

IL NEPAL DA MONARCHIA A STATO FEDERALE

di Enrica Garzilli

1. *Premessa*

Questo articolo esamina la situazione del Nepal dal marzo 2007 al gennaio 2008. Dopo undici anni di guerra, questi sono stati mesi di pace. Nonostante che le libertà fondamentali non siano del tutto ristabilite e lo stato di diritto sia ai primi passi, e nonostante le rivendicazioni anche molto accese di gruppi che sono stati senza voce per secoli, il paese si è impegnato in un vivace dibattito democratico. Il punto intorno al quale si è incentrata la discussione sono state le elezioni per l'Assemblea Costituente: avrebbero dovuto tenersi il 20 giugno 2007, ma sono state rimandate al 22 novembre e poi, di nuovo, al 10 aprile 2008. Inoltre, sebbene i vari partiti non abbiano ancora posizioni precise e ferme sull'assetto istituzionale del paese, lo stato del Nepal è stato trasformato in una repubblica federale prima delle elezioni.

2. *L'accordo per l'Assemblea Costituente e la coalizione dell'EPA (Eight Party Alliance)*

Il 3 marzo 2007 il primo ministro Girija Prasad Koirala e il capo del Movimento dei maoisti Pushpa Kamal Dahal, detto Prachanda, si sono riuniti per fissare una data per le elezioni dell'Assemblea Costituente, il cui fine è la riforma della vecchia costituzione del novembre 1990. In questa occasione il re è stato privato del potere e la costituzione è stata dichiarata non più valida. È stato inaugurato un governo ad interim e una costituzione provvisoria, che prevede la figura di un primo ministro che rivesta le funzioni sia di capo dello stato che di capo del governo.

Sempre agli inizi di marzo i rappresentanti dei maoisti hanno discusso il problema delle elezioni con il vice primo ministro, Ramchandra Paudel, che nell'aprile 2006 era stato rilasciato, dopo tre mesi di prigione, insieme a Madhav Kumar Nepal, segretario generale del CPN-UML o *Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist)*, il secondo partito comunista in Nepal.

Il principale punto di discussione ha riguardato la formazione del nuovo governo, e quindi anche la distribuzione dei seggi e dei ministeri ai maoisti. La maggiore richiesta fatta ai maoisti è stata

quella di non mostrare le armi in pubblico, cioè quella di trasformarsi pienamente in partito democratico, anche nella percezione della comune della gente. I partiti che formavano il governo erano otto, cioè quello dei maoisti e i sette della SPA: il *Nepali Congress*, che è il partito maggiore, il *Nepali Congress (Democratic)*, capeggiato dall'ex primo ministro Sher Bahadur Deuba, nato dalla scissione del primo e di cui fa parte l'Unione degli Studenti del Nepal (*Nepal Bidhyarthi Sangh*), che ha avuto un ruolo importante nel movimento Jana Andolan II dell'aprile del 2006; il CPN-UML; l'NWPP (*Nepal Workers' and Peasants' Party*), un partito comunista con una forte base nell'area di Bhaktapur il cui presidente è Narayan Man Bijukchhe, conosciuto come «compagno Rohit»; il *Nepal Sadbhavana Party*, un partito democratico che si batte per i diritti delle popolazioni madeshi e contro la politica del re capeggiato da Anandi Devi Singh, la vedova del fondatore del partito, Gajendra Narayan Singh (mentre una parte del *Nepal Sadbhavana Party*, capeggiata da Badri Prasad Mandal, sosteneva il re); l'*United Left Front* che, nato nell'ottobre del 2002 come coalizione dei vari partiti comunisti contro il governo di Gyanendra, agli inizi del 2007 si è sciolto, distribuendosi fra i vari partiti comunisti; il *Janamorcha Nepal* o Movimento Popolare del Nepal, che nel Loktantra Andolan o Jana Andolan II si era unito alla SPA [AM 2005-2006, p. 245] e dopo la sconfitta di Gyanendra si è diviso e alla fine del 2006 ha dato origine a tre diversi partiti che si chiamavano tutti con lo stesso nome, Janamorcha Nepal. Di questi tre, però, solo il gruppo di Amik Sherchan si è potuto registrare alla Commissione Elettorale come Janamorcha Nepal. L'Alleanza dei Sette Partiti è diventata la *Eight Party Alliance (EPA)* quando si è unito il *CPN-Maoist* o *Communist Party of Nepal (Maoist)*, che è stato il maggiore organizzatore del movimento popolare.

La discussione si è subito focalizzata intorno al problema se cominciare o meno un'azione immediata contro il re; inoltre, durante l'incontro i maoisti sono stati invitati ufficialmente anche a ridare le terre confiscate durante la guerra, così da aiutare i fuggitivi e i profughi a ritornare nelle rispettive case e aiutare a creare un ambiente favorevole alle elezioni. In pratica, per rimanere nel governo ad interim i maoisti sono stati invitati a usare metodi propri dei partiti dell'arco parlamentare e a rispettare il CPA (*Comprehensive Peace Accord*) stipulato fra Koirala, in veste di rappresentante del governo e Prachanda in veste di rappresentante dei maoisti.

Nella primavera del 2007 la situazione in Nepal si presentava all'insegna di quello che era stato sottolineato da più parti, con molta insistenza, come «ripresa del dialogo»: riprendere la discussione democratica fra le varie forze politiche, dopo gli ultimi anni di dura repressione e di paura, per analizzare e risolvere sia i vecchi problemi

legati alle minoranze e i profughi, sia i nuovi, causati dal colpo di stato.

3. *I maoisti al governo*

Il 1° aprile è avvenuta la storica svolta, che ha visto paradossalmente l'inclusione nel primo governo democratico del Nepal anche di ex terroristi che non sono stati eletti con voto popolare. I maoisti hanno prestato giuramento occupando cinque su ventuno ministeri: il ministero dell'Informazione, quello dello Sviluppo Locale, quello del Lavoro e della Progettazione, quello delle Foreste e quello delle Donne e dei Bambini. Sono ministeri fortemente sociali, incluso il ministero delle Foreste, perché anche il problema della deforestazione selvaggia del Terai ha portato a degli squilibri non solo climatici, ma nei rapporti di lavoro e nell'economia: la terra veniva regalata in cambio di sostegno politico dalla famiglia Rana e dalla casta dei politici che sono seguiti, i padroni la davano in affitto e veniva depauperata abbattendo pezzi di foresta, col triplo profitto derivante dalla vendita del legname, dallo sfruttamento delle colture e dalle pesanti tasse sui terreni agricoli. Per sopravvivere, gli affittuari madheshi erano costretti a deforestare ulteriormente e illegalmente ampie zone di terreno per mantenere un livello minimo di sussistenza, creando un circolo economico vizioso, con un impatto fortemente negativo sull'ambiente e nei rapporti sociali basati sullo capovolgimento dei modelli tradizionali di vita e lo sfruttamento non solo del suolo, ma dei bambini, sottratti alla scuola e usati come risorsa di sopravvivenza [AM 2003, pp. 146-147].

I maoisti sono entrati nel governo come *Communist Party of Nepal (Maoist)*. Giustamente, il primo ministro Koirala ha dichiarato al Parlamento ad interim che «è cominciato un nuovo capitolo nella storia del Nepal». [W/BBC 1 aprile 2007 «Nepal Swears Maoists into Cabinet»], perché questa nuova forza ha sconvolto gli equilibri fra i partiti dell'arco parlamentare e si rivelerà il maggiore fattore di cambiamento d'assetto istituzionale. Il problema maggiore è rimasto quello delle elezioni dell'Assemblea Costituente per redigere la nuova costituzione, che dovrà innanzi tutto decidere se il Nepal dovrà essere uno stato laico e monarchico, se pure con un re che svolga solo funzione rappresentativa, o se diventerà una repubblica, come chiedono i maoisti.

4. *La protesta dei dalit e il rinvio delle elezioni*

Uno dei problemi sociali più impellenti messo sul tappeto politico in questo anno sono state le quote dei seggi della futura Assemblea Costituente, che hanno visto dei gruppi notoriamente oppressi e silenti imporre la loro voce per partecipare del gioco democratico e rivendicare i loro diritti, anche nel nuovo assetto. Tra questi vi sono i dalit. Il motivo di scontento è stata la decisione del governo di assegnare 240 dei 497 seggi ai gruppi con il maggior numero dei voti, adottando il sistema elettorale britannico del «*first past the post*», mentre i restanti 240 seggi dovevano essere divisi fra tutte le minoranze, incluso i dalit e i tribal. Il Gabinetto poi avrebbe dovuto nominare i rimanenti 17 seggi. In teoria, la metà dei 497 seggi avrebbe dovuto essere assegnata alle donne ma solo il 6% ai dalit in quanto gruppo, anche se questi rappresentano almeno il 20% della popolazione.

Preceduta da sette conferenze dal titolo *Citizens: Conference on Federalism and Proportional Representation*, che si sono tenute in sette diverse parti del Nepal il 19, 21 e 23 aprile 2007, il 16-17 giugno si è tenuta a Kathmandu la prima *Nazionale Citizen Assembly*, formata da dieci dalit per ognuno dei 75 distretti, scelti fra rappresentanti di organizzazioni, intellettuali e attivisti politici. La finalità dell'assemblea era quella di opporsi alla casta politica che, di fatto, governa il paese ed elaborare un'agenda nazionale per tutti i dalit.

Lo stato rimane tuttora concentrato nelle mani di pochi. Girija Prasad Koirala, per esempio, dal 1991 è stato eletto primo ministro quattro volte - mentre i dalit e i gruppi etnici o tribali come le popolazioni madheshi, insieme alle donne e altri gruppi marginalizzati e svantaggiati, sono tagliati fuori dall'effettiva partecipazione all'amministrazione e al potere. Secondo uno studio, i cui risultati sono tuttora sostanzialmente invariati, presentato il 31 marzo 2005, i dalit costituiscono circa il 20% della popolazione del Nepal ma l'80% di loro vive sotto il livello di povertà; il loro reddito medio annuo è di \$ 39.6; la loro parte di terra coltivabile è dell'1%; l'alfabetizzazione delle donne dalit è del 3.2 %; l'aspettativa di vita media è di 52 anni; il 70% dei dalit, uomini e donne, è malnutrito e solo il 43% dei bambini dalit di 12-13 anni è vaccinato (contro il 60% degli altri bambini nepalesi) [Darnal 2005].

La *Nazionale Citizen Assembly* ha visto riunite tutte le organizzazioni di dalit, come la *Dalit NGO Federation* (DNF), la *National Dalit Confederation* (NDC), la *Feminist Dalit Organization* (FEDO), la *Dalit Human Rights Organization* (DHRO), la *Dalit Welfare Association* (DWA), solo per citare le più grandi, insieme agli organi di stampa come il *Kathmandu Patra Weekly*. Le loro maggiori richieste sono state tre: l'abolizione immediata della monarchia, il passaggio da uno stato unico a un sistema governativo federale e

l'attribuzione ai dalit del 20% dei seggi all'Assemblea Costituente, [W/JMC 12 giugno 2007, «Dalits' Initiation for New National Citizen Assembly»] Alla conferenza i dalit hanno chiesto che il paese affronti la discriminazione castale alle radici, in modo da redigere una nuova costituzione che tenga conto dei problemi che li riguardano da vicino. I risultati della conferenza hanno messo in collisione l'azione dei dalit in quanto entità politica con l'azione dei principali partiti, anche se la rivoluzione del 2006 li aveva visti alleati. Una volta eliminato il problema più impellente, quello della dittatura, la maggiore preoccupazione dei dalit è quella di essere integrati a pieno titolo fra i cittadini di uno stato libero e democratico.

Come conseguenza delle richieste avanzate dalla *Nazional Citizen Assembly*, le elezioni, che erano state fissate per il 20 giugno, sono state rimandate. Ma il problema vero al tappeto non era solo il destino politico del 20% della popolazione, ma la ridefinizione del nuovo Nepal. Con il movimento popolare del 2006 i gruppi che per secoli erano rimasti all'ombra del potere o schiacciati da esso hanno cominciato a pretendere che venisse dato loro un nuovo peso e a cercare un'identità politica che permetta loro di ridisegnare i poteri dello stato e la distribuzione delle risorse e delle cariche.

Nel Terai, per esempio, molti registri anagrafici sono stati dati alle fiamme dagli attivisti durante il movimento dei madheshi, per protestare del fatto che gli uomini, sia nei documenti di identità sia in quelli di cittadinanza, avevano l'obbligo di essere fotografati con il *topi*, il tradizionale cappello a bustina nepalese simbolo dell'appartenenza a un'etnia delle colline, che esclude le comunità di pianura e di alta montagna.

Rotti i vecchi legami e le vecchie strutture di potere, i vari gruppi etnici sono in cerca non solo di una nuova voce, che conti anche a livello nazionale, ma di un nuovo ruolo all'interno del paese. Dai risultati del censimento del 2001 risulta che vi sono 97 maggiori gruppi di popolazioni (che è diventato politicamente scorretto chiamare gruppi etnici), di cui 53 sono indo-ari e 44 mongoloidi, che vivono perlopiù sulle montagne e sono di lingua e cultura tibetana. Fra tutti questi, i gruppi più numerosi sono quello dei Chhetri (15,8%), cioè la seconda casta induista, i Bahun (12,7%), cioè i bramini, i Magar (7,1%), cioè la popolazione di lingua tibeto-birmana, i Tharu (6,8%), cioè il gruppo del Terai, i Tamang (5,6%), il gruppo di origine tibetana e religione buddhista e i Newari (5,5%), che sono sia buddhisti sia induisti ma sono di origine autoctona della valle di Kathmandu. Sono tuttora in vigore circa 106 lingue, di cui il nepali è la lingua più parlata (48,1%), seguita dal maithili (12,3%). La religione più seguita è l'induismo, con l'80,6% dei praticanti, seguita

dal buddhismo con il 10,7%, l'islamismo con il 4,2%, la religione kirati con il 3,6% e i cristiani con lo 0,5%.

Il paese è quindi estremamente frammentato e la «ristrutturazione progressiva» dello stato, menzionata dalla costituzione ad interim, trattava le questioni prioritarie della natura dello stato e del sistema da adottare per le elezioni, ma non si occupava delle richieste avanzate dai dalit in proposito, cioè il governo federale e il sistema proporzionale di voto. Quasi unanimemente gli analisti politici sono stati concordi nel dire che non c'era quindi da stupirsi se le popolazioni, che lontano dalla capitale erano sostenute dai gruppi di maoisti, che trovavano proprio in questi gruppi il maggior sostegno politico e logistico, quando i maoisti sono entrati ufficialmente nel governo e in vista delle elezioni, fissate per il 22 novembre, hanno cercato di conquistare un loro spazio anche per mezzo di proteste e di rivolte di intere aree del paese, per paura di essere ancora neglette. [Thapa 2007]

5. Il governo è costretto ad affrontare la questione delle violazioni dei diritti umani

Fra gli aspetti decisamente criticabili dell'azione del governo ad interim vi è stato il disinteresse per la violazione dei diritti umani dei profughi bhutanesi di origine nepalese, i lhotshampa, che vivono nei sette campi del Nepal del sud-est. Il problema dei profughi esisteva da sedici anni ma si era aggravato con lo spostamento da una parte all'altra del Nepal di nuclei familiari o di più gruppi di nepalesi conseguenti all'inasprimento della guerra, con i rastrellamenti e le ritorsioni dell'esercito di re Gyanendra, con il disastro economico e la confisca delle terre da parte dei maoisti. Sin dagli inizi del marzo 2007 si è verificata una grossa tensione fra i gruppi degli oltre 106.000 rifugiati dal Bhutan che vivevano nei campi profughi.

La crisi è cominciata dal 1991, quando il Bhutan ha cominciato a espellere dal paese i nepalesi, attuando una politica che è sfociata nell'espulsione di 1/6 della popolazione del paese. Sono stati riaccolti a malincuore dal Nepal ma sono stati messi «in via temporanea» nei campi profughi e si sono trovati nella condizione di rifugiati nel loro stesso paese di origine.

Quando alla fine del 2006 gli Stati Uniti d'America si sono offerti di accogliere circa 60.000 nepalesi-bhutanesi, questi sono stati minacciati dai gruppi che insistevano che l'unica soluzione al problema dei campi profughi, situati lungo il confine orientale del Nepal e nel Terai, a confine con l'India, fosse il ritorno in Bhutan. Alla fine del maggio 2007 la tensione nei campi è sfociata in gravi

disordini e in tre morti. Il rimpatrio nella terra d'origine ovviamente è la migliore soluzione, a patto che le condizioni del paese siano cambiate tanto da permettere un ritorno sicuro e delle condizioni di vita diverse; al contrario, anche ora il trattamento del governo del Bhutan verso i nepalesi che vivono e lavorano lì anche da qualche generazione non è diverso: essi rimangono un gruppo emarginato, che tuttora vive con la paura costante di venire cacciato o privato della cittadinanza [Frelick 2007]

Un'altra violazione di diritti umani praticata nel paese è l'uso della tortura. Secondo l'*Advocacy Forum*, dall'aprile del 2006 sono stati registrati oltre 1.300 nuovi casi di tortura, specie da parte delle forze di polizia. Ram Sharma, direttore dell'*Advocacy Forum*, ha dichiarato che circa il 35% degli arrestati nel suo distretto è stato torturato. Le richieste al governo da parte del *Forum* e della *Collective Campaign for Peace*, che raccoglie diverse organizzazioni per i diritti umani, sono essenzialmente due: quella di ratificare il protocollo opzionale alla Convenzione ONU Contro la Tortura - che permetterebbe anche alle organizzazioni indipendenti di investigare sulle torture già avvenute - e quella di ratificare la Corte Penale Internazionale, nel cui statuto la tortura è definita come un crimine contro l'umanità [W/OW 13 luglio 2007 «Torture Widespread in Nepal, Warn Advocates»].

Da parte del governo c'è stata però una chiara intenzione di ignorare le violazioni dei diritti umani e i crimini contro l'umanità, di ricostruire cioè il paese mettendo una pietra sopra sugli abusi e senza tener conto dei diritti delle minoranze. Secondo la *Human Rights Watch* e la *International Commission of Jurists*, la proposta di legge fatta dalla *Truth and Reconciliation Commission* del governo di fatto nega alle vittime del conflitto e della tortura il diritto alla verità, alla giustizia e al risarcimento [W/HRW 22 agosto 2007 «Nepal: Truth Commission Bill Disregards Victims' Rights ...»]

Alle violazioni dei diritti umani sopra citate si sono aggiunte le denunce dei giornalisti dalit sul perdurante stigma sociale e sul prosieguo delle discriminazioni contro i fuoricasta, sulla segregazione a scuola e sulla negazione della difesa legale gratuita, sulla proibizione di entrare nei templi e, da ultimo ma non per importanza, sulle violenze sessuali da parte di uomini appartenenti alle caste, a cui sono esposte le donne dalit. Questo ha portato al conseguente aggravarsi della protesta dalit. A metà agosto a Kathmandu è iniziata la campagna di disobbedienza civile da parte degli attivisti, che ha portato all'arresto di sei dimostranti. I dalit hanno anche lanciato una campagna di sciopero della fame di fronte al Parlamento. Contemporaneamente, i vari gruppi dalit si sono preparati alla mobilitazione a livello nazionale per fare pressione sugli organi di

governo e le amministrazioni affinché le loro richieste non vengano più ignorate e sia fatta giustizia.

6. *I maoisti lasciano il governo*

Il 18 settembre i membri del *Communist Party of Nepal (Maoist)*, dopo una lunga fase di trattative e di ultimatum, sono usciti dal governo ad interim. La causa scatenante della rottura dei rapporti con partiti è stato il rifiuto di questi ultimi di dichiarare la repubblica prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente e di instaurare un sistema elettorale basato sulla rappresentanza proporzionale. All'uscita dei maoisti sono seguite manifestazioni di piazza in tutto il paese, in un grande dispiegamento del potere che ha il partito comunista di chiamare a raccolta il popolo. Il Dr. Baburam Bhattarai, leader storico dei maoisti e secondo a Pracanda come capo del partito, ha dichiarato che, dato che gli sforzi di far dichiarare la repubblica dal parlamento erano falliti, avrebbe cercato di dichiarare la repubblica dalla strada, a furor di popolo. Ha anche detto che il codice etico e il programma della Commissione per le Elezioni non era più accettabile perché avrebbe trasformato le elezioni in una «farsa ipocrita».

Un altro punto sul quale Bhattarai ha insistito è che il governo nepalese doveva far sì che le potenze straniere non interferissero in nessun modo, e che si tenesse a mente la storia del Nepal e, in particolare, come il popolo nepalese aveva lottato per liberarsi dal colonialismo. Infatti, il Nepal è l'unico paese dell'Asia meridionale a non essere mai entrato a far parte di alcun impero coloniale e questo è uno dei pochi meriti che viene riconosciuto al governo dispotico dei Rana sia dagli storici sia dalla gente comune. Bhattarai, fedele alla politica attuata sin dagli inizi della lotta armata, si riferiva evidentemente all'ingerenza dell'India sugli affari del Nepal.

Un'altra richiesta dei maoisti è stata quella di un sistema elettorale che adotti la formula della rappresentanza proporzionale che, ovviamente, li favorirebbe, dato il largo consenso popolare di cui godono. Da metà settembre, inoltre, i maoisti hanno cominciato le agitazioni di piazza, specialmente davanti agli uffici comunali, per interrompere la preparazione alle elezioni, proprio quando i partiti entro il 30 settembre avrebbero dovuto presentare i candidati. Il paese è ricaduto nella crisi e nell'incertezza. Il punto nodale è sempre quale assetto politico definitivo dare al paese e come fare sì che le nuove identità sociali e politiche, che hanno partecipato vivacemente al dibattito di questi ultimi due anni, non siano trascurate anche dalle nuove leggi.

7. I due maggiori partiti si coalizzano mentre Gyanendra va nell'ombra

La lezione politica che il Nepal ha imparato in questi ultimi due anni è l'utilità di dar vita ad alleanze su singoli obiettivi, per prevenire la frammentazione e le discordie che spesso ostacolano l'ottenimento di obiettivi politici condivisi. Il partito dei maoisti, il *Communist Party of Nepal (Marxist-Leninist-Maoist Centre)*, capeggiato da Prachanda, si è registrato alle elezioni sin dagli inizi del 2007. Come era stato annunciato a maggio, il 23 settembre è confluito nel *Communist Party of Nepal (Maoist)*, diventando il secondo partito di governo. Il segretario del nuovo partito è diventato Krishna Das Shrestha. Mentre i due partiti hanno concordemente deciso che l'unificazione non avrebbe portato nessun cambiamento alla struttura, lo scopo dell'operazione è stato quello di creare un partito comunista più grande per non disperdere i voti.

Per contrastare il nuovo Partito comunista riunito, il *Congress Party (Democratic)*, capeggiato dall'ex primo ministro Sher Bahadur Deuba, è confluito nel *Congress Party*, capeggiato dal primo ministro Koirala (25 settembre 2007).

Mentre i partiti si stanno preparando a conquistare seggi alle elezioni, il re ha perso sempre più potere. A diminuire la sua posizione o, meglio, come segno della sua posizione sempre più debole, ha contribuito anche la mancata partecipazione alla festività della Kumari, quando la dea bambina benedice il re e il suo regno, e la presenza al posto suo del primo del ministro Koirala. Questa rinuncia è stato interpretata come un segno di cattivo auspicio per la monarchia e una diminuzione del suo prestigio, benché lo stato sia laico e non più induista. La motivazione ufficiale è stata che l'evento sarebbe stato caricato di significati politici, invece di essere un semplice atto religioso. Questa è stata la prima volta nella storia della dinastia degli Shah, vecchia di 238 anni, che un re non ha ricevuto la benedizione dalla dea vivente. In realtà, l'assenza del re potrebbe essere dovuta alla sua paura per l'incolumità personale, dato il «bagno di folla» a cui non potrebbe sottrarsi.

Il *Congress Party* ha la maggioranza schiacciante sugli altri partiti del governo e ha cercato di risolvere la crisi aperta dai maoisti con una posizione «di transizione». Non ha appoggiato direttamente le loro richieste ma ha approvato una risoluzione per esprimere il consenso alla loro proposta di abolizione della monarchia e per la dichiarazione della repubblica, in modo da rendere possibile ai maoisti ritornare nella coalizione di governo, raggiungendo i due obiettivi in modo pacifico, interrompendo quindi immediatamente le

dimostrazioni di piazza e, soprattutto, attraverso un processo democratico, cioè dopo la formazione dell'Assemblea Costituente.

8. Il fantasma delle elezioni: sono di nuovo rimandate

Sia per il fatto che i partiti di governo non sono riusciti a mettersi d'accordo sul sistema elettorale sia in seguito alle agitazioni messe in atto dai maoisti e dai gruppi delle popolazioni minoritarie, il 5 ottobre la commissione per le elezioni, su richiesta del governo, ha annunciato la cancellazione delle elezioni previste il 22 novembre, che avrebbero visto circa 17.5 milioni di votanti e 17.500 seggi elettorali. La Commissione si è anche riunita in via straordinaria per discutere la situazione politica. Al momento non sono state fissate altre date, mentre, soprattutto per l'indisponibilità dei maoisti ad una trattativa in proposito prima delle elezioni, la questione del riassetto definitivo dello stato è stata rimandata, in un balletto di proposte e controproposte, facendo cadere il paese in una posizione di aperta crisi istituzionale.

9. I maoisti tengono in scacco il Parlamento e la Costituzione ad interim viene emendata: la monarchia viene abolita

Dopo il rinvio delle elezioni a data da destinarsi, il 26 ottobre il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha diramato una nota ufficiale, raccomandando al Parlamento di indirle prima della fine del 2007. Ma la posizione intransigente dei maoisti, che hanno abbandonato le armi e sono sparsi nelle città, e il loro potere sulle masse, che fa leva sia sulle popolazioni emarginate o situate ai confini del paese, fa temere che la stabilità e la ripresa economica non siano imminenti.

Il 4 novembre il Parlamento è arrivato a un compromesso: le elezioni si sarebbero fatte con un sistema proporzionale ma la repubblica sarebbe stata dichiarata immediatamente dopo l'elezione dell'Assemblea Costituente. Il Partito del Congresso ha votato contro entrambe le mozioni ma ancora una volta i maoisti hanno annunciato che avrebbero provato un'agitazione generale per interrompere le future elezioni. Il timore è che il paese possa ripiombare nella situazione di caos e di rappresaglie in cui è stato per undici anni. Koirala ha dovuto piegarsi all'*aut aut* dei maoisti, accettando le loro condizioni e spiegando il suo ripensamento dichiarandosi primo ministro di tutto il Nepal e non solo del Partito del Congresso. I due partiti comunisti insieme, con 167 seggi complessivi su 330, sono la

forza dominante del Parlamento, mentre il Partito del Congresso ha 132 membri.

Il 15 dicembre il governo ha emendato la Costituzione ad interim decidendo di indire le elezioni per la Costituente il 12 aprile 2008, guadagnando così del tempo per raggiungere un saldo accordo con cui affrontarle. Ha anche aumentato i membri dell'Assemblea Costituente: i seggi per il sistema di rappresentazione proporzionale sono stati aumentati a 335 (da 240) e i membri nominati dal primo ministro sono aumentati da 17 a 26, mentre i membri delle elezioni con il sistema «*first-past-the-post*», cioè a elezione diretta, sono rimasti 240. In tutto, i seggi sono diventati 601 invece degli originari 497.

I partiti hanno anche raggiunto l'accordo per emendare l'articolo 159 della Costituzione ad interim, dichiarando il Nepal una repubblica federale e abolendo immediatamente la monarchia. Il primo ministro avrebbe servito in qualità di capo dello stato fino alle decisioni finali dell'Assemblea Costituente e l'eventuale nomina di un presidente. La proposta di legge dovrebbe essere approvata nella prima seduta dell'Assemblea Costituente, in modo da diventare definitiva. L'accordo fra governo e maoisti è stato ufficialmente raggiunto il 23 dicembre 2007, con la promessa che questi ultimi sarebbero rientrati presto nel governo. A tutti gli effetti, l'accordo ha abolito la monarchia ed è stato approvato in via definitiva dal governo il 28 dicembre scorso con 270 voti a favore e solo 3 contro.

10. *Ci si prepara alle elezioni di metà aprile*

L'articolo 33 (A) della Costituzione ad interim è stato emendato con l'aggiunta della frase «Lo stato farà il possibile affinché siano condotte elezioni libere e imparziali per tutti i membri dell'Assemblea Costituente [cioè i partiti registrati dalla Commissione Elettorale] entro la metà dell'aprile 2008. il numero dei seggi è stato aumentato a 601 con un sistema elettorale misto nel quale 240 saranno eletti nell'Assemblea Costituente con il sistema *first-past-the post*, 335 con il sistema proporzionale, mentre ulteriori 26 membri saranno nominati dal Consiglio dei ministri».

Il problema dello svolgimento delle elezioni dell'Assemblea Costituente quindi è cruciale sia per la frammentazione dei partiti, vi sono infatti sessantadue partiti registrati e sia, soprattutto, per la regolarità stessa del funzionamento. Un altro problema è che l'analfabetismo, specie nelle zone più lontane dalla Valle di Kathmandu, è così alto che si sono dovuti trovare dei simboli quanto mai originali per tutti i sessantadue partiti.

Il Carter Center ha deciso di inviare per le elezioni almeno cinquanta osservatori internazionali a breve termine e l'Unione Europea sessanta a breve e a lungo termine. Tutte le organizzazioni sono preoccupate per il deterioramento dell'ordine e la sicurezza pubblici sin dall'aprile 2006 e la risposta molto lenta del governo alle richieste dei gruppi emarginati. Sono proprio le questioni messe sul tappeto da questi gruppi, più che le lotte partitiche fra comunisti e partito del congresso, a far temere per il regolare svolgimento delle elezioni e il processo di pace. Se le elezioni non comprenderanno equamente tutte le forze sociali, gli esclusi si sentirebbero ostracizzati anche dalla nuova democrazia e finirebbero per non assicurare una pace sostenibile al paese.

I maoisti, che in teoria sono disarmati e hanno abbandonato le forme di lotta violenta, sono pronti a organizzare di nuovo la ribellione popolare ad libitum se l'obiettivo di uno stato democratico che tenga conto dei diritti di quelli che sono stati sempre oppressi non verrà raggiunto.

Come osservatore eccezionale verrà l'ex presidente degli Stati Uniti d'America Jimmy Carter, che aveva visitato il Nepal a giugno a nome del Carter Center, una organizzazione senza fini di lucro fondata nel 1982 insieme alla moglie Rosalyn per la salute e la pace globale.

11. Il Nepal diventa una repubblica federale

Il terzo emendamento della Costituzione ha cambiato la natura stessa dello stato del Nepal e le rappresentanze elettorali, ma potrebbe non essere definitivo. Il vero problema è che i leader non sono chiari sui concetti di rappresentazione e di partecipazione, in quanto la prima include la seconda ma non viceversa. Ci può essere partecipazione senza essere formalmente rappresentati, ma la rappresentazione ha bisogno dell'approvazione dei rappresentati.

Fra i partiti del governo, nonostante la proposta di legge approvata il 28 dicembre che dichiara il Nepal una repubblica federale, che verrà formalmente approvata nella prima seduta dell'Assemblea Costituente, è ancora in corso la discussione se la scelta di cambiare la natura dello stato sia stata giusta. D'altronde, la bozza della Costituzione ad interim, che deve essere approvata dall'Assemblea costituente, con l'articolo 148 (1) (2) prevede che ci possano essere altri emendamenti alla Costituzione, che devono essere presentati al Parlamento e approvati da almeno i due terzi della maggioranza del numero totale dei membri presenti. La Costituzione ad interim sembra quindi avere un assetto non definitivo o, per lo meno, lascia aperta la strada a eventuali cambiamenti: secoli di dispotismo e di limitazioni

della libertà hanno reso il paese bisognoso di confrontarsi anche sulle questioni basilari, molto recettivo alle istanze delle varie forze politiche e sociali e molto confuso sui termini della democrazia.

12. Donne e minoranze nella Costituzione ad interim e nelle commissioni parlamentari

Con la Costituzione ad interim sono stati presi degli importanti provvedimenti per le minoranze e per le donne. L'articolo 17 (1) (2) (3) garantisce il diritto all'istruzione di base e alla cultura nella madrelingua del gruppo a cui i soggetti appartengono. Inoltre, le comunità che risiedono nel territorio avranno il diritto di preservare e promuovere la propria lingua, la propria scrittura, la propria cultura, la propria istruzione e il proprio patrimonio culturale. Le donne sono trattate alla pari delle categorie più disagiate. L'Articolo 18 (2), che riguarda il lavoro e l'assistenza sociale, afferma che le donne, i braccianti, gli anziani, i portatori di handicap fisici o psichici e i cittadini in condizioni di indigenza hanno il diritto all'assistenza sanitaria completa e gratuita.

Riguardo alla proprietà mobile e immobile, l'articolo 19 della costituzione decreta l'uguaglianza fra tutti i cittadini; questi hanno il diritto di acquistare, possedere, vendere e disporre sotto qualsiasi forma di una proprietà acquistata con mezzi legali. L'articolo più importante rispetto alle donne è l'Articolo 20 (1), che decreta che nessuno deve essere discriminato in quanto donna; (2) ogni donna avrà il diritto a essere assistita nella maternità e nelle questioni relative ad essa; (3) non deve essere inflitta a nessuna donna nessuna forma di violenza fisica, mentale o di altro tipo; (4) figlio maschio e figlia femmina avranno pari diritti sulla proprietà. Questo comma abolisce di fatto il vecchio codice, il Muluki Ain, che includeva le leggi ereditarie di stampo induista, fortemente sfavorevoli alle eredi donne.

L'articolo 21 (1) ribadisce che le donne, i dalit e le tribù indigene, le comunità madheshi e «i gruppi oppressi», gli abitanti dei villaggi poveri e i braccianti, cioè tutti quelli che sono socialmente o culturalmente più arretrati, hanno diritto di partecipare all'amministrazione dello stato sulla base del principio proporzionale.

Riguardo all'Assemblea Costituente, 48 membri saranno scelti nello Samyukta Bam Morcha, cioè il fronte di sinistra che comprende le organizzazioni professionali e di base, le tribù oppresse, le popolazioni delle regioni sottosviluppate, le tribù indigene, le donne e «personalità politiche varie nominate d'intesa con essi». In totale, recita l'articolo 63 (4), il numero delle donne facenti parte

dell'Assemblea Costituente deve essere di almeno un terzo del numero totale dei membri [IC 2063 (2007)]

Il 3 gennaio 2008 dieci organizzazioni di diritti per le donne hanno chiesto che la rappresentanza di sei commissioni parlamentari *ad hoc*, pattuite con un accordo in 23 punti deciso dalla SPA nel dicembre 2007, sia femminile. Queste sei commissioni devono occuparsi in modo prioritario di ristrutturare lo stato, del processo di pace e riconciliazione, dell'accordo di pace, dei cittadini scomparsi e della riforma agraria. Le donne nepalesi, e di questo ne sono stata testimone più volte anche durante le conferenze che hanno visto coinvolti gruppi di nepalesi, sono convinte che se le discussioni sui punti prioritari del paese fossero affidate a loro, ci sarebbero meno conflitti e si vedrebbe una risoluzione delle divergenze più pronta, grazie anche al maggiore spirito pratico rispetto agli uomini. Indubbiamente, a livello politico questo è un modo per spuntare le armi allo scontro sempre in agguato fra i partiti della SPA e i maoisti, facendo gestire i problemi da una specie di partito trasversale: quello delle donne.

13. *Si apre una nuova strada?*

Fissata in via definitiva la data delle elezioni, il problema ora è l'assetto politico e amministrativo futuro da dare al paese, in modo da andare alle votazioni con dei chiari programmi di base. Agli inizi dell'anno un gruppo di politici e di giuristi ha dichiarato che la decisione del governo e dei maggiori partiti di ristrutturare la nazione come stato federale in base alle popolazioni, così da ammortizzare le spinte centrifughe dei gruppi etnici che vivono zone più lontane del paese, potrebbe essere l'inizio della disintegrazione del Nepal. Il giurista Bhimarjun Acharya, parlando a Kathmandu a un incontro organizzato dal partito comunista chiamato *Rashtriya Jana Morcha* o *National People's Front* (NPF), ha detto che abbracciando il federalismo il Nepal andrebbe in una direzione completamente opposta all'unificazione e alla pacificazione tanto agognata. «Vi sono tre ovvie ragioni per adottare il federalismo: creare una nazione forte unificando degli staterelli sparsi; unire degli stati che stanno per dividersi; liberare gli stati dal potere coloniale». Nessuno di questi è il caso del Nepal, ha detto Acharya e, quindi, non c'è ragione di adottare uno stato federale. L'unico motivo per averlo è l'unione nella separazione: ma lo stato del Nepal, trasformandosi da struttura unitaria e struttura federale, non potrebbe evitare la disintegrazione. Inoltre, lo slogan del Movimento di Aprile era stato «democrazia inclusiva» e trasformarlo in «democrazia federale» non sarebbe che per esclusivo

beneficio di alcuni gruppi che reclamano il diritto all'autodeterminazione e il diritto alla secessione.

I movimenti di estrema sinistra hanno accusato i sette maggiori partiti di voler adottare il sistema federale sotto la pressione dell'India e hanno accusato i rappresentanti delle Nazioni Unite di tradire il loro mandato di non ingerenza e di imparzialità. Acharya in particolare ha detto che le affermazioni dei rappresentanti erano contrarie alla norma e agli standard delle Nazioni Unite. Avrebbero infatti affermato più volte il diritto dei madheshi e delle altre comunità alla autodeterminazione [W/KO 8 gennaio 2008 «Federalism wrong path for Nepal»]. Dopo soli pochi giorni dall'approvazione degli ultimi emendamenti alla Costituzione ad interim, da più parti già si sono alzate voci contrarie alle decisioni appena prese.

14. *Un altro problema all'orizzonte: rappresentanza proporzionale o partecipazione delle comunità?*

Uno dei problemi da affrontare perchè tutti i gruppi castali o etnici vengano rappresentati nell'Assemblea Costituente è rappresentato dal fatto che alcuni di questi gruppi sono così esigui da non contare più di due migliaia di persone. Se anche gruppi così esigui dovessero avere un seggio, allora, per il sistema direttamente proporzionale, un gruppo di 4.000 persone dovrebbe avere due seggi e così via. Questo dilaterrebbe il numero dei rappresentanti in modo tale da rendere le istituzioni ingovernabili.

Se ogni casta o gruppo accettasse di essere rappresentato nell'ordine di una unità, questa sarebbe una partecipazione al processo elettivo e non una rappresentanza proporzionale. I seggi al Parlamento in questo caso sarebbero dati alle varie comunità senza la loro partecipazione alle elezioni attraverso una legge elettorale e il sistema rappresenterebbe una specie di «riserva indiretta», cioè una parte di seggi dati senza voto ma *ope legis*. Secondo i giuristi nepalesi, questo sistema sarebbe del tutto contrario allo spirito del sistema parlamentare.

15. *La precarietà regna*

Il cambiamento del sistema elettorale indotto dall'ultimo emendamento ha generato anche il problema, strettamente legato alla questione della rappresentatività delle caste e dei gruppi, di definire la percentuale dei seggi di ogni categoria che ha diverse caste o gruppi nel suo interno. Questo, secondo il professore Birendra P. Mishra, ex

commissario elettorale, porterebbe il paese a una situazione estremamente instabile. Per esempio, i dalit e i madheshi hanno diverse caste e sottocaste. I seggi quindi dovrebbero essere assegnati secondo la percentuale di persone in ognuna di queste. Il sistema elettorale, invece, non menziona i nomi di tutte le caste e i gruppi che compongono ogni categoria sulla base della grandezza.

Secondo Mishra, inoltre, da quando è stata approvata la Costituzione ad interim i partiti politici hanno deliberatamente cambiato i nomi dei candidati tre volte al fine di perseguire i loro interessi con la scusa della percentuale dei seggi a loro riservati. Questo ha di fatto privato i votanti del diritto di conoscere i loro candidati e ha reso il sistema delle liste chiuse una parodia [Mishra 2008]

16. *Si va verso il «colpo di stato democratico»?*

Il 17 gennaio il maggiore teorico dei maoisti, il Dr. Baburam Bhattarai, in un discorso ripreso in televisione, trasmesso poi su Internet e diventato immediatamente popolarissimo (nonostante le infrastrutture siano molto carenti, molti dei posti più isolati del paese hanno un Internet Point), ha accusato il ministro senza portafoglio Sujata Koirala, figlia del primo ministro Girija Prasad Koirala, di pianificare con l'appoggio di alcuni elementi dell'esercito un colpo di stato. Ha detto che Sujata ancora loda la monarchia e trama alle spalle del nuovo governo retto dal padre, ma che se trovasse consensi e potesse attuare il colpo di stato il partito dei maoisti ricorrerebbe alla resistenza. Fra le righe, Bhattarai ha fatto capire di essere pronto per una nuova lotta armata. Sujata infatti aveva dichiarato che la monarchia come istituzione era ancora necessaria al paese e che, se neppure ad aprile avesse avuto luogo l'elezione dell'Assemblea Costituente, la Costituzione del 1990 avrebbe potuto essere resuscitata. Secondo le dichiarazioni di Bhattarai qualche generale dell'esercito sogna ancora uno sviluppo del genere.

17. *La strategia elettorale del partito maoista*

Il paese si sta avviando alle prime elezioni democratiche in un clima arroventato. Per calcolo politico, più che per gli accordi presi l'anno scorso con il Parlamento, il 18 gennaio, a Kathmandu, Prachanda ha affermato, di fronte a un'assemblea di giornalisti, che il suo partito comincerà una campagna rivoluzionaria per restituire ai legittimi proprietari la terra e le proprietà espropriate durante il

conflitto. In più, aiuterà le famiglie che hanno dovuto lasciare i loro villaggi a ritornare a casa entro la seconda settimana di febbraio. Ha assicurato anche che il governo costituirà una commissione, secondo quanto stabilito dal patto in 23 punti stipulato con i sette partiti, per la distribuzione delle terre ai senza terra.

Il punto che si presenta più problematico per il paese è la dichiarazione che il *Communist Party of Nepal (Maoist)* garantirà a ogni costo le libere elezioni e che lo stesso Prachanda si impegnerà di persona per raggiungere questo obiettivo nelle due sedi due elettorali più importanti, quella di Kathmandu e quella di Rolpa. Quest'ultima è da sempre la roccaforte del movimento maoista. Quando gli hanno chiesto quanti seggi avrebbe vinto il suo partito, Prachanda ha risposto che ne avrebbe vinto più di quelli stimati dai media, anche se – ha affermato – esistevano dei piani per commettere degli assassini ad alto livello, in modo da interrompere o disturbare il regolare svolgimento delle elezioni: elezioni che, secondo lui, si terranno in ogni caso.

Prachanda ha giocato anche la carta della riconciliazione dei due opposti, il *People Liberation Army (PLA)*, cioè l'esercito del movimento maoista ai tempi in cui era stato dichiarato terrorista, e il *Royal Nepal Army*, l'esercito regolare. Ha dichiarato infatti che il partito stava lavorando per l'integrazione del PLA nell'esercito governativo.

A proposito delle alleanze con i partiti di sinistra, ha aggiunto che il *Communist Party of Nepal (Maoist)* avrebbe stretto un'alleanza con qualsiasi partito o gruppo favorevole alla repubblica e contrario all'ingerenza degli stati stranieri (vedi l'India). Per allargare ancora di più la base del consenso, ha assicurato che avrebbe sistemato nel nuovo assetto i sostenitori del re che avessero cambiato posizione e adottato la nuova ideologia. Prachanda, in pratica, mira a diventare il capo del primo partito del Nepal, mostrandosi generoso e liberale e offrendo un rifugio sicuro anche agli oppositori che si «pentono» ed entrano nel partito comunista maoista.

18. *La democrazia è una via senza ritorno*

Il Nepal è tuttora fra i paesi più poveri del mondo, con quasi un terzo della popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà. L'agricoltura è il perno dell'economia e provvede alla sopravvivenza dei tre quarti della popolazione. Nonostante che il 2007 abbia visto la crescita dell'industria più sviluppata del paese, il turismo, negli ultimi dieci anni c'è stata una progressiva diminuzione degli investimenti dovuta ai problemi di sicurezza legati alla guerra e, nel 2007, all'incertezza politica. Vi sono delle aree di investimento di capitali

stranieri nel turismo e nell'energia idrica ma il commercio internazionale e gli investimenti in altri settori rimangono poveri per l'arretratezza tecnologica, l'isolamento geografico del paese, il fatto di essere soggetto ai disastri naturali e l'instabilità politica.

Anche se il *Congress Party* rimane, se pure di poco, la maggiore forza politica, il Partito dei comunisti maoisti ha avviato un processo di normalizzazione e di estrema apertura verso tutte quelle forze che si rendono disponibili al cambiamento totale del paese. Prachanda nel 2006 ha dichiarato che il suo fine è quello di vedere nei prossimi dieci anni il Nepal diventare ricco, prospero e pacifico come la Svizzera. Ma la Costituzione ad interim, appena emendata, è già messa in discussione; le forze realiste, che sembrano essere state messe completamente da parte, sembrano tramare nell'ombra; l'economia stenta a decollare o, quanto meno, a ricostruirsi.

La strategia politica più chiara e più decisa fra tutti i partiti è proprio quella del Partito comunista maoista che da una parte si apre a tutte le alleanze ideologicamente possibili (la loro ideologia, più che comunista, è democratica e riformista); dall'altra è in grado di coalizzare e organizzare larghi strati sociali se le elezioni non dovessero svolgersi in clima di autentica libertà.

Riferimenti bibliografici

AM 2003 «L'Asia prima e dopo l'11 settembre: Asia Major 2002», Il Mulino, Bologna.

2005-2006 «L'Asia negli anni del drago e dell'elefante: 2005-2007. L'ascesa di Cina e India, le tensioni nel continente e il mutamento degli equilibri totali», Guerini, Milano.

W/IC 2007 «Interim Constitution of Nepal 2063 (2007)» (http://www.worldstatesmen.org/Nepal_Interim_Constitution2007.pdf).

W/BBC «BBC news» (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6515159.stm).

W/HRW «Human Rights Watch» (<http://hrw.org/english/docs/2007/08/22/nepal16720.htm>).

W/JMC «Dalits' Initiation for New National Citizen Assembly» (<http://www.jagaranmedia.org.np/e-bulletin.php?id=315>).

W/KO «Federalism Wrong Path for Nepal»
(<http://www.kantipuronline.com/kolnews.php?&nid=133718>).

W/OW «OneWorld.net»
(<http://us.oneworld.net/article/view/151306/1/>).

Darnal, Suvash Kumar
2005 *Dalits of Nepal* (<http://insn.org/wp-content/DalitsNepalSuvashDarnal.pdf>).

Frelick, Bill
2007 *Bhutanese Refugees: The Right of Return, the Chance for Resettlement*
(<http://hrw.org/english/docs/2007/06/20/bhutan16242.htm>).

Mishra, Birendra P.
2008 *Electoral System: Complexity of Proportionality*
(<http://www.thehimalayantimes.com/>).

Thapa, Deepak
Towards 22 November: As Nepalis Look Towards the Long-Awaited Constituent Assembly Elections Later This Year, the Aspirations of Myriad Communities are Coming to the Fore – as are the Twin Promises of Opportunity and Strife (http://www.himalmag.com/2007/august/22_november_nepal_election_deepak_thapa.htm).