

Enrica Garzilli

La fine dell'isolamento del Nepal, la costruzione della sua identità politica e delle sue alleanze regionali

Nonostante la sua importanza strategica e geopolitica, dovuta al fatto di essere l'unico "stato cuscinetto" fra Cina e India, in Italia il Nepal è un paese poco conosciuto. In questi ultimi anni è venuto alla ribalta solo per l'uccisione di re Birendra, insieme a nove altri membri della dinastia degli Shah, avvenuta durante il massacro del 1° giugno 2001; per la rivoluzione dell'aprile 2006, che ha messo fine al dispotico potere di re Gyanendra, fratello minore di Birendra; e per le inondazioni della fine dell'agosto 2008, dovute alla rottura di una diga del fiume Kosi, che hanno distrutto circa 250.000 case nel Bihar settentrionale e dislocato oltre 70.000 persone nel solo Nepal. Per 154 anni il paese è vissuto nell'isolamento politico, economico e logistico pressoché totale, incastonato come è fra la catena dell'Himalaya e la cinta insalubre della foresta del Terai, che segna il confine meridionale con l'India. Ma dall'aprile 2006 sta costruendo una sua identità nazionale e un suo ruolo nel panorama asiatico come stato di diritto, non più soggetto al libero arbitrio del re-dittatore Gyanendra, con

l'obbiettivo dichiarato, nelle parole dell'attuale primo ministro Pushpa Kamal Dahal, noto come Prachanda, di diventare la Svizzera dell'Asia.

Le cause dell'isolamento che ancora influenzano il paese e la Jana Andolan

All'isolamento del Nepal hanno contribuito vari fattori. Prima di tutto, la dittatura dei primi ministri ereditari della famiglia Rana (1851-1951), che non ha costruito infrastrutture e scuole, ha proibito ai nepalesi di avere biblioteche personali, di leggere in lingua straniera e di uscire dal paese e agli stranieri di entrare, tenendo i sudditi nel più becero isolamento e oscurantismo con la motivazione di non permettere agli inglesi di invaderli. Non c'era corrente elettrica e la schiavitù fu formalmente abolita solo nel 1924. Nella seconda guerra mondiale fu costruito il primo aeroporto ma era usato solo per scopi militari. L'amministrazione della giustizia era arbitraria e lo stato era un vero e proprio stato di polizia, l'uso della tortura ordinario, le libertà civili sconosciute, la vita pubblica era proibita e non esistevano

N. 107 - NOVEMBRE 2008

Sintesi

Dopo quasi 160 anni di governo dispotico, intervallato da brevi periodi di democrazia, e di isolamento politico e logistico, il Nepal è entrato nella scena politica internazionale come stato di diritto.

Dal 2006 al 2008, dopo dieci anni di Lotta del popolo, il movimento dei maoisti è riuscito a detronizzare il re-dittatore, trasformandosi da movimento terrorista a partito di maggioranza di governo, a dare voce e potere ai gruppi etnici da sempre marginalizzati, a indire le prime elezioni democratiche ed eleggere come primo ministro il suo capo storico, Pushpa Kamal Dahal, l'ex "compagno Prachanda".

Per la prima volta nella storia del paese si sta discutendo sulla nuova Costituzione democratica e sull'assetto politico e amministrativo definitivo e, con essi, si sta delineando un nuovo ruolo del Nepal nel gioco delle alleanze regionali.

Enrica Garzilli è Research Assistant di sanscrito alla Harvard University e docente in varie università pubbliche italiane. Presidente dell'Asiatica Association, è autore fra l'altro di numerosi saggi sul Nepal. Il suo ultimo libro, sulla politica culturale italiana in Asia da Mussolini ad Andreotti, è in stampa.

partiti; fino al 1951 non esistevano né telefoni né sistema postale e tutta la posta arrivava e veniva smistata all'ambasciata indiana¹. Da allora è cominciata la marginalizzazione culturale e politica dei nepalesi, ad eccezione di una piccola oligarchia della cosiddetta "Classe A" della famiglia Rana, cioè quella dei discendenti e ascendenti legittimi. Ciò ha comportato l'emarginazione, in particolare modo, di tutte le decine di etnie che vivono al di fuori della Valle di Kathmandu, e la loro progressiva "scomparsa" nel panorama nazionale e internazionale². La Jana Andolan, la Rivoluzione popolare del 1951, sostenuta da re Tribhuvan della dinastia Shah, ha portato al ristabilimento del pieno potere della monarchia. Questo è stato il primo assaggio di democrazia, un periodo di governo semi-

costituzionale in cui il re governava con l'assistenza dei leader dei partiti politici. Nel 1958 è stata stabilita una democrazia multipartitica ma due anni dopo re Mahendra ha preso di nuovo il potere assoluto, governando senza una Costituzione, abolendo i partiti politici e imprigionando il primo ministro con l'accusa di incompetenza. Nel 1962 è stata promulgata la terza Costituzione, che ha introdotto il sistema del Panchayat, basato su 4000 assemblee di villaggio e diretto dal re in persona. È stata proprio la marginalizzazione delle etnie che vivono al di fuori della Valle di Kathmandu e la loro assenza nella gestione del potere e dell'amministrazione il fattore che ha più inciso sugli sviluppi della politica futura.

Il movimento dei maoisti

Nel 1990 un movimento popolare democratico forzò il re Birendra ad ammettere il multipartitismo. Fu promulgata una nuova Costituzione, che dichiarò il Nepal l'unico stato induista del mondo. Nonostante la Costituzione definisse il Nepal multi-etnico, fino al 2000 i bramini, pur costituendo solo il 12,9% della popolazione, occupavano i ¾ degli impieghi burocratici. Anche l'istruzione superiore era dominata dai bramini, seguiti da newari e chhetri, mentre il resto della popolazione era presente con una percentuale di meno dell'1%. Oltre alla lontananza dal potere della

stragrande maggioranza della popolazione, altri problemi, che hanno portato il paese alla nascita del Movimento maoista nel 1996 e alla seguente guerra civile, che in dieci anni ha causato 13.000 morti, sono stati la corruzione della classe politica al potere; la povertà; la deforestazione selvaggia del Terai, cominciata già con i Rana, con gravi conseguenze sull'ambiente, sulle colture e sulle relazioni sociali. Infatti, dalla fine del 1700 sino a oggi ampie zone sono state deforestate per avere un surplus economico, con gravi problemi sulle popolazioni locali e con grave impatto sull'ambiente e sul clima. Il governo e i grandi proprietari terrieri hanno promosso la conversione delle foreste in terreni agricoli per massimizzare sia il surplus economico derivante dalle colture, sia le pesanti tasse sui terreni agricoli; questo, a sua volta, ha costretto i contadini a deforestare ulteriormente ampie zone di terreno per mantenere un livello minimo di sussistenza, con grave impatto sul modo tradizionale di vita e sull'ambiente. Dal 1959 tutte le foreste sono state nazionalizzate ma solo dal 1978 il governo ha introdotto una politica specifica per garantire alle popolazioni locali la protezione e la gestione delle risorse. La deforestazione ha ulteriormente impoverito i gruppi etnici e ha avuto pesanti ripercussioni sulle donne e i bambini. Nel 2001, secondo le stime governative, esistevano almeno 40.000 schiavi bambi-

¹ E. GARZILLI, *A Sanskrit Letter Written by Sylvain Lévi in 1923 to Hemarāja Śarmā along with Some Hitherto Unknown Biographical Notes*, in «JNRC» (Journal of the Nepal Research Center), A. WEZLER - H. HAFFNER - A. MICHAELS - B. KÖLVER - M.R. PANT - D. JACKSON (eds.), 12, 2001, pp. 115 ss; D.R. REGMI, *A Century of Family Autocracy in Nepal (Being the Account of the condition and history of Nepal during the last hundred years of Rāna autocracy)*, The Nepali National Congress, Nepal 1950, passim.

² Gli ultimi dati statistici ufficiali sulla reale composizione della popolazione sono del 2003, tre anni prima della fine della guerra (*Population Monograph of Nepal 2003*, 2 Vols., National Planning Commission Secretariat, His Majesty's Government, Central Bureau of Statistics).

ni, che sono stati liberati *ope legis* nell'agosto dello stesso anno; specie nei distretti più poveri del sud e dell'ovest del paese, la prostituzione toccava punte di 7.000 donne e bambini venduti ai bordelli indiani ogni anno. Secondo la World Bank, nel 2000 l'aspettativa di vita dei maschi era di 60 anni, quella delle femmine 61³.

La lontananza dal potere della maggioranza della popolazione, la povertà e il malgoverno di una élite corrotta sono le tre maggiori cause dell'insorgenza del movimento dei maoisti e del loro successo fra la popolazione, specie quella a ovest del paese, quasi scollegata dalla capitale, dimenticata sia a livello politico sia amministrativo e poverissima.

La fine dell'isolamento, la guerra e la Jana Andolan II

La «guerra del popolo», cominciata nel 1996, dopo dieci anni di guerriglia, trasformata in guerra civile, nell'aprile 2006 ha portato alla Jana Andolan II, la seconda rivoluzione che ha posto fine al governo dispotico di Gyanendra. Questi il 1° febbraio 2005, con un colpo di stato, aveva cancellato le libertà civili, aveva dichiarato lo stato di emergenza e messo agli arresti domiciliari i principali esponenti politici del paese⁴.

³ The World Bank, *Nepal: Data & Statistics: Summary Gender Profile*.

⁴ Per una trattazione più esaustiva delle problematiche del Nepal si

Dal 1996 fino al 2006 le condizioni economiche generali sono peggiorate a causa della guerra. Nonostante l'aspettativa di vita media sia salita a 63 anni, nel 2006 la percentuale di persone che viveva giornalmente con una quantità di cibo insufficiente per qualche periodo dell'anno era del 60%, di cui il 78% almeno per 4-6 mesi annui; la percentuale di bambini morti subito dopo la nascita era del 6,1% (contro, per esempio, lo 0,6 della Gran Bretagna nell'anno precedente)⁵. Il Nepal ha ricevuto l'attenzione dei maggiori stati del mondo e delle organizzazioni internazionali solo in relazione al conflitto e alle violazioni dei diritti umani. La maggiore industria del paese, il turismo, in dieci anni di guerra civile e a causa del pugno di ferro di Gyanendra – che, con l'appoggio di Usa, Inghilterra, India e Cina nel 2002 aveva ottenuto che i maoisti fossero dichiarati

veda E. GARZILLI, *Strage a palazzo, movimento dei maositi e crisi di governabilità in Nepal*, in E. Giunchi - C. Molteni - M. Torri (a cura di), *L'Asia prima e dopo l'11 settembre*. Asia Major 2002, Bologna 2003, pp. 143-160; Idem, *Il nuovo Stato del Nepal: il difficile cammino dalla monarchia assoluta alla democrazia*, in M. Torri (a cura di), *Asia Maior. L'Asia negli anni del drago e dell'elefante: 2005-2006*, Milano 2007, pp. 246-247; Idem, *Il Nepal da monarchia a stato federale*, in M. Torri (a cura di), *Asia Maior, L'Asia nel «grande gioco»: il consolidamento dei protagonisti asiatici nello scacchiere globale*, Milano 2008, pp. 163-181.

⁵ *Key facts: Nepal*, Department for International Development, UK Government.

terroristi⁶ – ha subito un drastico declino, dovuto sia a motivi di sicurezza, sia per l'altissima tasso giornaliera sul trekking e gli altri sport di montagna (nonostante che i maoisti sin dagli inizi abbiano invitato i turisti a visitare i loro accampamenti e abbiano cercato in ogni modo di non causare loro disagi).

Fra bagni di sangue e detenzioni senza processi, è scoppiata la rivolta della Jana Andolan II, che è durata diverse settimane. Il Communist Party Nepal (Maoist) o Cpn (M), il partito dei comunisti maoisti capeggiato da Prachanda, ha ottenuto che il 24 aprile 2006 Gyanendra si arrendesse al mo-

⁶ Su proposta del Consiglio dei ministri, infatti, il 26 novembre 2001 Gyanendra aveva dichiarato lo stato di emergenza e sospeso i diritti democratici fondamentali, limitando la libertà di stampa, restringendo il diritto di assemblea, dando poteri molto più ampi alla polizia e all'esercito impiegati contro i Maoisti, chiedendo alle autorità dell'India e del Bengal di fermare i nepalesi ribelli che cercavano di fuoriuscire e proponendo una nuova legge antiterrorismo, che i gruppi per le libertà civili hanno definito come la più grande minaccia alla libertà da quando era stato introdotto il sistema democratico. Gyanendra aveva anche chiesto all'India l'equipaggiamento militare e l'addestramento anti-insurrezionale (*Counter-Insurgency Operations* o Coin), pur non accettando l'aiuto dell'esercito indiano. Il 18 gennaio 2002 il Segretario di stato americano Colin Powell ha visitato il Nepal, incontrandosi poi diverse volte con re Gyanendra e con il primo ministro Deuba; in uno dei suoi incontri con quest'ultimo, Powell ha assicurato che avrebbe continuato ad aiutare economicamente il Nepal e lo avrebbe aiutato a combattere il terrorismo interno, cioè i maoisti.

vimento popolare e annunciasse il ristabilimento della Camera Bassa del Parlamento. La prima azione del Parlamento è stata quella di privare il re di tutti i suoi poteri e rimetterli nelle mani del primo ministro, Girija Prasad Koirala, Segretario del Nepali Congress. Il difficile cammino dalla monarchia assoluta alla democrazia è così cominciato. Nel ribattezzato Stato del Nepal iniziava un lungo dibattito fra tutte le forze del paese, incluse donne, etnie minoritarie e Dalit, alla ricerca della sua identità politica interna e del suo ruolo internazionale.

Gli eventi epocali del 2006

Il 18 maggio 2006 il neo Parlamento ha approvato una storica risoluzione che ha cambiato la Costituzione e ha reso il paese laico, abolendo i privilegi degli induisti delle caste più alte. Infatti il gruppo originariamente indiano dei bramini della Valle di Kathmandu, di religione induista e di cultura sanscrita, nel corso dei secoli, e ancora più con i Rana e gli Shah, aveva lentamente acquisito il predominio sul gruppo autoctono dei buddhisti newari e sulle altre etnie al di fuori della valle, di religione e cultura buddhista, buddhista tibetana, animista, sciamana, bon (senza parlare dei gruppi musulmani, cristiani, parsi e così via), fino all'induizzazione delle leggi e alla proclamazione della religione induista come religione di stato. Queste etnie sono distinte in trenta

gruppi maggiori; qualcuno di loro è costituito da diversi sottogruppi, ognuno diviso in clan. Le trenta etnie in qualche caso sono di religione e tradizioni diverse, come nel caso degli sherpa. Il censimento del 2001 ha contato 154.622 sherpa, di cui il 92,83% di religione buddhista, il 6,26% induista, lo 0,63% cristiana e lo 0,2% di religione bon⁷. Prachanda il 16 giugno 2006 si è incontrato a Kathmandu col PM Koirala, la sua prima visita alla capitale dopo più di dieci anni. Sono cominciate le discussioni di pace e di disarmo ed è stato concordato di dissolvere il Parlamento, di incorporare il Cpn (M) nel nuovo governo ad interim e di porre fine al "Governo del popolo" nelle campagne. Il movimento dei maoisti, fino ad allora ufficialmente terrorista, è diventato un partito di governo. Sono state anche gettate le linee guida di una nuova Costituzione. L'8 novembre l'Alleanza dei sette partiti (Seven Party Alliance o Spa) e i maoisti hanno raggiunto l'accordo definitivo secondo il quale l'Esercito di Liberazione Maoista (People Liberation Army) avrebbe deposto entro il 24 novembre e il Cpn (M) sarebbe entrato nel governo ad interim entro il 1° dicembre. I maoisti avrebbero avuto 73 seggi nel Parlamento ad interim.

Il movimento dei madheshi e la Jana Andolan III: per una repubblica federale

⁷ I dati sono relativi all'ultimo Nepal Census (2001) del Nepal Central Bureau of Statistics.

Come per il movimento dei maoisti, che aveva preso piede nei gruppi etnici (ora chiamati con termine politicamente corretto "populations"), la svolta decisiva alla politica nazionale è stata data dal movimento dei madheshi. Non tutte le etnie delle aree marginali del paese, infatti, si sono dichiarate soddisfatte dagli accordi raggiunti. Sin dal 19 gennaio 2007 i tharu del Terai, che ha trovato il suo organo rappresentativo nel Madheshi Jan Adhikar Forum, sono insorti in una serie di dimostrazioni, che sono sfociate in un movimento a cui hanno aderito un largo numero di donne e organizzazioni locali femminili. La protesta, che è stata chiamata Jana Andolan III, è nata per la sfiducia verso i partiti tradizionali e il timore, da parte dei tharu, di venire nuovamente messi da parte dalla nuova Costituzione. Shree Govind Shah, a nome della Federation of Madheshi Community Nepal (che racchiude diverse associazioni e gruppi di tharu), il 3 febbraio 2007 ha ufficializzato le richieste proponendo un sistema di governo federale, per garantire l'autonomia regionale col diritto all'autodeterminazione, e un sistema di rappresentanza proporzionale nella futura Assemblea Costituente in modo che, dato che il 48% della popolazione totale del paese vive nei 20 distretti del Terai, il 48% dei membri appartenesse a questi distretti. I membri totali del Terai, inoltre, sarebbero stati eletti in base al numero dei membri dell'etnia. L'ultima

richiesta è che la popolazione del Terai, insieme ai Dalit, ai Janjati, cioè i gruppi indigeni che vivono di puri mezzi di sussistenza nelle foreste, e i musulmani, fossero debitamente e proporzionalmente rappresentati negli organi di stato e nei programmi di aiuti internazionali. La protesta ha scatenato brutali repressioni da parte del governo ad interim: il rischio era che il paese si disgregasse prima ancora che fosse promulgata la Costituzione.

Nonostante le difficoltà degli anni della guerra, dal 2000 al 2005 l'aspettativa di vita, l'alfabetizzazione e l'iscrizione alle scuole primarie, secondarie e superiori sono nettamente migliorate. Anche l'Human Development Index è migliorato: nel 2000 era di 0,446 nelle aree rurali e di 0,616 nelle aree urbane, con una media di 0,531; al momento attuale è di 0,534, pari a un ranking di 142 su 177 paesi del mondo⁸.

Come la Svizzera, ma con l'aiuto della Cina

Dopo essere state rimandate due volte per il problema del numero dei rappresentanti dei gruppi etnici – se proporzionale, in base alla grandezza della popolazione, o indipendente dal numero

degli appartenenti – il 10 aprile 2008 si sono tenute le elezioni per l'Assemblea Costituente per decidere sul federalismo. Il Cpn (M) ha ottenuto 220 seggi su 575, diventando il più grande partito dell'Assemblea Costituente, seguito dal Partito del Congresso e dal Partito comunista marxista-leninista. Il presidente del paese, Ram Baran Yadav, eletto nel luglio 2008, appartiene a una popolazione (quella madheshi), e non al gruppo dei bramini o dei newari; il vice presidente, Parmananda Jha, è stato eletto dal Madhesi Jan Adhikar Forum, di cui fa parte. Nell'agosto 2008 Prachanda è stato eletto primo ministro. Quando uscì dalla clandestinità Prachanda promise che in dieci anni il Nepal sarebbe diventato come la Svizzera: un paese florido e neutrale, dove avrebbero trovato rifugio i capitali stranieri. In effetti, da quando è una repubblica, il Nepal ha tenuto una politica di equidistanza dal grande fratello indiano, che veniva considerato dai maoisti il nemico numero uno, e dalla Cina, che si è ingraziata imprigionando i tibetani che protestavano contro i giochi olimpici. Durante gli anni della guerriglia e in seguito, durante la guerra civile, nonostante i maoisti si rifacessero dichiaratamente a Mao, la Cina ha sempre tenuto le distanze dal Nepal comunista. Nel 2003 e nel 2004, però, Cina e Nepal hanno firmato un accordo di Cooperazione Economica e Tecnologica. Grazie a questo, il 23 settembre 2007 la

China International Telecommunication, su richiesta del governo del Nepal, ha accettato di costruire per il Nepal Telecom una connessione in fibra ottica di 115 chilometri lungo la Arniko Highway, l'autostrada che collega Kathmandu alla Regione Autonoma del Tibet, potenziando nello stesso tempo l'autostrada, costruita su fragile terreno montagnoso, con un progetto realizzato dalla Iteco, un'azienda svizzera di cooperazione tecnica internazionale. Tramite questi due progetti il Nepal si collegherà al mondo e intensificherà il commercio su strada con la Cina, rientrando, almeno momentaneamente, nella sua sfera d'influenza.

Conclusioni

In soli dodici anni, dal 1996 al 2008, il paese ha capovolto la sua situazione politica, passando da una monarchia dispotica alla repubblica attraverso una guerra civile e ora vede gli ex terroristi maoisti al potere e la popolazione dei madheshi, da sempre marginalizzata, che controlla i posti chiave della politica e lotta per il federalismo. Il paese sta discutendo sull'assetto definitivo da dare alla repubblica, sulla nuova Costituzione, sul futuro dei circa 19.000 maoisti ex combattenti ancora negli accampamenti; sta anche gettando le basi di una politica internazionale basata sui rapporti bilaterali con i maggiori paesi europei e l'equidistanza da Cina e

⁸ *Nepal Human Development Report 2001: Poverty Reduction and Governance*, Kathmandu, Nepal: United Nations Development Programme, 2002, p. 131; Nepal Human Development Monitor, *The Human Development Index, 2007/2008 Report: Nepal*, UNDP.

India. Il problema più stringente è ancora la povertà⁹. Il 6 dicembre 2007 la World Bank, attraverso l'International Development Association (Ida), ha stanziato 253 milioni Usd per aiutare a migliorare le condizioni di vita del Nepal entro il 2009 attraverso quattro direttive: il potenziamento del sistema scolastico, che è concentrato nella Valle di Kathmandu, delle strade, poche e deteriorate per la guerra, attraverso l'irrigazione e gli aiuti ai poveri nelle campagne¹⁰.

Il sogno di Prachanda di trasformare il paese nella Svizzera non sembra più così bizzarro (anche se i dieci anni di tempo che lui ha indicato sono decisamente troppo pochi), se consideriamo che in soli dodici anni ha saputo guidare il movimento maoista, portare avanti la Guerra del popolo, ottenere la detronizzazione e la perdita completa dei poteri del re, trasformare il movimento maoista da movimento fuorilegge a partito di maggioranza e, pur nelle contraddizioni e nelle difficoltà che attraversa ancora il paese, assicurare le elezioni democratiche e i lavori dell'Assemblea Costituente.

⁹ *Key Indicators for Asia and the Pacific 2008. 39th Edition. SPECIAL CHAPTER. Comparing Poverty Across Countries: The Role of Purchasing Power Parities*, Asian Development Bank, August 2008.

¹⁰ *Reinforcing Peace Through Development*, World Bank Program in Nepal (<http://go.worldbank.org/97N6XNM7A0>).

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

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

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

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

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

© ISPI 2008