Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

La pianificazione in un contesto urbano emergente in Africa a sud del Sahara: la *rural town*. Riflessioni sui piani di Caia e Sena, Mozambico.

Roberta Nicchia
Università degli studi di Trento
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica
Email:*nicchia@ing.unitn.it*
Tel/fax +39 0461 282672

Corrado Diamantini
Università degli studi di Trento
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica
Email: *corrado.diamantini@unitn.it*
Tel/fax +39 0461 282672

Abstract*Da dieci anni sono in corso, ad opera di alcuni urbanisti dell'Università di Trento tra cui gli autori di questo articolo, attività di ricerca, formazione e consulenza nel campo della pianificazione urbana e territoriale nel distretto di Caia, in Mozambico. Queste attività hanno riguardato il capoluogo del distretto, Caia, e un altro centro, Sena. E' apparso subito singolare il carattere di questi due centri urbani, che è stato ricondotto a una categoria interpretativa – la rural town – che si presta ad essere applicata a modalità insediative assai diffuse nell'Africa sub-sahariana. Anche i due piani, il POTU a Caia ed il PEU a Sena, non potevano che essere redatti in modo singolare. Da qui anche il tentativo di ricondurne le problematiche e le indicazioni a un quadro di riferimento concettuale e metodologico utilizzabile in esperienze similari. Il ruolo del planner in un simile contesto, invece, non si discosta in modo sostanziale – o non dovrebbe discostarsi - da quello consueto. A patto che si verifichino alcune condizioni*

Parole chiave
pianificazione urbana, rural town, Mozambico.

Introduzione

Caia e Sena sono due piccole città con una popolazione di poco inferiore ai 20.000 abitanti, classificate come *"vila rural"* all'interno del sistema urbano mozambicano. Esse si situano lungo il fiume Zambesi, nel distretto rurale di Caia, a sua volta parte della Provincia di Sofala. Caia e Sena sono state create durante la dominazione coloniale come centri amministrativi e commerciali, abitati quasi esclusivamente da coloni (Newitt, 1995; Isaacman e Isaacman 1983). L'insediamento dei contadini africani ha avuto inizio soprattutto in epoca post-coloniale, subito dopo la guerra di liberazione (1975), a seguito di politiche tese a concentrare la popolazione rurale, che viveva dispersa in nuclei familiari, in pochi centri urbani dotati di infrastrutture e servizi (Orlowski 2001). Una seconda ondata migratoria si è registrata alla fine della guerra civile (1992), quando nelle piccole città del distretto sono stati allestiti campi di accoglienza temporanea, divenuti ben presto insediamenti permanenti, per i rifugiati di ritorno dal Malawi, L'ultima ondata migratoria è stata causata dalle recenti inondazioni del fiume Zambesi, che hanno forzato il trasferimento della popolazione rurale dalla piana alluvionale alle piccole città del distretto (Diamantini e Nicchia, 2009).
In breve, la crescita urbana di Caia e Sena è avvenuta ad opera di famiglie contadine del distretto, costrette ad abbandonare le aree rurali a causa di eventi sia politici che ambientali. Queste famiglie hanno mantenuto i valori culturali oltre che le strategie di sussistenza tradizionali, basati sulla continuità delle pratiche agricole condotte in

contesto urbano, al punto da rendere difficilmente percepibile, fino a pochi anni fa, una reale differenza di stili di vita tra aree urbane e aree rurali.
I caratteri urbani di queste piccole città sono da ricercarsi nel loro ruolo di centri commerciali, situati al centro di una densa rete di scambi urbano-rurali, anche grazie alla vicinanza con il Malawi. Questi caratteri si sono accentuati negli ultimi anni, in seguito a importanti processi di "modernizzazione" che hanno investito il Distretto. Si possono citare a proposito la riabilitazione della linea ferroviaria oltre che del ponte ferroviario *"Dona Ana"* e la costruzione del nuovo ponte sullo Zambesi, l'unico passaggio carrabile sul fiume capace di connettere il nord con il sud del paese; la proliferazione di attività commerciali e produttive; la fondazione della prima banca di micro-credito del Mozambico a Sena; il miglioramento di servizi e infrastrutture urbani, quali l'elettrificazione delle due città e l'apertura di una scuola secondaria a Caia; il potenziamento dell'apparato amministrativo a seguito del decentramento di poteri dallo Stato ai distretti. Questi processi hanno determinato profonde trasformazioni nella composizione socio-economica delle piccole città e nella loro organizzazione spaziale. Gli elementi di urbanità emergenti, fondendosi con i preesistenti caratteri rurali, hanno generato un pattern insediativo ibrido, qui definito *rural town*.
La necessità di gestire queste trasformazioni e la rapida crescita urbana che ne è conseguita, ha indotto l'amministrazione distrettuale a promuovere la redazione dei piani urbanistici delle due città, previsti dalla Lei de Ordenamento do Território *approvata nel 2007. L'obiettivo di questi piani è stato fondamentalmente quello di assecondare, attraverso l'organizzazione dello spazio e la regolamentazione dell'uso del suolo, la resilienza delle due città a fronte delle trasformazioni traumatiche cui erano soggette, cercando di preservarne quanto più possibile i caratteri di* rural town.Questa attività di pianificazione urbana, svoltasi con il supporto di alcuni ricercatori del Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica dell'Università di Trento, tra cui gli autori di questo articolo, è intervenuta nell'ambito di un ampio programma di cooperazione decentrata, denominato "Il Trentino in Mozambico, il Mozambico in Trentino", rivolto a promuovere la collaborazione tra la Provincia autonoma di Trento e la Provincia di Sofala. Il gruppo di urbanisti dell'Università di Trento ha inteso la partecipazione a questo programma e in particolare il coinvolgimento nelle attività di piano anche come opportunità di formazione professionale di tecnici locali, i quali hanno in seguito costituito il personale del "Servizio del Piano e delle Infrastrutture" del Distretto di Caia, al quale la riforma della pubblica amministrazione aveva di recente trasferito le competenze in materia, senza però provvedervi con adeguati strumenti tecnici e con risorse finanziarie.

La *rural town*: una tipologia urbana emergente nell'Africa sub-sahariana

La *rural town* è una tipologia insediativa ibrida, in cui gli elementi di urbanità, introdotti dal processo di modernizzazione in atto, si fondono con elementi del mondo rurale, che ancora oggi resistono e determinano fortemente l'economia locale, gli stili di vita, i meccanismi di governance e, non ultimo, i caratteri fisici dell'insediamento, come risulta immediatamente percepibile dalla Figura 1. Caia e Sena, infatti, così come la maggior parte delle *vila rural* del Mozambico, sono città di contadini, nelle quali lo sviluppo di attività e funzioni prettamente urbane si fonda su un tessuto sociale e culturale rurale (Nicchia, 2011).
Allo scopo di comprendere le caratteristiche originali delle *rural town*, i ricercatori del DICAM hanno intrapreso un processo di "trasposizione transculturale" (Cardano, 1997) attraverso ricerche di campo nel distretto di Caia, adottando un *bricolage* di diverse metodologie, prese in prestito prevalentemente dalla ricerca etnografica, quali l'osservazione diretta, interviste ad attori istituzionali e non-istituzionali rilevanti, l'analisi di dati e documenti ufficiali. Un'inchiesta sull'aggregato familiare condotta nell'estate del 2008 a Sena, poi, è risultata particolarmente efficace nell'individuare i diversi gruppi sociali emergenti nella *rural town* e nel comprendere le dinamiche di urbanizzazione spontanea. Attraverso un'intervista qualitativa strutturata, proposta alle 47 famiglie selezionate, infatti, sono stati esplorati temi di ricerca dalle forti implicazioni spaziali, quali la composizione dell'aggregato familiare, le strategie di sussistenza, l'accesso a risorse socio-culturali, l'uso di risorse ambientali, le tipologie abitative.
Come risultato dell'attività di ricerca sopra descritto, vengono riportati di seguito quattro temi-chiave, che descrivono le principali caratteristiche delle *rural town*.
Il primo tema-chiave riguarda la coesistenza di modi di produzione tradizionali e moderni. L'agricoltura, infatti, è una base di sussistenza fondamentale e tutte le famiglie possiedono un appezzamento di terreno da coltivare (*machamba).* Essa, però, si accompagna sempre ad attività non agricole e la diversificazione delle fonti di sussistenza rappresenta una caratteristica importante, comune a tutti i gruppi sociali. Tuttavia, nonostante la relativa omogeneità socio-culturale, si rileva un emergente dualismo che divide la popolazione in due gruppi socio-economici principali. Si rileva, infatti, che il 70% della popolazione appartiene al "settore di sussistenza", mentre il 30% rientra nel "settore capitalistico", per usare una dicotomia proposta da McGee (1974). Nelle famiglie del secondo gruppo, le attività commerciali consentono un reddito medio-alto, profitti, risparmi ed investimenti. Questa élite socio-economica abita la città consolidata di fondazione coloniale *(bairro cemento)* ed i suoi immediati dintorni, dove si concentrano abitazioni "convenzionali", infrastrutture e servizi urbani. Le

famiglie appartenenti al settore di sussistenza, invece, popolano gli insediamenti spontanei situati ai margini delle piccole città, che riproducono gli stessi *pattern* insediativi dei villaggi rurali e sono quasi completamente privi di servizi e infrastrutture urbane. Questa segregazione socio-spaziale è specchio di una divisione tra la parte di popolazione che partecipa al processo di modernizzazione e quella che ne è esclusa, continuando ad essere legata a forme di organizzazione socio-economica tradizionali.

Figura 1 Vila de Sena.

La dipendenza della popolazione dalle risorse naturali è il secondo tema-chiave. La maggior parte degli aggregati familiari, infatti, riesce a sopravvivere grazie al libero accesso all'acqua, alla terra dove coltivare e allevare gli animali, alla legna da ardere, alle piante medicinali e ai materiali da costruzione. Inoltre, la maggior parte dei lavori occasionali, che consentono un'integrazione monetaria fondamentale per le famiglie appartenenti al settore di sussistenza, consistono nella trasformazione e vendita di materiali raccolti direttamente in natura. Ne risulta una sostanziale simbiosi tra la città e gli elementi naturali che la circondano. L'utilizzo incontrollato delle risorse naturali, però, sta procurando seri danni all'ambiente. Particolarmente problematica sembra essere, ad esempio, la condizione delle foreste: la loro superficie si sta velocemente riducendo sotto la pressione antropica determinata dalla rapida urbanizzazione. Il degrado delle risorse naturali riduce la qualità ambientale e, di conseguenza, anche le condizioni di vita della popolazione più povera (Sachs, 2003).
Un terzo tema-chiave è la persistenza di pattern insediativi, tipologie abitative e tecniche costruttive vernacolari. A dominare il paesaggio delle *rural town*, infatti, sono ancora i *mudzi*, i *compound* abitativi nei quali le grandi famiglie poligame dispongono le loro capanne di terra cruda e paglia circolarmente, intorno ad un ampio patio dominato da un grande albero da frutta, dove si svolgono attività domestiche e di sussistenza. La cultura abitativa tradizionale, però, sta evolvendo verso il modello dell'abitazione "convenzionale", che consiste in un edificio compatto, costruito in blocchi di cemento con il tetto di lamiera, caratteristico delle periferie delle principali città mozambicane. Tale modello rispecchia l'aspirazione ad uno stile di vita urbano ed è spontaneamente adottato dalla popolazione a reddito medio-alto. Esso, inoltre, è fortemente sostenuto dall'amministrazione locale e dalle organizzazioni internazionali operanti nel distretto di Caia. I programmi di *"resettlement"* della popolazione alluvionata, ad esempio, offrono sussidi e supporto tecnico soltanto alle famiglie che si impegnano a costruire case "convenzionali" (Governo da Província de Sofala, 2007). Questa tipologia abitativa, però, presenta alcuni inconvenienti: l'organizzazione spaziale non è appropriata alla cultura locale, è troppo costosa per la maggior parte della popolazione, ha dimostrato di avere una cattiva performance in termini di *indoor comfort*, sta producendo la perdita del patrimonio culturale e del sapere locale.

Il quarto tema-chiave, infine, sottolinea la sovrapposizione di istituzioni formali, che a seguito del decentramento amministrativo sono responsabili della pianificazione e gestione urbana, e di autorità tradizionali *(regulo, 'nfumo* e *sapanda)*, che trovano la loro legittimazione in antiche leggi e consuetudini tribali. Il D.L. 15/2000 ha di recente omologato entrambe queste istituzioni sotto l'etichetta di "autorità comunitarie". Esse partecipano, dunque, al governo della città con all'incirca le stesse funzioni, generando spesso conflitti nella gestione urbana (West e Kloeck-Jenson, 1999; Kyed e Buur, 2006). La popolazione, infine, è sostanzialmente esclusa dai processi decisionali locali, con il rischio che una pianificazione *top-down*, poco centrata su esigenze e aspirazioni degli abitanti, risulti inadeguata ed inefficace in fase di implementazione.Come emerge chiaramente dai temi sopra elencati, la strada verso la modernizzazione non è affatto lineare, e reminiscenze del mondo rurale persistono in tutti gli ambiti. L'interazione tra elementi urbani e rurali è in costante evoluzione e questi ultimi, lontano dall'essere caratteri residuali, rappresentano ancora una componente strutturale fondamentale delle *rural town* africane.

Le due esperienze di pianificazione urbana intervenute nel distretto di Caia: il *POTU* e il *PEU*

In questa parte, viene tracciata una sintesi delle due esperienze di pianificazione urbana intervenute nel distretto: il *POTU-Plano de Ordinamento Territorial e Urbanização da Vila de Caia* (2006), rappresentato nella Figura 2, e il *PEU-Plano de Estrutura Urbano da Vila de Sena* (2009). Segue una breve trattazione della strategia centrale, dei principi guida e di alcuni esempi di indicazioni di piano.

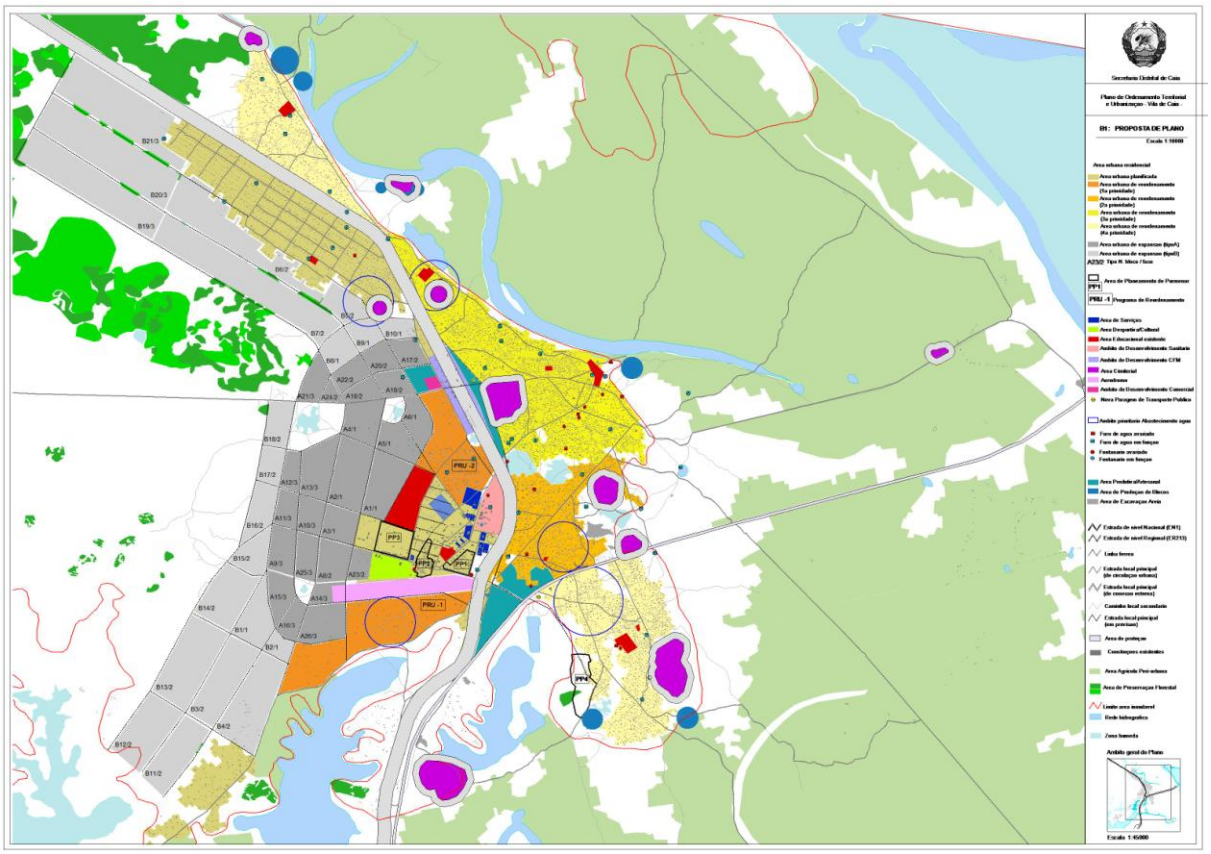

Figura 2 POTU- Plano de Ordinamento Territorial e Urbanização da Vila de Caia.

La strategia principale sottesa dai piani urbanistici consiste nel preservare le caratteristiche rurali, ancora largamente presenti nelle rural town, integrandole con i caratteri urbani emergenti. L'obiettivo dell'integrazione di forme di organizzazione socio-economica e spaziale diverse, tradizionali e moderne, è duplice: da un lato assecondare la modernizzazione della struttura urbana e, dall'altro, supportare le attività di sussistenza della popolazione. Questa strategia si basa su due principi, ampiamente presenti nei documenti programmatici del governo mozambicano: superamento della disuguaglianza e lotta alla povertà (República de Moçambique, 2005; 2006). In termini spaziali, il primo principio si traduce nel superamento del dualismo urbano, attraverso l'integrazione tra città "moderna" e insediamenti spontanei. Tale obiettivo è stato perseguito attraverso precise scelte di piano, che si sono concretizzate in progetti puntuali, la maggior parte dei quali già realizzati o in fase di

implementazione (Diamantini, 2010). La ricollocazione del mercato principale di Caia al di fuori della città consolidata, nei pressi della stazione ferroviaria in costruzione e di altri servizi urbani, ad esempio, persegue questo obiettivo. L'area del nuovo mercato, infatti, si configura come un hub di servizi, una centralità urbana strategicamente situata a ridosso della città moderna, in modo da creare un punto di collegamento e comunicazione con tre insediamenti spontanei, prima spazialmente segregati dal resto della città (vedi Figura 3). L'obiettivo dell'integrazione socio-spaziale è stato perseguito anche garantendo la libera circolazione degli abitanti all'interno della città ed evitando di creare aree inaccessibili, così come attraverso altre scelte di piano, quali la distribuzione policentrica di attività e servizi in tutto il contesto urbano, la dotazione di infrastrutture basiche in ogni quartiere, la riqualificazione degli insediamenti spontanei. Numerosi programmi di riqualificazione urbana, infatti, sono stati condotti diffusamente negli insediamenti spontanei, traendo ispirazione dal modello proposto dalla Facoltà di Architettura e Pianificazione dell'Università Mondlane di Maputo nell'ambito del progetto "Cities without Slums" (MICOA, 2005). Questi programmi definivano una serie di interventi integrati, che miravano a garantire la sicurezza del titolo di possesso della terra da parte degli abitanti, il miglioramento delle condizioni abitative, dell'approvvigionamento idrico e della rete stradale, così come la dotazione di scuole primarie.
Il secondo principio ispiratore delle scelte di piano, quello della lotta alla povertà, implica la tutela delle forme di organizzazione spaziale legate alla sussistenza, quali ad esempio la *mixitè* dei grandi lotti abitativi, in cui il 70% delle famiglie conduce una grande varietà di attività che ne garantiscono la sopravvivenza, anche in assenza di reddito monetario (Satterthwaite e Tacoli, 2003). Un altro esempio di tutela delle forme di sussistenza, lo ritroviamo nelle scelte relative alla distribuzione del terreno agricolo urbano e peri-urbano. Per garantire a tutte le famiglie il possesso di terra sufficiente a soddisfare il proprio fabbisogno alimentare, il POTU ha stabilito che a ogni famiglia non potesse esserne assegnata più di 1,5 ha. Questa misura ha inteso soprattutto arginare l'acquisto di ampie porzioni di terreno da parte di pochi privati, considerata la quantità non illimitata di suoli coltivabili in prossimità delle due città. Tale politica è stata resa possibile dalla legislazione in vigore in Mozambico, secondo la quale la terra è una proprietà collettiva, le cui modalità di accesso sono stabilite, in contesto urbano, proprio dal piano urbanistico (*Lei da Terra*, 1997).

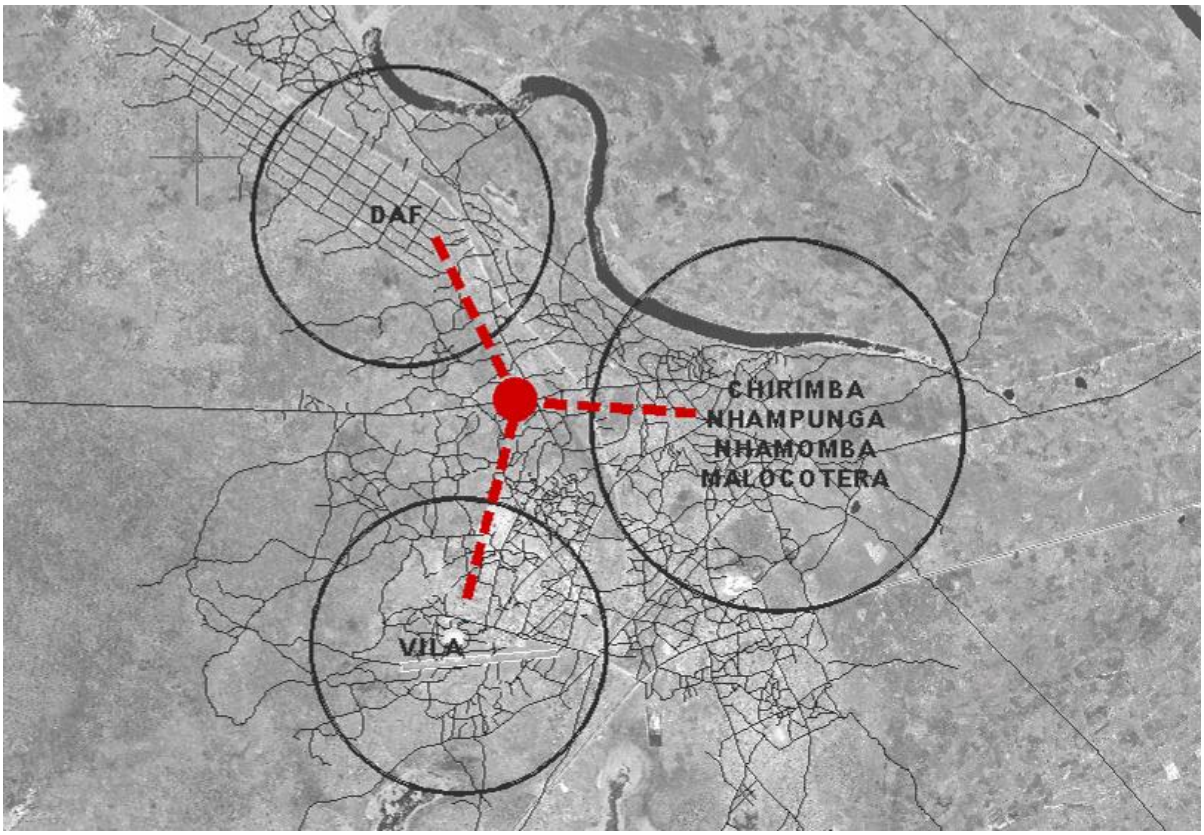

Figura 3 Localizzazione del mercato principale a Caia.

Il POTU ed il PEU si sono configurati come processi decisionali complessi, aperti in primo luogo al dialogo con e tra i due principali referenti istituzionali: l'amministrazione statale ed i leader tradizionali. Senza il coinvolgimento di entrambe le autorità, il processo sarebbe stato vanificato da veti reciproci, ritardi nella presa di decisioni, conflitto nell'implementazione delle azioni. Attraverso consultazioni avvenute nell'ambito di due assemblee consultive (il *Conselho Consultivo do Posto Administrativo* e il *Conselho Consultivo do Distrito*), si è

ottenuto l'obiettivo di giungere a decisioni condivise, che hanno consentito la concreta attuazione del piano già a partire dai mesi immediatamente successivi alla sua approvazione. Nel processo decisionale si è favorito il coinvolgimento della popolazione, come nei programmi di riqualificazione degli insediamenti spontanei, ad esempio, dove i problemi e le possibili soluzioni venivano discusse all'interno di incontri aperti agli abitanti. In alcuni programmi di gestione urbana a scala di quartiere, infine, si è richiesto il protagonismo diretto delle comunità locali, come nel caso dei comitati di gestione delle fonti di approvvigionamento idrico, composti da autorità tradizionali ed abitanti.L'interazione positiva di autorità statali, tradizionali e comunità locali all'interno del processo di pianificazione, così come la concreta implementazione delle azioni di piano, sono da considerare indicatori del successo dell'esperienza, a Caia come a Sena.

Il ruolo del planner

Per brevità, ci si limita di seguito a mettere a confronto la domanda iniziale avanzata dall'Amministrazione del Distretto, con riferimento ai due piani urbanistici, con i comportamenti che sono stati effettivamente adottati nel corso della redazione del piano.
La domanda dell'Amministrazione era piuttosto esplicita: connotare quanto più possibile Caia e Sena in senso moderno, concentrandosi in particolare sull'ammodernamento e la dotazione infrastrutturale dei nuclei di formazione coloniale, peraltro gli unici insediamenti in muratura. Questo avrebbe significato riprodurre di fatto, al di là delle intenzioni, l'esasperato dualismo urbano – qui condizioni di povertà e là condizioni di privilegio – diffuso nelle città dei paesi in via di sviluppo. Un dualismo ancora appena percepibile, sia a Caia che a Sena.
La redazione dei due piani ha seguito, come si è detto, un altro percorso non lasciando comunque inevase alcune delle aspettative dell'Amministrazione. Questo è stato possibile, in particolare, attivando un dialogo continuo con i diversi interlocutori al di là degli incontri ufficiali, facilitato dal fatto che le grandi opzioni politiche in Mozambico fanno tuttora riferimento, come si è accennato, al superamento delle disuguaglianze e alla lotta alla povertà. Si sono proposte, inoltre, soluzioni tecniche capaci allo stesso tempo di essere coerenti con queste opzioni e di essere realizzabili da parte dei tecnici locali.
Senza dubbio c'è stato un concorso attivo – non certo una supplenza politica – nella costruzione di scenari al futuro delle città, ma questo, lì come altrove, fa parte del mestiere.
Va detto che questo dialogo e questa capacità di attuazione delle scelte sono stati resi possibili dalle modalità con cui interviene la cooperazione decentrata cui si è fatto riferimento. Si tratta di modalità caratterizzate dalla presenza ininterrotta, per oltre un decennio, dei tecnici e dei volontari del Consorzio Associazioni con il Mozambico nel distretto di Caia. Questa presenza ha consentito di stabilire, con le autorità locali, sia istituzionali che tradizionali, un rapporto franco, oltre che di fiducia reciproca, senza il quale il concorso attivo alle scelte di piano sarebbe stato impensabile.

Bibliografia

Cardano, M. (1997), "La ricerca etnografica", in Ricolfi L. (ed.) "La ricerca qualitativa", *La Nuova Italia Scientifica*, Roma.

Diamantini C. e R. Nicchia (2009), "The emerging role of Mozambican small urban centers in local development: the case of Caia District", *Proceedings of the 1st Cap Verde Congress on Regional Development,* APRD Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, April 2009, Praia, Cap Verde.

Diamantini C. (2010), "Spatial Planning to Avoid Urban Inequalities: Experiences in Emerging Small Towns in Mozambique, in Congress Papers, 46th ISOCARP Congress, 19-23 September 2010, Nairobi, Kenya.

Diamantini C., Geneletti D. e R. Nicchia (2011), "Promoting urban cohesion through town planning. The case of Caia, Mozambique", *International Development Planning Review,* Vol. 33, No. 2.

Governo da Província de Sofala - Direcçao Provincial das Obras Públicas e Habitaçao (2007), *Programa de Reassentamento da população afectada pelas cheias 2007: Plano Operacional*, Beira.

Governo do distrito de Caia, *POTU –Plano de Ordinamento Territorial e Urbanização da vila de Caia,* vila de Caia, 2006.

Governo do distrito de Caia, *PEU –Plano de Estrutura Urbano da vila de Sena,* vila de Caia, 2009.

Isaacman, A. e B. Isaacman (1983), "Mozambique. From Colonialism to Revolution, 1900-1982", *Westview Press,* Boulder, Colorado.

Kyed, H. e L. Buur (2006), "New Sites of Citizenship: Recognition of Traditional Authority and Group-based Citizenship in Mozambique", *Journal of Southern African Studies,* Vol. 32, No. 3, pp.563-581.

Mc Gee T. C. (1974), "The Persistence of the Protoproletariat: Occupational Structures and Planning for the Future of Third World Cities", *University of California, School of Architecture and Urban Planning,* Los Angeles.

MICOA (2005), "Moçambique. Melhoramento dos Assentamentos Informais", *CEDH (Centro de Estudos de Desenvolvimento do Habitat),* Maputo.

Newitt, M. (1995), “A History of Mozambique”, *Indiana University Press,* Indiana.
Nicchia R. (2011), “Planning African rural towns”, *LAP- LAMBERT Academic Publishing,* Saarbrücken.
Orlowski D. (2001), “Pobreza em Sofala. Dimensão Territorial e Factores Qualitativos”, *GFA Management,* Hamburg.
República de Moçambique (2005), *Plano Quinquenal do Governo 2005-2009,* Maputo.
República de Moçambique (2006), *PARPA II—Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009,* Maputo.
Sachs, W. (2003), “Environment and Human Rights”, *Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie*, Wuppertal.
Satterthwaite D. e C. Tacoli (2003), “The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centers in rural and regional development and poverty reduction”, *International Institute for Environment and Development (IIED),* Working Paper 9 on Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies, London.
West, H. G. e S. Kloeck-Jenson (1999) “Betwixt and Between: “Traditional Authority” and Democratic Decentralization in Post-War Mozambique”, *African Affairs*, Vol. 98, No. 393, pp.455-484.