

Pubblicazione quadrimestrale
numero 2-3 / 2016

afriche e orienti

www.comune.bologna.it/iperbole/africheorienti

rivista di studi ai confini tra africa mediterraneo e medio oriente

anno XVIII numero 2-3 / 2016

Le pratiche dello Stato in Africa: spazi sociali e politici contestati

a cura di
Antonio Pezzano

AIEP EDITORE



L'utilizzo dello Stato: discorsi e pratiche sull'erogazione di servizi in Sud Sudan

Sara de Simone

39

Introduzione

Negli ultimi 25 anni, gli interventi internazionali in Paesi in via di sviluppo in situazioni di conflitto sono sempre più stati caratterizzati da ciò che Duffield ha chiamato «la confluenza di sviluppo e sicurezza» (Duffield 2001), basata sul presupposto che se uno Stato non è in grado di promuovere politiche di riduzione della povertà e di incentivare lo sviluppo economico, insicurezza e conflitti saranno più probabili. In contesti conflittuali, caratterizzati dalla scarsa capacità delle strutture statali di rispondere alle aspettative dei propri cittadini, l'erogazione di servizi pubblici è stata sempre più spesso considerata come un fondamentale «dividendo della pace» (Pantuliano *et al.* 2008), nonché come una strategia di rafforzamento della legittimità dello Stato.¹ In contrapposizione con l'approccio che aveva caratterizzato gli anni '80, quando il ruolo dello Stato nelle politiche di sviluppo era ridotto al minimo, negli anni '90 le strategie di *peace-building* ne hanno recuperato la centralità. L'enfasi sulla necessità di accrescere le capacità gestionali dell'amministrazione statale soprattutto a livello locale ha spostato l'attenzione dallo Stato centrale a quello decentrato, al fine di rendere più efficace ed efficiente l'erogazione di servizi alla popolazione.²

Il Sud Sudan, ufficialmente entrato nella fase "post-conflitto"³ nel 2005 dopo la firma del Comprehensive Peace Agreement (CPA) tra il Sudan People's Liberation Movement/

Army (SPLM/A)⁴ e il Governo del Sudan, ha visto un coinvolgimento importante della comunità internazionale di donatori in progetti di *state-building*, concentrati principalmente sulla formulazione di leggi e documenti di *policy* che guidassero la realizzazione di programmi di sviluppo del Governo e di agenzie internazionali. Il rafforzamento della capacità di erogazione di servizi essenziali (come l'istruzione, l'assistenza sanitaria, l'acqua potabile) ha costituito una delle principali motivazioni per la scelta di un regime politico decentrato, ed è alla base di gran parte degli interventi di *institution-building* e *capacity-building* che hanno visto coinvolto il Governo sud sudanese.

Quest'articolo propone un'analisi delle strategie messe in campo dalla popolazione per migliorare il proprio accesso ai servizi di base attraverso l'appropriazione di pratiche discorsive tipiche della comunità di donatori internazionali. L'analisi si concentra su una località, la contea di Yirol West, interessata da un progetto di sviluppo finanziato dalla Banca Mondiale (BM), il Local Governance and Service Delivery (LGSD, noto anche come LOGOSEED), che si propone di coinvolgere direttamente i governi locali nel partenariato anziché il Governo nazionale o statale,⁵ combinando una componente di *capacity-building* con una di tipo infrastrutturale per facilitare l'erogazione di servizi pubblici. La scelta di Yirol West, tra le diverse zone di realizzazione del progetto, è stata dettata principalmente da motivi di accessibilità sia logistica che sociale, grazie a una rete di rapporti che mi ha consentito di avvicinarmi facilmente ad alcune delle figure che ruotavano attorno alla realizzazione del progetto. Attraverso il caso studio, si cerca di dimostrare come i discorsi tecnico-amministrativi sul decentramento e l'erogazione di servizi da parte dei donatori vengano reinterpretati dalle comunità locali. L'utilizzo che ne fanno queste ultime, allo scopo di rivendicare l'accesso alle risorse e ottenere un maggior peso nei processi decisionali sulle priorità di sviluppo delle proprie aree, porta invece a una loro forte ripoliticizzazione. Aspettative elevate sull'erogazione di servizi di base e la percezione di quali siano le strategie migliori per accedervi influenzano il modo in cui le comunità locali plasmano la loro relazione con lo Stato e altri erogatori di servizi (principalmente le ONG), contribuendo alla produzione di uno Stato locale solo apparentemente in linea con quello promosso dai programmi di *state-building*.

L'articolo si basa su una serie di interviste realizzate tra ottobre e dicembre 2013 a Juba, Rumbek e Yirol nell'ambito della ricerca sul campo per la tesi di dottorato. Nel tentativo di esplorare il rapporto tra la popolazione, il governo locale e le agenzie di sviluppo, e in particolare l'influenza di queste ultime sul contesto locale in termini di apporto di risorse materiali e simboliche, le interviste hanno coinvolto lo staff di alcune organizzazioni internazionali, esponenti del governo locale sia a livello nazionale (nel Local Government Board, LGB) che negli uffici distaccati a livello di Stato e di contea, e capi tradizionali riuniti in corti consuetudinarie. Questi ultimi hanno partecipato attivamente a interviste di gruppo con l'ausilio di un interprete dal dinka all'inglese.

"Taking towns to the villages": l'accesso ai servizi nelle aree rurali

L'erogazione di servizi pubblici è tradizionalmente considerata come una strategia di penetrazione dello Stato nelle periferie, rendendo le istituzioni «visibili ai cittadini» (Van de Walle, Scott 2009). Nella storia della formazione degli Stati in Europa occidentale, essa ha sicuramente rappresentato uno strumento di penetrazione e consolidamento delle strutture statali tra il XVII e XIX secolo: la fornitura di sicurezza, la creazione del pubblico impiego e lo sviluppo di curricula scolastici hanno aumentato la legittimità e visibilità degli Stati permettendo loro di andare oltre il controllo del territorio attraverso la forza (Tilly 1975, 1991). Questa concezione materialistica della legittimità, legata alla capacità degli Stati di offrire qualcosa in cambio, ha influenzato non soltanto il pensiero accademico sul legame tra servizi pubblici e forza dello Stato (Rotberg 2003), ma anche e soprattutto il modo in cui la capacità di erogazione di servizi è diventata una sorta di "nuova frontiera" degli interventi internazionali di *state-building* negli anni 2000. Mentre negli anni '80 e primi anni '90 si pensava che i servizi di base nei Paesi in via di sviluppo fossero erogati in modo più efficace ed efficiente da attori privati piuttosto che da Stati centralizzati e corrotti (Hydén 1983; Bates 2014), a partire dagli anni 2000, con la Dichiarazione di Parigi (2005), i donatori hanno cominciato a formulare politiche volte a rafforzare la capacità di coordinamento e di indirizzo dei Paesi che ricevono gli aiuti, in modo che essi possano progressivamente assumersi la responsabilità della relazione coi propri cittadini.

Se da un lato questo processo viene descritto in modo abbastanza lineare,⁶ la realtà è ben diversa. Anche nella storia europea di formazione degli Stati, infatti, l'erogazione di servizi pubblici è rimasta per lungo tempo legata a rapporti clientelari, quando non alla soppressione dei possibili concorrenti (Van de Walle, Scott 2009). In Africa, ancora oggi, essa appare «avvolta, per così dire, in pratiche di *patronage*, privilegi, corruzione, disprezzo per utenti anonimi» (Bierschenk, Olivier de Sardan 2014: 40). È proprio per ridurre il rischio di corruzione e di altre pratiche "devianti" dal modello weberiano di burocrazia legal-razionale che il New Public Management, l'approccio amministrativo che domina le politiche di *institution-building* promosse dai donatori internazionali, attribuisce allo Stato un ruolo di coordinamento più che di reale erogazione dei servizi essenziali (Laurence 1998). Quest'ultima funzione è svolta da attori privati, per lo più ONG e organizzazioni internazionali, soprattutto in quelle situazioni "instabili" in cui all'importanza di questa funzione si aggiunge anche l'urgenza, considerandola una sorta di disincentivo a pratiche violente di interazione sociale. In questo contesto, le politiche di sostegno all'erogazione di servizi a livello locale sono spesso legate a quelle di decentramento, e si concentrano principalmente sull'efficacia ed efficienza della funzione senza tenere in alcun conto la sua dimensione politica né, spesso, il contesto specifico in cui questi programmi vengono realizzati (Darbon 2003; Laurence 1998; Samoff 1990).

In Sud Sudan, il discorso sull'erogazione di servizi si è intrecciato a quello sui "dividendi della pace" fin dal 2005, nella convinzione che rafforzare la capacità delle istituzioni statali locali di provvedere ai bisogni materiali dei propri cittadini, soprattutto nelle aree rurali, fosse fondamentale per evitare "ricadute" nel conflitto e per rafforzare la legittimità di uno Stato che aveva storicamente ignorato le esigenze e le aspirazioni dei suoi cittadini del Sud.⁷ Questa strategia era già emersa negli anni '90 con la riforma del sistema di controllo del territorio promossa dall'SPLM in risposta a una serie di sfide sia interne che internazionali. Nel 1991, infatti, con la caduta di Menghistu, l'SPLM aveva perso il suo principale alleato e fornitore di armi, nonché tutte le basi militari in Etiopia. L'autorità del leader dell'SPLM, John Garang, basata sostanzialmente sulla sua capacità di distribuzione di armamenti, si era momentaneamente indebolita. Approfittando di questo indebolimento, pochi mesi dopo due comandanti militari della regione dell'Upper Nile, Riek Machar e Lam Akol, cercarono invano di appropriarsi della leadership del movimento, provocando invece una scissione che ha dato vita a una sanguinosa guerra intestina tra le popolazioni sud sudanesi. Spinto dalla necessità di trovare nuovi alleati e di consolidare il movimento, l'SPLM ha abbandonato la retorica marxista adottando un lessico molto più vicino a quello dei donatori internazionali, avviando una serie di riforme della propria struttura e creando un'amministrazione civile decentrata nelle aree sotto il proprio controllo, conosciuta come Civil Administration of the New Sudan (CANS) (African Rights 1997; Johnson 2003; Rolandsen 2005).

Nel 2000, il documento *Peace through Development in the Sudan* chiariva che l'SPLM considerava lo «sviluppo sociale» e l'erogazione di servizi di base alla popolazione come elemento fondamentale della propria strategia di *peace-building* (Sudan People's Liberation Movement 2000). Con la fine della guerra nel 2005 e la creazione del Governo del Sud Sudan (GOSS), la CANS, è stata trasformata nella struttura di governo locale (Government of Sudan, SPLM 2005) con il sostegno di una serie di donatori. In seguito a un processo di consultazione sostenuto dallo United Nations Development Program (UNDP) e dell'agenzia di cooperazione tedesca Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) il GOSS ha adottato il Local Government Framework nel 2006 e il Local Government Act (LGA) nel 2009, riaffermando ancora una volta l'impegno dell'SPLM per la creazione di un sistema di *governance* decentrata. «Portare le città ai villaggi» (*taking towns to the villages*), una tra le più celebri frasi di John Garang, è stata scelta come sottotitolo del Local Government Framework (Government of Southern Sudan 2006). L'interpretazione più comune di questa frase è che lo Stato, soprattutto lo Stato locale, debba espandere la sua capacità di raggiungere le aree più remote attraverso l'erogazione di servizi alle popolazioni rurali, trasformando i villaggi in città e garantendo la creazione di opportunità di sviluppo economico equamente distribuite sul territorio. Quest'idea emerge anche dal rapporto stilato dalla Joint Assessment Mission, condotta tra il 2004-2005 da un team composto da rappresentanti della BM, dell'UNDP, dell'SPLM e del Governo sudanese per verificare le priorità di intervento nell'immediato dopoguerra. Il rapporto afferma la necessità di sostenere programmi

di *state-building*, di incentivare la *good governance* e di erogare «dividendi della pace» sotto forma di servizi pubblici al fine di rafforzare il processo di pace e di migliorare i catastrofici indicatori di sviluppo umano della regione meridionale del Sudan.⁸ Indicazioni simili sono contenute nel South Sudan Development Plan (Government of the Republic of South Sudan 2011), in cui *peace-building*, *state-building* e *nation-building* sono considerate priorità assolute che dipendono dalla creazione di strutture di governo inclusive, dallo sviluppo economico e, ancora una volta, dall'erogazione di servizi essenziali.

Nonostante l'accesso alla maggior parte dei servizi essenziali (istruzione, assistenza sanitaria e acqua potabile) sia ancora principalmente garantito da attori non statali che lavorano con risorse internazionali,⁹ il quadro costituzionale e legislativo sud sudanese considera i Governi locali come le principali istituzioni statali responsabili dell'erogazione di servizi pubblici in base al principio di sussidiarietà (Government of South Sudan 2006, 2009; Government of the Republic of South Sudan 2011). Gli Stati costituiscono il primo livello di governo sub-nazionale. Ogni Stato è suddiviso in contee¹⁰ che rappresentano il livello più alto di Governo locale. Gli Stati e le contee hanno un esecutivo guidato rispettivamente da un governatore e da un commissario eletti a suffragio diretto, un'assemblea legislativa, anch'essa eletta, e un apparato giudiziario.¹¹ Le contee sono suddivise in *payam*, a loro volta suddivisi in *boma*. *Payam* e *boma* sono unità amministrative coordinate da un funzionario governativo nel ruolo di amministratore locale. Allo stesso modo che in altri Paesi africani, le "autorità tradizionali"¹² sono state incluse nel sistema di governo locale con poteri esecutivi a livello di *payam* e soprattutto di *boma*. Essi esercitano il loro potere principalmente nel sistema giudiziario attraverso tre livelli di corti consuetudinarie che corrispondono ai tre livelli di governo locale e sono organizzate in un sistema gerarchico in cui la sentenza della corte di livello inferiore può essere portata in appello a una di livello superiore (Government of South Sudan 2009). Nonostante la teorica coesistenza di autorità consuetudinarie e statutarie a tutti i livelli di governo locale, in realtà spesso i capi tradizionali si trovano a essere gli unici "rappresentanti" dello Stato, soprattutto a livello di *boma*. In ogni caso, la loro autorità appare sempre «strettamente intrecciata» a quella delle strutture formali di governo locale (Sarzin, Bekalu 2011).

Anche se nessuna delle unità di governo locale è ancora stata fondata ufficialmente attraverso un'ordinanza specifica che ne precisi i confini territoriali, a Stati, contee e *payam* viene generalmente riconosciuto un ruolo importante nell'erogazione di servizi all'interno delle loro ipotetiche giurisdizioni. Le contee, in particolare, sono considerate fondamentali in quanto livello più alto di governo locale con una connotazione più politica che amministrativa, anche se la distinzione delle loro responsabilità specifiche rispetto ad altri livelli di governo resta poco chiara.¹³ A causa di una base fiscale piuttosto debole, i governi locali dipendono in larga parte da risorse provenienti dal Governo nazionale e dai Governi degli Stati, o da agenzie di sviluppo, con le quali, in base all'LGA, i governi locali possono in teoria stipulare accordi diretti.

State-building decentrato per l'erogazione di servizi

Dalla fine della guerra, i governi locali sono stati coinvolti in numerosi programmi di *state-building* finalizzati alla formazione e al sostegno al processo di pianificazione e di elaborazione del bilancio pubblico.¹⁴ Tuttavia, il sostegno internazionale destinato direttamente ai governi locali per migliorare le loro capacità di erogazione di servizi sembra essere un fenomeno relativamente nuovo. La *project manager* del progetto dell'UNDP Local Government Recovery Program (LGRP) tra il 2009 e il 2011 e *program manager* del progetto LGSD, al momento del nostro incontro, l'ha definito un «cambio radicale di paradigma».¹⁵

Nel 2011, dopo l'indipendenza, con il sostegno dell'UNDP, del Department for International Development (DFID) britannico e della BM, il Governo della Repubblica del Sud Sudan ha avviato una serie di iniziative a sostegno delle contee nell'erogazione dei servizi di base. Il progetto LGSD, finanziato dalla BM, s'inserisce nel quadro del Local Services Support Aid Instrument (LSSAI), l'iniziativa governativa che sostiene l'erogazione di servizi pubblici e lo sviluppo comunitario. Una missione preliminare condotta nel 2011 confermava l'esclusione di gran parte della popolazione dall'accesso ai servizi pubblici e il fatto che fossero le ONG a garantire buona parte dei servizi, spesso senza nessun coordinamento con le autorità locali (Sarzin, Bekalu 2011). Di conseguenza, tutta una serie di attività di sviluppo, nonché di erogazione di servizi di base, per esempio nell'istruzione, non rientravano nel processo di pianificazione delle contee,¹⁶ mettendo dunque a repentaglio la sostenibilità dei progetti. «Invece di creare tutti questi sistemi paralleli di erogazione di servizi», spiega la *project manager* del LGSD, «[abbiamo deciso che] valeva la pena cercare di rafforzare direttamente il governo locale».¹⁷

L'LGSD è dunque un progetto quinquennale che coinvolge direttamente i governi e le assemblee legislative delle contee per migliorare l'erogazione di servizi essenziali, che, in questo caso, sono stati definiti non più solo come "dividendi della pace", ma anche come «dividendi dell'indipendenza» (Sarzin, Bekalu 2011). Il progetto è composto di una serie variegata di componenti che vanno dall'erogazione di finanziamenti a fondo perduto alle contee per lo sviluppo dei *payam*, al coinvolgimento delle comunità nel processo di pianificazione, realizzazione e supervisione delle attività di sviluppo a livello di *boma*, *payam* e contea, e attività di *capacity-building* per i governi locali sui processi di pianificazione, elaborazione del bilancio, gestione finanziaria, monitoraggio e valutazione.¹⁸ Il progetto è realizzato in partenariato con l'LGB, l'ente nazionale incaricato del coordinamento dei governi locali, attraverso un'unità di gestione del progetto diretta da un consulente della BM e fisicamente situata nello stesso complesso in cui si trova l'LGB.¹⁹

Una delle aree selezionate per la realizzazione della fase pilota del progetto LGSD è la contea di Yirol West, nello Stato di Lakes. Pur essendo caratterizzata da una situazione di relativa stabilità (soprattutto rispetto ad altre aree dello Stato, come la capitale Rumbek, dove i conflitti intercomunitari sono frequenti), Yirol West vive una forte spin-

ta verso la frammentazione amministrativa a causa delle frequenti domande dal basso di creazione di nuovi *payam*. In passato, la creazione di nuove unità amministrative era piuttosto semplice e dipendeva da decisioni più o meno arbitrarie da parte dell'autorità locale legata all'SPLM. Storicamente, essa dipendeva dalla necessità di creare nuove posizioni governative da usare come merce di scambio per ottenere l'appoggio di potenziali oppositori politici o militari. Questo fenomeno si è poi acuito anche a causa del massiccio afflusso di aiuti umanitari negli anni '90 e nei primi anni 2000, quando il numero di unità amministrative ha cominciato ad aumentare anche su pressione delle popolazioni locali per poter negoziare autonomamente con le ONG internazionali la realizzazione di progetti nelle proprie aree (Rolandsen 2005).

Nel 2009, l'LGA ha introdotto parametri precisi per la creazione di nuove contee, *payam* e *boma*. Durante le consultazioni per la formulazione della legge, sembrava che il criterio basato sul numero di abitanti di un'area sarebbe prevalso rispetto a quello basato sul numero di sotto-unità che *payam* e contea dovevano avere. L'LGA infatti stabilisce che una contea debba avere una popolazione di 70.000-100.000 abitanti, ma aggiunge anche che può essere composta da 3-4 *payam*. Un *payam* può invece essere composto da 3-4 *boma*, mentre ogni *boma* deve avere una popolazione di 5.000-10.000 abitanti (Government of South Sudan 2009: Appendix I). Lo stesso articolo aggiunge anche altri criteri che possono concorrere all'ottenimento di un'unità amministrativa autonoma: la sostenibilità economica (capacità di coprire il 35-45% della spesa pubblica), l'efficacia (capacità di controllo del territorio), l'«interesse comune delle comunità» (gruppi etnici minoritari o maggioritari potrebbero essere presi in considerazione dal Parlamento sud sudanese a seconda dei casi) (Government of South Sudan 2009: Appendix I). Tutto questo suggerisce che alcune unità di governo locale possano, in effetti, essere create su basi etniche. Inoltre, la considerazione del numero delle sub-unità di cui si compongono, spesso non coerente col calcolo della popolazione, resta valido a livello di *payam* e di contea, probabilmente a causa della mancanza di dati demografici affidabili.²⁰ Allo stesso tempo, comunque, la rigidità dei criteri oggettivi introdotti è resa più flessibile dall'interpretazione della legge da parte dell'LGB, secondo cui ognuno di essi «potrà essere variabilmente applicato per la creazione di ogni unità di governo».²¹ È opinione diffusa che questo restituisca una buona dose di arbitrarietà alle autorità locali e che il numero delle sotto-unità amministrative sia ancora considerato come la base fondamentale per richiedere la formazione di *payam* e contee.²²

I villaggi vanno in città. Rivendicazioni dal basso sui processi decisionali

La contea di Yirol West è nata tra il 2003 e il 2004 in seguito alla divisione in tre parti della contea di Yirol: Awerial, Yirol East e Yirol West. Secondo il commissario di contea di Yirol West, l'area è stata divisa, su base etnica, per «portare l'amministrazione più vicino alla comunità»,²³ seguendo la presunta classificazione coloniale degli insediamenti e riconoscendo amministrativamente tre sotto-sezioni della sezione dinka agar.

La sotto-sezione dinka di Yirol West, l'*atuot*, è piuttosto numerosa ed è a sua volta suddivisa in sei clan. Attualmente Yirol West ha un consiglio cittadino e sei *payam* "ufficialmente" riconosciuti. Poiché non esistono ordinanze ufficiali che riconoscano legalmente l'esistenza di *payam* e contee, in questo caso il riconoscimento ufficiale è dato dal fatto che questi sei *payam* sono inseriti nel processo di pianificazione e di elaborazione del bilancio consolidato di contea.

Nel 2013, i capi di tre sotto-clan hanno presentato domanda per la creazione di tre nuovi *payam*: Panlieth (attualmente un *boma* del *payam* di Geng-Geng), Panakar e Watchabath (attualmente *boma* del *payam* di Abang). Gli argomenti principali portati a sostegno di questa richiesta sono l'aumento della popolazione della zona e la mancanza di servizi essenziali nelle aree che si trovano lontano dai capoluoghi dei *payam* esistenti. Secondo un membro della corte consuetudinaria del *boma* di Bany Loum, nel *payam* di Abang, la divisione in più unità amministrative è causata dall'insufficienza di servizi nell'area: «Ci siamo divisi perché siamo molti ad Abang. Se i servizi arrivano dal Governo, non riusciamo a beneficiarne tutti. Quindi abbiamo deciso di dividerci, in modo che, se i servizi arrivano, tutti possiamo beneficiarne».²⁴

Tabella 1: "LGSD project targeted areas" a Yirol West

Payam	Località	Status
Abang	Panakar	Boma – richiesta di diventare un <i>payam</i>
	Betoi	<i>Boma</i> – Rivendicato dal nuovo Watchabath Payam
	Aruau (Wuntiit)	<i>Boma</i> – Rivendicato dal nuovo Watchabath Payam
Gengeng:	Kunyr	<i>Boma</i> – amministrativamente sotto la giurisdizione di Geng-Geng Payam, rivendicato dal nuovo Panlieth Payam
	Madbar	Villaggio in attesa di approvazione per essere riconosciuto come <i>boma</i>
	Pobur	<i>Boma</i>
Mapuordit	Akekoi	<i>Boma</i>
	Mabui	<i>Boma</i>
	Aguraan	<i>Boma</i>

Fonte: Elaborazione dell'autore

Il commissario di contea e il segretario di contea dell'SPLM sono fondamentalmente d'accordo con questa idea. Il commissario di contea sostiene che «l'area [di Abang] è molto vasta. Se si vuole erogare servizi, e dividere i servizi che arrivano dal governatore [dal Governo dello Stato] in modo equo tra i *payam*, Abang non ne riceverebbe abbastanza perché è più grande degli altri *payam*. Se si divide, tutti potranno avere la loro parte e nessuno si lamenterà di essere escluso».²⁵ Essendo originario del nuovo *payam* di Panakar, il segretario di contea dell'SPLM è stato particolarmente disponibile a so-

sternerne la causa, scrivendo di suo pugno una lettera indirizzata al governatore dello Stato di Lakes perché velocizzasse il processo di approvazione.

In generale, da questi estratti di interviste emerge chiaramente l'idea che l'erogazione di servizi essenziali avvenga unicamente nelle aree dove si trovano i capoluoghi di *payam*. Anche se il principio di Garang di portare le città ai villaggi non è stato direttamente menzionato dai capi locali e dai membri delle corti consuetudinarie, il riferimento all'estensione territoriale dei *payam* esistenti, al numero degli abitanti e alle lunghe distanze tra gli insediamenti rurali e i capoluoghi di *payam* esistenti si sono rivelati essere molto frequenti.²⁶

Nonostante il Governo dello Stato non li abbia ancora approvati ufficialmente, i tre nuovi *payam* hanno già corti regionali funzionanti che si riuniscono regolarmente per discutere casi relativi a matrimoni, divorzi, adulteri, pagamento della dote, ecc., coinvolgendo i sotto-clan nella loro giurisdizione.²⁷ I capi esecutivi (*executive chiefs*) sono stati eletti dalle comunità e accettati dal commissario di contea. Aniché essere una conseguenza della creazione di nuovi *payam*, l'esistenza di troppi capi esecutivi e corti regionali viene utilizzata come evidenza del fatto che un nuovo *payam* di fatto già esiste e ha solo bisogno di essere ufficializzato. La presenza di una corte che si riunisce e amministra la giustizia, infatti, viene presentata come una chiara prova del fatto che lo Stato, nella forma di *payam*, è già presente in quel luogo, e che il riconoscimento ufficiale non è che la ratifica di una situazione di fatto già esistente. Giocando sul confine ambiguo tra Stato e società, essendo da un lato riconosciuti come struttura di governo locale e dall'altro come emanazione "naturale" delle proprie comunità, i capi insistono sulla loro posizione di "custodi" della comunità, dando voce alle rivendicazioni locali relative all'assenza di servizi pubblici, e allo stesso tempo rivendicando essi stessi il loro "essere parte" dello Stato attraverso lo svolgimento di una delle sue funzioni fondamentali: l'amministrazione della giustizia. I capi ricordano spesso la mobilitazione della popolazione a sostegno dei ribelli durante la guerra per giustificare la rivendicazione di compensazioni sotto forma di progetti di sviluppo nei loro territori come un atto dovuto da parte di un Governo che non sarebbe mai diventato tale senza il loro sostegno. Richiamando spesso il loro ruolo di intermediari tra ribelli e popolazione e di mediatori nella risoluzione delle dispute locali attraverso l'amministrazione della giustizia, per se stessi rivendicano una forma di compensazione particolare: il riconoscimento dello status di funzionari governativi regolarmente stipendiati.²⁸ Se da un lato questa rivendicazione viene rappresentata come legittima in virtù dell'appartenenza dei capi alla "comunità", dall'altro rende la loro posizione ancora più ambigua.

Così come in molte altre regioni del Sud Sudan, a Yirol West l'accesso ai servizi è in gran parte garantito dalle ONG internazionali, mentre il governo locale svolge per lo più la funzione di facilitatore.²⁹ Le ONG sono dunque una presenza ben visibile e riconosciuta nella zona. Una di esse è stata coinvolta nel progetto LGSD per "preparare" le comunità locali alla ricezione dei finanziamenti a fondo perduto e alla rendicontazione trasparente del denaro ricevuto. Queste ONG hanno condotto analisi dei bisogni preliminari

nelle aree interessate dal progetto e creato comitati di sviluppo locale a livello di contea, *payam* e *boma*. I Boma Development Committees (BDC) eleggono i loro rappresentanti sulla base dei sotto-clan che vivono nell'area, includendo alcune categorie sociali specifiche su richiesta della ONG (donne, giovani, disabili).³⁰ I rappresentanti dei BDC formano poi il Payam Development Committee (PDC), presieduto dall'amministratore di *payam*.³¹ Questi comitati hanno partecipato all'analisi dei bisogni preliminari e le loro priorità sono state trasmesse ai livelli superiori di governo in modo da essere incluse nella pianificazione generale della contea dopo un processo di valutazione e selezione ad opera del County Development Committee (CDC),³² presieduto dal direttore esecutivo della contea e composto da rappresentanti dei PDC.³³

Il progetto pilota non ha coinvolto però tutti i *payam* e *boma* di Yirol West. I *payam* selezionati sono stati Abang, Geng-Geng e Mapuordit. All'interno di questi *payam*, solo alcuni *boma* sono stati coinvolti.³⁴ Uno di questi *boma* è Kunyir, abitato dal clan jillek e amministrativamente situato nella giurisdizione del *payam* di Geng-Geng. A causa della sua prossimità geografica con Abang, però, la direzione del progetto LGSD ha deciso di assegnarlo ad Abang. Questa decisione non ha suscitato nessuna particolare reazione, né da parte delle autorità del *payam* di Abang, né da quelle del *payam* di Geng-Geng, né dai capi di Kunyir. Secondo l'animatore di comunità locale assunto dalla ONG internazionale per lo svolgimento delle attività previste da LGSD, ci sarebbe infatti una grossa differenza tra una decisione tecnica presa da un donatore sulla base di un criterio pratico (la prossimità geografica) e una politica, «proveniente da lassù» (cioè dal Governo) per «indebolire» Geng-Geng «dando uno dei suoi *boma* ad Abang». ³⁵

48

Il fatto di considerare i *payam* come l'unità fondamentale sulla base della quale distribuire risorse economiche e progetti di sviluppo deriva, in effetti, dalla strategia governativa di divisione "equa" delle risorse tra Stati e governi locali, senza considerarne la popolazione effettiva (Sarzin, Bekalu 2011). *Payam* più o meno popolosi ottengono dunque lo stesso numero di scuole o di pompe dell'acqua indipendentemente dal numero degli abitanti. Anche se ciò è dovuto probabilmente alla mancanza di dati demografici affidabili, le interviste collettive con i capi sembrano suggerire che, nella pratica, questo tipo di politica incentivi la creazione di nuove unità amministrative: «Il Governo non ci permette di richiedere abbastanza aiuti se non ci dividiamo in molti *payam*. Il Governo considera i *payam*, non la popolazione (...). Anche altre cose sono divise sulla base dei *payam*. Le ONG per esempio vengono dalla gente di un *payam* e cercano una o due persone per ogni *payam* perché lavorino con loro.³⁶ Avere più *payam* porterà benefici a più persone». ³⁷ «La divisione dei *payam* è molto importante perché soddisferà molte persone. (...) Per esempio, se fossimo solo un *payam*, se tu venissi in visita, se Kunyir fosse da solo potresti incontrare solo [i leader] di Kunyir. Se invece fossimo due, Kunyir e Panlieth, allora potresti incontrare entrambi. Ecco perché vogliamo dividerci, per essere tutti soddisfatti dai servizi». ³⁸

Per essere «tutti soddisfatti dai servizi», però, la creazione di un *payam* attraverso la

presenza di una corte regionale non è sufficiente. I capi e le loro corti hanno bisogno di essere visibili, possibilmente in città, vicino ai centri di potere che decidono dove i progetti di sviluppo verranno indirizzati. «Il ruolo del capo è di essere responsabile della vita della comunità, e responsabile per l'arrivo di ONG nell'area (...). Se arriva un delegato del Governo, andrà dove è possibile arrivare con la strada [nei *payam* esistenti] e incontrerà i capi esecutivi.³⁹ Ma noi abbiamo anche villaggi più remoti: se non c'è la strada, non riusciremo a incontrare il delegato del Governo. [Abbiamo bisogno] che il capo (...) incontri i direttori esecutivi di qualsiasi ONG e del Governo».⁴⁰

In tutti gli estratti delle interviste riportate emerge la natura ibrida delle entità che erogano servizi e la scarsa distinzione tra ONG e Governo nella percezione delle popolazioni locali. I capi sono consapevoli che le risorse economiche e la gestione dei servizi pubblici spesso sono in mano alle ONG, ma considerano comunque lo Stato responsabile nell'indirizzare queste risorse verso una comunità piuttosto che un'altra. Poiché i capi ritengono che il commissario di contea svolga sempre un ruolo nell'indirizzare le risorse, quasi tutte le corti regionali, comprese quelle nuove, non si riuniscono nei loro *payam* nelle aree rurali, bensì nella piazza di fronte all'ufficio del commissario di contea nella città di Yirol. Si tratta di un'arena molto visibile non solo agli occhi dei funzionari del governo locale della contea, ma anche a quelli di ogni agenzia di sviluppo diretta presso gli uffici governativi per discutere della realizzazione di eventuali progetti.

Benché la decisione del management del progetto LGSD di spostare un *boma* da un *payam* all'altro sia presentata come una soluzione tecnica motivata dalla prossimità geografica tra Kunyir e Abang, l'obiettivo del progetto di promuovere lo sviluppo dei *payam* attraverso un processo partecipato di pianificazione ha delle conseguenze molto più politiche. Questo processo comporta l'attuazione di un meccanismo collettivo di pianificazione e preparazione del budget, l'identificazione delle priorità di una certa area, e la presa di decisioni sulla spesa in base a programmi amministrati da autorità locali.⁴¹ Questo potere è conferito in primo luogo ai PDC, che hanno il delicato compito di fondere insieme le priorità dei *boma* in modo da poter presentare una richiesta di finanziamento al CDC per un unico progetto alla volta, identificando dunque un solo *boma* in cui il progetto sarà realizzato. Secondo il *project manager* dell'ONG internazionale coinvolta nel LGSD, il processo decisionale può dunque essere molto contestato: «Quando abbiamo discusso le priorità [nel *payam* di Mapuordit], la gente voleva una scuola nel *boma* di Aguraan e anche una nel *boma* di Mabui. Quando i due programmi sono arrivati al *payam* per essere fusi insieme, la scuola è diventata la priorità numero uno del *payam*. Il problema è stato però che entrambi i *boma* ne volevano una, ma non si potevano mettere due scuole nel budget per lo stesso anno».⁴² La decisione viene presa attraverso un processo di negoziazione molto lungo alla fine del quale le proposte vengono messe a votazione e poi presentate dal PDC al CDC.⁴³

Nel caso di Kunyir, il progetto crea una differenza tra la sua posizione amministrativa ufficiale (nel *payam* di Geng-Geng) e quella attribuitagli dal progetto che passa,

di fatto, attraverso una divisione amministrativa diversa (sotto al *payam* di Abang). Nonostante il processo partecipativo di identificazione e pianificazione degli interventi avviato dal progetto, Kunyir rimane comunque legato alla divisione amministrativa "ufficiale" per quanto riguarda altre questioni che vanno dalla raccolta delle tasse (che vengono trasmesse dal livello di *boma* fino a quello di contea, trattenendone una percentuale ad ogni passaggio) al processo di formulazione del bilancio per altri eventuali progetti governativi. Allo stesso tempo, questa differenza fornisce un modo per dare ulteriore legittimità alla richiesta di autonomia amministrativa: «Kunyir è stato identificato come obiettivo del progetto e non ha nessuna importanza sotto quale *payam* si trova. Se Panlieth fosse riconosciuto ufficialmente come *payam*, Kunyir andrebbe con Panlieth ma sarebbe comunque inserito nel progetto».⁴⁴

Questa sorta di "indipendenza amministrativa" sembra essere uno dei motori dei tentativi di riorganizzazione amministrativa di Yirol West. Come mostrato nella Tabella 1, la maggior parte dei *boma* coinvolti nel progetto hanno chiesto di diventare *payam* autonomi, come nel caso di Panakar, oppure sono stati coinvolti nei progetti di autonomia amministrativa di altri *boma* non coinvolti dal progetto, come nel caso di Betoì e Wuntiit (rivendicati da Watchabath) e di Kunyir (rivendicato da Panlieth). Esistono dunque due spinte a favore di questa riorganizzazione: da un lato, quella da parte dei *boma* esclusi dal progetto; dall'altro, quella da parte dei *boma* che sono stati inclusi nel progetto, ma che temono che le loro richieste non verranno soddisfatte a causa della loro condizione di "minoranza" all'interno del *payam* cui sono sottoposti. I capi di Kunyir hanno espresso chiaramente la sensazione che il progetto non stesse tenendo in debito conto i loro bisogni: «Durante i meeting di progetto, la comunità di Kunyir ha chiesto che il progetto portasse [delle pompe per] l'acqua, ma abbiamo aspettato fino ad ora e l'acqua non è arrivata. (...) Vogliamo diventare un *payam* perché siamo molti, la nostra popolazione è molto numerosa. E abbiamo molti bisogni».⁴⁵ D'altra parte, trovandosi a votare un progetto da realizzare in uno dei suoi *boma*, è assai improbabile che il PDC di Abang scelga proprio quello di un *boma* che in realtà fa parte di un altro *payam*. L'"indipendenza amministrativa" è dunque considerata come la strategia migliore per intercettare risorse e servizi direttamente alla fonte: governo locale e agenzie di sviluppo. Essa presenta però anche una dimensione più direttamente politica, relativa alla possibilità di partecipare ai processi decisionali sull'allocazione delle risorse. I *payam* costituiscono la base per la creazione dei collegi elettorali a livello di Stato. Spiegando come mai il numero di richieste per la creazione di nuovi *payam* fosse alto, un membro del Parlamento dello Stato di Lakes ha menzionato l'aspetto politico del portare le città ai villaggi: «Chi vuole un *payam* ha anche capi e una corte regionale, (...) e poi probabilmente riuscirà a ottenere un rappresentante nell'assemblea legislativa dello Stato. (...) Portare le città ai villaggi ha un aspetto di sviluppo ma anche uno politico».⁴⁶ Un membro della neonata corte regionale di Watchabath fa eco a questa affermazione sostenendo che: «[Adesso] non c'è nessuno che ci rappresenta nell'assemblea legislativa, nel

Parlamento, e nessuno studente che rappresenta il *payam* di Watchabath ha ricevuto borse di studio dal Governo. Se ci separiamo dall'altro *payam*, ci aspettiamo che queste cose succedano in futuro. Quel *boma* di cui abbiamo parlato, Betoï, non ha una clinica. Non c'è acqua. (...) Siamo molti ma nessuno ci rappresenta in Parlamento, quindi se ci saranno le elezioni e noi siamo divisi, potremmo avere anche noi un rappresentante». ⁴⁷

Conclusioni

Quest'articolo ha mostrato come le aspettative sull'erogazione di servizi influenzano il modo in cui lo Stato locale è percepito e, in un certo senso, prodotto attraverso le pratiche della popolazione nel tentativo di assicurarsi un migliore accesso alle risorse. A livello locale, lo Stato funziona più come una sorta di etichetta sotto la quale avviene la distribuzione di servizi e di progetti di sviluppo. Non ha importanza quale sia la fonte reale di queste risorse, il Governo o agenti esterni: nell'immaginario collettivo della popolazione sud sudanese l'accesso ad esse dipende dalla capacità di appropriarsi dello Stato e delle sue strutture. Il riconoscimento di unità amministrative e la presenza visibile dello Stato (attraverso la corte regionale) in un determinato territorio diventano il mezzo per ottenere un maggiore accesso alle risorse (anche esterne) e ai processi decisionali da cui dipende la loro allocazione senza tuttavia formulare queste rivendicazioni in modo esplicitamente politico. Il linguaggio tecnico dell'efficacia e dell'efficienza derivanti dai discorsi internazionali sul decentramento e sull'erogazione di servizi essenziali nel quadro di programmi di *state-building* forniscono infatti un repertorio piuttosto vasto a cui attingere per giustificare le rivendicazioni locali sull'apparato statale. La necessità di aumentare l'accesso ai servizi, di migliorarne l'equità, di avviare processi partecipativi e di identificare intermediari affidabili con le comunità rurali sono tutti elementi che emergono chiaramente dalle interviste con i capi locali ma anche con gli amministratori di *payam* e col commissario di contea, i quali, mostrando sempre pieno sostegno ai capi locali, sembrano essere perfettamente consapevoli che l'attenzione alle istituzioni comunitarie e alle autorità tradizionali fa parte del linguaggio *donor-friendly* sul decentramento. In un certo senso, il progetto finanziato dalla BM a Yiroï West rafforza l'immaginario collettivo che guarda al "possesso" di "pezzi" dell'apparato statale come chiave di accesso a risorse che vengono percepite come erogate solo laddove lo Stato è visibile. I tentativi di ottenere questa presenza visibile nel proprio territorio derivano quindi da un utilizzo dell'idea di Stato fortemente strumentale, che, se da un lato sembra rafforzare la tendenza alla *governance* decentrata sostenuta dai donatori internazionali, dall'altro produce particolarismo e frammentazione.

Sara de Simone è dottore di ricerca in Africanistica presso l'Università degli Studi di Napoli "l'Orientale", e in Scienze Politiche presso l'Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne

NOTE:

1 - *Sudan Joint Assessment Mission. Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication. Volume I, Synthesis*. UNDP, The World Bank, SPLM, Government of Khartoum, 2005: [http://postconflict.unep.ch/sudanreport/sudan_website/doccatcher/data/documents/Joint%20Assessment%20Mission%20\(JAM\)%20Volume%20I.pdf](http://postconflict.unep.ch/sudanreport/sudan_website/doccatcher/data/documents/Joint%20Assessment%20Mission%20(JAM)%20Volume%20I.pdf).

2 - Si veda: The World Bank (2008), *Comments on the Draft Strategic Options Paper: Making Decentralization work for basic service delivery*, documento reperito presso il Local Government Board Archive di Juba. L'archivio in questione non ha ancora una catalogazione ufficiale dei documenti, che sono stati consultati dall'autrice grazie a un permesso speciale.

3 - La definizione del Sud Sudan come di un contesto post-conflitto fa parte di un insieme di pratiche discorsive che enfatizzano il successo dell'accordo di pace, sottovalutando invece lo stato di costante instabilità che ha continuato a caratterizzare molte aree e l'esplosione di nuovi conflitti locali. "Post-conflitto" si trova qui tra virgolette per segnalare la problematicità di questa definizione.

4 - Nel resto dell'articolo, l'SPLM/A sarà citato come SPLM. Questa scelta è dettata non solo da ragioni di praticità, ma anche dalla volontà di focalizzare l'attenzione sul ramo politico del movimento ribelle.

5 - Come si vedrà in seguito, il Sud Sudan ha un sistema di governo su quattro livelli: governo nazionale, Stati, contee, *payam* e *boma*.

6 - B. Martin, *What is Public about Public Services?*, Background Paper for World Development Report 2004, "The World Bank", 2004: <http://publicworld.org/files/WhatIsPublic.pdf>.

7 - Il rafforzamento di una legittimità dello Stato che non fosse solo basata sulla retorica della liberazione dell'SPLM dall'oppressore arabo è diventata un'esigenza sempre più sentita dalla comunità internazionale presente in Sud Sudan dopo che il Paese ha raggiunto l'indipendenza nel 2011. Si veda, per esempio, il lavoro di ricerca dell'Overseas Development Institute britannico nell'ambito del progetto di ricerca *Secure Livelihoods Research Consortium* (<http://www.securelivelihoods.org/>).

8 - Secondo il South Sudan Development Plan 2011-2013, il Paese ha un tasso di analfabetismo dell'83%, una mortalità infantile del 102 per mille e una mortalità materna del 2054 per 100.000 nati vivi (il tasso di mortalità materna più alto del mondo).

9 - Si veda per esempio il *General Education Strategic Plan 2012-2017* del Ministero dell'Istruzione sud sudanese per un'idea della discrepanza tra risorse stanziare dal Governo e necessità del settore soddisfatte dagli aiuti allo sviluppo (Ministry of General Education and Instruction, Republic of South Sudan 2012).

10 - L'LGA (2009) distingue tra *Rural Councils* e *Urban Councils*. Il termine *county* (contea) viene generalmente riferito esclusivamente ai *Rural Councils*, che nel 2013 costituivano la maggioranza delle istituzioni di governo locale esistenti.

11 - In realtà, a livello di contea, sia il commissario che l'assemblea legislativa (laddove esistente) sono ancora nominati dal governatore dello Stato.

12 - Le autorità tradizionali nel Sud Sudan contemporaneo hanno un'origine fondamentalmente coloniale: solo due popolazioni, Shilluk e Azande, avevano infatti una struttura politica con un sovrano facilmente identificabile. Le altre società erano di tipo cosiddetto acefalo: in questi casi, nel corso della dominazione anglo-egiziana varie figure di intermediari e di leader spirituali sono state potenziate al fine di svolgere funzioni amministrative. Nonostante alcuni tentativi di sopprimerle, queste figure hanno continuato a rappresentare un livello di intermediazione indispensabile tra i vari Governi post-coloniali e la popolazione rurale fino ad oggi. La stessa struttura di corti consuetudinarie ha origini coloniali (Leonardi 2013).

13 - La centralità delle contee era già stata riconosciuta e sostenuta nell'ambito del Sudan Transitional Assistance for Rehabilitation Program, il primo programma di *capacity-building* dell'amministrazione locale dell'SPLM sostenuto dall'United States Agency for International Development (USAID) nel 1999-2001 (Dembowski 2002).

14 - Un esempio particolarmente significativo è il Local Government Recovery Program (LGRP), realizzato dall'UNDP in partenariato con l'LGB tra il 2006 e il 2012.

15 - Intervista a Naoko Anzai, *project manager* della Banca Mondiale per il progetto LGSD, Juba, 1 novembre 2013.

16 - Il bilancio consolidato è una delle aree su cui l'LGRP finanziato dall'UNDP si è maggiormente concentrato, assicurandosi che tutte le unità amministrative locali fossero in grado di adottare programmi e *budget* di spesa annuali da far confluire in un unico programma a livello di contea.

17 - Intervista a Naoko Anzai, *project manager* della Banca Mondiale per il progetto LGSD, Juba, 1 novembre 2013.

18 - Per maggiori informazioni, si veda il sito web del progetto: <http://www.worldbank.org/projects/>

P127079/local-governance-service-delivery-program?lang=en. In realtà, i finanziamenti a fondo perduto alle contee saranno erogati dal Governo del Sud Sudan attraverso un prestito da parte della BM che dovrà essere ripagato entro 40 anni, dopo un periodo di grazia di 10. Intervista a Naoko Anzai, *project manager* della Banca Mondiale per il progetto LGSD, Juba, 1 novembre 2013.

19 - Intervista a Naoko Anzai, *project manager* della Banca Mondiale per il progetto LGSD, Juba, 1 novembre 2013; intervista a Jaqueline Lwoki, consulente della Banca Mondiale, coordinatrice della Unità di Gestione del progetto LGSD, Juba, 25 ottobre 2013.

20 - I risultati del censimento nazionale del 2008 sono infatti fortemente contestati dal GOSS a causa della loro faziosità: il Governo del Sudan avrebbe infatti spinto verso una sottorappresentazione della popolazione sud sudanese per questioni legate alle elezioni nazionali del 2010 e al referendum per l'indipendenza del 2011.

21 - Si veda: Man N.A. (2009), *Decentralization and Good Governance for Effective Service Delivery*, paper presented at 7th Governors' Forum, Juba. Documento reperito presso il Local Government Board Archive di Juba.

22 - Intervista a Marial Amoum Malek, membro dell'Assemblea Legislativa dello Stato di Lakes. Rumbek, 6 dicembre 2013; intervista a Eli Achol Deng, membro del LGB. Juba, 13 dicembre 2013.

23 - Intervista a Majak Ruei, commissario di Contea di Yirol West, Yirol Town, 3 dicembre 2013.

24 - Intervista collettiva con la Corte del Boma di Bany Loum, Abang Payam, 4 dicembre 2013.

25 - Intervista a Majak Ruei, commissario di Contea di Yirol West, Yirol Town, 3 dicembre 2013.

26 - Intervista a Majak Ruei, commissario di Contea di Yirol West, Yirol Town, 3 dicembre 2013; intervista collettiva con la Corte Regionale del Payam di Geng-Geng, 5 dicembre 2013; intervista collettiva con la Corte Regionale congiunta di Panlieth e Kunyir, 5 dicembre 2013; intervista collettiva con la Corte Regionale del Payam di Watchabath, 4 dicembre 2013.

27 - La Corte regionale è il modo in cui in alcune regioni viene chiamata la corte funzionante a livello di *payam* (B court nel Judiciary Act 2009). Essa è composta dai capi esecutivi dei *boma* di quel *payam* e da un presidente della Corte. Si veda Leonardi *et al.* (2010).

28 - Intervista collettiva con la Corte del Boma di Bany Loum, Abang Payam, 4 dicembre 2013.

29 - L'ONG internazionale che gestisce l'ospedale di Yirol consulta regolarmente il commissario di contea e il responsabile della South Sudan Relief and Rehabilitation Commission (SSRRC), l'organismo incaricato di coordinare gli aiuti allo sviluppo, nell'organizzazione delle campagne di vaccinazioni e in altre attività di routine per la prevenzione di malattie (Comunicazione personale con lo staff della ONG, Yirol Town, dicembre 2013).

30 - Intervista al *project manager* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto LGSD a Yirol West, Rumbek, 19 novembre 2013.

31 - Nei PDC, solo uno o due rappresentanti di ogni sotto-clan sono ammessi, a seconda del numero di sotto-clan, in un determinato *payam*. Qualora appartenente a uno dei clan locali, anche l'amministratore di *payam* viene calcolato in quota al suo clan. Intervista al *community mobilizer* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto LGSD a Yirol West, Yirol Town, 3 dicembre 2013.

32 - I CDC sono comparsi la prima volta nel 1999 in un progetto finanziato dagli Stati Uniti. Il loro ruolo era quello di fare da *trait d'union* tra ONG internazionali, la South Sudan Relief and Rehabilitation Commission e la popolazione, in particolare formulando strategie di indirizzo e realizzando progetti di sviluppo. Anche se non sono sopravvissuti al progetto che li aveva creati (Dembowski 2002), secondo Naoko Anzai nel 2007 ci sarebbe stato un tentativo di rivitalizzarli come organo amministrativo dei Fondi di Sviluppo di Circoscrizione. Questi ultimi sono fondi nazionali che ogni membro del Parlamento ha a disposizione da utilizzare nella propria circoscrizione. A Yirol West, comunque, il CDC non esisteva prima dell'inizio del progetto LGSD. Intervista a Naoko Anzai, *project manager* della Banca Mondiale per il progetto LGSD, Juba, 1 novembre 2013.

33 - Intervista al *project manager* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto LGSD a Yirol West, Rumbek, 19 novembre 2013.

34 - Le aree di svolgimento del progetto sono state identificate da un team composto da membri dell'LGB e della BM, coinvolgendo i commissari delle contee selezionate. Secondo il *project manager* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto, sarebbe stato soprattutto l'LGB a indirizzare la scelta. Intervista al *project manager* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto LGSD a Yirol West, Rumbek, 19 novembre 2013.

35 - Intervista al *community mobilizer* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto LGSD a Yirol West, Yirol Town, 3 dicembre 2013; intervista a Daniel Mangar Ayod, amministratore di *payam* di Geng-Geng, Yirol Town, 5 dicembre 2013.

36 - Ci si riferisce qui in particolar modo ai progetti, come quello finanziato dalla BM, che prevedono la figura di *community mobiliser*. Questa figura è presente in molte tipologie di progetto perché rappresenta, in un certo senso, l'impegno dell'ONG a promuovere la partecipazione e il coinvolgimento della comunità locale.

37 - Intervista collettiva con la Corte del Boma di Bany Loum, Abang Payam, 4 dicembre 2013.

38 - Intervista collettiva con la Corte Regionale congiunta di Panlieth e Kunyir, 5 dicembre 2013. Panlieth è una delle aree che ha fatto richiesta di diventare un *payam*. Attualmente è un *boma* sotto la giurisdizione del *payam* di Geng-Geng, ma è abitato principalmente dal sezione jillek dei dinka agar, diversa dalla sezione di maggioranza del *payam* di Geng-Geng, gli atuot. Anche Kunyir è abitato da jillek e quando Panlieth sarà ufficialmente riconosciuto *payam* si sposterà sotto la sua giurisdizione. Nel lungo periodo, anche Kunyir mira a diventare un *payam* indipendente sostenendo che tutte le capitali di *payam* esistenti (Geng-Geng, Abang e anche Panlieth) sono troppo lontane dagli insediamenti perché possano garantire l'accesso ai servizi essenziali alla popolazione locale. Intervista collettiva con la Corte Regionale congiunta di Panlieth e Kunyir, 5 dicembre 2013.

39 - Anche in quest'intervista appare chiaro il collegamento tra esistenza di un *payam* e accesso alle infrastrutture che permettono di comunicare e muoversi, suggerendo che, se è vero che dove esistono *payam* arrivano le strade, la creazione di nuovi *payam* porterà naturalmente alla costruzione di altre strade.

40 - Intervista collettiva con la Corte Regionale del Payam di Geng-Geng, 5 dicembre 2013.

41 - Intervista a Marial Amoum Malek, membro dell'Assemblea Legislativa dello Stato di Lakes. Rumbek, 6 dicembre 2013.

42 - Intervista al *project manager* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto LGSD a Yirol West, Rumbek, 19 novembre 2013.

43 - Nel caso di Aguraan e Mabui, alla fine è stato scelto il progetto di Aguraan perché il suo BDC funzionava meglio, avendo addirittura avviato un'attività agricola collettiva come fonte di reddito per contribuire alla vita del comitato stesso. D'altra parte, il *boma* di Mabui è stato rassicurato che in una seconda fase del progetto la loro richiesta di scuola elementare sarà senz'altro considerata in modo prioritario. Ciò nonostante, poco dopo l'approvazione del progetto ad Aguraan da parte del PDC, il BDC di Mabui ha presentato comunque anche il suo progetto. La situazione tra Mabui ed Aguraan è complicata dal fatto che i due sotto-clan della zona, kuk e peleu, hanno in corso una faida di vecchia data che, nei periodi di maggiore tensione, impedisce ai membri di un sotto-clan di accedere ad aree sotto il controllo dell'altro sotto-clan, inclusi servizi essenziali come l'ospedale. È dunque verosimile che la questione sollevi ancora tensioni una volta che la scuola sarà effettivamente costruita. Intervista al *project manager* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto LGSD a Yirol West, Rumbek, 19 novembre 2013.

44 - Intervista al *Community Mobilizer* dell'ONG internazionale coinvolta nel progetto LGSD a Yirol West, Yirol Town, 3 dicembre 2013.

45 - Intervista collettiva con la Corte Regionale congiunta di Panlieth e Kunyir, 5 dicembre 2013.

46 - Intervista a Marial Amoum Malek, membro dell'Assemblea Legislativa dello Stato di Lakes. Rumbek, 6 dicembre 2013. Un membro del LGB ha espresso un'idea simile parlando dei criteri molto ambigui per la creazione di nuove unità amministrative: «Queste nuove contee che vogliono creare () hanno bisogno di più *payam* per sostenersi, e questi *payam* avranno bisogno di più *boma* e alla fine l'intera popolazione dipenderà da stipendi statali!» (Intervista a Eli Achol Deng, membro del LGB. Juba, 13 dicembre 2013).

47 - Intervista collettiva con la Corte Regionale del Payam di Watchabath, 4 dicembre 2013.

Riferimenti bibliografici

- African Rights (1997), *Food and Power in Sudan: A Critique of Humanitarianism*, African Rights, London
- Bates R. H. (2014), *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, University of California Press, Berkeley
- Bierschenk T., J.-P. Olivier de Sardan (eds.) (2014), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Brill, Leiden
- Darbon D. (2003), *Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle*, in «Revue française d'administration publique», 2003/1, n. 105-106
- Dembowski D. E. (2002), *Evaluation of the Sudan Transitional Assistance for Rehabilitation (STAR) Program*, United States Agency for International Development, Washington DC
- Duffield M. R. (2001), *Global Governance and the New Wars: the Merging of Development and Security*, Zed Books, London and New York

- Government of Southern Sudan (2009), *Local Government Act*, Juba
- Government of Southern Sudan (2006), *Local Government Framework*, Juba
- Government of Sudan, SPLM (2005), *The Comprehensive Peace Agreement*, Naivasha
- Government of the Republic of South Sudan (2011), *South Sudan Development Plan 2011-2013. Realizing Freedom, Equality, Justice, Peace and Prosperity for All*, Juba
- Hydén G. (1983), *No Shortcut to Progress: Administration and Development in Africa*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles
- Johnson D. H. (2003), *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Fountain Publishers and James Currey, Kampala
- Laurence E. L. Jr (1998), *A Critical Analysis of the New Public Management*, in «International Public Management Journal», vol. 1, n. 1
- Leonardi C. (2013), *Dealing with Government in South Sudan: Histories of Chiefship, Community and State*, James Currey, Woodbridge
- Leonardi C., L.N. Moro, M. Santschi, D.H. Isser (2010), *Local Justice in Southern Sudan*, United States Institute of Peace and Rift Valley Institute, Washington DC and Nairobi
- Ministry of General Education and Instruction, Republic of South Sudan (2012), *General Education Strategic Plan 2012-2017*, Juba
- Pantuliano S., M. Buchanan-Smith, P. Murphy, I. Mosel (2008), *The Long Road Home. Opportunities and Obstacles to the Reintegration of IDPs and Refugees Returning to Southern Sudan and the Three Areas*, Humanitarian Policy Group Synthesis Paper, Overseas Development Institute, London
- Rolandsen Ø. H. (2005), *Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan During the 1990s*, Nordic Africa Institute, Oslo
- Rotberg R. (2003), "Failed State, Collapsed States, Weak States. Causes and Indicators", in R. Rotberg (ed), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, World Peace Foundation and Brookings Institution Press, Cambridge and Washington DC
- Samoff J. (1990), *Decentralization: The Politics of Interventionism*, in «Development and Change», vol. 21, n. 3
- Sarzin Z., T. Bekalu (2011), *Scoping Mission for Proposed Local Governance and Service Delivery Program*, The World Bank, Washington DC
- Sudan People's Liberation Movement (2000), *Peace Through Development*, SPLM, Nairobi
- The Republic of South Sudan (2011), *Transitional Constitution of the Republic of South Sudan*, Juba
- Tilly C. (1975), "War Making and State Making as Organized Crime", in P. Evans, T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge
- Tilly C. (1991), *La formazione degli Stati nazionali in Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna
- Van de Walle S., Z. Scott (2009), *The Role of Public Services in State- and Nation-Building: Exploring Lessons from European History for Fragile States*, Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham, Birmingham