L'Ifad in Etiopia

Utopismi e limiti nelle politiche per lo sviluppo

Sara Fusi – Matteo Marconi

Il bilancio dei programmi svolti nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo nel Terzo Mondo negli ultimi trent'anni non è brillante. Le strategie messe in essere dall'agenzia si sono sicuramente raffinate, senza giungere a una svolta in grado di rendere fruttuosa l'azione sul territorio. L'International Fund for Agricultural Development (Ifad) in Etiopia mostra tutti i limiti delle attuali politiche per lo sviluppo, che porta a fenomeni di rigetto delle comunità locali oppure all'assorbimento acritico dei nuovi modelli, con il risultato di provocare disgregazione sociale ed economica.

Trent'anni di politiche per lo sviluppo: dal sistema top-down al bottom-up

Il bilancio dei programmi svolti nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo nel Terzo Mondo negli ultimi trent'anni non è brillante[1]. La critica ha stigmatizzato la mancanza di risultati significativi nell'approccio top-down impiegato dalle Nazioni Unite come strategia di sviluppo tra anni Ottanta e Novanta, definita una pratica tecnocratica, propria delle agenzie specializzate, che impone un modello di crescita predeterminata dall'alto attraverso progetti dettagliati e con effetti omologanti sul territorio[2]. Il mancato coinvolgimento della popolazione locale nei programmi avrebbe oltretutto limitato l'efficacia delle iniziative di riduzione della povertà, con un ingente sperpero di risorse e energie.

1. Ratsimbaharison 2003; Murphy 2006; Holland – Ruedin 2012; Cullen – Coryn 2011.
2. Korten 1980.

Alla luce di questi insuccessi, dalla metà degli anni Novanta le Nazioni Unite hanno svolto una seria riflessione per colmare le lacune e hanno rinvenuto un'alternativa nel sistema bottom-up, che privilegia una strategia di azione che coinvolge le popolazioni locali nel processo decisionale e organizzativo delle iniziative. Come esempio di questa nuova strategia si prende in esame un progetto dell'Ifad in corso di finalizzazione e se ne valutano gli effetti, in termini di idoneità effettiva a stabilire un nuovo approccio. Le iniziative dell'agenzia si sono raffinate negli anni, senza tuttavia giungere a una svolta in grado di rendere fruttuosa l'azione sul territorio. Come si vedrà, il problema che si riscontra nei sistemi *bottom-up* e *top-down* è identico: in entrambi i casi la politica performativa e costruttivista delle agenzie internazionali ha la meglio e non permette alle comunità locali di interagire liberamente con gli strumenti a disposizione, ossia cercando una propria via allo sviluppo. Sulla scorta di un approccio al fenomeno comunitario semplificato e sostanzialmente discriminatorio, l'Ifad mostra in Etiopia tutti i limiti delle attuali politiche per lo sviluppo, che portano a fenomeni di rigetto da parte delle comunità locali oppure – episodio anche più pericoloso dal punto di vista securitario – all'assorbimento acritico dei nuovi modelli, con effetti di disgregazione sociale e economica.

COSA FA L'IFAD IN ETIOPIA?

Sin dal 1980 l'Ifad è stato impegnato in 17 progetti in Etiopia, investendo circa 400 milioni di dollari nello sviluppo del settore privato in ambito agricolo e industriale, di concerto con il governo federale che ha supportato tali progetti attraverso investimenti pubblici in infrastrutture, sanità pubblica e istruzione. Nonostante l'enorme potenziale del settore agricolo, che in Etiopia vede impegnato il 60% della popolazione, alla fine degli anni Novanta il bilancio degli interventi è stato tendenzialmente fallimentare, relegando il paese tra i più poveri dell'Africa Sub-Sahariana[3]. Diversi fattori contribuiscono all'endemica vulnerabilità rurale del paese, non da ultimo la persistente conflittualità inter-comunitaria e l'instabile equilibrio del regime di proprietà privata nelle aree rurali[4], ma per l'appunto anche la scarsa aderenza alla realtà locale dei finanziamenti avviati sotto l'egida delle Nazioni Unite, di cui l'Ifad è stato esecutore con l'approccio top-down.

3. Human Developent Index 2014.
4. La proprietà privata della terra non esiste; esiste un diritto di usufrutto da parte dei possidenti, senza possibilità di modificarne la destinazione economica, pena la perdita del diritto. Nelle aree rurali tale diritto può essere trasferito in successione o donazione a un membro della famiglia, a patto che questi non svolga una mansione differente dall'agricoltura e che lo stesso titolare non abbia altre fonti di rendita. In teoria la costituzione federale prevede per coloro che lo richiedono e che soddisfano le condizioni precedenti l'assegnazione di una porzione di terra. Nel caso della regione di Amara la redistribuzione delle terre è vietata per evitare che l'incertezza del diritto spinga gli agricoltori a lasciare in stato d'incuria la terra assegnata o che venga dato in locazione il diritto di usufrutto (nelle aree sottoposte a massiccia desertificazione è frequente che tramite i consorzi di agricoltori un lotto imponente sia subaffittato ad agenti terzi, Stati o aziende estere). Adem 2004.

Tale strategia prevedeva la pianificazione predeterminata dei princìpi guida e delle aree di intervento, così da interpretare lo sviluppo come processo lineare in termini di progresso sul modello europeo e statunitense[5], assumendo la società rurale come realtà omogenea e unitaria. Lo scopo era l'espletamento dei bisogni primari attraverso un incremento della produttività, senza la partecipazione delle autorità etiopi all'elaborazione della suddetta strategia. Sul campo il progetto avrebbe dovuto funzionare come modello di riferimento, rispetto al quale plasmare e performare la realtà locale che, dunque, non rappresenta un aspetto centrale dell'attività bensì un trascurabile punto di partenza all'interno di un'operazione di vera e propria ingegneria sociale. Ne è derivata un'adesione tiepida di quelle comunità rurali, interpretata nelle analisi di settore come un'indisponibilità al trasferimento unidirezionale di saperi e conoscenze estranee che non si coniughino con le pratiche dei piccoli agricoltori[6], associati da legami a carattere fideistico-rituale[7].

IL SISTEMA *BOTTOM-UP*: UN CAMBIO DI STRATEGIA APPARENTE

Il nuovo millennio ha visto la crisi dell'approccio allo sviluppo per modelli, mentre si è incrementato l'interesse verso nuovi indirizzi che favoriscano un maggiore coinvolgimento nell'attività decisionale degli attori interessati. In particolare, è andato delineandosi un approccio definito *bottom-up*, basato sullo sviluppo del capitale sociale nell'ambito comunitario, soprattutto con lo scopo della crescita socio-economica delle società rurali. Paradigmatico di questa maggiore sensibilità locale è il Participatory Small-Scale Irrigation Development Programm, attivato nel quadro delle iniziative Ifad nel 2008 e in via di conclusione nei prossimi mesi. Il progetto interessa quattro Stati re-

5. Shillington 2005, p. 412.
6. Mathie – Cunningham 2003, p. 476.
7. Esiste una sorta di sistema di obbligazioni naturali in relazione al lavoro agricolo che ciascun capo famiglia deve espletare nei confronti di altri capi famiglia, più o meno vincolanti a seconda del tipo di relazione in cui si trova. I più importanti sono la relazione di parentela in senso ampio, le relazioni di vicinato, il patronaggio (lavorare nel campo dell'autorità comunitaria) e ovviamente il lavoro salariato. L'obbligo è a carattere familiare, dunque il capo famiglia può assolverlo mandando un rappresentante della famiglia a lavorare nel campo altrui. Questo gli garantisce un aiuto nel proprio terreno da parte della famiglia di colui che riceve il beneficio e così a giro. Si tratta di un sistema basato sul dono e sul carattere vincolante del contro dono. Al fine di regolare le scadenze vengono create delle associazioni agricole di mutuo soccorso e cooperazione, più o meno transitorie a seconda della comunità di riferimento. Ad esempio, in Tigré le associazioni sono fisse e generano obblighi imperativi, pena l'esclusione comunitaria; in Amara sono transitorie e non hanno carattere vincolante; sono sfruttate per lo più in caso di situazioni straordinarie e pressanti esigenze comuni. La morte di un capo famiglia è una situazione straordinaria, ma anche carestia, siccità, guerra e quant'altro. In questi casi l'associazione assume rilevanza nel sostegno alla famiglia del de cuius e organizza il lavoro congiunto. La sfera religiosa, invece, non coincide con i labili confini comunitari ma crea delle associazioni trasversali legate soprattutto al culto del patrono locale. Da ciò deriva una sovrapposizione complessa ma non casuale di varie associazioni, che rende di fatto impraticabile un sistema associativo formale di stampo occidentale come base per lo sviluppo dei progetti internazionali. Adem 2004.

gionali, Tigrè, Amara, Oromia e la Regione delle Nazioni, Nazionalità e popoli del Sud, e rappresenta il tentativo organico di integrare l'attività Ifad con i progetti in esecuzione avviati nelle stesse aree da altri attori internazionali e statuali[8], in coordinamento con il Governo centrale e le autorità federate. Lo scopo era di avviare un sistema di irrigazione agricola capillare, gestito da associazioni di agricoltori locali create ad hoc, che garantissero l'impiego delle competenze tecniche tradizionali di ciascuna comunità indigena pur utilizzando strumenti di progettazione e meccanizzazione degli impianti ad alto contenuto tecnologico, in aderenza ai principi dello sviluppo sostenibile. Collaterale e altrettanto importante ai fini della realizzazione del progetto doveva essere lo sviluppo e il rafforzamento di un sistema istituzionale multi livello, anche in questo caso costruito sulla base del patrimonio di conoscenze tradizionali comunitarie e applicato nell'ottica dei moderni sistemi di Institutional Capacity Building. A questo scopo è stata istituita a livello nazionale un'Unità federale di gestione e coordinamento, interna al ministero dell'Agricoltura, cui spetta l'attività di coordinamento tra la sede Ifad in Etiopia, il Governo Federale, il comitato guida nazionale, anch'esso divisione interna del ministero dell'Agricoltura, e i comitati guida regionali specularmente creati all'interno degli uffici regionali per il settore agricolo. L'attività dell'Ifad si concretizza a livello locale: ciascun Woreda e Kebele[9] partecipante si vede assegnato almeno un *development agent*, funzionario dell'Ifad che si occupa in primo luogo della concertazione tra comunità e autorità locali, della creazione e gestione delle associazioni agricole e del monitoraggio dell'attività sul campo. La strategia di intervento muove dal tradizionale sistema organizzativo delle associazioni agricole dei capi famiglia per costituire un modello volto a coinvolgerne i membri nella realizzazione degli impianti, promuovere la mutua assistenza e tentare di introdurre pratiche democratiche nel sistema decisionale di tali associazioni per riorientare le relazioni sociali in modo da correggerne le ineguaglianze, soprattutto di genere. La concertazione con le autorità governative e i comitati guida dovrebbe consentire il miglioramento del tenore di vita della comunità e la creazione di una relazione positiva con lo Stato, il mercato e la società civile, attraverso una convergenza delle priorità nell'agenda politica. All'approssimarsi della conclusione del progetto, la relazione congiunta tra Ifad e ministero dell'Agricoltura etiope registra, malgrado un incremento della produzione generale, un livello di partecipazione dal basso che continua a essere scarso, un avanzamento dei lavori molto difficoltoso e una scarsa proattività dei comitati guida a tutti i livelli. Nonostante il cambio di rotta intrapreso dal Fondo, la partecipazione delle comunità rurali rimane limitata a un contributo nella costruzione degli impianti attraverso l'impiego delle (scarse) risorse locali.

8. Agencie Française de Développement, African Development Bank, Unione Europea, International Food Policy Research Institute, International Water Management Institute, United Nations Development Programme, International Development Association, Global Environmental Facility, Development Cooperation Ireland.
9. Si tratta di suddivisioni amministrative: un Kebele è una associazione di quartiere, che in un certo numero compongono un Woreda.

L'UTOPISMO TECNOCRATICO DELL'IFAD

L'ostacolo più significativo a una collaborazione proficua si rinviene nel costruttivismo sociale e politico insito nei programmi dell'agenzia. Proporre la partecipazione democratica e l'eliminazione delle disuguaglianze all'interno delle associazioni di agricoltori significa impiantare un progetto politico distante dalle usanze etiopi, con possibilità di rigetto che, puntualmente, si verificano. Esattamente come nel sistema *top-down*, anche qui si tenta di dare forma a un modello politico ed economico rispetto al quale misurare lo sviluppo delle comunità, impedendo alle stesse di interagire con i nuovi strumenti in modo libero, ossia lasciando che generino influenze e contaminazioni determinate dalle capacità di accoglienza delle comunità interessate e non in base a risultati predeterminati da raggiungere. L'assenza di un reale coinvolgimento nel processo decisionale e di elaborazione dei progetti dimostra come, nonostante una presenza più capillare dell'Ifad, di fatto l'impostazione rimanga ancorata a uno schema calato dall'alto che non considera il patrimonio di conoscenza locale, sia dal punto di vista comunitario che tecnico, come, ad esempio, nella creazione di schemi di irrigazione tradizionali efficienti.
La profonda asimmetria che si riscontra nella morfologia territoriale dell'Etiopia e l'ampia gamma di comunità culturalmente differenti determinano un'altrettanto ampia diversità agrobiologica. Benché la qualità dei prodotti agricoli sia sovente associata a un'area geografica, ogni singola località non è una mera combinazione di coordinate nello spazio. Un luogo è anche una creazione materiale e simbolica da parte del gruppo umano che vi si identifica, attraverso relazioni complesse tra l'ambiente naturale e quello socio-politico delle comunità[10]. Ciascuna associazione agricola tradizionale rappresenta la comunità in rapporto a un determinato luogo e si fa garante del patrimonio tecnico che si condensa nella produzione di una specifica coltivazione, che deriva da un trattamento codificato delle risorse naturali; di rimando, il luogo diviene la caratteristica più pronunciata nell'identità della comunità locale. Da ciò si deduce come la costruzione di impianti di irrigazione sia un tema rilevante non solo dal punto di vista tecnico ma (soprattutto) politico. Al contrario, le modalità di stanziamento dei fondi e la gestione decisionale mostrano come l'approccio adottato sia sempre teso a omogeneizzare il territorio su scala nazionale, ossia a conformarlo a un unico modello: il personale addetto a livello locale deve seguire pedissequamente le voci, e le relative percentuali di budget assegnate a livello regionale per l'acquisto di componenti o nell'espletamento di attività, senza la possibilità di reindirizzare tali fondi verso materiali o attività più urgenti. Gli stessi stati regionali, oltretutto, non sono autorizzati a modificare l'assetto generale del progetto stabilito in concertazione tra Ifad e governo federale, che prevede la creazione di un sistema di irrigazione omogeneo in tutte le aree prese a riferimento con una (sotto)stima dei costi dell'impianto per ettaro di terra che non può essere modificato. L'inflessibilità di budget, accompagnata a una scelta altrettanto inderogabile dei

10. Roussel – Verdeaux 2007, p. 135.

materiali per la meccanizzazione degli impianti, ha portato, da una parte, all'impossibilità di ristrutturare i sistemi di irrigazione creati dalle comunità locali e già presenti, dall'altra, a creare un sistema di canali a terra con spreco di acqua, difficoltà di manutenzione per gli agricoltori ed esclusione dalla costruzione degli impianti di tutte quelle aree in cui i costi di costruzione, a causa di una pronunciata erosione del suolo o di un'impervia composizione morfologica, avrebbero superato i costi previsti[11]. È questo il caso del Tigrè, caratterizzato da aree prevalentemente montuose. Benché sia raggiunto da una discreta quantità di precipitazioni perde rapidamente le acque che scorrono a valle, rendendo aridi i terreni coltivati. Per ovviare a ciò sono stati costruiti, a opera delle popolazioni locali, terrazzamenti di pietra e bacini di raccolta di acqua piovana, trasportata a braccia. Una tale morfologia richiederebbe un sistema di canali a terrazza. Nell'altopiano abissino, invece, i prodotti maggiormente coltivati (teff, sesamo, cartamo) non hanno bisogno di particolari quantità d'acqua, bastando quella piovana, tranne in casi di prolungata siccità. La realizzazione di cisterne e canali coperti per la distribuzione sarebbe la soluzione. In entrambe le ipotesi, l'inflessibilità di budget ha consentito la sola costruzione di canali interrati, meno duraturi e facilmente inclini allo spreco di risorse idriche, senza considerare la scarsa attenzione prestata per la riabilitazione e la ristrutturazione dei sistemi già presenti. L'utilizzo delle strutture comunitarie per la promozione dello sviluppo rurale e dell'iniziativa locale nei progetti avanzati incontra anche alcune difficoltà strutturali. Se l'organizzazione comunitaria è efficace nell'aggregazione sociale e spirituale dei membri, l'attività di coordinamento e sviluppo posta in essere dai funzionari in loco risente della dispersione di questi ultimi, dato che si trovano a operare contemporaneamente su più aree così da rendere difficile la pianificazione. Inoltre, le strutture amministrative presenti soffrono di una cronaca insufficienza di risorse e personale tecnico qualificato che spesso vanifica l'iniziativa congiunta tra comunità e development agent di collegamento. Infine, benché nel 2010 sia stata creata ad Addis Abeba una sede Ifad per coordinare i progetti, integrandoli tra loro per avere un rapporto diretto con lo Stato etiope, continua a mancare sinergia, soprattutto con l'Agricultural Marketing Improvement Programme (rivolto allo sviluppo della rete di mercato interno), concluso nel gennaio 2014 e con il Rural Financial Intermediation Programme (concernente il micro credito rurale con ampie facilitazioni nell'ottenimento di fondi di investimento), ancora in corso.

Pensare le comunità agricole come mere associazioni di categoria finalizzate all'organizzazione del lavoro – secondo l'approccio dell'Ifad – pecca di riduzionismo: le comunità si organizzano in associazioni, celebrano assieme i giorni di festa, iniziano le giornate lavorative con riti propiziatori per il raccolto, sviluppano un senso di solidarietà reciproca che col tempo diviene imperativa. Strutturare le associazioni come fossero un sindacato in funzione lobbistica significa avere completamente frainteso la complessità del fenomeno associativo etiope, che non concepisce l'attività lavorativa come separabile dal più ampio contesto cultuale e politico.

11. Yami – Snyder 2012, pp. 28-38.

Il pericolo maggiore che deriva dal tentativo di adeguare una realtà concreta a un modello ideale sta nell'incapacità di comprensione del funzionamento organico di ogni società; ovvero, nell'impossibilità di alterare alcuni elementi del sistema senza provocare una crisi generalizzata. Allo stesso modo, il modello dell'Ifad sembra proporre migliorie organizzative dal punto di vista lavorativo e alcuni auspicabili standard di comportamento politico legati alla lotta alle diseguaglianze. In questo modo viene messa in crisi una società basata sul senso del dono, a favore di una società fondata sugli interessi, come quelli degli agricoltori associati nel coltivare la propria terra. La risposta più diffusa tra le comunità etiopi, finora, è stata il rigetto, forse preferibile a un'accettazione acritica del modello di sviluppo proposto. In quest'ultimo caso prevarrebbe una visione del mondo in cui famiglia e religione perderebbero il proprio peso politico, rendendole sradicate dal funzionamento sociale. Il risultato porterebbe a un senso di disorientamento diffuso nelle comunità, con il pericolo di vedere rifunzionalizzate le stesse istituzioni, ma sulla base di modelli altrettanto estranei e astratti di quelli dell'Ifad. Il rischio, allora, non sarebbe il fallimento di un piano di implementazione agricola, ma quello di dare vita a un movimento politico-religioso estremista. E il caso della Somalia dovrebbe insegnare quanto siano pericolose le astrazioni umanitarie

BIBLIOGRAFIA MINIMA

D.W. Ambaye, *Land Rights and Expropriation in Ethiopia*, Royal Institute of Technology (Kth), Stockholm 2013.
T.A. Adem, *Decentralised There, Centralised Here: Local Governance and Paradoxes of Household Autonomy and Control in North-East Ethiopia*, 1991-2001, «Journal of the International African Institute» (2004) 74, 4, pp. 611-632.
M.J. Cohen – M. Lemma, *Agricultural Extension Services and Gender Equality*, Ifpri, «Ethiopia Strategy Support Program II (ESSP II), Working Paper 28» (August 2011).
A.E. Cullen – C.L.S. Coryn, *The Politics and Consequences of Including Stakeholders in International Development Evaluation*, «American Journal of Evaluation» (2011) 32, pp. 345-361.
J. Holland – L. Ruedin, *Monitoring and Evaluating Empowerment Processes*, Oecd Report, Paris 2012.
Human Development Index 2014, http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/ETH.
Ifad, *Participatory Small-scale Irrigation Development Project*, Supervision Report April 2013.
Ifad, *Participatory Small Holder Irrigation Development Project*, Joint Ministry of Agriculture and IFAD Mid-Term Review Report April 2013.
D.C. Korten, *Community Organizations and Rural Development*: A *Learning Process*, «Public Administration Review» (Settembre-Ottobre 1980), pp. 480-503.
A. Mathie – G. Cunningham, *Asset-Based Community Development as a Strategy for Community-Driven Development*, «Development in Practice» V (2003) 13, pp. 474-486.
G. Mequanent, *Community Development and the Role of Community Organizations: a Study in Northern Ethiopia*, «Canadian Journal of African Studies» III (1998) 32, pp. 494-520.
C.N. Murphy, *The United Nations Development Programme: a Better Way?*, Cambridge University Press, New York 2006.
A.M. Ratsimbaharison, *The Failure of the United Nations Development Programmes for Africa*, University Press of America, Lanham 2003.
B. Roussel – F. Verdeaux, *Natural Patrimony and Local Communities in Ethiopia: Advantages and Limitations of a System of Geographical Indicators*, «Journal of the International African Institute» (2007) 77, 1, pp. 130-150.
K. Shillington, *History of Africa*, Palgrave Macmillan, London 2005.
M. Yami – K. Snyder, *Improving Sustainability of Impacts of Agricultural Water Management Interventions in Challenging Contexts*, International Water Management Institute, Addis Abeba 2012, pp. 1-31.