitabilmente a convertirsi in un motivo da cui dipendeva la sopravvivenza del governo e forse dello Stato. L'Etiopia di Haile Selassie - e il Derg dopo la rivoluzione del 1974 senza apprezzabili differenze - temeva di dischiudere brecce irreparabili nell'integrità dello Stato (absburgico l'ha dfinito qualcuno) se fosse stato concesso davvero, non solo nei testi, come pure si dichiarò nel clima di libertà teorica seguito all'abbattimento della monarchia, il diritto di autodecisione alle varie componenti nazionali o territoriali fino alle estreme conseguenze della secessione. Il regime rivoluzionario poteva solo

confondere i termini della questione insistendo sulla classe al posto della nazione in modo da svalutare i fenomeni autonomisti o indipendentisti retrocedendoli a espressioni di una lotta ferma a uno stadio ormai sorpassato. In Somalia, il gruppo dirigente si sentiva impegnato a non trascurare nessuna porzione della nazione somala, ovunque fosse, dal Mar Rosso al Giuba, perché, in assenza di uno Stato somalo "totale", l'ethos individualistico della cultura somala avrebbe causato probabilmente una condizione di ingovernabilità. La precedenza attribuita ora agli attori locali smonta le razionalità globali che fungevano da supporto almeno asserito ai conflitti del passato.

Lo spezzettamento territoriale che sta erodendo ora l'identità acquisita dei due Stati, irreversibile a quanto sembra per quello che attiene al distacco dell'Eritrea ma in via di consolidamento anche relativamente al Somaliland, potrebbe avere un effetto involontario di pacificazione perché i due "modelli" ne sono usciti ridimensionati togliendo rilievo all'incombere sulle frontiere - o addirittura dentro la propria compagine statuale - della "minaccia" rappresentata dalla proposta concorrente. Qualcosa di simile, al di là della specifica vertenza sul Kashmir, è accaduto nel subcontinente indiano da quando la nascita del Bangladesh ha cambiato, moltiplicando le entità statali interessate, il significato del confronto, reciprocamente mortale se dualistico ed esclusivo, fra India e Pakistan. Nella concezione un po' temeraria per le nazionalità che manifesta il governo Meles, l'istanza di autodeterminazione dell'Ogaden prescinderebbe dai miti del pansomalismo e l'Etiopia potrebbe giudicare gli altri eventuali "irredentismi" (gli afar, gli oromo, ecc.) con criteri diversi dagli schemi convenzionali Etiopia-Somalia o impero-Stato nazionale. Da un'altra prospettiva, però, la secessione del Somaliland, che equivale alla formazione di un terzo Stato somalo dopo Somalia e Gibuti, potrebbe rivalutare, insieme al rischio di un definitivo dissolvimento della Somalia, le velleità egemoniche dell'Etiopia anche allo scopo di assicurarsi degli sbocchi al mare in sostituzione dei porti di Massaua e Assab, compresi ormai nella sovranità del nuovo Stato dell'Eritrea, non si sa sui tempi lunghi se fratello, cugino o avversario.

L'idea di nazionalismo di cui si fa interprete il movimento eritreo è diversa non solo, come logico, da quella dell'Etiopia o della Grande Etiopia, ma anche da quella della Somalia, che come il Fle e il Fple ha posto alla base del suo nazionalismo l'esperienza coloniale o postcoloniale ma nutrendosi più di cultura che di politica. L'inesistenza di uno Stato somalo prima del colonialismo ha in qualche modo tarpato il nazionalismo somalo (la nazione è un'aspirazione della mente non un ricordo del passato), mentre gli eritrei, imitati in ciò dal Somaliland, non si sono fatti scrupolo di assumere direttamente e esplicitamente la formazione coloniale come pegno della loro statualità al di là della maggiore o minore omogeneità linguistica o religiosa. La

mobilitazione degli eritrei anti-unionisti si è nutrita sempre di "paura" laddove gli unionisti si affidavano alla "speranza". La disgregazione della Somalia dopo il 1991 è una conferma della sopravvivenza del revivalismo in senso negativo, anti, difensivo.

Per le élites piccolo-borghesi o burocratiche, indifferentemente civili e militari, che pensano soprattutto a soddisfare i propri interessi diretti rinunciando a disegni di maggiore portata e al limite di maggiore soddisfazione, la "separazione", come indipendenza o come parcellizzazione all'interno di una entità statale di cui a parole non si nega l'unità, è l'alternativa più ovvia alla conquista del potere al centro. In tutta la loro breve storia postcoloniale i paesi africani e in genere i Pvs non hanno avuto il tempo di rafforzarsi perché la scorciatoia dell'assolutismo (che esiste di fatto ma non di diritto) si è scontrata prima con la retorica della liberazione e poi con il clima prevalente a livello internazionale (Mesfin Araya, 1990) e la loro vulnerabilità alle forze centripete è massima.

L'esplosione dei particolarismi e la destabilizzazione degli Stati che ne è seguita non trovano più i meccanismi di dissuasione e controllo in vigore con la guerra fredda. Le istituzioni internazionali come l'Onu o regionali come l'Oua, tutte fondate sul consenso degli Stati come somme di altrettante sovranità, sono impotenti di fronte a "conflitti che siano espressione di processi di autodeterminazione nazionale all'interno di Stati postcoloniali o che abbiano a che vedere con la definizione degli assetti centrali di questi stessi Stati" (Ercolessi-Fanciullacci, 1993: 24). La competizione a livello internazionale, d'altra parte, nonostante la falsa unità del nuovo ordine mondiale, non è affatto diminuita d'intensità. Il conflitto Nord-Sud si estende a tutto il mondo e l'intervento Usa-Onu in Somalia rivela che la valenza strategica del Corno come anello di congiunzione fra Medio Oriente e Africa malgrado tutto è intatta.

Nell'era della globalizzazione, i micronazionalismi, anche nell'Europa orientale o nei Balcani, sono stati certamente assistiti nella loro gestazione e affermazione dalla preesistenza di un quadro di riferimento, fosse la Cee o la Germania, in grado di fornire i necessari collegamenti dopo lo smembramento di entità multinazionali o imperiali come la Jugoslavia e l'Urss. La periferia non può fare eccezione a questo schema. Ma il Corno non ha a disposizione nessun'ancora di controassicurazione paragonabile a quelle all'opera in Europa. C'è solamente l'eterno conflitto del Medio Oriente (Amare Tekle, 1989), in cui però Somalia, Etiopia e loro derivati non possono avere che una parte passiva. Esemplare in proposito è la trasformazione dell'Eritrea, che dopo l'indipendenza ha accuratamente lasciato in ombra la sua dimensione arabistica, che a questo punto può diventare un fattore di divisione o di rigetto, ricorrendo francamente all'aiuto di Israele (su un piano che incrocia i grandi assi della politica mondiale, Est-

Ovest e Nord-Sud, il Fple condivide con il Tplf il singolare destino di aver cominciato la propria esperienza come movimento rivoluzionario e di averla conclusa, più o meno consapevolmente, partecipando al moto anticomunista e antirivoluzionario su scala mondiale del periodo compreso fra il 1989 e il 1991). Il disastro somalo, nel combinato disposto di una crisi che sembrava meno inestricabile e di un mondo politico locale più malleabile, è servito a lanciare il principio non più solo dell'ingerenza ma dell'intervento armato a fini "umanitari", che, fra gli altri, presenta il pericolo di una intensificazione artifiosa del numero delle vittime nella speranza di smuovere l'opinione pubblica internazionale (Nicolas, 1992-93: 153). Con l'operazione Restore Hope, in effetti, per una volta è stata la superpotenza (l'America) a prendere direttamente l'iniziativa trattando la regione, senonché non c'era quasi più un governo per ricavarne gli utili che nelle varie riprese avevano inseguito Siyad, il negus o il Derg.

Da questa sindrome si distacca il Sudan, che con la pratica attiva dell'islamismo apre oggettivamente la strada all'influenza dell'Iran, mette alla prova l'ortodossia dell'Arabia Saudita e mina dall'interno l'influenza degli Stati arabi moderati cominciando dall'Egitto. Il casus belli autentico o fittizio potrebbe essere rappresentato proprio da un inasprimento delle relazioni fra il Sudan e l'Egitto, che molti a Khartoum giudicano poco più di un'antica potenza coloniale. Hassan at-Turabi, leader del Fronte nazionale islamico sudanese e consigliere occulto del regime militare, ha fondato nel 1991 una organizzazione popolare internazionale che raggruppa i movimenti islamici radicali e si pone a concorrente dell'Organizzazione della Conferenza islamica finanziata e ispirata dai sauditi. La geometria delle alleanze regionali del Sudan (che soleva aiutare i movimenti ribelli contro l'Etiopia per ripagare l'aiuto etiopico ai sudisti in armi e che ha attivamente sostenuto i tigrini nella loro offensiva finale da Gondar ad Addis Abeba) è cambiata dopo la caduta di Menghistu e l'indipendenza dell'Eritrea. I fronti politico-militari al potere ad Addis Abeba e Asmara danno l'impressione di voler saldare un debito contratto con lo Stato sudanese, non necessariamente con il governo di Omar el-Beshir, e si preoccupano di stabilizzare una frontiera, della cui permeabilità hanno approfittato durante la lotta di opposizione ma dietro cui si profila ora un contagio - il fondamentalismo islamico - da esorcizzare. I capi della guerriglia del Sudan meridionale debbono fuggire Addis Abeba per il Kenya. Condizionate fin troppo a lungo dagli imperativi della guerra e dalla necessità di difendersi attaccando con la forza e l'intimidazione per mezzo dei movimenti ribelli, in una spirale di ricatti ininterrotti, le relazioni fra Etiopia e Sudan possono finalmente sfruttare i legami storici e geopolitici (Lemmu Baissa, 1990-1991). Per un altro verso, però, l'esempio di scomposizione dello Stato unitario che è venuto dall'Etiopia e dalla Somalia potrebbe incoraggiare

il Sudan a dar vita a una formula federale o addirittura a uno Stato nero indipendente: il governo integralista a Khartoum punta principalmente alla "teocrazia islamica" e potrebbe realizzarla anche a costo di amputare lo Stato delle province del sud, impervie alla cultura araba e alla legge coranica, con il loro carico di non-musulmani e la loro ribellione permanente (Duteil, 1992).

Una innovazione, rispetto alla prassi del Corno e di tutta l'Africa, è rappresentata dalla sanzione all'indipendenza dell'Eritrea venuta dall'Oua. Il feticcio dell'intangibilità degli Stati si è svuotato precisamente trent'anni dopo la costituzione dell'assise panafricana, che della strenua difesa dello status quo territoriale doveva fare il suo cavallo di battaglia. Le Nazioni Unite e le grandi potenze occidentali, più Israele, con qualche riserva della sola Francia in funzione della sicurezza di Gibuti, avevano rotto il ghiaccio ribaltando una politica che fino a pochi anni prima era stata applicata rigidamente (anche in Europa). Per convinzione o per necessità, ai governi africani non è restato che prenderne atto. La caduta di quest'altra barriera introduce nel Corno una variabile in più nel senso della disgregazione, a meno di non immaginare che, assorbite le asprezze di quest'ultima fase del nation-building, lo stemperamento del concetto di sovranità contribuisca non solo a promuovere la cooperazione regionale (Doornbos-Cliffe-Abdel Ghaffar-Markakis, 1992), ma anche a realizzare soluzioni mediane atte a favorire ricomposizioni a un livello superiore.

Il precedente del Corno può fungere da incentivo per una più generale revisione delle frontiere in Africa? Un primo test è costituito dal Sud Africa, che porta a termine il processo di cambio, paragonabile in qualche modo a una decolonizzazione nelle condizioni che sono proprie di questa specialissima formazione statale, con notevole ritardo sui tempi dell'indipendenza dell'Africa. Per come ha impostato la sua lotta il movimento antirazzista, e pensando a come viene risolto in Bosnia o in Palestina il problema della compresenza di gruppi nazionali diversi, il Sud Africa va contro corrente. Nessuna traccia intanto del "distacco" (dalla metropoli, dal mondo coloniale) che è insito nell'accezione di decolonizzazione: l'obiettivo degli africani è l'integrazione e sono i bianchi se mai ad aver immaginato la loro storia in termini di separazione (l'apartheid e prima ancora la psicosi del laager, che riaffiora nella pretesa di assegnare agli ultras un Volkstaat come ridotta del loro particolarismo e della loro ipersensibilità razziale).

In tutti gli anni dell'apartheid il governo sudafricano ha fatto ricorso alla sistematica manipolazione dell'etnicità per "separare" i bianchi dai neri con tutti gli artifici delle legislazione razzista e i neri fra di loro attraverso la frammentazione delle riserve e i Bantustan (con un'organizzazione di potere, in larga misura di origine tribale, che lo Stato democratico in teoria dovrebbe riassorbire). In altre situazioni, si è parlato di "invenzione della

tradizione", tramite la ripetizione di certi valori e di certe norme che implica una continuità con il passator (Hobsbawm-Ranger, 1984: 1). Per i ricordi dell'apartheid in Sud Africa la sanzione è ancora più pesante e l'etnicità suona inevitabilmente come anatema. D'altra parte, l'etnicità è caratterizzata da un senso della storia e della propria origine e conforta il gruppo con un senso di coerenza e coesione. La resistenza opposta dal KwaZulu (e con minori chances di successo dal Bophutatswana) può anche essere ritenuta strumentale, contro la prospettiva di unità e radicalizzazione dell'African National Congress (non per niente l'Inkatha, che aveva dato l'impressione di intendere l'etnicità come base per una politica nazionale, persegue ormai il consolidamento etnico a livello di regione come un fine in sé), ma è una prova di vitalità delle strutture tradizionali, del resto ampiamente integrate, a livello di individui o di funzioni, nelle istituzioni, nell'economia e nei modelli culturali del Sud Africa in quanto tale.

A differenza di ciò che è avvenuto negli anni '60 e '70, la politica globale degli anni '90 ha stabilito una infrastruttura di legittimità internazionale per gli Stati che premia l'indipendenza come un bene e che prescinde dai confini precostituiti (dal colonialismo o dalla decolonizzazione come dalla guerra freedda). In Africa, la presunzione dell'unità anticoloniale è stata smontata in più di un paese dalla cosiddetta "opzione Savimbi": o il potere al centro o la secessione. L'imposizione di un'identità nazionale forzata è destinata ad alimentare gli interessi conservatori che la politica di Buthelezi ha portato alla ribalta. Più che mai, d'altro canto, il Sud Africa dovrà tener conto delle necessità di contemperare la centralizzazione dello Stato e del potere (mitigata infatti da una Costituzione semifederale) con le grandi istanze di democrazia che salgono dal paese reale e calano dal mondo esterno.

La prima e seconda indipendenza dell'Africa ha sottovalutato la pluralità esistente nelle società africane, anche sul piano nazionale e subnazionale, e la crisi dello Stato postcoloniale ha suscitato un po' ovunque un ripensamento sulla legittimità di quel nazionalismo ritagliato passivamente sul ceppo della statualità coloniale. Smith ha messo in risalto come si siano sbagliati sia i liberali che i socialisti nel predire che una società razionale, urbana, industrializzata e dominata dai mezzi di comunicazione di massa avrebbe portato al tramonto dell'etnicità (1981). La dialettica tradizione-modernità, anche in relazione ai ceti sociali che interpretano i due termini, va considerata non in astratto ma alla luce della particolare esperienza storica e politica dell'Africa; dato per superato dal capitalismo, dalla modernizzazione e dall'adeguamento delle società al modello delle classi, l'etnicismo riappare con inattesa vigoria in tutte le fenomenologie della transizione. Nell'Africa australe, accanto agli Stati che si sono costituiti adattandosi alle peripezie della "spartizione", sono sempre esistiti

piccoli o comunque compatti Stati etnicistici (Lesotho, Swaziland, Botswana), e non è detto che lo Zululand non presenti gli stessi titoli. Proprio riguardo al Sud Africa, non è l'etnicità in sé che attacca Gerhard Maré, bensì "la politicizzazione e l'irrigidimento antagonistico di ogni identità culturale". Per altri aspetti il riferimento al KwaZulu o al Natal riproduce però la dipendenza da processi di legittimazione di origine coloniale, e più in generale l'Inkatha si fa forte di un "riconoscimento" dell'identità degli Zulu che lo abbassa in fondo a prodotto spurio dell'apartheid, tanto più che il partito di Buthelezi annovera fra i "nemici" anche quegli Zulu che rifiutano la sua versione di "etnicità politicizzata" (Maré, 1992: 60).

Il Sud Africa si trova più che mai, con le parole già citate di Anthony Smith, a dover scegliere fra i miti politici e i miti culturali ed a verificare le sue capacità di aggregazione, con in più le responsabilità che gli competono, perché, Sud e Nord nello stesso tempo, il Sud Africa è chiamato ad assolvere la funzione del "centro", in piccolo, per la regione australe e forse per tutto il continente.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° 1440

17 MAG. 1994

BIBLIOTECA

(6)

Between Leninism and Apartheid: Ethnic Nationalism in Ethiopia + South Africa

Marina Ottaway

The explosion of ethnic nationalism is emerging as the most dramatic consequence of the end of the cold war and as the greatest threat to regional security in the new international order. It has caused the break-up of the Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia. Many successor states are in turn threatened by the national aspirations of their own minorities or the irredentist ambitions of their neighbors. War has been the unhappy result in several countries already.

Ethnic nationalism is becoming an increasingly important issue in Africa as well, although the phenomenon has received less attention. Of course, ethnicity has always been a very important factor in African politics. However, it has not been considered a legitimate one. "Tribalism" has been looked down upon as a disease to be cured, or at least as a particularly awkward stage in a new country's growth process to be overcome as soon as possible. Aspirations to statehood or territorial claims based on national identity have been rejected by the Organization of African Unity and the overwhelming majority of African countries. Respect for colonial borders was the fundamental principle of interafrican relations. The right to self-determination, in the African context, meant decolonization but not the right of different national or ethnic groups to have a country of their own. The only legitimate nationalism in Africa was that embracing the entire population of a country, and seeking to coax the diverse population into becoming a nation. The state was expected to build a nation, but nations were not recognized the right to create a state.

These ideas are beginning to be challenged, most openly in the Horn, but in South Africa as well. In Ethiopia, ethnic identification has become both the foundation on which the regime is building a new political and even economic system and the principle on which most opposition groups base their claims. In South Africa, ethnic nationalism is emerging as a political force at the very time the ethnically based apartheid system imposed by the white minority is being dismantled. In both countries, it is not simply a question of covert ethnic politics as it has always existed: on the contrary, there is a push to gain recognition for ethnic nationalism as a legitimate political force. There are signs of similar trends emerging elsewhere, most recently in the Congo.[1]

There have been a few previous attempts in Africa to force recognition of the legitimacy of ethnic nationalism, particularly with the Biafra crisis and the long-standing problem of Somali irredentism. During the 1970s and 1980s, many organizations in Ethiopia also argued for the right of ethnically defined nations to self-determination. But these ideas were contained, with the principle prevailing that a nation should not be what ethnicity dictated, but should be built on the basis of what the vagaries of colonial conquest had bequeathed.

Rejection of ethnic nationalism is much more difficult today, because it has become a worldwide phenomenon, accepted as inevitable by the international community. Today, leaders of African ethnic movements can, and do, point to the Soviet successor states and in effect say "we have the same rights." And they can, and do, point out that the international community has concluded in many cases, most clearly in Bosnia, that people belonging to

different ethnic groups cannot coexist within the same country. It is going to be much more difficult to dismiss ethnic nationalism as the peculiar African disease of tribalism in the future.

This paper will discuss the growth of ethnic nationalism in Ethiopia and South Africa, before turning to the security implications of the phenomenon. It has already become a major problem in the Horn, not only in Ethiopia but also in the Sudan. In southern Africa, ethnic nationalism is for the time being only an domestic South African problem. In both areas, however, it injects new and rather unpredictable factors in already delicate situations.

Ethiopia

Ethnic nationalism in Ethiopia predates the end of the cold war. The Ethiopian empire was always subject to the pull and tug of centrifugal forces, and indeed its borders changed repeatedly as a result. Calling these centrifugal forces nationalism, however, is to project modern concepts to periods when they did not apply. The national question in its modern form was first raised explicitly by the student movement, and in particular by the Tigrean students in their debates during the late 1960s.[2] Since the student movement was heavily influenced by Marxism-Leninism, that ideology provided the parameters, and indeed the very vocabulary, for discussing "the problem of the nationalities." But there was much initial resistance within the student movement to the Leninist idea that nationalities had the right to self-determination, even to the point of secession. A greater-Ethiopian nationalism prevailed for years, and it was not until the early 1970s that the balance swung from Ethiopian to ethnic nationalism among the students.

Eritrean nationalism, which predated these debates, was a different issue altogether. Like the independence leaders of the rest of Africa, the Eritrean insurgents defined their country not in ethnic terms--the Eritrean population is highly heterogeneous--but in colonial terms. It was the principle of respect for the colonial borders, embedded in the OAU charter, not ethnic identity, that required that Eritrea be an independent country, rather than being annexed to Ethiopia. Indeed, when overtly nationalist movements started forming in Ethiopia in the mid-1970s, the Eritreans always sought to distance themselves, making it clear that their claims were altogether different from those of other groups.

The deposition of Haile Selassie by a radical military regime, known as the Derg, suddenly enhanced the importance of the problem of the nationalities. First, it triggered the centrifugal forces that always accompanied transitions in highly diverse, loosely administered empires held together by personal allegiance of local notables to the emperor. Although Haile Selassie had initiated the transformation of Ethiopia from a feudal empire to a modern bureaucratic state, the change was still very imperfect, the emperor's personal political skills were still more important in keeping the empire together than the weak structures of a fledgling bureaucratic apparatus. Secondly, the revolution catapulted into

leadership positions the former student activists, who had started the debate on the national question. They emerged as the major force in all opposition movements and to some extent on the side of the government. This meant that the difficult problem of keeping a large and diverse country together was not tackled by forging alliances and devising ad hoc solutions as the emperor had done, but by seeking to apply Marxist-Leninist principles. This meant that in theory government and opposition accepted the principle of nationalities to self-determination. But the opposition wanted to carry the principle to the point of secession while the government, in the best Soviet tradition, was determined to maintain centralized control, preventing not only secession, but also real autonomy.

The convergence of historical, feudal centrifugal forces and modern day ethnic nationalism framed in Leninist terminology was most evident in the case of Tigrean nationalism. Historically a core area of the empire, Tigrai had seen itself demoted to marginality at the turn of the century. Not only did the imperial throne pass from the Tigrean to an Amhara dynasty, but the new emperor embarked on a process of conquest that greatly expanded the borders to the south, leaving Tigrai somewhat isolated as a mountainous, economically marginal area particularly prone to drought and famine.

An attempt after 1974 to mobilize a Tigrean nationalism based on historical rivalry for the throne faltered--there was not much support for monarchies by this time.[3] But a modern movement based on ethnic nationalism was very successful. The Tigrean People's Liberation Front (TPLF) was one of the many ethnic liberation movements that came into existence after the military seized power. After the two major opposition groups accepting the integrity of Ethiopia, the Ethiopian People's Revolutionary Party (EPRP), and the All-Ethiopian Socialist Movement (MEISON), were destroyed by the military regime during the Red Terror campaign of 1977-78, the ethnic liberation movements became virtually the only opposition. Indeed, the remnants of the EPRP the Derg had failed to destroy were eliminated by the TPLF when they tried to regroup and reorganize in the mountains of Tigrai.[4]

The Derg's initial response to all opposition was to try to crush it. But while this policy worked vis-a-vis urban based parties such as the EPRP and MEISON, it failed when applied to nationalist organizations in Eritrea and in the rest of the country, which operated mostly in rural areas and also could attract broader support than the highly intellectual and doctrinaire leftist parties. Unable to crush ethnic nationalism, the Derg eventually tried to develop a political strategy to defuse it, while continuing to wage war on the ethnic parties themselves.

The strategy consisted in the formal devolution of limited autonomy to new regions, roughly drawn along ethnic lines, while a single party de facto maintained all power at the center. The Derg first set up an Institute for the Study of Nationalities in 1983, charging it with the task of preparing an ethnic map of Ethiopia on which new regions could be based. The new regions, however, were

not organized until after the Workers' Party of Ethiopia (WPE) was launched in 1984 and a new constitution adopted in 1987. Only after the centralizing institutions were in place did the Derg redesign the map of Ethiopia, dividing the country into twenty-four supposedly ethnic-based administrative and five autonomous regions. Each unit was supposed to have an elected assembly and executive, with broad powers over local affairs, including culture and education.[5] The Soviet imprint on the new scheme was quite obvious.

Not surprisingly, the nationalist movements did not accept the new system as a genuine reform meeting their demands. By 1987, it was probably too late in any case for any reform to succeed. The Mengistu regime's policies had antagonized all segments of the population. Pressure to farm collectively, forced villagization, curbs on the sale of agricultural produce to private traders and low prices paid by state agencies had hurt the peasants. The urban population had seen its children killed in large numbers during the Red Terror. The economy was devastated by bad policy, war, and recurring drought. Administrative reorganization was simply not enough to restore the credibility of the regime.

Furthermore, the nationalist movements had become strong. The TPLF in particular was well-organized and well armed. It was not only fiercely nationalist, but also doctrinally Marxist-Leninist. In theory a broad front, it was in reality controlled by the Marxist-Leninist League of Tigrai, which espoused the particularly doctrinaire, uncompromising brand of communism that in the late 1980s had come to be dubbed as pro-Albanian. Enjoying the support of the Eritrean People's Liberation Front (EPLF) and functioning in a small region with a rather homogenous population, the TPLF had turned somewhat unexpectedly into the most powerful of the nationalist movements. The Oromo Liberation Front, which could have been expected to acquire great importance because of the size of the Oromo population, was struggling against its own internal divisions and finding it very difficult to forge a common identity and political allegiance among the diverse, far-flung Oromo groups.

Success brought its own problems for the TPLF. The organization was not fighting for independence, but for an autonomous status for Tigrai--and by implication for all other provinces--within Ethiopia. In order to achieve its goal, it had to bring down the Mengistu regime and this required extending the fighting beyond the borders of Tigrai. As a Tigrean nationalist movement, however, the TPLF could not fight in other provinces without incurring the wrath of other nationalist movements. The problem of the nationalities, in other words, confronted the TPLF when it was still in the opposition.

The solution it devised was that of setting up satellite ethnic organizations. The first of these was the Ethiopian People's Democratic Movement (EPDM), organized to fight in Amhara areas. By the time the Mengistu regime was defeated in 1991 there were many similar organizations. They all operated under the umbrella of the Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), which was firmly controlled by the TPLF. The strategy that the TPLF would

adopt after defeating Mengistu was thus devised in this period: to create a constellation of ethnic movements, supposedly autonomous in their respective ethnic area, but in reality under TPLF control through the EPRDF.

The ethnic organizations set up by the TPLF competed with pre-existing ethnic liberation movements and created resentment. Relations between the TPLF and the OLF were particularly difficult. Although sharing the common goal of defeating Mengistu, these groups did not trust each other, with the OLF suspecting the TPLF of wanting to dominate the country and the TPLF leery of the OLF's separatist tendencies.

In May 1991 a victorious TPLF entered Addis Ababa, an ethnic nationalist movement facing the problem of governing a country dominated by conflicting nationalism and ravaged by war. It approached the problem not by trying to repress nationalism, but by making it into the corner stone of the new system. A national conference held in Addis Ababa in July 1991 led to the formation of a government of national reconciliation dominated by the EPRDF. The conference set up an 87-member Council of Representatives to run the country during a two year transition period, during which a constitution would be drafted and elections held. While the Council was dominated by the EPRDF, it also gave representation to the OLF and to a large number of other small, ethnic-based parties. The cabinet duplicated this pattern, being controlled by the EPRDF although other parties were also represented.

In the following months, the transitional government started laying the groundwork for a system completely based on ethnicity. It reorganized the country into a new set of regions, again following ethnic lines. (Eritrea, de facto independent under the control of the EPLF after the fall of the Mengistu regime, was not included in this reorganization and will not be discussed here). In June 1992, elections for local and regional councils were held, sealing the new ethnic reorganization of the country. The competing parties were all ethnically based, and many were very small, tailored to the ethnic population of individual districts. Both EPRDF-aligned and independent parties were organized along the same narrow ethnic lines. To the EPRDF, all independent parties were considered opposition, although many were represented in the government coalition, because they competed against the ethnic organizations in the EPRDF. As a result, in the weeks preceding the elections, these independent parties saw a large number--probably most--of their offices closed, and their candidates almost universally barred from registering. The OLF and several other parties withdrew from the elections at the last minute, but the vote nevertheless took place. All new local and regional councils were thus controlled by the EPRDF. So was the central government, particularly after the OLF and several other independent parties withdrew from the coalition. The period of national reconciliation was over.

In early 1994, Ethiopia remained without a constitution and the outline of the political system at the center remained uncertain. There was no doubt, however, that the new system would

build upon the ethnic regions that were already in place. Contrary to the Mengistu regime, the TPLF tried to combat the disintegrating effect of ethnic nationalism not by attempting to suppress it, but by making it into the fundamental principle on which the political system was based. It was not simply that ethnic parties were allowed to organize: de facto, only ethnic parties were allowed to do so. It was not that the language rights of different populations received recognition: the government tried to enforce the use of regional languages to keep groups apart and to prevent the development of a broad-based opposition--publishers of independent magazines, mostly published in Addis Ababa and in Amharic, were told at one point that they could not distribute their publications in regions where Amharic was not the mother language, because that would violate the language rights of other nationalities.
Ethiopia was well on its way to becoming the first African country not ruled by whites where ethnicity was the cornerstone of the political and social system.

South Africa

Ethnicity, everyone knows, was the cornerstone of the apartheid system in South Africa. Despite the white government's efforts, ethnic nationalism did not become a political force until the waning days of apartheid.

Under the apartheid system, a rigid population registration system classified every individual in a particular ethnic slot. The political and administrative system was also based on the distinction among ethnic groups. Apartheid was thus more than a system of racial discrimination, giving whites power and privilege and keeping the rest of the population in a subordinate position. The National Party leaders concluded already in the 1950s that in the new climate of decolonization a system based on simple racial discrimination would not last. So they built a complex edifice purportedly allowing for the separate development of every population group, hoping in vain that in such way they could disguise racial discrimination enough to make it acceptable to the black population. Not only whites and non-whites were kept separate, but the non-white population was classified in many groups: Coloured, Asians and ten different African ethnic groups were entitled to their separate development, the government claimed. The architects of apartheid hoped that by building a system on ethnicity, rather than purely race, they could transform a situation in which blacks were in the majority into one in which no groups had a numerical edge: South Africa, they argued, was a country of minorities entitled to self-determination. This would eventually turn the country into a constellation of independent states.

Crucial to the success of the maneuver was the development of ethnic nationalism among the various black groups. Separate homelands were organized for each, with own language education, cultural institutions, and eventually independence. But blacks refused to identify with the homelands into which they were being forced and resisted the forced ethnicization of South African

politics, an obvious ploy to perpetuate white power. Although the government managed to build up ethnic elites willing to accept independence in four of the homelands, the project ground to a halt when Chief Mangosuthu Buthelezi, the Chief Minister of KwaZulu, refused to accept independence for the homeland. Since the Zulus, under the South African classification system, were one of the two largest population groups in the country, the failure to create an independent KwaZulu dealt a heavy blow to the National Party's plan.

It is thus particularly ironic that Buthelezi, who had helped defeat the apartheid maneuver by refusing the white-encouraged ethnic nationalism that was supposed to lead to the independence of KwaZulu, became the major proponent of such nationalism in the final phase of the transition from apartheid.

With the unbanning of the ANC and other liberation movements and the release of Nelson Mandela in early 1990, much political activity in South Africa shifted from defeating the regime to jockeying for position in the future system. With the ANC the largest, most popular movement, supported by the vast network of township organizations that had formed during the 1980s, ANC overshadowed all other black movements. The prospect of an overwhelming ANC victory, once the formal transition took place and elections were held, frightened most whites, the other black organizations and the leadership of the homelands, which would lose its power and privileges if the homelands were reincorporated into South Africa.

Resistance to the ascendancy of the ANC took many forms. The government attempted to push through a series of constitutional proposals all aiming at preventing majority rule--thus checking the power of the ANC. There are also strong indications, although no definitive proof, that it tried to promote anti-ANC organizations and leaders with a strong nationalist orientation, such as Inkatha or the leadership of Ciskei. But it is also clear that after 1990 ethnic nationalism did not need government promotion in order to thrive. It flourished because it was no longer simply a tool of the white minority, but that of a variety of mobilized interest groups seeking to carve out a role for themselves in the new South Africa. And it thrived more easily because the international community was more receptive to nationalist claims.

Pivotal to the new nationalism in South Africa were KwaZulu Chief Minister Mangosuthu Buthelezi and his party, Inkatha. The most ambitious, and the best known of non-ANC black leaders, Buthelezi was determined not be overshadowed by Mandela when the latter was released, and also not to allow Inkatha to fade into obscurity in the face of a triumphant ANC. Given Mandela's heroic, almost mythical, image, the popularity of the ANC, and his own ambiguous reputation--he had foiled the National Party's apartheid project by refusing independence for KwaZulu, but he had also built his political career within the framework of the apartheid system--Buthelezi did not have an easy task, and indeed, he hesitated for over a year before deciding to play the nationalist card unambiguously.

Buthelezi's early efforts in 1990 aimed at gaining recognition as a political player at the same level as Nelson Mandela and State President F.W. de Klerk. The government was open to such an approach hoping for an alliance with Buthelezi against the ANC. Indeed, among the early ideas to be floated concerning the future political system was that of a troika presidency, with power shared among the three leaders--a transparent attempt to form an alliance between the National Party and Inkatha against the ANC. Mandela might have been amenable to recognize Buthelezi as a major player, but the ANC Natal leadership was not--the pro-ANC township organizations and labor unions had been fighting against Inkatha for many years, in a bloody struggle that had already left thousands dead by the time the ANC was unbanned. As for a power-sharing troika arrangement, nobody in the ANC would accept the idea, which blatantly favored the weaker organizations.

Despite the difficulty in obtaining recognition, Buthelezi persisted in trying to make Inkatha into a national player. Like all political organizations in the homelands, Inkatha YeNkululeku YeSizwe was originally a cultural movement--the government did not allow political parties in non-independent homelands. But in July 1990, the organization became Inkatha Freedom Party, and membership was open to all ethnic and racial groups. The new IFP did succeed in attracting some white members. It does not appear, however, that it made significant inroads among blacks other than Zulus or that it had the allegiance of most Zulus. Its strongholds remained rural KwaZulu and the industrial area around Johannesburg, which has a large concentration of Zulu migrant workers.

Unable to compete on a national base, Buthelezi changed tack, reverting unambiguously to Zulu nationalism. Apparently abandoning the hope of being a major player in a unitary South Africa, Buthelezi turned to an attempt to preserve KwaZulu as his own sphere of influence. Such nationalist stance also allowed him to form an alliance with other homeland leaders, and more importantly with conservative Afrikaners resisting the transition. By 1993 a formal organization, called first the Concerned South African Group (COSAG) and then the Freedom Alliance came into existence. It included Inkatha, the leadership of Ciskei and Bophuthatswana, two so-called independent homelands that resisted reincorporation into South Africa, and the Afrikaner Volkfront (AVF), a new right-wing party demanding a white homeland. It was a coalition of disparate groups, held together by their common rejection of majority rule and their demand for self-determination for their respective ethnic group, in the form of a federation or confederation of ethnic homelands. What made cooperation among these groups possible was that the common danger of a unitary South Africa under ANC rule was near, and the attainment of self-determination a distant one.

The nationalists failed to stop the negotiations, although they increased the level of violence and introduced a dangerous complications in the transition process. By January 1994, the government had even had some success in breaking up the alliance, with Ciskei, totally dependent on South African transfers for its budget, forced to agreeing to reincorporation and the holding of

elections on its territory. But ethnic nationalism had become, and would remain, part of the transition process.

In 1994, South Africa was still at the beginning of the transition to a new order. Three years of negotiations had resulted in agreement on an interim constitution, the formation of a Transitional Executive Council, and the holding of elections in April 1994, to be followed by a five-year period under an all-party government of national reconciliation. But the implementation of the plan would require further negotiations, as the details were vague and interpreted differently by different parties. Already, the ANC and the government disagreed about what exactly were the powers of the TEC. Negotiations would continue within the multi-party cabinet and the new parliament.

The most important issue still to be negotiated was whether South Africa would have a unitary, federal or confederal system. There remained fundamental disagreement on this issue, deftly swept under the rug in the interim constitution. This provided for a three tier system of government, where the second tier was a hybrid dubbed an SPR, an acronym that stood for state, province or region. At some point, the real identity of the SPRs would have to be defined. Around this issue, all nationalist groups were sure to rally after the elections, in parliament or out. They had lost the first round of the transition process, because they had been unable to stop elections. They would certainly come back for a second round, trying to make South Africa into a federation of ethnic homelands--as Ethiopia appeared to be doing.

Conclusions

Militant ethnic nationalism has become openly part of the political process in Ethiopia and South Africa and there is no reason to doubt that it is going to remain important. There are signs that the problem is beginning to spread to other parts of Africa, as it has throughout Eastern Europe and Central Asia. Africa is not immune to the wave of nationalism that has marked the post-cold war period.

Ethnic nationalism is a serious threat both to internal stability and regional security. Once nationalist movements are mobilized, denying the legitimacy of nationalism only leads to open conflict--Ethiopia under Mengistu provides a good illustration. But building a system based on ethnicity, as Ethiopia is doing now, or the members of the Freedom Alliance want to do in South Africa, does not provide answers either, because no country can be divided neatly into ethnic areas. If South Africa was ever divided into ethnic homelands, the groups now cooperating in the Freedom Alliance would be fighting with each other for territory. Repressed or acknowledged, ethnic nationalism threatens the stability of a country.

It is not a purely domestic problem, either. Ethnic groups straddle international borders everywhere, but particularly in African countries, which owe their borders to colonial partition. This is most evident in the Horn of Africa, where Eritrea, whose government denies the legitimacy of ethnic mobilization in favor of

a pan-Eritrean nationalism, is already confronted with ethnic--and religious--conflicts spilling across the borders from Ethiopia and the Sudan.

Dealing with ethnic nationalism is turning into one of the major challenges of the post-cold war period everywhere. There are many examples of failure and few of success, particularly outside the well-established industrial democracies. Ethiopia and South Africa are both ill-prepared to deal with the problem of ethnic nationalism in a fashion compatible with democratic development.

Ethiopia is still influenced by the Soviet model--the new government is continuing down the trail first blazed by the Mengistu regime. It is not a promising approach. It is true that the Soviet Union managed to keep nationalism in check with its system of ethnic republics and autonomous regions. But it only succeeded because the repressive party apparatus kept the edifice together. As soon as that repressive apparatus disappeared, the system crumbled.

The South African experience was even more perverse. The white government deliberately encouraged ethnic nationalism. Under the guise of respecting cultures and identities, it tried to divide the black population in order to control it better. It build an elaborate edifice of "general affairs" and "own affairs" institutions that was a poor excuse for segregating blacks into inferior schools, hospitals, and facilities of any kind.

In both countries, governments have manipulated ethnic identities and nationalism for their own purposes. Nevertheless, ethnic nationalism is not simply the result of the machinations of governments and politicians. There are real issues that all multi-ethnic countries have to face, concerning language and culture, or more broadly group identity. Neglected, these issues can cause ethnic tensions to escalate into open conflict.

The growth of ethnic nationalism in Africa is not a phenomenon to be welcomed. It is likely to open the long feared Pandora's box of African borders, producing much violence and slowing down or reversing the already halting process of democratization and further hurting already crippled economies. But nationalism does not need to lead to chaos. Most Western European countries have found, admittedly after a great deal of trial and error, a modus vivendi with their ethnic minorities. It is a delicate balance, always in need of readjustment, but it has maintains peace. In strife torn Eastern Europe, a great deal of work is taking place right now, on the part of large international organizations and small groups engaged in mediation on the ground, to devise overall principles and compromise solutions that will protect minorities against subjugation or forced assimilation, without splintering countries into South African-style Bantustans. The failures are obvious and well-known, as in the case of the former Yugoslavia, but modest steps have been taken in other cases.

But Africa is still not facing the issue. It is still caught between denial that ethnic nationalism is a force that cannot be either ignored or repressed, and extreme solutions, such as those favored by the Ethiopian government and the South African

opposition, that can only lead to more conflict. Caught between denial, Leninism, and apartheid, African countries appeared unprepared to confront the crisis of nationalism of the post-cold war period.

1. The New York Times, January 31, 1994.

2. See Kiflu Tadesse, The Generation (Trenton: The Red Sea Press, 1993), p.51ff.

3. See John Markakis, National and Class Conflict in the Horn of Africa (Cambridge: Cambridge University Press, 1987), pp.252-53.

4. Markakis, p.254 ff.

5. See Edmond Keller, Revolutionary Ethiopia: From Empire to People's Republic (Bloomington: Indiana University Press, 1988), p.242-43.

incomplete notes

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

17 MAG. 1994

BIBLIOTECA