

Sguardi sull'India contemporanea

Questo numero di IndiaIndie è dedicato a uno dei nodi problematici più spinosi con i quali il subcontinente indiano deve a tutt'oggi misurarsi: la questione del Kashmir. Tale conflitto, le cui origini risalgono al periodo coloniale, costituisce infatti una ferita aperta nelle relazioni fra India e Pakistan, con importanti riflessi sulle questioni di politica interna dell'Unione Indiana. Al pari degli altri conflitti che agitano l'arena internazionale, la questione del Kashmir è inoltre al centro di un importante dibattito nella comunità scientifica, animato da una pluralità di posizioni. Per introdurre una questione tanto complessa, abbiamo ritenuto di non poter prescindere da una ricostruzione, al contempo essenziale e rigorosa, del suo quadro d'insieme: tale compito è stato affidato alla giovane studiosa Sonia Cordera. Ciò ci consente di entrare più agevolmente nel vivo del dibattito internazionale, presentando la posizione di una studiosa affermata, Navnita Behera. Il suo saggio ci invita a riflettere non solo sulle dimensioni interne del conflitto del Kashmir – ripercorrendo da una parte le fratture apertesesi fra lo stato dello Jammu e Kashmir e l'Unione Indiana e, dall'altra, le tensioni presenti all'interno dello stesso stato federato –, ma anche sulla non neutralità politica delle iniziative di pace. Vogliamo infine ricordare che la collaborazione di Navnita Behera con IndiaIndie è uno fra i frutti del progetto CORE, cui partecipa lo IAI.

SONIA CORDERA

La questione del Kashmir: origini e sviluppi recenti

La questione del Kashmir affonda le sue radici nell'età coloniale, durante la quale lo Jammu e Kashmir rientrava nel novero dei 565 stati principeschi semi-indipendenti che facevano parte del Raj britannico. Quando, il 15 agosto 1947, l'Unione Indiana e il Pakistan sorsero sulle ceneri del colonialismo inglese, lo Jammu e Kashmir, al pari degli altri principati, si trovò di fatto a dover optare per l'adesione a uno dei due nuovi stati indipendenti. Se la logica prevalente voleva che i principati aderissero allo stato in cui ricadeva il proprio territorio, nel caso dello Jammu e Kashmir la questione era complessa poiché esso confinava sia con l'India sia con il Pakistan. A ciò si aggiungeva il fatto che la maggioranza della popolazione di tale principato era di religione musulmana, mentre il sovrano, il *maharaja* Hari Singh, era di religione indù. Nello Jammu e Kashmir esisteva inoltre una contrapposizione storica fra la maggior parte della popolazione kashmira, costituita per lo più da contadini (musulmani) poveri, e una classe di proprietari terrieri locali, prevalentemente indù. Le tensioni socio-economiche presenti nella regione erano infine esacerbate da un diffuso malcontento politico nei confronti del regime autocratico imposto dal *maharaja*.

In questo scenario, il Pakistan rivendicava il diritto di annesso lo stato dello Jammu e Kashmir in quanto composto prevalentemente da popolazione di religione musulmana, fondando la propria posizione sulla "teoria delle due nazioni". Elaborata sul finire degli

anni Trenta dal leader del maggior partito musulmano dell'India britannica, Muhammed Ali Jinnah, tale teoria postulava che gli indù e i musulmani dell'Asia meridionale costituissero due nazioni distinte. Muovendo dal rifiuto di questa posizione, l'Unione Indiana sosteneva al contrario che comunità religiose diverse avrebbero potuto convivere pacificamente all'interno di uno stesso stato. L'annessione all'India dello Jammu e Kashmir, considerato dal governo di Delhi parte integrante del territorio indiano, sarebbe stata in questo modo anche un banco di prova a partire dal quale l'Unione Indiana avrebbe potuto dimostrare l'infondatezza della "teoria delle due nazioni".

L'incerta situazione creatasi nel principato dello Jammu e Kashmir nell'agosto del 1947 esplose nell'ottobre di quello stesso anno quando alcune tribù provenienti da territori pakistani si unirono a una rivolta contadina locale che metteva in discussione sia il potere dei proprietari terrieri della zona, sia il governo autoritario del sovrano Hari Singh. Quando la rivolta giunse alle porte di Srinagar (la capitale del principato) il *maharaja*, incapace di fronteggiarla militarmente, rivolse all'India una disperata richiesta di aiuto: in cambio dell'invio di truppe indiane, e a patto che allo Jammu e Kashmir venisse riconosciuto uno status autonomo particolare, Hari Singh concordò l'adesione del proprio stato all'Unione Indiana. A quel punto il Pakistan reagì inviando il proprio esercito e le tensioni presenti nella regione si trasformarono in guerra aperta. Il conflitto indo-pakistano terminò soltanto il primo gennaio del 1949, quando si ragguinse il cessate il fuoco grazie alla mediazione delle Nazioni Unite. La posizione in cui si trovavano gli eserciti indiano e pakistano in quel momento venne così cristallizzata: l'India aveva riconquistato una larga porzione del territorio conteso (*Jammu and Kashmir*), mentre il Pakistan ne controllava la parte rimanente (*Northern Areas*, vedi carta a pag. 3).

Il cessate il fuoco mediato dalle Nazioni Unite prevedeva che gli eserciti di India e Pakistan si ritirassero dai territori contesi, in modo da consentire alla popolazione del Kashmir di determinare democraticamente il proprio futuro attraverso lo strumento del referendum popolare. L'India, però, si rifiutò di ritirare il proprio esercito appellandosi all'atto di adesione concordato con il sovrano Hari Singh. Al rifiuto indiano seguì subitaneamente il rifiuto del Pakistan: il referendum popolare, che era stato promesso originariamente dal primo ministro indiano Jawaharlal Nehru al *maharaja*, non ebbe così mai luogo.

A CURA DI MATILDE ADDUCI

Matilde Adduci è research associate presso il Torino World Affairs Institute e collabora con la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino.

Ha conseguito il master (MSc) in Development Studies presso la School of Oriental and African Studies (SOAS), Università di Londra, il dottorato in 'Civiltà, società ed economia del subcontinente indiano' presso l'Università di Roma 'La Sapienza', e ha completato un programma di post-dottorato presso il Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino. La sua attività di ricerca riguarda i processi di trasformazione della società indiana dispiegatisi in seguito alla svolta neoliberista. Fra le sue pubblicazioni più recenti: *L'India contemporanea: dall'indipendenza all'era della globalizzazione*, Carocci, Roma 2009; *Neoliberal Wave Rocks Chilika Lake, India: Conflict over Intensive Aquaculture from a Class Perspective*, *Journal of Agrarian Change*, 9(4) 2009.

LE AUTRICI

Navnita Chadha Behera è professore presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Delhi University, New Delhi. Già *visiting fellow* presso la Brookings Institution, Washington DC, è autrice di due libri sul Kashmir: *State, Identity and Violence: Jammu, Kashmir, and Ladakh* (Manohar, 2000) e *Demistifying Kashmir* (Brookings Institution Press, 2006). È considerata una delle massime esperte della regione in India. I suoi interessi di ricerca vertono inoltre sulle relazioni internazionali e di sicurezza in Asia meridionale. Attualmente partecipa assieme ad altri numerosi partner internazionali, fra i quali diversi europei, al progetto CORE – Cultures of governance and conflict resolution in Europe and India –, che rientra nel Settimo Programma Quadro della Commissione Europea.

Sonia Cordera è dottoranda di ricerca in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Firenze e research assistant presso il Torino World Affairs Institute. Ha conseguito il master (MSc) in International Politics presso la School of Oriental and African Studies (SOAS), Università di Londra, ed è stata assegnataria di una borsa di studio per giovani laureati della Fondazione Einaudi di Torino. I suoi interessi di ricerca si incentrano sulla politica estera dell'Unione Indiana.

COMITATO SCIENTIFICO

Matilde Adduci
Gianni Bonvicini
Anna Caffarena
Nathalie Tocci

GLI ISTITUTI

IndiaIndie nasce dalla cooperazione tra IAI e T.wai.

Ente senza scopo di lucro, l'**Istituto Affari Internazionali (IAI)**, fu fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionale. L'Istituto è parte di alcune delle più importanti reti di ricerca internazionali e pubblica due riviste: *The International Spectator* e *Affarinternazionali*.

T.wai (Torino World Affairs Institute) è un istituto di studi indipendente fondato nel 2009 da docenti e ricercatori della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino. Conduce attività di ricerca nei campi della politica internazionale, con particolare riguardo agli attori globali emergenti, e della sicurezza non tradizionale.

LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Negli anni successivi il Kashmir continuò dunque a essere una terra contesa, teatro di tensioni e conflitti. Nel 1962 l'India, in seguito alla sconfitta subita nella guerra scoppiata con la Cina a causa della disputa sui confini himalayani, fu costretta a rinunciare a una porzione del territorio del Kashmir, l'Aksai Chin, che passò in mano cinese. Nell'agosto del 1965, in seguito all'emergere di tensioni intercomunitarie nello stato indiano dello Jammu e Kashmir e alla decisione del Pakistan di intervenire militarmente, si scatenò quella che viene ricordata come la seconda guerra indo-pakistana. Il conflitto vide la pesante sconfitta delle truppe pakistane e si concluse con un cessate il fuoco imposto dalle Nazioni Unite. Le trattative di pace del 1966 riportarono la situazione allo *status quo* precedente al conflitto. Negli anni seguenti la questione del Kashmir rientrò anche, seppure indirettamente, nell'ambito delle trattative di pace che seguirono il terzo conflitto indo-pakistano, esploso nel dicembre del 1971 intorno alla questione del Pakistan orientale. Il trattato di pace che sanciva l'indipendenza del nuovo stato del Bangladesh faceva infatti anche riferimento al Kashmir: in esso si affermava la natura bilaterale della questione, mentre la linea di confine definita dal cessate il fuoco del 1949 veniva rinominata "linea di controllo" (*Line of Control*).

Infine, nel 1999 la regione del Kashmir fu teatro di una nuova crisi tra India e Pakistan, dovuta allo sconfinamento di alcuni soldati pakistani all'interno del distretto indiano del Kargil. L'esplosione di una nuova guerra fu evitata soltanto grazie alle pressioni diplomatiche americane che, temendo un'escalation nucleare del conflitto, non sostennero il Pakistan, ma imposero a quest'ultimo il rispetto della "linea di controllo". A tutt'oggi la questione del Kashmir non ha trovato una sistemazione definitiva e la disputa internazionale rimane, di fatto, aperta.

DALLO SCACCHIERE INTERNAZIONALE ALLA DIMENSIONE INTERNA: LE ORIGINI DELLA QUESTIONE SEPARATISTA NELLO JAMMU E KASHMIR

Sin dalla seconda metà degli anni Ottanta, la questione del Kashmir è divenuta per l'Unione Indiana anche fonte di profonde tensioni sul fronte politico interno. A partire dal 1987, infatti, nello stato indiano dello Jammu e Kashmir si è assistito all'emergere di una nuova e violenta rivolta popolare tesa a contestare le ingerenze politiche e la scarsa democraticità



del governo dell'Unione, sollevazione che ha presto assunto toni secessionisti. A fronte di questo fatto diviene quindi importante guardare più da vicino alle vicende politiche che hanno interessato lo stato indiano dello Jammu e Kashmir all'indomani dell'annessione all'India.

Come abbiamo ricordato, il *maharaja* Hari Singh aveva firmato l'atto di adesione dello Jammu e Kashmir all'Unione Indiana nell'ottobre del 1947. L'articolo 370 della Costituzione indiana riprese tale accordo e riconobbe allo stato dello Jammu e Kashmir uno status particolare, concedendo ampia autonomia. Tale autonomia venne però erosa rapidamente negli anni successivi: già nel 1953 il governo centrale indiano intervenne direttamente negli affari statali, rimuovendo l'allora Chief Minister¹ dello Jammu e Kashmir, Sheikh Abdullah. Leader della National Conference² (NC), Sheikh Abdullah venne arrestato con l'accusa di cospirazione ai danni dello stato e sottoposto a regime di detenzione per 11 anni. Si sarebbe dovuto attendere il 1977 perché le prime elezioni statali giudicate veramente libere fossero indette nello

1 Il Chief Minister è il capo dell'esecutivo di ciascuno stato federato all'Unione Indiana.

2 La NC è un partito regionale laico, sostenuto principalmente dalla sezione musulmana dell'elettorato del Jammu e Kashmir, che ha dominato la scena politica dello stato per decenni.

Jammu e Kashmir. Queste sancirono la riconquista del potere politico da parte dello stesso Sheikh Abdullah, che rimase poi alla guida dell'esecutivo statale fino alla sua morte (1982).

Nella prima metà degli anni Ottanta il governo federale ricorse nuovamente a misure politiche simili a quelle già adottate nel 1953. Più specificamente, nel 1984 l'allora primo ministro dell'Unione Indiana, Indira Gandhi, impose le dimissioni del Chief Minister Farooq Abdullah, figlio di Sheikh Abdullah, il cui partito, la National Conference, aveva vinto democraticamente le elezioni statali del 1983. Tale decisione, che comportò la formazione di un nuovo esecutivo più vicino al governo centrale, ebbe un profondo impatto sulla vita politica dello stato: da quel momento si assistette infatti all'emergere di profondi sentimenti di sfiducia nei confronti del governo federale fra ampie fasce della popolazione. È altresì importante ricordare, fra i fattori che avevano concorso al deteriorarsi della situazione politica in Jammu e Kashmir, l'adozione, sin dai primi anni Ottanta, di politiche comunitarie da parte del partito del Congresso. Tali politiche avrebbero contribuito a esacerbare le tensioni già esistenti tra le diverse regioni, dovute non solo alla presenza di differenze etniche e religiose, ma anche di divari economici. Già in occasione della campagna elettorale del 1983, infatti, il Congresso non aveva avuto remore a proiettarsi come il rappresentante della minoranza indù, per far leva sul risentimento diffuso nella regione dello Jammu nei confronti della più popolosa valle del Kashmir, a maggioranza musulmana. La diretta conseguenza di queste manovre non troppo lungimiranti furono tensioni politiche e sociali all'interno dello stato, che negli anni successivi arrivarono a costituire una minaccia per la sua stessa stabilità politica. Fu così che nel 1986 il governo centrale chiese al presidente della repubblica, secondo un procedimento previsto dalla costituzione, lo scioglimento del governo dello Jammu e Kashmir, che venne posto sotto il controllo federale (*President's Rule*).

In questo modo si giunse al 1987, anno che segnò il definitivo precipitare dello Jammu e Kashmir in una grave situazione di instabilità politica. In cambio della sospensione dell'amministrazione diretta di Delhi sullo stato, il governo centrale impose un'alleanza elettorale fra il partito locale del Congresso e la National Conference, al fine di rendere migliori le magre prospettive elettorali del primo. Questa manovra politica alienò il consenso sia dell'elettorato indù, che nel 1983 era stato conquistato dalla nuova agenda politica del Congresso, sia di quello musulmano, che tradizionalmente sosteneva la National Conference. In questo modo una parte consistente della popolazione decise di spostare il proprio voto verso forze politiche più estremiste. Ciò avvantaggiò non soltanto i partiti di matrice esplicitamente comunitaria, ma anche il movimento secessionista dello *Jammu and Kashmir Liberation Front* (JKLF), che fino a quel momento aveva giocato esclusivamente un ruolo politico di secondo piano nella storia dello stato. L'ordine politico in breve si sgretolò e, a partire dal gennaio 1990, lo Jammu e Kashmir venne posto ancora una volta sotto l'amministrazione diretta di Delhi, regime che restò in vigore per oltre sei anni. Anche dopo la ripresa della normale vita politica lo stato dello Jammu e Kashmir ha continuato a essere attraversato da forti tensioni, tanto che sia nel 2000 (ottobre-novembre), sia nel periodo che va dal luglio 2008 al gennaio 2009, si è nuovamente assistito all'imposizione dell'amministrazione diretta di Delhi. Nel corso degli ultimi anni numerose proteste popolari si sono levate contro le violazioni dei diritti umani e gli abusi commessi dalle forze armate indiane, ancora ampiamente schierate nel territorio dello stato. Nell'arco degli ultimi decenni, il Kashmir indiano si è così trasformato da quella che al momento dell'indipendenza era stata pensata come una potenziale perla per la democrazia del paese, in una delle sue più dolorose spine nel fianco. ■

DATI E SPUNTI SONO TRATTI DA

Ganguly, S., *Storia dell'India e del Pakistan: due paesi in conflitto*, Mondadori, Milano 2004.

Human Rights Watch, *Everyone Lives in Fear: Patterns of Impunity in Jammu and Kashmir*, 2006, disponibile sul sito:

<http://www.hrw.org/reports/2006/09/11/everyone-lives-fear-0> (consultato il 22 ottobre 2011).

Jamwal, A. B., *Fuelling the Rage in Kashmir*, *Economic and Political Weekly*, 45 (28), 2010, pp. 14-16.

Schofield, V., *Kashmir: India, Pakistan e la guerra infinita*, Fazi Editore, Roma 2004.

Torri, M., *Storia dell'India*, Laterza, Bari 2007.

Varshney, A., *Three Compromised Nationalisms: Why Kashmir Has Been a Problem*, in Thomas, R. G. C. (a cura di), *Perspective on Kashmir: The Roots of Conflict in South Asia*, Westview Press, Oxford, 1992, pp. 191-234.

Wildman, S., "The Rise and Fall of Democracy in Jammu and Kashmir", 1975-1989, *Asian Survey*, Vol. 37 (11), 1997, pp. 1005-1030.

Governare il Kashmir: ricomporre le fratture

Il conflitto del Kashmir affonda le sue radici nella spartizione dell'India del 1947, quando la regione divenne teatro di un contenzioso tanto ideologico quanto territoriale fra India e Pakistan. Questo breve saggio si concentra sulle meno note dimensioni interne del conflitto, che originano dalle problematiche di condivisione del potere tra il Kashmir e lo stato indiano, nonché dalla presenza di aspirazioni politiche differenti, e spesso divergenti, tra le numerose comunità del Kashmir. Nel far ciò, si analizzerà il modo in cui si è tentato di affrontare tali sfide attraverso varie iniziative di *governance*¹.

LE ORIGINI DEL CONFLITTO INTERNO

Le principali fratture apertesesi all'interno del Kashmir risalgono ai primi anni Cinquanta, periodo in cui si definiscono anche i tratti fondamentali delle istituzioni e delle pratiche di governo; da allora il loro carattere non è cambiato molto, nemmeno quando, negli anni Novanta, si è assistito a un riaffiorare delle tensioni. È dunque opportuno riesaminare brevemente il contesto storico in cui si iscrive la questione del Kashmir, insieme alle dinamiche politiche ad essa sottese.

Storicamente i conflitti politici in Kashmir hanno seguito due traiettorie². La prima concerne le relazioni con lo stato indiano. Nel 1947, lo Jammu e Kashmir poteva scegliere tra tre diverse opzioni per determinare il proprio futuro politico: aderire all'India, entrare a far parte del Pakistan, o dichiararsi indipendente. L'allora governante hindu, il *maharaja* Hari Singh, e il leader musulmano del partito della National Conference, Sheikh Abdullah, propendevano per l'indipendenza, ma le incursioni provenienti da oltre confine preclusero tale opzione. La dirigenza della National Conference sostenne allora l'adesione all'Unione Indiana, ritenendo che l'autonomia

1 In questo articolo il termine "governance" viene utilizzato nel suo significato prettamente politico. Esso richiama dunque sia le istituzioni governative sia le implicazioni dei processi e delle iniziative di *governance* per la condivisione del potere tra le diverse comunità dello stato.

2 Per un'analisi più dettagliata si veda Navnita Chadha Behera, *State, Identity and Violence: Jammu, Kashmir and Ladakh*, New Delhi: Manohar, 2000; Navnita Chadha Behera, *Demystifying Kashmir*, Washington DC: Brookings Press, 2006

politica del Kashmir sarebbe stata meglio salvaguardata in un'India democratica, laica e federale, piuttosto che in un Pakistan feudale, autocratico e teocratico – posizione, questa, resa al meglio dal discorso di apertura dell'assemblea costituente pronunciato da Sheikh Abdullah³.

Nell'ambito dell'Unione Indiana, Sheikh Abdullah richiedeva la massima autonomia politica per lo Jammu e Kashmir e l'allora primo ministro indiano, il Pandit Jawaharlal Nehru, promise di rispettare il diritto dei kashmiri all'autodeterminazione. Insieme i due uomini politici gettarono le fondamenta delle strutture di governo dello Jammu e Kashmir, base delle sue relazioni con lo stato indiano. Lo Jammu e Kashmir fu il primo e unico stato in India ad avere una propria assemblea costituente incaricata di redigere una costituzione statale separata. Lo status speciale dello Jammu e Kashmir fu sancito dall'articolo 370 della Costituzione indiana, secondo il quale il parlamento indiano avrebbe potuto legiferare solo in materia di difesa, politica estera e comunicazioni, conferendo allo stato federato i restanti poteri.

Le tensioni cominciarono però a manifestarsi subito dopo che l'opzione plebiscitaria venne fatta cadere e lo Jammu e Kashmir venne proclamato parte integrante dell'India. La National Conference interpretò la pressione del governo centrale per una maggiore integrazione federale del Kashmir come una violazione della sua autonomia politica. Sheikh Abdullah rilanciò allora il dibattito sul diritto all'autodeterminazione, includendovi il concetto del diritto dello stato alla secessione⁴. Ciò lo portò in rotta di collisione con l'Unione, poiché veniva violata la premessa fondamentale delle concessioni precedentemente fatte da Nuova Delhi, vale a dire il riconoscimento dell'appartenenza dei kashmiri alla nazione indiana. Nehru era disposto a negoziare misure conformi alle aspirazioni politiche dei kashmiri nel quadro dell'impianto costituzionale indiano; non negoziabile, tuttavia, era una violazione della sovranità dell'India e della sua integrità territoriale.

La seconda traiettoria dei conflitti politici in Kashmir investe il problema strutturale del rapporto fra le regioni dello Jammu e Kashmir. La National Conference aveva richiesto (per lo Jammu e Kashmir) lo status di repubblica autonoma all'interno

3 Per il testo di questo discorso si rimanda a Behera (2000), *ibid.*, pp. 91-92.

4 Balraj Puri, *Jammu and Kashmir: Triumph and Tragedy of Indian Federalization*, New Delhi: Sterling, 1981, p. 116.

dell'Unione Indiana al fine di salvaguardare e garantire gli interessi dei kashmiri. Tuttavia, rovesciando questa logica nell'ambito dello stato federato, i kashmiri – che costituivano la comunità maggioritaria – erano riluttanti a condividere il potere politico con lo Jammu e il Ladakh; in tal modo, essi si alienarono il popolo di entrambe le regioni. Con il tempo, le due parti cominciarono a divergere in maniera radicale e, mentre la Valle del Kashmir invocava la secessione dello Jammu e Kashmir dallo stato indiano, le regioni dello Jammu e del Ladakh insistevano per una sua piena integrazione all'interno dell'Unione. Da allora le dinamiche fondamentali non sono cambiate molto e si è creato un curioso parallelismo. Mentre i vari governi che si sono succeduti a Srinagar rifiutavano di concedere l'autonomia politica alle regioni dello Jammu e del Ladakh, la stessa autonomia politica del Kashmir veniva erosa dal governo centrale. Nella seconda metà degli anni Ottanta la storia sembrava ripetersi: se la Valle veniva nuovamente agitata da domande di secessione, nello Jammu e nel Ladakh si assisteva al sollevarsi di forze separatiste.

All'inizio degli anni Novanta, poi, i musulmani kashmiri della Valle hanno fomentato una sollevazione armata per ottenere la secessione dallo stato indiano. Ma dopo aver combattuto una violenta lotta per quasi due decenni, essi hanno ancora una volta mancato i loro obiettivi politici. È importante sottolineare che questo fallimento non è tanto dovuto al dispiegamento della forza militare da parte dello stato indiano, quanto piuttosto al fatto che i gruppi separatisti si sono trovati di fronte a uno stallo politico nel loro stesso territorio. La leadership kashmiri non è affatto riuscita a comprendere che le varie comunità presenti nello Jammu e Kashmir sono animate da nozioni diverse di “autogoverno”, “autodeterminazione” e “senso della nazionalità”. Il carattere plurale della società in Jammu e Kashmir ha messo a nudo le contraddizioni interne alla tesi dei kashmiri. La dirigenza separatista, compresa la Hurriyat Conference⁵, si trova dunque oggi di fronte allo stesso dilemma degli anni Cinquanta. Mentre parla a nome del “popolo dello Jammu e Kashmir”, essa rappresenta in realtà solo gli interessi di una parte della comunità di maggioranza. Gli stessi musulmani kashmiri della Valle, infatti, non sono più un'unica entità omogenea in termini di appartenenza ideologica, valori e obiettivi

Cultures of governance and conflict resolution in Europe and India è un progetto coordinato dal Peace Research Institute, Oslo e dall'University of St. Andrews, che rientra nel Settimo Programma Quadro della Commissione Europea. Esso mira ad analizzare in chiave comparativa il modo in cui i conflitti socio-economici e politici intra-stato sono percepiti e gestiti attraverso le nuove iniziative di governance in India e nell'Ue. Sulla base dei casi-studio, si valuteranno l'effetto e l'impatto di tali iniziative sui conflitti laddove questioni identitarie e diritti delle minoranze sono preminenti. I casi-studio in questione riguarderanno Bihar, Bosnia, Cipro, Georgia, India nord-orientale e Kashmir. Essi saranno condotti in collaborazione da gruppi di ricerca indiani ed europei. In questo progetto lo IAI guida il gruppo di lavoro conclusivo sulle politiche e partecipa ai gruppi di lavoro su Georgia e Cipro.

politici. Vi sono aspre divisioni fra coloro che invocano uno stato indipendente; coloro che desiderano unirsi al Pakistan; e, ancora, coloro che tentano di riconciliare le divergenze con lo stato indiano attraverso meccanismi costituzionali che garantiscano i loro diritti politici. Contemporaneamente, in Jammu e in Ladakh le minoranze invocano l'autonomia dalla Valle del Kashmir. Il movimento insurrezionale ha dunque fallito perché l'agenda secessionista sottesa alla rivendicazione del diritto all'autodeterminazione non aveva carattere inclusivo. La sistematica opposizione delle minoranze linguistiche, regionali e religiose nel loro insieme ha di fatto messo in scacco il progetto secessionista della comunità di maggioranza dei kashmiri musulmani. Appare dunque chiaro che, per ottenere una pace duratura in Kashmir, non si può prescindere dal coinvolgimento di *tutte* le comunità e le nazionalità presenti nello stato.

LE INIZIATIVE DI RIFORMA INTERNA

Data la diversità, nonché il grado di divergenza, delle istanze politiche di cui sopra, un obiettivo chiave delle numerose iniziative politiche intraprese dal governo centrale e da quello statale è la ridefinizione delle norme che regolano la condivisione del potere tra le diverse comunità dello Jammu e Kashmir da una parte e, dall'altra, tra lo stato dello Jammu e Kashmir e Nuova Delhi.

Durante gli ultimi sessant'anni sono stati escogitati diversi strumenti per compensare gli squilibri regionali e discutere le questioni inerenti l'autonomia di stato e regioni. Occorre citare in proposito le due Commissioni di inchiesta e giustizia, capeggiate rispettivamente da P.B. Gajendragadkar negli anni Sessanta e da S.K. Sikri negli anni Settanta. Loro compito era suggerire una serie di misure atte a garantire

⁵ La Hurriyat Conference è un fronte politico composto da ventisei organizzazioni sorte nel 1993 intorno alla richiesta di autodeterminazione del Kashmir (nota del curatore).



sono costretti a cercare un'alleanza con i partiti la cui base elettorale si trova invece in Jammu e Ladakh. Questa situazione ha impartito una lezione di condivisione del potere di grande valore, cosa che nessuna commissione di inchiesta era riuscita a fare sino ad allora.

IL RUOLO DELLO STATO CENTRALE PER LA GOVERNANCE DEL KASHMIR

A livello nazionale, i diversi governi di Nuova Delhi hanno persistito nello sforzo di riformulare le equazioni politiche intra-regionali in Jammu e Kashmir. Ad esempio, la coalizione di governo dell'UPA (United Progressive Alliance) guidata da Manmohan Singh, ha istituito un tavolo di trattative nel febbraio 2006. Nel tentativo di garantire la rappresentatività dei colloqui l'invito a partecipare è stato rivolto a tutte le parti coinvolte, compresi i più importanti dirigenti separatisti della Valle del Kashmir e i leader delle comunità di minoranza. I leader separatisti hanno deciso di non prendere parte all'iniziativa, che in ogni caso portato alla formazione di cinque gruppi di lavoro. Fra questi, ve ne è uno focalizzato sulle relazioni con lo stato centrale; un secondo si occupa invece delle misure da intraprendere per ripristinare un clima di fiducia fra le diverse componenti della società dello Jammu e Kashmir. La più recente iniziativa di questo tipo prevede la nomina da parte del secondo governo dell'UPA di tre delegati, incaricati di raccomandare una serie di misure volte a favorire la rinegoziazione delle relazioni tra stato e centro; fra stato e regione; e, se ve ne fosse bisogno, fra livelli di *governance* intermedi. Si prevede che un rapporto, frutto del lavoro dei delegati, venga reso pubblico entro la fine del 2011.

Il governo centrale e quello statale hanno inoltre intrapreso numerose iniziative nella sfera civica tese a salvaguardare, nell'attività di *governance*, i diritti fondamentali dei cittadini, per evitare la violazione dei diritti umani. Durante la fase più acuta del conflitto, tali iniziative hanno preso forma nella creazione di un comando unificato, destinato a migliorare e istituzionalizzare il coordinamento tra le forze di sicurezza e l'amministrazione civile; l'istituzione di nuove unità paramilitari, come i Rastriya Rifles, per ridurre lo spiegamento dell'esercito nello Jammu e Kashmir; nonché l'istituzione di un'unità speciale di polizia dello Jammu e Kashmir. Con il passare degli anni i governi hanno ridotto il numero dei bunker e dei posti di blocco nelle aree metropolitane,

un'equa distribuzione delle risorse tra le tre regioni, tuttavia le loro raccomandazioni rimasero sulla carta. Sino a che i partiti politici al potere, e in particolare la National Conference, erano in grado di raccogliere la maggioranza politica nell'assemblea statale grazie al sostegno dell'elettorato della Valle, essi potevano infatti permettersi di negare qualsiasi concessione allo Jammu e al Ladakh. Nel 1996, quando Farooq Abdullah giunse al potere dopo un intervallo di sette anni durante il quale il Kashmir era stato governato direttamente da Nuova Delhi, il suo governo istituì la Commissione per l'autonomia dello stato e la Commissione per l'autonomia regionale. Tali commissioni formularono le loro raccomandazioni nel 1999, ma anch'esse andarono incontro allo stesso destino delle precedenti, seppur per ragioni diverse⁶. Ciò fu in parte dovuto al fatto che il procedimento allora adottato era profondamente viziato, poiché non riconosceva alcun ruolo agli esponenti dell'opposizione nella ridefinizione delle regole su cui doveva basarsi la condivisione del potere. Inoltre, la proposta di ritagliare sette regioni all'interno dello Jammu e Kashmir, avanzata dalla Commissione per l'autonomia regionale, non avrebbe fatto altro che rendere ancor più profonde le divisioni comunitarie all'interno dello stato.

È dunque probabile che il successo di ciascuna iniziativa di *governance* sia determinato dalle dinamiche elettorali dello stato. I risultati delle ultime due elezioni per l'assemblea statale hanno spalancato la strada a governi di coalizione. In questo scenario i partiti che hanno la loro base elettorale nella Valle, la National Conference e il Peoples Democratic Party,

6 Per i testi originali dei rapporti della Commissione per l'autonomia dello stato e della Commissione per l'autonomia regionale si veda Behera (2000). In questo testo si possono trovare anche i memorandum indirizzati alle due commissioni da vari gruppi.

mettendo allo stesso tempo nuovi posti di blocco in aree rurali remote. Parallelamente è stata ridotta la presenza sul territorio delle truppe dell'esercito e delle unità per la sicurezza della frontiera (Border Security Force, BSF).

Il governo statale ha compiuto molta strada anche nella riabilitazione dei miliziani, attraverso misure di amnistia e, in alcuni casi, tramite il loro assorbimento come personale di polizia con funzioni speciali. Tuttavia il dibattito in corso sull'abrogazione della legge sui poteri speciali delle forze armate rimane a dir poco inconcludente. Ciò anche a causa del fatto che i summenzionati imperativi di protezione dei diritti umani devono essere attentamente bilanciati con le esigenze delle forze di polizia e di sicurezza impegnate a combattere i gruppi armati, attualmente composti soprattutto da cittadini stranieri che, nell'ultimo quindicennio, hanno sostituito i quadri locali kashmiri.

Una nuova serie di iniziative riguarda le misure volte a snellire il funzionamento dell'amministrazione civile, quali quelle proposte dal gruppo di lavoro sulla buona *governance* in Jammu e Kashmir. Istituito nel 2006 con l'iniziativa del tavolo di trattative voluto dal Primo Ministro Manmohan Singh, questo gruppo ha presentato il proprio rapporto nel 2007. Fra le più importanti iniziative del governo statale si annoverano poi le politiche volte a permettere il ritorno e il reinserimento dei migranti pandit kashmiri nella Valle del Kashmir, nonché dei rifugiati sikh e hindu stabilitisi nello Jammu e Kashmir durante la spartizione (1947), che a tutt'oggi non vengono considerati cittadini dello stato⁷. La creazione di un'agenzia di *e-governance*, denominata Jammu e Kashmir e-Governance Agency, e, ancor più, la legge sul diritto all'informazione, insieme alla nomina di un commissario per l'informazione nel Jammu e Kashmir, sono sta-

7 Dal 1947 ai giorni nostri, la Costituzione dello Jammu e Kashmir, riconosciuta dall'articolo 370 della Costituzione indiana, non ha garantito la cittadinanza a questi rifugiati. Di conseguenza essi non possono partecipare alle elezioni dell'assemblea statale.

te le misure legislative più importanti per garantire rispondenza e trasparenza nella sfera di attività dei funzionari governativi.

Infine, è stata ideata una gran quantità di iniziative di *governance* pubblica miranti a rafforzare e rendere più indipendente l'economia locale dello Jammu e Kashmir, e si sono anche adottate misure atte a contrastare gli interessi costituiti di coloro che traggono vantaggio dalla persistente situazione di conflitto. Ad esempio, nel 1993 il governo centrale ha annunciato un pacchetto economico incentrato sul miglioramento delle infrastrutture per l'educazione superiore; su progetti di lavori pubblici (riparazione e costruzione di strade e ponti); sull'apertura di centri di riabilitazione per offrire formazione a combattenti detenuti; sul ripristino del Consiglio consultivo del governatore; sulla riapertura dell'ufficio passaporti di Srinagar e delle emittenti All India Radio e Doordarshan. Nella stessa direzione vanno il Pacchetto per la ricostruzione dello Jammu e Kashmir da un miliardo di rupie voluto dal Primo Ministro; l'istituzione, nel 2010, di speciali unità di crisi incaricate di formulare una serie di raccomandazioni che rispondano al bisogno di sviluppo delle regioni dello Jammu e del Ladakh; e l'assistenza speciale offerta dal governo centrale a Leh e Kargil, per portare aiuto a coloro che sono stati colpiti dalle improvvise inondazioni del 2010.

Tutto considerato, da parte del governo centrale e di quello statale non mancano iniziative di *governance* volte ad affrontare gli aspetti multidimensionali del conflitto in Kashmir. La chiave del loro successo nel conseguire gli obiettivi desiderati risiede, tuttavia, nel rafforzare le iniziative di riforma amministrativa e di sviluppo economico attraverso una corretta comprensione delle dinamiche politiche ad esse sottese, cogliendone finanche le sfumature. Soltanto in questo modo sarà possibile sanare le tutte le fratture. ■

(traduzione di Giordano Merlicco)

LA SERIE

IndiaIndie, attingendo alla miglior ricerca prodotta in ambito nazionale e internazionale, si propone come strumento agile e rigoroso di aggiornamento e confronto sui processi più significativi che attraversano la vita politica, economica, sociale e culturale dell'India. La serie intende dunque fornire le coordinate fondamentali per affrontare i nodi oggi al centro del dibattito sull'India della globalizzazione, dedicando ciascun numero all'approfondimento di uno specifico tema.

Obiettivo di IndiaIndie è pure contribuire a consolidare il dialogo tra chi fa ricerca e quelle componenti della società italiana (ancora troppo poche) che hanno interesse a coglierne i frutti, in un'ottica condivisa di apertura del paese alle sollecitazioni poste dall'attuale scenario internazionale.

IndiaIndie è sostenuto da:



Compagnia di San Paolo