

## LA NUEVA REPÚBLICA DEL HIMALAYA

El 23 de diciembre de 2007, en un pequeño país del Sur de Asia, se produjo un acontecimiento histórico de alcance mundial, cuando el derrocamiento de la centenaria monarquía nepalí y su sustitución por una república federal democrática fue ratificado por el parlamento interino<sup>1</sup>. La fuerza política principal responsable de este logro ha sido el Partido Comunista de Nepal (maoísta). A principios de la década de 1990 el PCN-M se embarcó, en contra de la corriente general, en una estrategia de lucha armada que en una década le ha llevado al primer plano de la política nepalí. En el terreno militar, llegó a una situación de tablas, por lo menos, con el Ejército Real Nepalí (ERN). En el terreno político, ha redefinido la agenda política nacional con su exigencia de una Asamblea Constituyente encargada de redactar una Constitución que garantizara la formación de un nuevo Estado, republicano, democrático, igualitario, federal y laico.

En 2005, en el momento cumbre de su influencia militar, el PCN-M realizó un cambio de estrategia que buscaba alcanzar un acuerdo de paz permanente y forjar una alianza democrática con los principales partidos parlamentarios, en contra del gobierno dictatorial del rey Gyanendra. Con ello abrió una nueva fase en la turbulenta historia política del país y preparó el terreno para la gran movilización de masas que se produjo en abril de 2006, conocida por los nepalíes como Jan Andolan II (Segunda Revolución Democrática). Las protestas comenzaron el 6 de abril, con un llamamiento a cuatro días de huelga general y concentraciones a favor de la democracia, que se transformaron en un levantamiento que duró diecinueve días. Las calles de Katmandú y de otras ciudades congregaron a más de un millón de personas que se encontraron con los gases lacrimógenos, las cargas policiales, las balas de plástico, las detenciones y un toque de queda de 18 horas que autorizaba al ejército a disparar sobre los

---

<sup>1</sup> Esto deja en 27 el número de monarquías que forman parte de Naciones Unidas. Estoy profundamente agradecido a Anand Swaroop Verma y Pramod Kaphley por su ayuda práctica sin la cual este artículo no hubiera llegado a escribirse. Me he beneficiado de sus consejos sobre muchos temas, pero por supuesto, la responsabilidad de las opiniones es mía por completo.

infractores. La huelga pronto se declaró indefinida y se extendió a pequeños comerciantes, conductores del transporte, funcionarios civiles e incluso a los empleados de los bancos; las ciudades no tardaron en quedarse desabastecidas de alimentos, combustible y dinero en efectivo. El Ejército Real Nepalí causó 15 muertos entre los manifestantes, aunque muchos dan una cifra mucho más elevada. Finalmente, enfrentado a la amenaza de una marcha de dos millones de personas sobre el palacio, el rey Gyanendra se rindió el 24 de abril. La monarquía fue despojada de sus poderes ejecutivos especiales y su propia existencia quedaba en manos de una futura Asamblea Constituyente.

Las negociaciones posteriores han sido a menudo muy tensas. En el frente político, el acuerdo inicial entre los maoístas y el nuevo gobierno provisional, dirigido por el veterano líder del Partido del Congreso, Girija Prasad Koirala, había establecido el camino hacia unas elecciones para la nueva Asamblea Constituyente que se fijaban originalmente para junio de 2007. La Asamblea iba a tener 497 escaños, 240 adjudicados por el sistema mayoritario, otros 240 por representación proporcional basada en las listas de los partidos y los 17 restantes adjudicados a «eminencias» designadas por el gobierno. Mientras tanto habría un parlamento interino donde el reparto de los 330 escaños existentes recogería las proporciones que se dieron en las elecciones de 1999 (cuando el Parlamento estaba formado por 205 escaños), con un cupo extra para los maoístas que no se presentaron en aquellas elecciones. Esto significaba más de cien escaños para el Partido del Congreso (el más veterano de los partidos burgueses), unos 80 para el Partido Comunista de Nepal (Unificado Marxista Leninista) y otros tantos para el PCN-M.

En el terreno militar, el 7 de marzo de 2007 el Ejército de Liberación Popular depositaba 2.857 armas ante la misión de Naciones Unidas en Nepal, mientras el ejército nepalí se comprometía a hacer lo mismo; cada bando mantendría la única llave del depósito que a su vez quedaba bajo la custodia de Naciones Unidas. El acuerdo conjunto estipulaba que el ejército nepalí permanecería en sus cuarteles y los combatientes del ELP quedarían confinados en siete centros cuyo mantenimiento sería responsabilidad del gobierno provisional. Y lo que era más importante, se acordaba iniciar un proceso de «reforma del aparato de seguridad» o de «democratización del ejército», que integraría a los soldados y mandos de los dos bandos <sup>2</sup>.

Sobre estas bases, el 1 de abril de 2007 el PCN-M se unió al gobierno provisional esperando con ello conseguir una legitimación nacional e inter-

---

<sup>2</sup> Los maoístas han rellenado sus campos militares con seguidores que carecían de medios de subsistencia, e incorporando menores de edad a sus filas. Hay un consenso informal de que las verificaciones de Naciones Unidas eliminarán varios miles de ellos, dejando aproximadamente 15.000 por integrar. La reforma del aparato de seguridad incluye provisiones para la educación y formación profesional, así como indemnizaciones para muchos de ellos.

nacional. El mensaje se hizo llegar a la burocracia estatal para que aceptara a los nuevos socios, y varias capitales europeas se vieron obligadas a retirar a los maoístas de sus listas de «grupos terroristas». Pero dentro del PCN-M la euforia general poco a poco fue dando paso al desengaño, a medida que con tardía pero cada vez mayor fuerza, la lógica de las políticas electorales empezaba a mostrarse con claridad. Con un sistema plenamente proporcional, los maoístas, el Partido del Congreso y el PCN-UML, podían esperar obtener cada uno aproximadamente un tercio de los escaños de la Asamblea Constituyente. Pero con el sistema mixto al que los maoístas habían dado su apoyo inicial, los maoístas quedaban destinados a un pobre tercer lugar respecto a sus principales rivales. Respecto a los 240 escaños (de 480) que se asignaban sobre un sistema de mayoría relativa, los otros dos partidos estaban bien provistos de algo que les faltaba a los maoístas: fondos para la campaña, estructuras de funcionamiento bien asentadas y candidatos fácilmente identificables. Los dos partidos se convertirían en las fuerzas principales de la nueva Asamblea, quedando en ventaja para apropiarse del crédito por el establecimiento de la república, para dar forma al contenido real de la nueva constitución y para controlar la política del futuro gobierno. La representación de los maoístas quedaría reducida a una sexta parte de los escaños. Lógicamente esta perspectiva causó una profunda consternación y enfado entre las filas del PCN-M, especialmente entre aquellos que nunca habían estado contentos con el «cambio de estrategia».

El 18 de septiembre, los maoístas abandonaban el gobierno provisional y amenazaban con la movilización para respaldar sus exigencias de un sistema electoral plenamente proporcional para los 480 escaños de la asamblea y de que el gobierno provisional declarara la república sin más demora. Estas importantes exigencias iban en contra de los acuerdos escritos que los propios dirigentes de PCN-M habían firmado. En consecuencia el PCN-M fue ampliamente acusado, tanto en el país como en el exterior, de irresponsabilidad y de falta de fiabilidad al buscar desbaratar un proceso que ellos mismos habían avalado, una vez que se habían dado cuenta de que podían no alcanzar suficiente apoyo electoral con las reglas pactadas.

Pero si en apariencia esto parece bastante obvio, hay una realidad más profunda. En la transición desde un grupo revolucionario armado a trabajar dentro del marco estatal establecido, los maoístas han descubierto graves dilemas no previstos, originados no solamente por sus propios errores y arrogancia, sino por los engaños y maquinaciones de varias de las fuerzas que se les oponen. Además de su propio error al apoyar un sistema electoral no representativo, que solamente podía beneficiar a los partidos establecidos con maquinarias electorales bien engrasadas, el tema clave ha sido la reforma militar. En los meses que siguieron al Jan Andolan II, el primer ministro Koirala se negó obstinadamente a destituir a ninguno de los veinticinco generales del ERN, que tenían responsabilidades no solamente en las muertes de abril de 2006, sino también en los

miles de civiles muertos durante la guerra civil y que estaban profundamente comprometidos por su estrecha asociación con la dictadura real. El resultado ha sido que aunque los maoístas hayan sido, más que ninguna otra fuerza, los responsables de las nuevas y positivas transformaciones de la trayectoria política, está claro que sus ganancias no estarán en consonancia con su contribución. Sus nuevas exigencias eran un intento de compensar este desequilibrio.

Cómo se ha llegado a esa situación y cuál va a ser la evolución de los maoístas a partir de ahora, son cuestiones que deben situarse dentro de un entendimiento más amplio del ente político y de la economía de Nepal, de las fuerzas externas que entran en juego y de la extraordinariamente compleja mezcla de clases, castas, etnias y lenguas que presenta el país. Nepal nunca sufrió una colonización directa, de manera que su autocrática y tremendamente conservadora forma de gobierno monárquico no tuvo que enfrentarse a la energía de un movimiento de liberación nacional surgido desde abajo. Como reino tributario de hecho, primero del Imperio británico y después de India, cuando este país alcanzó la independencia, Nepal no tuvo necesidad de realizar las reformas necesarias para crear las precondiciones para un Estado nación soberano: un ejército moderno, una Administración pública centralizada, una jurisprudencia laica y unificada, un sistema de impuestos de alcance nacional y un desarrollo de infraestructuras dirigidas a crear un mercado nacional. Evidentemente fue el extremo subdesarrollo del país el que permitió a los maoístas un clásico levantamiento basado en los campesinos, que fue seguido de una estrategia de rodear las ciudades; por otra parte, los dirigentes maoístas eran conscientes de que su proyecto de «democracia popular» tenía que tener en cuenta la caída del comunismo y el fin de la Guerra Fría. La localización geopolítica del país y la fuerza de las presiones externas, directas e indirectas, ejercidas por poderes coloniales o poscoloniales, han sido factores determinantes en la historia de este Estado formalmente independiente. Sin embargo, el juego interno de fuerzas, que se produce dentro de una dinámica geopolítica más amplia, todavía puede desempeñar un papel fundamental en decidir el carácter de las instituciones de gobierno del país y su trayectoria política global<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En una perspectiva histórica, Nepal pertenece a la categoría de países del Tercer Mundo, Tailandia, Afganistán, Etiopía e incluso Irán, que nunca fueron colonizados. Todos tenían una monarquía feudal, pero en el siglo xx sufrieron inmensas presiones para desarrollar una modernización capitalista. Esto podría haber creado unas tensiones sociales y políticas entre las realezas y otras elites en auge, así como entre las clases dominantes y dominadas. Pero a pesar de estos rasgos estructurales comunes, en la práctica las trayectorias políticas y económicas emprendidas por estos países han sido muy diferentes dejando poco terreno para un estudio comparativo. Tailandia ha sufrido un importante desarrollo capitalista al mismo tiempo que conserva una monarquía poderosa y un sistema semidemocrático. En Irán, el mayor movimiento e insurrección urbana de masas del siglo pasado, barrió a la monarquía solamente para reemplazarla por un régimen clerical permanente y autoritario que busca la expansión capitalista sobre la base de la riqueza del petróleo y del gas natural. Etiopía y Afganistán sufrieron golpes de Estado antioccidentales de carácter urbano por parte

## *La tierra, el pueblo y la economía*

Nepal es un área de 147.000 km<sup>2</sup> prácticamente rectangular; tres de sus lados forman una frontera con India de 1.746 kilómetros de largo, mientras que el cuarto está formado por 1.100 kilómetros de montañas que limitan con la inaccesible meseta del Tíbet. Su población se sitúa en torno a los 28 millones de habitantes, similar a la de Afganistán; es mayoritariamente rural, apenas el 15 por 100 de los nepalíes habitan en las ciudades y alrededor del 75 por 100 sobrevive gracias a la agricultura de subsistencia; el 75 por 100 del combustible que se utiliza es la madera. Geográficamente, el país está formado por tres cinturones ecológicos ascendentes. Las llanuras de Tarai, en la zona sur próxima a India, forman una franja de terreno fértil y de poca altitud, que alberga al 48 por 100 de la población, principalmente madhesi. La región central de las colinas, con altitudes que oscilan entre los 600 y los 4.000 metros y en la que se encuentra Katmandú, ha dominado desde hace mucho tiempo la política nepalí y alberga un 44 por 100 de la población. Por último, están las vertiginosas cumbres del norte, el Everest entre ellas, que se elevan a lo largo de la frontera con la República Popular China. Las colinas del oeste y las regiones montañosas han sido siempre las zonas más pobres del país y el principal apoyo de los comunistas.

Históricamente, la clase dirigente nepalí procede de los newar, la elite nativa de la región de las colinas (el 5 por 100 de la población, centrada principalmente en Katmandú) y de las castas superiores de los bahun (brahmanes) y de los chettri (kshyatriyas), grupos que proceden de migraciones llegadas de India hace muchos siglos. El nepalí y su escritura devnagari, utilizado actualmente por la mitad de la población, procede de las lenguas indo-arias. Las etnias nativas (que ahora comienzan a definirse como «razas mongoloides prearias»), viven principalmente en las colinas, pero también en Tarai, y hablan lenguas tibetano-birmanas. Al principio seguían creencias y prácticas budistas, chamanistas y animistas, pero actualmente algunos de estos grupos aceptan que se les considere hindúes, con lo que el 80 por 100 de la población está considerada hindú. Estos grupos nativos, conocidos como janajatis, forman aproximadamente el 37 por 100 de la población total; estaban situados en la mitad del sistema de castas, por debajo de los bahun (12 por 100) y de los chettri (19 por 100), y por encima de los dalits («intocables»)<sup>4</sup>. Después de las elecciones de 1999, los newar, bahun y chettri ocupaban el 75 por 100 de todos los puestos del

---

de sectores radicalizados del ejército que buscaban desarrollar políticas de orientación socialista, incluyendo una reforma radical de la tierra. Pero esas políticas nunca llegaron a realizarse y actualmente los dos países están gobernados por regímenes autoritarios dependientes de Estados Unidos. Solamente Nepal ha experimentado un levantamiento clásico basado en los campesinos que ha derribado el gobierno monárquico y contiene una promesa de institucionalizar un sistema político democrático.

<sup>4</sup> En 2002 el gobierno recogió la existencia de un total de 37 lenguas y clasificó a 59 grupos janajatis a los que se reservarían posiciones en la educación y la Administración.

gobierno y el 61 por 100 de los escaños parlamentarios. Los dalits (13 por 100) y los musulmanes (4 por 100) prácticamente no tenían ninguna representación. Los newar, bahun y chettri también tenían el 90 por 100 de todos los puestos de la administración pública<sup>5</sup>.

En la región de Tarai viven los madhesi, el pueblo de las llanuras. Tienen sus orígenes en India y muchos de ellos conservan una relación estrecha con familiares al otro lado de la frontera. La concentración de la propiedad de la tierra y la fuerza de las relaciones de tipo feudal, hace que haya grandes contradicciones de clase entre los madhesi, pero tienden a subsumirse en la cultura común y en las discriminaciones sociales que todos ellos sufren a manos de los pueblos de las colinas, tanto newar, bahun y chettri como janajatis. A menudo se considera que no son auténticos nepalíes, y sufren discriminaciones a la hora de acceder al empleo en el aparato estatal. Desde 1990 ha habido una explosión de grupos apoyando la causa de los madhesi, así como un auge de grupos independentistas y partidos ya establecidos que buscan sacar partido de las quejas de janajatis, dalits y de las mujeres.

Un tercio de la población de Tarai son pueblos emigrantes de las colinas. El 60 por 100 de los dalit viven en la región de las colinas, principalmente la zona central y oeste, y el resto lo hace en Tarai. Mayoritariamente no tienen la propiedad de la tierra y trabajan para las castas superiores dueñas de grandes extensiones de cultivos en terrazas. En el oeste hay una proporción mayor de grupos étnicos mongoles que tienen parcelas de subsistencia, mientras que en el este se ven obligados a emigrar a Tarai y a otras zonas. Sus tradiciones socioculturales les hacen más independientes de carácter y por ello las relaciones de servidumbre feudal tienden a ser más débiles.

Los modelos de propiedad de la tierra muestran una gran desigualdad: el 5 por 100 de los hogares más ricos poseen cerca del 37 por 100 de la tierra, el 47 por 100 de los hogares poseen el 15 por 100 de la tierra, con un tamaño medio de 0,5 hectáreas. Aunque el tamaño medio de las parcelas de los pequeños agricultores es ligeramente superior (0,52 hectáreas) en las colinas del oeste que en las del este (0,49), la agricultura del este está más desarrollada y tiene un acceso mejor al crédito, al regadío, a los fertilizantes y a la tecnología. Históricamente también ha habido una significativa diferencia regional en el grado de control del gobierno central,

---

<sup>5</sup> Mientras los chettri y los descendientes de la dinastía Rana han dominado los escalones superiores del Ejército Real Nepalí, los dalits y madhesi están de hecho excluidos. Los miembros de los grupos étnicos de la región de las colinas forman los escalones medios y bajos. Los regimientos gurka de Gran Bretaña e India estaban formados principalmente por cinco de estos grupos, los magars (así mismo el principal apoyo de los maoístas), los gurungs, limbus, tamangs y rais. Comparados con su ambivalente estatus en su país, los gurkas tienen en el exterior un respeto y admiración que refuerza su sentimiento de lealtad a los patrones extranjeros.

que siempre ha sido más débil en el extremo oeste que en el este; el comunismo nepalí de la década de 1950 echó raíces en las colinas del oeste, donde se produjo una corriente continua de activismo de izquierdas que años más tarde beneficiaría a los maoístas. Desde luego, el PCN-M comprendió la necesidad de extenderse hacia las regiones del centro y del este para evitar también cualquier posibilidad de que el ERN pudiera concentrar sus ataques en los bastiones del oeste. En los últimos años, ha extendido su base social desde los sectores más desfavorecidos del medio rural hasta llegar a funcionarios gubernamentales de bajo nivel, trabajadores industriales, empresarios a pequeña escala, profesores, estudiantes y graduados en el paro. Cada año hay unos 100.000 jóvenes procedentes del campo que no logran el acceso a la universidad, mientras que una parte considerable de los 500.000 que acceden cada año al mercado de trabajo no obtienen los trabajos para los que se consideran cualificados.

De acuerdo con las últimas estadísticas de que se dispone, correspondientes a 2003-2004, el 31 por 100 de los nepalíes viven por debajo del umbral de la pobreza; entre los dalit y los janajati esta cifra aumenta hasta el 46 y 44 por 100 respectivamente, mientras que geográficamente el índice de pobreza se sitúa en el 45 por 100 en la región central del oeste y en el 41 por 100 en el extremo oeste. Si se utiliza el baremo de 2 dólares diarios, entonces el 66 por 100 de los nepalíes son pobres. La industria se encuentra principalmente en Tarai, con pocos lazos con el interior. El sector informal (urbano y rural) proporciona el 90 por 100 del empleo. En el campo, el 16 por 100 carece por completo de tierra mientras que el 63 por 100 de los trabajadores agrícolas vive de las pequeñas parcelas que poseen o trabajan la tierra de otros. Estos son los pobres rurales.

### *Una monarquía poscolonial*

El reino de Nepal fue forjado a finales del siglo XVIII por Prithvi Narayan Shah, gobernante del principado de Gorkha (en la actualidad Nepal occidental), quien capturó Katmandú en 1768 y absorbió a los Estados rivales vecinos; la actual familia real son sus descendientes. Originalmente el país se extendía por Cachemira hasta Bután, pero fue reducido a su tamaño actual por el tratado de paz de Sugouli que siguió a su derrota frente a las fuerzas de la Compañía Británica de las Indias Orientales, en las Guerras de 1814-1816. En 1846 el probritánico Jang Bahadur realizó una masacre palaciega y estableció una administración hereditaria Rana en la que los sucesivos miembros de la dinastía gobernaron en su propio provecho en nombre del rey titular. Desde entonces, los británicos, a cambio de la lealtad suicida de las tropas gurka en sus guerras imperiales, no objetaban la política de los Rana de aislamiento político y económico del mundo exterior.

Solamente después de la independencia de India, el gobierno Rana fue finalmente derribado con el respaldo de Delhi. En el exilio se creó el Par-

tido del Congreso, y con el apoyo del rey Tribhuvan, comenzó una lucha armada contra el gobierno. En noviembre de 1950 la familia real se refugió en la embajada India en Katmandú, para trasladarse a continuación a Delhi. El 7 de febrero de 1951, atrapado entre la presión de India y la oposición armada del interior, el gobierno firmó el «Compromiso de Delhi», en el que se restauraban los poderes de la monarquía mientras el Partido del Congreso y los rana formaban un gobierno interino para establecer una Asamblea Constituyente que redactara una Constitución democrática; una promesa que no se ha cumplido hasta la fecha<sup>6</sup>. El *Muluki Ain* (código de procedimientos y marcos legales de 1854) siguió vigente, estableciendo un sistema legal único que institucionalizaba las diferencias, privilegios y obligaciones de las castas, y que se mantuvo incluso después de que en 1963 las discriminaciones de castas fueran formalmente abolidas. Las desigualdades asociadas a la diversidad étnica y a las divisiones de castas lejos de reconocerse y compensarse, fueron ignoradas y ahogadas en nombre de un nacionalismo nepalí cuya figura representativa era el rey y cuya «unidad cultural» se expresaba en los símbolos partidistas asociados a las prácticas y valores de la casta superior.

Tanto Tribhuvan (1911-1955) como su hijo Mahendra (1955-1972) consolidaron la autoridad real, asumiendo poderes que fueron debilitando la importancia del primer ministro y del gobierno. La Constitución que se promulgó finalmente en 1959, una semana antes de las elecciones generales, otorgaba al rey los máximos poderes. El Partido del Congreso obtuvo una mayoría de dos tercios con un sistema electoral mayoritario y trató de desarrollar un tibio programa de redistribución dirigido desde el Estado, en el que se incluían limitadas medidas de reforma agraria. Eso fue suficiente para alarmar a las elites terratenientes. El 15 de diciembre de 1960 Mahendra utilizó sus prerrogativas reales para disolver el Parlamento, arrestar al primer ministro B. P. Koirala (hermano mayor del actual octogenario primer ministro G. P. Koirala) y prohibir todos los partidos políticos. Comenzaban tres décadas de gobierno sin partidos, durante las cuales se producía la muerte de Mahendra a manos de su hijo Birendra (1972-2001). El nuevo sistema que se establecía, conocido como Panchayati Raj, recogía un sistema de asambleas a tres niveles, pueblo, distrito y zona (*panchayats*), que de manera indirecta elegían una asamblea nacional de carácter consultivo. Se permitía la existencia controlada de organismos representativos de las «cinco clases», campesinos, mujeres, jóvenes, trabajadores y ex militares, mientras había una clara separación entre los organismos públicos controlados desde palacio y organismos privados tales como periódicos, clubes, sociedades, asociaciones profesionales etc., que estaban excluidas de la actividad política y sometidos a una estrecha censura y vigilancia. Todo esto fue santificado por una nueva constitución en 1962 que fue algo reformada tras la revueltas estudiantiles de 1979; el

---

<sup>6</sup> Como muestra de la importancia de la influencia india en aquél momento, Nueva Delhi fue quien puso en pie tanto al Ejército Real Nepalí como a la Administración Pública.



posterior referéndum de 1980 (ampliamente considerado como fraudulento) sobre el Panchayati Raj, posibilitó una estrecha mayoría a favor del sistema existente.

Por razones geográficas, históricas y culturales evidentes, India ha sido con mucho la influencia política más importante sobre Nepal; pero las objeciones meramente formales de India a la consolidación de la dictadura real en Nepal se vieron modificadas por el conflicto chino-hindú de 1962, que también facilitó que Nueva Delhi aceptara el establecimiento de bases, financiadas por la CIA, de rebeldes tibetanos en dos distritos nepalíes. Por su parte la perspectiva de Pekín estaba clara: Nepal estaba en la esfera de influencia de India siempre y cuando Nepal no se convirtiera en un refugio para los disidentes tibetanos o en una base para interferir con el control chino de la meseta. Después de los acuerdos entre China y Estados Unidos de 1972, estos campos se clausuraron y las relaciones políticas entre China y Nepal volvieron a alcanzar un equilibrio. Tanto Mahendra como Birendra buscaron equilibrar la influencia de India con la mejora de las relaciones con China; incluso en el apogeo de Mao, Pekín estuvo siempre más interesado en estabilizar las relaciones con el Palacio de Katmandú que en apoyar las luchas populares en su contra<sup>7</sup>.

### *Oposiciones*

Sin embargo, el proceso de modernización empezó a crear tensiones. La expansión de la educación y la sanidad, aunque a menudo de pobre calidad, ayudó a elevar el nivel de alfabetización desde el 2 por 100 en 1951 hasta el 40 por 100 en 1990. En las ciudades y pueblos apareció una emergente clase media profesional, que pedía un mayor espacio sociopolítico, mientras los rituales y prácticas asociadas a las castas se vieron debilitados. La llegada de la radio y la entrada de misiones de ayuda extranjeras también ayudaron a poner fin al aislamiento y a crear una creciente

---

<sup>7</sup> Ni siquiera la existencia del maoísmo nepalí ha supuesto una dificultad para las relaciones entre los dos Estados o el comercio entre ellos, que ha llegado a incluir la compra de armas para luchar contra la guerrilla maoísta. En septiembre de 2005 había informes que señalaban que China había proporcionado 22 millones de dólares en armamento y, en noviembre de 2005, 18 camiones cargados de material militar fueron vistos cruzando la frontera entre Tibet y Nepal. Esto no resulta sorprendente. El maoísmo nepalí surgió cuando Mao ya estaba en declive en China, y los maoístas nepalíes nunca tuvieron lazos importantes con sus partidos hermanos del exterior ni siquiera en India. El PCN-M ha contribuido a crear un Comité de Coordinación de los Partidos Maoístas del Sur de Asia (CCOMPOSA) que ha permitido algún intercambio ideológico, pero que carece de actividad real. El discurso de Nueva Delhi hablando de un «corredor rojo» maoísta, que se extiende desde Nepal por la India Central hasta los Estados del sur, es una propaganda destinada a exagerar la «amenaza maoísta» y justificar medidas represivas mientras desvía la atención de los fracasos del desarrollo. Los gobiernos de los Estados también buscan obtener financiación para un combate contra el «terrorismo naxalita». El maoísmo hindú se ha extendido, pero no tanto como se pretende hacer creer.

conciencia del subdesarrollo y falta de democracia comparativa del país, mientras la expansión de la red de carreteras facilitó la emigración interna y externa. Al mismo tiempo, el proyecto real de una modernización y unificación férreamente construida desde arriba no podía hacer otra cosa que exacerbar las tensiones. Los partidos políticos empezaron a actuar en la clandestinidad, desarrollando sus actividades tanto desde fuera como desde dentro del sistema Panchayati.

El comunismo nepalí, cuya característica más significativa ha sido su combinación de resistencia y fragmentación (en la década de 1980 había quince organizaciones comunistas, que ahora han quedado reducidas a seis), proporcionaba un foco común, incluso a veces unificado, de agitación y crecimiento. El original Partido Comunista de Nepal fue fundado en 1949 bajo el liderazgo de Pushpa Lal Shrestha, y había denunciado con energía el «Compromiso de Delhi» de 1951, mientras consideraba al Partido del Congreso como un instrumento de India y de la monarquía. En 1956, sin embargo, el PCN cambió de enfoque y reconoció al rey como cabeza institucional del Estado. Con ello obtuvo la legalización, pero desde entonces ha estado plagado de rivalidades personales y diferencias ideológicas sobre la cuestión de la reforma y la revolución. La escisión entre China y la Unión Soviética tuvo una resonancia mayor y más duradera en Nepal que en India, donde la ruptura del Partido Comunista en dos formaciones de idéntica denominación, una de las cuales mantuvo la apelación de «marxista», estuvo marcada fundamentalmente por divergencias en torno a la política a seguir respecto al Partido del Congreso Nacional indio.

En términos generales se podría hablar de tres tendencias principales dentro del comunismo nepalí. La primera era el estalinismo prosoviético que con el tiempo se convirtió en un cierto tipo de socialdemocracia aunque mantuviera su etiqueta comunista; su primer objetivo era el establecimiento y estabilización de un sistema parlamentario en el que poder desarrollar una política reformista más o menos «sin riesgos». En 1989 su principal heredero era el PCN-Marxista, que pronto perdería su base rural en los bastiones tradicionales del oeste que pasaron a los maoístas, mientras buscaba ganarse el apoyo de las clases medias rurales y urbanas en todo el país. La tendencia pro Pekín se escindió en dos: una de ellas evolucionó hacia la socialdemocracia y el reformismo parlamentario y se organizó en torno al PCN-Marxista-Leninista, mientras la otra permaneció fiel a sus orígenes maoístas. A principios de la década de 1970 el levantamiento maoísta en la región de Naxalbari, en el oeste de Bengala, inspiró una versión nepalí de rebelión campesina armada contra los grandes terratenientes en el distrito de Jhapa, al este de Nepal. Aunque inicialmente fue dominada, se la considera el momento fundacional del maoísmo nepalí, después del cual siempre quedaría una corriente, de fuerza variable, que utilizaba la guerra de guerrillas y la creación de «enclaves rurales». Esta tercera tendencia se consolidó con fuerza en 1989 como el PCN-Centro Unido bajo el liderazgo de Pushpa Kamal Dahal, más tarde conocido como «Prachanda». Una historia del comunismo nepalí tendría que seguir las

huellas de estas tres tendencias y de las relaciones entre ellas, llenas de uniones y escisiones, partidos y frentes, y que incluyen cambios de bandos ideológicos y políticos.

### *Primer Jan Andolan*

Con este telón de fondo hubo otra serie de acontecimientos que allanaron el camino para el levantamiento popular conocido como el Jan Andolan de febrero de 1990, que supuso el colapso del dictatorial sistema del Panchayati Raj. Uno de estos acontecimientos fueron las dificultades causadas por el bloqueo comercial impuesto por Rajiv Gandhi, negándose a renovar en 1989 el Tratado de Comercio y Tránsito de 1950, como represalia por las importaciones de armamento chino que realizaba Katmandú y su fracaso en reforzar la lucha contra el contrabando fronterizo. Si la decisión de estrangular a Nepal mediante un bloqueo prolongado inicialmente creó un amplio resentimiento contra India, la opinión pública pronto dirigió su ira no solamente contra el fracaso de la monarquía en resolver los problemas con India sino contra el propio sistema monárquico. Al mismo tiempo, las grandes luchas por la democracia de la segunda mitad de la década de 1980 (la caída del régimen de Marcos en Filipinas en 1986, el surgimiento de la *glasnost* y la *perestroika*, Tiananmen y los movimientos de los países del Este europeo en 1989), tuvieron mucha resonancia en Nepal, especialmente entre los intelectuales urbanos y los activistas que fueron dirigentes clave de este levantamiento.

Internamente, el acontecimiento más importante comenzó con el establecimiento de una unidad de acción entre los dos principales partidos de la izquierda, el PCN-M y el PCN-ML<sup>8</sup>, que, en unión de otros grupos más pequeños, formaron el Frente Unido de Izquierdas. En el otoño e invierno de 1989 el Frente forjaba una alianza con el Partido del Congreso para anunciar la creación de un Movimiento de Restauración de la Democracia (MRD), que comenzaría el 18 de febrero, el aniversario del derrocamiento en 1951 del gobierno Rana<sup>9</sup>. Lo que los dirigentes del movimiento no podían prever era la notable respuesta de apoyo que recibieron de la población, con grandes manifestaciones de masas y huelgas por parte de estudiantes, profesores, empleados del gobierno, trabajadores y médi-

---

<sup>8</sup> El principal reducto del PCN-ML estaba en el este de la región de las colinas, entre pequeños y medianos campesinos, en el distrito de Jhapa (este de Nepal). Esta base respaldó la fusión de los dos partidos que formaron el PCN-Unificado ML y que pasó a representar los intereses de las clases medias, de la pequeña burguesía de pueblos y ciudades y, más tarde, de los segmentos profesionales de las clases superiores. La base social del PCN-UML se solapa con la del Partido del Congreso y con la del PCN-maoísta, si bien más con la de este último.

<sup>9</sup> Este modelo de colaboración entre la derecha y la izquierda para desarrollar un movimiento democrático de masas se volvería a repetir en el desarrollo de la «segunda revolución democrática» de abril de 2006.

cos. En el transcurso de este movimiento, para consternación de Palacio, el gobierno hindú de V. P. Singh así como Londres y Washington dieron su apoyo al MRD, mientras China permanecía cautelosamente distante.

El punto de inflexión llegó el 6 de abril de 1990, cuando medio millón de personas salieron a la calle celebrando el anuncio del rey Birendra del establecimiento de un nuevo gabinete que debería comenzar las negociaciones con los dirigentes del MRD. Cuando una parte de la multitud en Katmandú comenzó a dirigirse al Palacio, el ejército abrió fuego para a continuación extender su actuación por toda la ciudad a medida que se producían nuevas manifestaciones. No existe una evaluación fiable del número de muertos, pero el baño de sangre produjo tal horror e ira en la opinión pública que el rey tuvo que rendirse para salvar su estatus de padre de la nación. El 13 de abril se legalizaban los partidos políticos y los presos políticos eran liberados, se creaba un nuevo gabinete con miembros del Partido del Congreso y comunistas, y las instituciones básicas del Panchayati Raj fueron completamente disueltas.

En noviembre de 1990 se promulgó una nueva Constitución, que reducía los poderes de la monarquía pero que todavía conservaba apartados que aseguraban que los cambios serían parciales e insatisfactorios. Por encima de todo, las tres piedras angulares del antiguo régimen, la monarquía, el dominio de la lengua nepalí y el hinduismo, permanecieron intactas. El rey seguía ostentando la jefatura del ERN y conservaba amplios poderes de emergencia. Se reconocía el carácter multiétnico y la pluralidad lingüística de Nepal, pero el nepalí permanecía siendo la única lengua oficial y el hinduismo, la religión del Estado. Pronto se hizo evidente que todo esto no era suficiente; el MRD había desatado una poderosa dinámica que llevaba a movilizaciones étnicas y de las castas inferiores a las que habría que prestar atención si se quería que surgiera un Estado auténticamente democrático. Harían falta otros dieciséis años para que un movimiento de masas todavía más amplio y más profundo alcanzara completar el proyecto de reestructuración democrática del Estado nepalí y esta vez pedir, no la democratización de la monarquía, sino su completa abolición.

El periodo entre 1990 y 2002 ha sido descrito como «la democracia anárquica»<sup>10</sup>. Por primera vez los partidos políticos estaban legalizados, surgieron las asociaciones sociales y los dirigentes políticos salieron a la luz; aumentó la conciencia étnica y de casta junto con la determinación de erradicar la discriminación. La desigualdad de la renta también estaba creciendo: entre 1995 y 2004, el coeficiente de Gini subió desde el 34,2 al 41,4, ampliándose las grietas entre las rentas elevadas, las medias y las bajas. La emigración, fundamentalmente hacia India, pero también hacia el sur y sureste de Asia y los países árabes, aumentó dramáticamente; los in-

---

<sup>10</sup> El término corresponde a Kanak Mani Dixit, editor de *Himū*, probablemente la revista política nepalí más conocida a escala internacional.

gresos provenientes de esta emigración se calculaban en un 25 por 100 del PIB. Mientras el desarrollo interior continuaba estancado, Nepal se iba convirtiendo en una economía basada en los ingresos procedentes del exterior<sup>11</sup>.

Las elecciones a la asamblea nacional de 1991, las primeras desde 1959, dieron la victoria al Partido del Congreso Nepalí, con el 38 por 100 de los votos y 110 de los 205 escaños. Más sorprendentes fueron los 69 escaños (el 28 por 100 de los votos) obtenidos por el recientemente unificado PCN-UML. En las elecciones de 1994 el PCN-UML arrebató 88 escaños al Partido del Congreso y formó el primer gobierno del sur de Asia dirigido por comunistas, aunque un año más tarde era sustituido por el cambio de alianzas que favorecían al Partido del Congreso. El PCN-ML se dividió en dos facciones peleándose por entrar en gobiernos de coalición con el Partido del Congreso. Con todo ello, el periodo comprendido entre 1992 y 2002 asistió a treinta cambios de gobierno, acompañados por demostraciones sin escrúpulos de comercialización del poder y de maniobras ego-céntricas de los partidos, sin ningún intento real de afrontar los inmensos problemas que sufría el país. No resulta sorprendente que creciera el atractivo de la izquierda radical.

Mientras tanto, los maoístas del PCN-Centro Unido habían utilizado la plataforma de las elecciones de 1991 para denunciar la incapacidad de las políticas parlamentarias para resolver los problemas básicos de reforma agraria, de la discriminación de los dalit, de la mujer y de las nacionalidades oprimidas. Pedían una nueva «revolución democrática» para resolver todos estos problemas, basada en la dictadura del proletariado y del campesinado. En las elecciones obtuvieron 9 escaños (el 4 por 100 de los votos), quedando como el tercer partido del Parlamento. Pero el grupo, que en 1995 cambiaría su nombre a PCN-Maoísta, estaba realizando preparativos políticos y organizativos, tanto en el ámbito interno como externo, para una prolongada guerra popular que se anunciaba formalmente el 13 de febrero de 1996. El conflicto armado comenzó en los bastiones tradicionales del medio y lejano oeste. El PCN-M empezó atacando bancos locales, quemando los documentos que reflejaban las deudas de los campesinos, robando dinero, atacando los cuarteles de la policía, acumu-

---

<sup>11</sup> Se calcula que India acoge al 65 por 100 de los emigrantes nepalíes, un 18 por 100 se encuentra en los países árabes, un 2 por 100 en el Reino Unido y el resto en Malasia, Bután, China, Corea del Sur, Hong Kong, Japón y Estados Unidos. No hay cifras fidedignas de la emigración nepalí en India, ni de la población de India de origen nepalí. Los cálculos oscilan entre 2 y 6 millones. Oficialmente, los ingresos procedentes de la emigración en 2003-2004 alcanzaron los 800 millones de dólares, equivalentes al 12 por 100 del PIB nepalí. De cualquier forma, si se contabilizan los flujos de dinero no registrados y la moneda de India que atraviesa la frontera (la rupia hindú se acepta en cualquier parte), los ingresos reales serían más del doble. Oficialmente, en 2003-2004, el 35 por 100 de estos ingresos procedían de Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes, comparado con el 30 por 100 procedente de India. *Resilience Amidst Conflict. An Assessment of Poverty in Nepal: 1995/1996 and 2003/2004*, elaborado por el Banco Mundial (junio 2006), pp. 51-58.

lando armas pequeñas y haciendo compras en el mercado negro fronterizo de un armamento más sofisticado; más tarde asaltarían los cuarteles del ejército llevándose cañones y misiles. En 2000 ya iban apareciendo como una fuerza a escala nacional.

Inicialmente ni el rey Birendra ni el Parlamento se habían tomado muy en serio la declaración de guerra del PCN-M, pensando que la actuación policial sería suficiente para aplastar semejante aventura. A partir de 2000, sin embargo, tanto India como Estados Unidos instaron al cauto rey a que mandara al ERN a enfrentarse directamente a los maoístas. Finalmente, en abril de 2001, Birendra envió sus tropas contra las poblaciones maoístas en nombre de un llamado «Programa Integrado de Seguridad y Desarrollo».

### *Asesinato en palacio*

Dos meses más tarde, el 1 de junio de 2001 se produjo un extraordinario baño de sangre en el Palacio real de Katmandú, cuando un enloquecido Dipendra, el príncipe heredero, mató a su padre el rey Birendra junto a su madre la reina y sus reales hermano y hermana, antes de pegarse un tiro en la cabeza. El hermano de Birendra, Gyanendra, fue debidamente coronado rey de Nepal tres días después. Las circunstancias que rodearon este episodio resultaban lo suficientemente confusas para que la mayoría de la población considerara los hechos, equivocadamente o no, como una conspiración del propio Gyanendra. El nuevo rey no perdió tiempo en demostrar su carácter brutal y autoritario así como su ineptitud política: seis meses después de su coronación daba instrucciones al primer ministro del Partido del Congreso para que estableciera el estado de emergencia, justificándolo entre otras causas por la amenaza maoísta.

Tanto Washington como Delhi dieron su apoyo a la declaración de noviembre que hacía Gyanendra del estado de excepción dando argumentos a los que sostenían que ellos también habían sido parte en la conspiración. Desde entonces hasta el golpe palaciego de Gyanendra en febrero de 2005, ambas capitales proporcionaron un considerable apoyo político y militar a sus esfuerzos para aplastar a los maoístas. India proporcionó armamento por valor de 90 millones de dólares y los escalones superiores del ejército nepalí se aprovecharon de su larga relación con sus homónimos en India y con su servicio de inteligencia, conocido como el Departamento de Investigación y Análisis. Por su parte, Estados Unidos consolidó sus relaciones con el ERN en el periodo 2001-2004, cuando Cristina Rocca era subsecretaria de Estado para el Sur de Asia. A mediados de 2001 se creaba un «Oficina de Defensa y Cooperación» en la embajada de Estados Unidos en Katmandú, y llegaron asesores militares para ayudar a aplastar el levantamiento maoísta, al mismo tiempo que se establecía un programa para mandar a oficiales del ERN a academias militares de Estados Unidos. En este periodo, Washington cooperaba con el gobierno hindú del partido Bharatiya Janata, que accedía a semejante colabora-

ción a pesar de su larga trayectoria política de buscar monopolizar la influencia externa sobre el ERN. En enero de 2002 Colin Powell se convirtió en la máxima autoridad de Estados Unidos en visitar Nepal, y posteriormente facilitó la compra de material militar por valor de 12 millones de dólares, prometiendo otros 8 millones más. En el transcurso de la guerra civil, el ERN aumentó en cuatro veces de tamaño, hasta alcanzar los 90.000 soldados, y llegó a zonas del país donde nunca se había aventurado antes.

### *Emprendiendo la guerra popular*

A pesar de estas acometidas, a comienzos de 2005 los maoístas se habían extendido a 73 de los 75 distritos del país, y aseguraban controlar el 80 por 100 del territorio. Durante este periodo, el PCN-M mantenía una estructura política clandestina altamente organizada, encabezada por un Comité de siete miembros, por debajo del cual estaba un Politburó de quince y un Comité Central de cuarenta a cincuenta que supervisaba cinco departamentos regionales: este, centro, oeste, Katmandú y exterior (que recogía el apoyo procedente de India). Los tres primeros controlaban tres subdivisiones en las que había comités de distrito en la base<sup>12</sup>. En las zonas que controlaban, los maoístas establecían enclaves y creaban comités populares a nivel de barrio, pueblo, distrito y subregión, y creaban programas de desarrollo a nivel local así como programas de integración entre las castas, el matrimonio para viudas, y de control del alcoholismo con diverso grado de eficacia. Desde 2003 los maoístas se movieron hasta las regiones fronterizas de Tarai, donde se propagaron como el fuego, habida cuenta de que ellos más que nadie habían defendido la exigencia de igualdad para nacionalidades como los madhesi. Pero la rapidez con que ampliaron su atractivo en nuevos frentes, aunque les envalentonara y les afianzara en el aspecto estratégico, también les ofuscó en ver la realidad. En Tarai se había puesto en marcha una poderosa dinámica entre los madhesi que con el tiempo escaparía al control de los maoístas y beneficiaría a otras fuerzas con raíces históricas mucho más profundas, que tenían estructuras de clase, de casta y de patrocinio trabajando a su favor, una vez que ellas también se pusieron a escuchar las demandas y quejas de los madhesi.

A lo largo de todo el periodo de lucha armada también se realizó un trabajo legal por medio de organizaciones de trabajadores, campesinos, de las nacionalidades y castas oprimidas, así como de estudiantes, intelectuales y mujeres, que expresaban las reclamaciones de los maoístas y su visión política de conjunto. En medio de un proceso que había desarrolla-

---

<sup>12</sup> Desde que el PCN-M abandonó la clandestinidad, los dos escalones superiores han sido sustituidos por un Secretariado Central de once miembros, con el antiguo Comité Central reducido a 35 y rebautizado como Comité de Organización Central.

do firmemente las sucesivas fases de defensa y equilibrio estratégico, para llegar a una fase de ofensiva, resulta notable que los maoístas nunca intentaran adueñarse de las capitales de los distritos que atacaban. Resulta difícil hacer estimaciones fiables de su fuerza militar. Algunas fuentes mantienen que los maoístas en 2005 tenían un ejército guerrillero bien armado y motivado de 10.000 combatientes, el Ejército Popular de Liberación, dividido en nueve brigadas a su vez divididas en batallones, compañías y pelotones, además de otra milicia de 20.000 hombres armados dividida entre una segunda fuerza móvil y las fuerzas estacionadas en los campamentos<sup>13</sup>.

Desde un punto de vista estratégico, el PCN-M estaba influenciado (aparte de la propia perspectiva clásica de Mao) por el éxito inicial de Sendero Luminoso en Perú, explicando su fracaso final por su «desviacionismo de izquierdas», al mismo tiempo que consideraba el fracaso sandinista en mantenerse en el poder en la década de 1980, como «desviacionismo de derechas». Su visión ideológica del camino al socialismo se había formado sobre una interpretación positiva de la Gran Revolución Cultural Proletaria, que a pesar de sus excesos se consideraba un intento crucial de prevenir la degeneración burocrática por medio de una aproximación «de masas» y de la que procedía su admiración por Mao. Sin embargo, esta visión también se ha visto afectada por las experiencias posteriores del antiguo mundo comunista, hasta el punto de que los maoístas nepalíes han adoptado públicamente posturas a favor de una competencia multipartidista incluso en la «fase socialista», así como a favor de la existencia de sindicatos y del derecho de huelga. Sobre las experiencias reales de la izquierda en América Latina en Venezuela y Bolivia, la posición dominante es que estas son positivas en conjunto, pero de las que necesitan saber más cosas. Reacios a aconsejar a sus camaradas de India, a lo más lejos que llegan sus dos principales dirigentes, Prachanda y Bhattarai, es a decir que en un país más industrializado como India hay que prestar mucha más atención al trabajo en las ciudades y al trabajo de masas<sup>14</sup>.

### *Golpe real*

Incluso mientras crecía la influencia maoísta, el rey Gyanendra continuó concentrando el poder en sus propias manos. En mayo de 2002 disolvió el Parlamento y cinco meses después cesó al primer ministro Sher Bhattarai Deuba, designando él mismo a su sucesor. Finalmente, en febrero de 2005, una reunión del gobierno acababa con el rey, cesando al primer mi-

---

<sup>13</sup> International Crisis Group, «Nepal's Maoists. Their Aims, Structure and Strategy», 27 de octubre de 2005.

<sup>14</sup> Conversaciones personales en octubre de 2007 con Prachanda y Baburam Bhattarai. Prachanda procede de familia de campesinos pobres y Bhattarai de campesinos medios. Ambos se radicalizaron en su época de estudiantes a finales de la década de 1960 y principios de la de 1970.



nistro y al resto del gabinete, tras lo cual se apropiaba de los poderes ejecutivos, arrestaba a los dirigentes políticos del país y suspendía las libertades civiles. Gyanendra consiguió convertirse en el monarca más odiado de la historia de Nepal. Si actualmente una mayoría de la población está a favor de una república, las razones se encuentran en que a la insatisfacción generalizada con el sistema monárquico se ha unido el desprecio por la figura de Gyanendra, que ha acentuado la hostilidad hacia la propia institución monárquica. La revulsión que se ha producido ha sido tan fuerte que incluso el Partido del Congreso, un depositario clave de las convicciones monárquicas, declaraba públicamente el 6 de septiembre de 2007 su compromiso republicano.

Entre 2004 y 2005, el PCN-M se encontraba cerca de la ruptura; las diferencias estratégicas se unían con un emergente culto a la personalidad de Prachanda. Las divergencias se centraban en el equilibrio entre la acción política y militar que a su vez se traducían en divergencias (que se arrastraban desde tiempo atrás) sobre si la lucha contra la monarquía debía ser el tema prioritario o si debería subordinarse a las necesidades de la defensa nacional contra el «expansionismo hindú». Dentro del propio partido, una corriente importante equiparaba al monarca Birendra con Norodom Sihanouk, considerándolo un «monarca nacionalista» y un potencial aliado contra el gran poder del sur. El debate finalmente se decantó hacia las posiciones contrarias a la monarquía, que se vieron enormemente reforzadas cuando el rey se enfrentó a los principales partidos en febrero de 2005. La lucha por la supervivencia de estos partidos les aproximó a las posiciones de los maoístas, que no dudaron en aprovechar los cambios de las relaciones internas y externas que les eran favorables, mientras el monarca continuaba aislándose tanto nacional como internacionalmente. A mediados de 2005, el gobierno de India tomaba conciencia de los cambios en la situación interna de Nepal y de la inutilidad de seguir apoyando a Gyanendra. Cambió el rumbo de su política y trató de «domesticar» al PCN-M, atrayéndolo hacia un proceso electoral y parlamentario estabilizado, mientras mantenía su perspectiva general a largo plazo de eliminar la amenaza maoísta. Estados Unidos, mucho más lento en entender los cambios, se opuso en noviembre de 2005 al Programa de Acuerdo, en parte auspiciado por India, entre los maoístas y el resto de los principales partidos y continuaron manteniéndoles en la lista de organizaciones terroristas; pero incluso Washington acabó por oponerse al descarado giro dictatorial de Gyanendra. Para los maoístas hubiera sido una locura no aprovechar las ventajas de la situación.

En conversaciones personales mantenidas con el autor de este artículo en octubre de 2007, Prachanda daba dos razones para no haber tratado de alcanzar el poder por la vía militar en 2005, cuando parecía estar al alcance de sus posibilidades, y en vez de ello buscar un acuerdo de paz permanente que incluyera una alianza a largo plazo con los principales partidos para luchar por una «república democrática». En primer lugar, dado el balance internacional de fuerzas, el dirigente maoísta pensaba que aun-

que pudieran alcanzar el poder, no serían capaces de mantenerlo. En segundo lugar, sustituyendo la lucha armada por una movilización pacífica de masas, esperaba alcanzar una legitimidad tanto en el ámbito nacional como internacional, que les proporcionara mayor seguridad a largo plazo. Esta política resultaba difícil de digerir para muchos de los cuadros del partido, educados en la creencia de que estaban luchando por una auténtica democracia popular. La nueva orientación que finalmente resultó aprobada era que la república democrática, aunque aparentemente burguesa en la forma, era realmente una fase de transición hacia una futura democracia popular, y que el progreso en este camino «pacífico» vendría evaluado por el alcance de las tareas clave de vencer las opresiones de clase (por encima de todo la cuestión de la reforma agraria), de casta y de género y de resolver la cuestión de las «nacionalidades» mediante una reestructuración federal del Estado.

Sin embargo, este cambio estratégico también era consecuencia de la conciencia de que tratar de alcanzar una victoria militar decisiva contra una fuerza de 15.000 o 20.000 soldados estacionados en Katmandú sería sangrienta y de resultados inciertos. La guerra civil había dejado 13.000 muertos, de los cuales 7.000 u 8.000 eran civiles no involucrados directamente en ella. Si bien la mayor responsabilidad correspondía al ERN, los maoístas no estaban libres de culpas.

### *Segundo Jan Andolan*

En febrero de 2005 la oposición urbana al golpe de Estado de Gyanendra fue organizada en primer lugar por los grupos sindicales, las ONG progresistas, maestros y asociaciones de abogados. Una organización de base, el Movimiento por la Paz y la Democracia, reunió a algunos de los intelectuales de renombre del país<sup>15</sup> y empujó a los principales partidos a unirse a la campaña por la democracia. A mediados de 2005 se formaba la Alianza de los Siete Partidos (ASP)<sup>16</sup>. El 22 de noviembre de 2005, con el respaldo del gobierno de India, el ASP y los maoístas alcanzaron un Programa de Acuerdo de doce puntos: ambas partes se unirían para acabar con la autocracia de la monarquía, restaurar el Parlamento, establecer un gobierno provisional en el que estuvieran presentes todos los partidos,

---

<sup>15</sup> Entre ellos estaban Devinder Raj Pandey, antiguo miembro del gobierno y dirigente del movimiento civil; Krishna Khanal y Mahesh Maskey, profesores de la Universidad Tribhuvan de Katmandú; Shyam Shrestha, un periodista respetado, y su mujer Mukta Shrestha, conocida activista social; Khagendra Sangraula, poeta y crítico literario y Shanta Shrestha, conocido defensor de los derechos humanos desde la década de 1950.

<sup>16</sup> La Alianza estaba formada por el Partido del Congreso, su escisión el Partido del Congreso (Democrático), el PCN-UML, el izquierdista Janamorcha Nepal (Movimiento Popular Nepalí), el Nepal Sadbhavna (establecido principalmente en Tarai), el Partido Nepalí de Obreros y Campesinos y el Frente Unido de Izquierdas. El 25 de septiembre de 2007 las dos facciones del Partido del Congreso se reunificaron, dejando la alianza reducida a seis miembros.

formar una Asamblea Constituyente, reconocer los errores del pasado y permitir a cada uno de ellos la actividad política en todo el territorio; y, con la ayuda de una «adecuada supervisión internacional», trabajar por el fin de la lucha entre el ERN y el Ejército Popular de Liberación.

En marzo de 2006 el ASP y los maoístas acordaban lanzar una segunda Jan Andolan a la que se ponía la fecha del 6 de abril, conmemorando el punto álgido de la primera. Por razones tácticas y para evitar los temores a una apropiación maoísta de la situación, el PCN-M impulsó que fuera el ASP quien dirigiera las movilizaciones de masas en Katmandú y el resto de las ciudades, mientras que ellos proporcionaban apoyo logístico y aportaban sus propios seguidores.

El antiguo primer ministro G. P. Koirala, del Partido del Congreso, el astuto y experimentado «sabio» de la política nepalí, que no mostraba ningún cariño por los maoístas, fue sin embargo visto como uno de los dirigentes clave de un movimiento creado principalmente, pero no únicamente, por esta colaboración entre los partidos<sup>17</sup>. Hubo una amplia y espontánea incorporación de grupos populares que cada vez más incluían a las clases medias y que finalmente alcanzaba a cuadros de instituciones clave del Estado como el Banco Central de Nepal.

Los 19 días que duró el asombroso levantamiento del Jan Andolan II, que en su momento cumbre, los días 23 y 24 de abril, sacó a más de un millón de personas a las calles, llevó mucho más lejos los objetivos concebidos por Nueva Dheli. A pesar de las diferencias entre los sucesivos primeros ministros hindúes I. K. Gujral, V. P. Singh y Chandra Shekhar, la política India hacia Nepal siempre había estado sostenida sobre dos pilares, actuando tanto sobre el Partido del Congreso como sobre la monarquía. Esta política permitía poner el énfasis en uno u otro lugar según dictaban las circunstancias y representar un papel tanto a favor de la monarquía como a favor de la democracia. Semejante política se rompió cuando en el momento cumbre del Jan Andolan II, Nueva Dheli envió a un descendiente de la antigua familia real de Cachemira, Karan Singh, para que mediara con Gyanendra, con la esperanza de lograr alguna oferta de compromiso que sirviera para salvar uno de los pilares: la monarquía. El 21 de abril, Gyanendra invitaba al ASP a nombrar un primer ministro, oferta que era rotundamente rechazada por la Alianza, que declaraba que iba a organizar una marcha sobre el palacio de dos millones de personas para el 27 de abril.

El 24 de abril el monarca claudicaba. Aceptaba todas las demandas contenidas en el Programa de Acuerdo, devolvía todos los poderes ejecutivos

---

<sup>17</sup> A pesar de la merecida reputación de Koirala de ser pro India y de recurrir a artimañas poco escrupulosas, había barnizado sus credenciales con su firme oposición a Gyanendra desde 2002, y como presidente del Partido del Congreso había expulsado al primer ministro Deuba cuando éste accedió en mayo de 2002 a la exigencia del monarca de disolver el Parlamento.

y restauraba las funciones del Parlamento. El ASP y la opinión pública recibieron estas medidas como una gran victoria, mientras que los maoístas, preocupados por que este fuera el final del proceso en vez del principio, expresaron sus preocupaciones sobre una posible «traición». Sin embargo, la atmósfera pública había llegado a tal extremo que en mayo el Parlamento quedaba restaurado, Koirala era nombrado primer ministro de un gobierno provisional, Nepal quedaba declarado formalmente un Estado laico, el ERN pasaba a control civil y se rebautizaba como Ejército de Nepal, y se abrían negociaciones entre el gobierno y los maoístas.

### *Los dilemas de la transición*

El impetuoso optimismo de los maoístas en el periodo siguiente pronto dio paso a las primeras señales de alarma. Como decíamos antes, el sistema mayoritario que iba a servir de base a las elecciones a la Asamblea Constituyente, y que los maoístas habían aceptado en principio, iba a dejarles reducidos a una sexta parte de los escaños y a tener poca influencia a la hora de determinar la nueva política. En el juego a tres que se producía desde mayo de 2006 entre el Partido del Congreso, el PCN-UML y el PCN-M, los dos últimos se encuentran próximos desde el punto de vista de los programas, pero también sus bases de apoyo se encuentran solapadas. Los maoístas lamentaban que el PCN-UML se llevaría parte de su apoyo electoral, mientras que los dirigentes del PCN-UML temían que el radicalismo de los maoístas atraería a muchos de sus propios cuadros y que a pesar de su actual llamamiento a favor de la unidad de la izquierda, los maoístas tienen planes a largo plazo para dividir su partido. Mientras se redactaba el proyecto de una Constitución provisional, el primer ministro Koirala, como cabeza de la ASP, podía utilizar estas tensiones para ganar la partida a los maoístas. La Constitución provisional publicada a mediados de enero de 2007 no solamente consagraba un sistema de representación mixto (el PCN-UML se contentaba con una nota en favor de un sistema de representación plenamente proporcional), sino que no hacía ninguna referencia específica al federalismo, comprometiéndose solamente a poner fin al Estado centralizado. Estas dos medidas socavaron gravemente la influencia maoísta entre los grupos nativos, incluyendo a los madhesi de Tarai.

Las noticias del fracaso de la Constitución provisional para asegurar una base federal del futuro Estado nepalí, provocaron un movimiento espontáneo y furioso entre los madhesi, en el que participaba todo tipo de fuerzas, antiguos dirigentes maoístas que habían formado sus propios grupos, el Partido del Congreso y la derecha pro hindú, que vieron en este levantamiento la oportunidad de socavar el apoyo popular hacia los maoístas. Los grandes terratenientes y las familias políticas más poderosas en Uttar Pradesh y Bihar, a menudo con lazos mafiosos, han estado influyendo desde hace mucho tiempo en la política de Tarai, mientras que las fuerzas del nacionalismo hindú de India han considerado a Nepal, el único

reino hindú del planeta, como expresión de una *rashtra* hindú que, a diferencia de lo sucedido en India, nunca ha sido manchada por invasiones y gobiernos cristianos o musulmanes<sup>18</sup>. A principios de 2007 cuarenta personas caían bajo el fuego de la policía en Tarai. Las protestas fueron encabezadas por un antiguo maoísta, Upendra Yadav, que había formado el Madhesi Jan Adhikar Forum (Fórum de los Derechos del Pueblo Madhesi) en oposición al Madhesi Mukti Morcha (Frente de Liberación Madhesi) de los maoístas.

Si los maoístas estaban preocupados por estos «farsantes» que se adueñaban de su programa, no ayudaron a resolver los problemas al apoyar una ruda política de ley y orden por parte del gobierno central contra estas movilizaciones. En los meses siguientes, el Tarai estaba a punto de escapar del control de Katmandú. Con una administración inoperante, el vacío político que se creó se rellenó con 22 grupos armados, muchos de ellos de carácter mafioso. Se produjeron enfrentamientos armados entre maoístas y otros grupos que incluyeron el asesinato de muchos militantes. Se agravaron las tensiones entre los madhesi y el Estado, entre los propios grupos madhesi, y entre estos y los habitantes originarios de la región de las colinas, especialmente cuando aparecieron grupos extremistas que pedían la expulsión de esos habitantes e incluso la independencia de la región. En todo esto se podía ver la mano de India, dispuesta siempre a potenciar la hostilidad contra los maoístas. Después de una espera desproporcionada, el gobierno central finalmente acordó en septiembre de 2007 acceder a algunas de las demandas de los madhesi. El establecimiento de una comisión de investigación sobre la actuación policial, el pago de indemnizaciones y la seguridad de que la Constitución recogería el ansia madhesi de respeto e igualdad. Pero en la realidad no ha habido ningún avance y Tarai continúa en ebullición. De hecho, se ha formado un nuevo partido tarai, dirigido por algunos parlamentarios que han abandonado el Partido del Congreso y el PCN-UML, mientras la violencia ha aumentado a finales de 2007.

En Katmandú y las otras ciudades, el renacer de la maoísta Liga de Jóvenes Comunistas a finales de 2006 ha demostrado tener dos vertientes. La idea era proporcionar una salida a sus cuadros más radicales, incluyendo antiguos combatientes y dirigentes del ELP, tener una fuerza capaz de mo-

---

<sup>18</sup> La conexión entre las políticas de Nepal y de India se produce a distintos niveles, aunque siempre ha sido el Estado indio el que ha llevado el papel principal. Las fuerzas del nacionalismo hindú siempre han tenido alguna conexión con la monarquía, pero la continua debilidad de la derecha hindú en la sociedad civil de Nepal, comprensible dada la diversidad del país y su historia de gobierno monárquico autoritario, siempre ha representado graves problemas. La derecha hindú hasta ahora nunca ha sido capaz de modelar una política nepalí, pero sí puede causar problemas. El 1 de septiembre de 2004, después de que doce nepalíes fueran secuestrados y ejecutados en Iraq, la derecha hindú del Nepal organizó ataques sobre musulmanes, la primera vez que se producían acontecimientos de ese tipo en Katmandú y a los que la monarquía no fue ajena. No se llegó a producir ninguna investigación ni se encontró a ningún culpable.

vilizarse electoralmente y una organización que recogiera el apoyo popular mediante un trabajo social y una propaganda progresista. La Liga está formada por unos 200.000 cuadros maoístas bien preparados y comprometidos, aunque también se han alistado algunos pistoleros oportunistas en pueblos y ciudades. Al margen de algunos éxitos en sacar a la luz algunos escándalos públicos, la Liga también ha provocado el distanciamiento de parte de la población por la mentalidad militar de muchos de sus miembros y porque en algunos lugares ha recurrido a la extorsión con propósitos electorales. El PCN-M no recibe financiación de elites empresariales o grupos de poder de la manera que lo hacen el Partido del Congreso y el PCN-UML. A estos dos partidos también se les acusa de desviar los fondos de la ayuda internacional y, de manera general, se reconoce que Nueva Dheli también les proporciona ayuda. De cualquier forma, esto no justifica la arbitrariedad de la Liga y, el 26 de noviembre de 2007, en el *Kathmandu Post*, Prachanda se veía obligado a asegurar públicamente que la Liga cambiaría su comportamiento y limpiaría su imagen negativa.

Pero si las objeciones maoístas, su rudeza e ineptitud ayudan a explicar las dificultades de la transición, la responsabilidad más importante se encuentra en aquellos que todavía se niegan a olvidar la posibilidad de aislar y eliminar a los maoístas. El tema clave es el de la «reforma del aparato de seguridad». Koirala se negó a avanzar por ese camino en las postrimerías del Jan Andolan II. A pesar de que el gobierno provisional llevó a cabo una reorganización drástica de la policía y de las fuerzas paramilitares, el primer ministro se ha negado a realizar cambios dentro del escalón más alto de las fuerzas armadas, argumentando que con ello se «desestabilizaría» la situación política de Nepal. Tampoco se ha dado ningún paso hacia una posible fusión del ejército nepalí con el ejército popular, aunque una paz a largo plazo solo es posible si se encuentra un lugar seguro y honorable para los miembros de este último. De hecho, en el transcurso de 2006 se hizo cada vez más evidente que Koraila había llegado a un trato con la jefatura de las fuerzas armadas. Proporcionarán su apoyo a Koraila y al Partido del Congreso a cambio de conservar la jefatura militar existente junto con su libertad para realizar los contratos de compra de armamento, al mismo tiempo que se sigue postergando cualquier fusión con el ELP. En resumen, Koirala, Nueva Dheli y Washington han permanecido unidos en su determinación de mantener al ejército como un último recurso contra los maoístas<sup>19</sup>. Mientras esta situación se siga manteniendo, la perspectiva de un acuerdo de paz permanente queda subordinada al mantenimiento de la opción militar, incluso aunque esto suponga la reanudación de la guerra civil.

---

<sup>19</sup> La mayoría de los nepalíes apoyan la reciente ampliación de la misión de Naciones Unidas en Nepal hasta julio de 2008, para seguir controlando el proceso de paz y supervisar las elecciones a la Asamblea Constituyente, suponiendo que éstas lleguen a producirse. Pero tanto China como India se sienten molestas por la prolongada presencia de esta misión, temerosas de que sienta un precedente peligroso que permita la implicación de Naciones Unidas en Cachemira y el Tíbet, donde existe un amplio abuso de los derechos humanos.

Un avance decisivo en la reforma del aparato de seguridad puede que tenga que ser consecuencia de un paso adelante generalizado del conjunto de la situación política. Eso significa que la alianza entre el ASP y los maoístas, aunque esté llena de tensiones, debe mantenerse. Una división en este momento haría mucho más difícil el cumplimiento pacífico de los objetivos que comparten respecto a la reestructuración del Estado y su ratificación constitucional. En este aspecto, la sesión especial del Parlamento del 4 de noviembre de 2007 tuvo un papel importante en crear situaciones positivas. El PCN-M y el PCN-UML se unieron para aprobar por mayoría simple una resolución por la que se reclamaba un sistema electoral plenamente proporcional, mientras se dejaba abierto el tema del establecimiento inmediato de la república. La resolución no podía hacerse efectiva sin el apoyo de los dos tercios del parlamento, es decir, sin el apoyo del Partido del Congreso. Koirala se quedó aislado y reaccionó con habilidad. En el mes y medio siguiente, en medio de amenazas sobre un Jan Andolan III que cumpliera «la voluntad de la mayoría» expresada en el Parlamento, se alcanzó un acuerdo entre los «tres grandes» y la Constitución provisional enmendada por el requisito de una mayoría de dos tercios fue votada a finales de diciembre de 2007. Una declaración inmediatamente posterior abolía la monarquía aunque esa abolición tenía que ser ratificada por la futura Asamblea Constituyente que ahora tendría 601 escaños, de los cuales 240 seguirían siendo asignados por mayoría relativa, 335 se decidirían por representación proporcional y los 26 restantes asignados (mediante consenso) por el primer ministro; esto representa alrededor de 40 de cada 100 escaños asignados por representación proporcional, muy lejos del 100 por 100 que se exigía. Los maoístas volvieron a entrar en el gobierno provisional, recuperando cinco carteras de carácter social y ganando dos más de carácter menor; planificación y vivienda, desarrollo local, planificación forestal, comunicaciones, asuntos de la mujer, infancia y bienestar social. Para Koirala, la reforma del aparato de seguridad (que tanto tiempo llevaba prometida) podía comenzar ahora aunque no se completara hasta después de las elecciones a la Asamblea Constituyente, que ahora se fijaban para el 10 de abril de 2008.

¿Qué han obtenido los maoístas con este compromiso? Sin duda su mayor ganancia está en que recogen el reconocimiento completo de su trabajo a favor de la república. Presionando al Partido del Congreso para que apoyara esta declaración antes de las elecciones, han reducido significativamente, aunque no eliminado, el riesgo de un golpe de Estado por parte del ejército monárquico, así como lo que se llama la «opción Bangladesh», un gobierno militar bajo una fachada civil (que vendría facilitada en primer lugar por el Partido del Congreso), que podría considerarse una opción necesaria para «estabilizar» y «proteger» en una situación de anarquía «inaceptable». A pesar del pequeño aumento de la representación proporcional, el PCN-M seguirá siendo el tercer partido después de las elecciones. Pero ahora hay más oportunidades para que sea capaz de acumular suficientes escaños para actuar de balanza entre el Partido del Congreso y el PCN-UML, tanto en la Asamblea Constituyente como en un futuro gobierno de coalición.

¿Es posible que estas elecciones, ya pospuestas por dos veces, puedan volver a desbaratarse? Si ello sucediera sería un desastre definitivo. La alianza entre la ASP y los maoístas probablemente se rompería. Los grupos monárquicos especialmente y las fuerzas contrarias a los maoístas en general (incluyendo al ejército nepalí) obtendrían nuevos ímpetus, mientras el país se desplomaría en la incertidumbre, con la vuelta a la guerra civil al mismo tiempo que la anarquía del Tarai se haría mayor todavía.

Hay tres fuentes posibles para semejante peligroso desenlace. En primer lugar, la reforma del aparato de seguridad debe comenzar de inmediato o bien tiene que convencerse a los maoístas de que ese proceso será imparable después de las elecciones a la Asamblea Constituyente. En segundo lugar, la actual revuelta de los madhesi ha creado una situación explosiva en Tarai. Si las quejas de éstos no resultan atendidas, las elecciones en ese territorio y, por lo tanto, en todo el país, no se podrán realizar en la fecha prevista. En tercer lugar, los tres grandes han subordinado repetidamente el amplio interés general a sus ambiciones particulares, como reflejan las diversas maniobras políticas y cambios de tácticas a las que todos se han lanzado. En consecuencia, la imagen pública de estos tres partidos se ha deteriorado. Además de una enorme esperanza también hay un cierto grado de desilusión. Queda por ver cuales son sus consecuencias si las elecciones más importantes de la historia de Nepal llegan por fin a realizarse.