

Domenico Amirante
(a cura di)

“Altre” democrazie
Problemi e prospettive
del consolidamento democratico
nel sub-continente indiano

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche della Seconda Università degli Studi di Napoli.

Il coordinamento redazionale è stato curato da Daniela Caralano.

Copyright © 2010 by Franco Angeli s.r.l., Milano, Italy

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8	2010 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO (www.aidro.org, e-mail: segreteria@aidro.org).

Stampa: Global Print s.r.l. Via degli Abeti n. 17/I, 20064 Gorgonzola (MI)

Indice

Premessa, di *Domenico Ammirante*

pag. 9

Parte I - Il dibattito sulla democrazia in Asia meridionale

1. Democrazie imperfette o "altre democrazie"? Costituzioni e qualità della democrazia nel sub-continente indiano, di *Domenico Ammirante*

» 15

1. Una "nuova frontiera" istituzionale: il sub-continente indiano

» 15

2. Stato e democrazia nel sub-continente: nuove tendenze interpretative

» 18

3. La Costituzione indiana: alcune chiavi di lettura di un successo inatteso

» 22

4. L'India e le democrazie "incerte" del sub-continente

» 29

Parte II - Il modello indiano

1. Cultura linguistica, politica linguistica e democrazia in India di *Alessandra Consolaro*

» 37

1. Cultura linguistica e politica linguistica

» 37

2. La politica linguistica dell'Unione indiana e la promozione della lingua hindi

» 41

3. La "three-language formula"

» 48

4. Minoranze e diritti linguistici

» 53

5. Diversità linguistica e democrazia

» 58

2. La politica estera dell'India nel nuovo millennio, <i>di Amedeo Maiello</i>		pag.	63
1. Premessa	»	»	63
2. La politica estera del primo governo Singh	»	»	64
3. Il processo di avvicinamento fra India e USA	»	»	68
4. Singh e i problemi del sub-continente indiano	»	»	71
5. I rapporti India-ASEAN	»	»	72
6. Verso una seconda fase della "Look East Policy"?	»	»	75
7. I rapporti con Pechino	»	»	78
8. Il dinamismo politico di Manmohan Singh	»	»	82
3. Democrazia e minoranze nel sub-continente indiano: la questione del Jammu e Kashmir di Eva Pössl		»	84
1. Premessa	»	»	84
2. Le origini del conflitto	»	»	85
3. Quale soluzione per il Jammu e Kashmir?	»	»	94
4. Tra autonomia e sovranità	»	»	97
Parte III – Le elezioni politiche del 2009 in India: analisi e commenti			
1. Il contesto delle elezioni indiane del 2009: il panorama politico ed i protagonisti della tornata elettorale di Nello del Gatto		»	105
1. Il clima pre-elettorale	»	»	105
2. I programmi elettorali	»	»	107
3. La campagna elettorale	»	»	109
4. Le alleanze pre-elettorali	»	»	111
4.1. La United Progressive Alliance	»	»	112
4.2. I personaggi più rappresentativi dell'UPA	»	»	113
4.3. La National Democratic Alliance	»	»	116
4.4. Il "Terzo Fronte"	»	»	118
4.5. Il "Quarto Fronte"	»	»	121
5. I numeri delle elezioni e i risultati	»	»	123
6. Una ipotesi di interpretazione del risultato elettorale.	»	»	124
Chi ha vinto e chi ha perso	»	»	124

2. Profili costituzionali e politici delle elezioni indiane del 2009, di Daniela Catalano		pag.	128
1. Premessa	»	»	128
2. Il sistema politico dell'Unione indiana	»	»	129
2.1. La Lok Sabha	»	»	131
2.2. La Commissione elettorale	»	»	133
2.3. Gli insoliti effetti del "first past the post" sul si-			
stema politico indiano	»	»	136
2.4. La Rajya Sabha	»	»	142
2.5. Il governo dell'Unione	»	»	143
3. Il quadro politico alla vigilia delle elezioni generali del			
maggio 2009	»	»	144
4. I programmi dei partiti nazionali in vista delle elezioni	»	»	149
del 2009			
4.1. Le aspettative dei partiti regionali, castali e del			
Left Front	»	»	151
5. I risultati	»	»	155
6. Le ragioni della vittoria del Congress	»	»	156
Parte IV – Gli altri stati del sub-continente: spraggi di consolidamento della democrazia			
1. La democrazia pakistana: limiti e prospettive, di Elisa Giunchi		»	163
1. Introduzione	»	»	163
2. I limiti	»	»	163
3. I motivi	»	»	165
4. Democrazia e welfare	»	»	172
5. Conclusioni	»	»	174



2. Costituzionalismo e democrazia in Bangladesh, di Luigi Colella

pag. 176

1. Il Bangladesh: genesi storica di uno stato "derivato" da uno stato "separato" » 176
2. Il Bangladesh tra criticità istituzionali, problemi economici e gestione delle catastrofi ambientali: il paese delle "emergenze parallele" » 178
3. La transizione costituzionale e il processo di democratizzazione » 181
4. La costituzione del Bangladesh: i principi, le libertà e la tutela dei diritti umani » 184
5. L'attuale assetto costituzionale: la separazione dei poteri e il funzionamento degli organi costituzionali » 188
6. Dallo stato di emergenza alle elezioni del 2008 » 191
7. I rapporti internazionali e l'apertura del paese al commercio estero » 194
8. Quale futuro per la quinta democrazia del mondo? » 195

3. La Costituzione della discordia: i diritti delle minoranze alle origini della guerra civile in Sri Lanka, di Marzia Casolari

1. Le cause storiche del conflitto » 199
2. Il Ceylon Citizenship Act » 199
3. "Sinhal Only": salvaguardare la religione e la lingua della maggioranza » 202
4. Una costituzione a garanzia della maggioranza » 204

Gli Autori

» 213

Premessa

di Domenico Ammirante

"Altre" democrazie è un libro che nasce da un lavoro collettivo ed interdisciplinare che si propone di fornire analisi e spunti sull'evoluzione istituzionale di un'area, il sub-continente indiano, spesso trascurata o addirittura assente negli atlanti costituzionali "occidentali". L'occasione per una ricostituzione anche in termini istituzionali e costituzionali di quest'area viene offerta oggi dalla prepotente ascesa economica della locomotiva del sub-continente, l'Unione indiana. Difatti l'India, con i suoi tassi di crescita del prodotto interno lordo da record ed una popolazione che si avvia a diventare probabilmente la più numerosa del mondo (scavalcando, come si prevedeva da più parti, anche la Cina), rappresenta una nuova frontiera dell'economia globalizzata e una delle più importanti novità del terzo millennio nello scacchiere geo-politico mondiale. Nella revisione della tradizionale immagine "orientalistica" e spiritualista dell'India comincia quindi a farsi strada, anche al di fuori della ristretta cerchia degli addetti ai lavori, la consapevolezza che l'inetto sviluppo economico degli ultimi quindici anni riposi su una solidità istituzionale del paese tale da giustificare l'appellativo di "più grande democrazia del mondo". Non sono soltanto i numeri impressionanti del corpo elettorale indiano (700 milioni di elettori iscritti alle politiche del 2009), ma anche la stabilità della sua forma di governo (con una durata media degli esecutivi nettamente superiore, ad esempio, a quella italiana), un sistema giurisdizionale fortemente indipendente e garantista, un federalismo dinamico capace di evitare, grazie al riconoscimento delle comunità culturali e linguistiche, quella "balcanizzazione" del paese prevista da molti negli anni '50, a rendere questa democrazia multiculturale e politica un'esperienza istituzionale di particolare interesse.

Tuttavia, accanto a questi risultati positivi la democrazia indiana mostra alcune caratteristiche considerate come fattori di arretratezza dagli analisti dei sistemi democratici su scala mondiale: la persistenza di ampie sacche di

3. La Costituzione della discordia: i diritti delle minoranze alle origini della guerra civile in Sri Lanka

di Marzia Casolari

1. Le cause storiche del conflitto

Il 19 maggio 2009 si è conclusa nello Sri Lanka una guerra civile durata 26 anni. Come nessun'altra, questa guerra è stata strettamente intrecciata a questioni legali e costituzionali.

Lo Sri Lanka ha ottenuto l'indipendenza nel 1948, momento culminante di un processo di riforma istituzionale graduale, che, a differenza di quanto accadde nella vicina India, non conobbe forti tensioni legate alla presenza di un movimento anticoloniale di massa. Si trattò dunque di un'indipendenza concessa — un'indipendenza *octroyée* —, secondo un modello di decolonizzazione tipico di tanta parte del mondo colonizzato¹.

Lo stato è popolato da una maggioranza singalese appartenente a un gruppo etnico e linguistico indoeuropeo e di religione buddhista e da diverse minoranze, la principale delle quali è quella tamil, che appartiene a un gruppo etnico e linguistico dravidico e pratica la religione induista. La minoranza tamil si distingue a sua volta in due gruppi: i "tamil dello Sri Lanka", che vivono sull'isola da tempo immemorabile, e i "tamil di origini indiane", o "*plantation Tamils*", secondo la definizione usata dagli inglesi per indicare questa componente, "importata" nel XIX secolo dall'India meridionale per lavorare nelle piantagioni, soprattutto di tè. È bene ricordare che le popolazioni dravidiche rappresentano uno dei gruppi etnici e linguistici più antichi dell'Asia meridionale. È inoltre pressoché impossibile stabilire quale delle due componenti (singalese e tamil) si sia stanziata per

prima sull'isola. Attualmente, si tende a ritenere che lo Sri Lanka abbia rappresentato una realtà multietnica fin dalla più remota antichità².

Per una parte del periodo coloniale³ queste due componenti avevano convissuto in modo sostanzialmente pacifico. Con la dominazione britannica, però, il processo di assimilazione che aveva caratterizzato le fasi precedenti della storia dell'isola, cessò progressivamente. Analogamente a quanto messo in atto in India, anche nello Sri Lanka i dominatori britannici avevano adottato una politica volta a enfatizzare le differenze e a fomentare le tensioni intercomunitarie. Si trattava del ben noto strumento del "*divide and rule*", che consisteva nel porre l'una contro l'altra le diverse componenti, in modo da indebolire la loro capacità di resistenza alla colonizzazione⁴. Al momento dell'indipendenza, quando la maggioranza si è trasformata in classe dirigente e ha avviato il processo di costruzione della nazione, ha cominciato a prendere corpo un'identità nazionale singalese che si contrapponeva a quella delle minoranze, in particolare della più numerosa delle minoranze dello Sri Lanka, percepita come la più minacciata, ovvero la componente tamil della popolazione⁵.

Analogamente a quanto è accaduto in Birmania, dove gli inglesi hanno, di fatto, collocato ai livelli medio-bassi dell'amministrazione personale indiano, anche nello Sri Lanka i colonizzatori britannici hanno affidato ruoli simili preferibilmente a impiegati e funzionari tamil. Una volta terminata la colonizzazione, la componente tamil ha continuato per un certo periodo a ricoprire incarichi nei ranghi intermedi della pubblica amministrazione. La gran parte dei tamil di origine indiana, però, era impiegata nelle piantagioni, in condizioni di lavoro durissime. All'indomani dell'indipendenza i tamil di origine indiana erano quasi 800mila, ovvero circa la metà della popolazione tamil dell'isola. A partire dagli anni '30 fino alla fine della colonizzazione, ai tamil indiani erano stati riconosciuti alcuni, seppur minimi diritti civili. In particolare, avevano ottenuto un limitato diritto di voto i tamil indiani che erano in grado di dimostrare di risiedere nello Sri Lanka da almeno cinque anni e di saper leggere. In questo modo era stato possibile, per i tamil indiani,

² Indrapala K., *The evolution of an Ethnic Identity: C300BCE to C1200BCE*, M.V. Publications for the South Asian Studies Centre, Sidney, 2005.

³ La colonizzazione dello Sri Lanka è avvenuta in tre fasi: quella portoghese, che è andata dal XVI al XVII secolo e alla quale è succeduta la colonizzazione olandese. A questa ha posto fine, nel 1815, la dominazione britannica, durata, come si è detto, fino al 1948.

⁴ Per un'analisi di grande lucidità della nascita del comunismo in relazione alla politica britannica del "*divide and rule*" si veda Pandey G., *The Rise of Communism in Colonial Northern India*. Per un riferimento specifico allo Sri Lanka, Russell J., *Communist Politics under the Donoughmore Constitution, 1931-1947*, Tissera Publishers Colombo, 1982.

⁵ Roberts M., *Burden of History: Obstacles to Power-Sharing in Sri Lanka*, Marga Institute, Colombo, 2001.

¹ Adduci M., *Lo Sri Lanka dall'indipendenza octroyée alla guerra civile infinita. Ovvero: quando la costruzione dell'identità nazionale attraverso l'indivisione dell'indigeno sabbie "nemico interno" riesce troppo bene*, in Basile E., Torri M., *Il subcontinente indiano verso il terzo millennio*, pp. 220-257, Franco Angeli, 2002.

eleggere due loro rappresentanti alle elezioni del 1931 e 1936.

Nel 1939 il numero di tamili indiani che avevano diritto al voto è passato da 148 mila a 225 mila. Questo aumento dell'elettorato tamili di origine indiana determinò un aumento del peso politico di questa componente.⁶ Inoltre, sempre a partire dagli anni '30 del novecento, i lavoratori tamili delle piantagioni avevano cominciato a mobilitarsi sindacalmente e politicamente per rivendicare migliori condizioni di lavoro, alleandosi con i partiti della sinistra. Alla fine della seconda guerra mondiale, quando l'indipendenza era ormai imminente, una serie di proteste dei lavoratori urbani ha scosso il paese. Questo deve aver fatto temere un'alleanza fra i due principali gruppi di lavoratori del sistema produttivo locale alla borghesia singalese, che considerava ormai legittima depositaria degli amministratori britannici: futura guida del paese. Le elezioni del 1947 hanno visto un netto incremento dei rappresentanti dei partiti di sinistra in parlamento, passati dai due alleanze fondate sull'identità di classe tra le diverse componenti del tessuto sociale e politico dello Sri Lanka, attraverso la strumentalizzazione delle differenze e la creazione di contrapposizioni su base etnica.

I tamili dello Sri Lanka nel 1956, anno in cui fu varato il *Ceylon Language Act*, occupavano il 30 per cento dei posti nella pubblica amministrazione, la metà del *clerical service*, il 40 per cento delle forze armate, mentre il 60 per cento dei medici e degli ingegneri erano tamili dello Sri Lanka. Si trattava di una componente più istruita rispetto ai singalesi, che senz'altro aveva beneficiato, come si è già accennato, di privilegi concessi dai colonizzatori britannici. In relazione a questo ruolo dei tamili dello Sri Lanka, la leadership singalese, nel periodo successivo all'indipendenza, perseguì l'obiettivo di garantire l'accesso al pubblico impiego e alle professioni liberali alla maggioranza della popolazione, che rischiava di rimanere esclusa dal rinnovamento economico.

La classe dirigente dello Sri Lanka era composta da esponenti della maggioranza singalese che, una volta ottenuta l'indipendenza ha avviato il processo di costruzione dello stato ispirato da una forma di nazionalismo

⁶ Adduci M., *Lo Sri Lanka*, op.cit.

⁷ Ibidem.

⁸ Pradins U., *Ethnicity and Nation-Building in South Asia: the Case of Sri Lanka*, *Quaerterly*, vol. 35, n.3, p. 348.

⁹ Sarebbe errato pensare che l'unica forma di nazionalismo presente nello Sri Lanka quello singalese. Esiste infatti anche un nazionalismo tamili, non meno radicale, sotto forma di colonizzazione britannica. Infatti, gli inglesi, dopo avere unificato l'isola nel 1833, crearono province separate nel nord e nell'est dell'isola, in base a quello che percepivano come il settore etnico tamili¹⁰: di questi territori, (cf. Jayaraman, Wilson, A., *Sri Lankan Tamil Nationalism*, Hurst & Co. London, 2000, pag. 1). Spesso i nazionalisti tamili si riferiscono alla cosiddetta

esclusivo nei confronti dei tamili e delle altre minoranze dell'isola. Sebbene il principale bersaglio del nazionalismo singalese fossero i tamili di origine indiana, la politica messa in campo dalla leadership singalese ha finito per avere pesanti ricadute su tutta la popolazione tamili, anche quella autoctona, e sulle altre minoranze, in particolare quella musulmana. Questa politica si è articolata su tre piani: la definizione della cittadinanza, la questione linguistica e religiosa, la politica costituzionale. Non verrà analizzata, in questo saggio, la storia della guerra civile dello Sri Lanka, sulla quale esiste una ricca bibliografia¹¹, ma i tre fattori politici appena enunciati, che ne hanno rappresentato la causa, hanno continuato a essere oggetto di contenzioso per tutta la sua durata e, con ogni probabilità, continueranno a rappresentare elemento di scontro politico anche dopo la fine del conflitto.

2. Il Ceylon Citizenship Act

Nel 1948, all'indomani dell'indipendenza e delle elezioni che hanno portato lo United National Party (UNP)¹² alla guida del paese, uno dei primi provvedimenti adottati dal governo dello Sri Lanka è stato il *Ceylon Citizenship Act*. Questa legge attuava una discriminazione nei confronti dei tamili di origine indiana, ai quali non veniva riconosciuta la cittadinanza per discendenza, ma soltanto per registrazione. I tamili indiani dovevano dimostrare attraverso idonea documentazione che il padre o il nonno fosse nato nello Sri Lanka, ma, in molti casi, non era possibile reperire i documenti necessari. L'*Indian and Pakistani Residents (Citizenship) Act*, approvato nel dicembre del 1948 po-

¹⁰ "Minuta Cleghorn" (un rapporto stilato da Sir Hugh Cleghorn al governo britannico), per dimostrare che sono esistite da sempre due nazioni, tamili e singalese, separate. Secondo il rapporto: "Two different nations from the very ancient period had divided between them the possessions of the land. First the Sinhalese inhabiting the interior of the country, its southern and western parts... and secondly the Malabars who possess the northern and eastern districts. The two nations differ entirely in their religion, language, and manners". Il documento è citato in Gunasingham M., *Sri Lankan Tamil Nationalism: A Study of its Origins*, MV Publications, Sydney, 1999, p. 54. Anche nello Sri Lanka, come in India, il colonialismo britannico ha classificate la popolazione, evidenziando differenze che fino a quel momento non venivano percepite dalla popolazione come motivo di divisione e conflitto, per poi dividere il paese dal punto di vista geografico, così come da quello politico, sociale e culturale.

¹¹ Fra i testi principali vanno citati i "classici" Chandara Richard de Silva, *Sri Lanka: A History*, Vikas Publishing House, New Delhi, 1997 e Kumari Jayawardena, *Ethnic and Class Conflicts in Sri Lanka*, Centre for Social Analysis, Dehiwala, 1986. In italiano, oltre al saggio citato di Minuta Adduci, si rimanda ai contributi della stessa autrice sulla pubblicazione annuale Asia Major del 1999 e del 2001. Per gli anni successivi (2003, 2004, 2005-2006, 2008 e 2009) il contributo sullo Sri Lanka su Asia Major è stato realizzato da chi scrive.

¹² Partito di ispirazione liberal-democratica fondato nel 1946.

neva ulteriori restrizioni al riconoscimento della cittadinanza; tra cui il reddito. All'epoca dell'entrata in vigore del *Ceylon Citizenship Act* circa un milione di tamil indiani vivevano nello Sri Lanka senza essere cittadini. La questione si è trascinata per oltre quindici anni e, dopo una trattativa con l'India, si è giunti ad un accordo in base al quale il governo dello Sri Lanka avrebbe riconosciuto la cittadinanza a circa 300 mila tamil di origine indiana, mentre 525 mila persone avrebbero ottenuto la cittadinanza indiana e si sarebbero trasferite in India. L'accordo divenne esecutivo nel 1967, ma, fino al 1974, erano rimaste escluse dalla sua portata 150 mila persone. Per queste, alla fine, fu deciso che metà avrebbero ottenuto la cittadinanza dello Sri Lanka e l'altra metà quella indiana. Tali accordi risolsero solo parzialmente il problema, dal momento che il trasferimento verso l'India dei cittadini che rientravano in questo gruppo non fu affatto rapido. I tamil indiani continuavano a rappresentare una categoria vitale per l'economia dello Sri Lanka, visto che erano per la maggior parte impiegati nella produzione del tè, e il governo di Colombo attuò un trasferimento lento e graduale di questi cittadini verso l'India. La questione si risolse solo nel 1986, quando, a tre anni dall'inizio della guerra civile, il governo ha deciso di concedere la cittadinanza a tutti i tamil indiani, compresi quelli che erano in attesa del trasferimento in India: ma risiedevano ancora sull'isola.¹² Oltre alla mancanza del diritto di voto e all'impossibilità di ottenere il passaporto, la legge sulla cittadinanza ha avuto diverse altre ripercussioni sulle condizioni di vita dei tamil indiani, a partire dalla loro esclusione dall'istruzione superiore, da cui discendeva l'impossibilità di accedere a impieghi governativi e a professioni qualificate e il mancato accesso ai programmi di sviluppo. Inoltre, il mancato possesso della cittadinanza rende impossibile l'acquisto di proprietà statali. Ne è conseguito che i tamil dello Sri Lanka si sono trovati fra gli strati più bassi della popolazione, per lo più costretti a continuare a lavorare nel loro settore di impiego tradizionale, o a coltivare le piantagioni e l'industria del tè, con retribuzioni bassissime. Con il *Ceylon Citizenship Act* è iniziato un articolato processo di discriminazione della minoranza tamil dell'isola, non solo di origine indiana, all'interno del quale la cittadinanza ha rappresentato soltanto un elemento.

3. "Sinhala Only": salvaguardare la religione e la lingua della maggioranza

Mentre il *Ceylon Citizenship Act* è stato dettato dalla necessità di indebolire politicamente la componente tamil indiana, le leggi sulla religione

sulla lingua hanno avuto la funzione di indebolire economicamente, socialmente e culturalmente tutta la popolazione tamil, compresa quella originaria dell'isola. Il processo che ha portato alla formulazione di queste leggi, volte a garantire la religione e la lingua della maggioranza, presenta una maggiore complessità rispetto a quello sfociato nell'introduzione delle leggi restrittive sulla cittadinanza.

Queste leggi sono nate alla metà degli anni '50 del XX secolo, in un periodo di grande fermento politico, che ha visto parte della maggioranza singalese della popolazione rivendicare "il riconoscimento da parte del potere politico di uno status privilegiato, ritenuto dovuto, alla lingua singalese e alla religione buddista".¹³ In questo periodo aveva preso corpo un movimento di revivalismo nazionalista che si riconosceva nella parola d'ordine "*Sinhala Only*", e chiedeva che solo la lingua singalese venisse riconosciuta come lingua ufficiale dello Sri Lanka. Esso aveva le sue origini nel nazionalismo singalese, emerso alla fine del XIX secolo, come evoluzione del revivalismo religioso buddista. Il nazionalismo singalese di fine ottocento si caratterizzava come un movimento anticoloniale, che utilizzava l'identità religiosa per mobilitare il consenso popolare. Il buddhismo veniva descritto come minacciato dal cristianesimo, professato e diffuso dai missionari.¹⁴ Il messaggio promosso da questi movimenti richiamava i singalesi a difendere la nazione, circondata da minacce esterne, dagli invasori e dai portatori di religioni diverse. Se il bersaglio principale di questo discorso erano i dominatori britannici, cristiani, e i missionari arrivati in seguito alla colonizzazione, gli stessi tamil dovevano essere guardati con sospetto. I tamil di origine indiana venivano descritti come l'estensione di un'entità assai più minacciosa, rappresentata dai milioni di tamil che vivevano in India. Per assimilazione, gli stessi tamil dello Sri Lanka, comunque portatori di una lingua e di una religione diversa, venivano visti come una potenziale minaccia.¹⁵

Tuttavia, nel periodo immediatamente successivo all'indipendenza la questione linguistica e religiosa non rappresentava motivo di tensioni politiche nel paese. All'inizio degli anni cinquanta il governo introdusse sia il singalese che il tamil nelle scuole primarie e secondarie. Nel 1951 fu istituita una commissione incaricata di stabilire le procedure per il riconoscimento di entrambe le lingue come ufficiali. In quell'anno Salomon Bandaranaike, che era stato tra i fondatori dello UNP ne uscì e diede vita a un

¹² Ibidem.

¹³ De Silva K.M., "Religion and Nationalism in Nineteenth Century Sri Lanka: Christian Missionaries and Their Critics", *Ethnic Studies Report*, vol. XVI, n. 1, 1998 e Adduci M., *Lo Sri Lanka*, cit.

¹⁴ Tambiah Stanley J., *Ethnic Frontiers and the Dismantling of Democracy*, University of Chicago, 1986.

nuovo partito, lo Sri Lanka Freedom Party (SLFP), che si collocava fra la sinistra e lo UNP. Fra le ragioni del dissenso tra Bandaranaike e il partito al governo figurava proprio la lentezza con cui l'UNP stava applicando la politica linguistica.¹⁶

Per tutto il periodo coloniale, lingua dell'amministrazione era stato l'inglese, che era divenuto lingua ufficiale dello Sri Lanka indipendente. Il nazionalismo linguistico che si è sviluppato nello Sri Lanka nel periodo immediatamente successivo all'indipendenza era però motivato da ragioni economiche. Agli inizi degli anni '50, ampi strati della popolazione singalese, in particolare le classi medie rurali istruite in lingua sinhalta, amministratori locali, medici ayurvedici, maestri di scuola di lingua singalese, si sentivano emarginati dalle élite appartenenti a tutte le altre comunità del paese, istruite in lingua inglese, e vedevano la predominanza di questa lingua come la causa principale dei loro problemi di natura economica e della disoccupazione.¹⁷ Lo stipendio degli insegnanti in lingua sinhalta era circa metà di quello dei colleghi che insegnavano in inglese, mentre i medici tradizionali si sentivano minacciati dalla istituzione, a seguito dell'indipendenza, di un sistema sanitario basato sulla medicina occidentale.¹⁸ Inoltre come si è visto, la quantità di tamil occupati con incarichi governativi, nelle università e nelle libere professioni era sproporzionata rispetto all'ampiezza numerica di questa comunità, che era però meglio istruita. Sussisteva un'insormontabile contraddizione tra un sistema democratico in cui il 70% dei votanti era composto da singalesi e un sistema statale in cui essi erano assolutamente sottorappresentati. I singalesi si sentivano esclusi sia dal potere politico che da quello economico.¹⁹ Questo accadeva in coincidenza con una profonda crisi economica che si era abbattuta sullo Sri Lanka a partire dal 1952: i prezzi della gomma, cresciuti a dismisura negli anni precedenti, erano infatti pressoché crollati. La disoccupazione era aumentata contemporaneamente, i prezzi al consumo del riso erano aumentati, a causa di una crisi dei raccolti. Il governo dello UNP ridusse i sussidi sul riso per incrementare gli investimenti nei settori produttivi. Si assistette a una ricalizzazione delle rivendicazioni e a un nasprimento del conflitto sociale. In questa fase, però, alle mobilitazioni sociali partecipavano uniti tamil singalesi. Questo accadde in occasione degli scioperi indetti dalla sinistra il 12 agosto 1953, ai quali parteciparono sia gli operai che i contadini.²⁰

¹⁶ Adduci M., *Lo Sri Lanka*, op. cit.

¹⁷ International Crisis Group (ICG), *Sri Lanka: Sinhala Nationalism and the Rise of the Left*, Report n. 141, 7 novembre 2007, p. 5.

¹⁸ Adduci M., *Lo Sri Lanka*, op. cit.

¹⁹ ICG, *Sri Lanka*, op. cit., p. 5.

²⁰ Adduci M., *Lo Sri Lanka*, op. cit.

Negli anni che andarono dal 1953 al 1956, i sostenitori del movimento "Sinhala Only" furono in grado di mobilitare la popolazione singalese intorno al doppio obiettivo di accordare una posizione privilegiata alla lingua sinhalta e alla religione buddhista.²¹ Nel 1956 Salomon Bandaranaike, alla guida di una coalizione tra l'SLFP e alcuni partiti di sinistra, denominata *Mahajana Eksath Peramuna* (Fronte Popolare Unito, MEP), vinse le elezioni, grazie a un programma inequivocabilmente nazionalista, che aveva sposato in pieno la causa del "Sinhala Only". La politica linguistica di Bandaranaike, il quale aveva effettuato una rivoluzione copernicana rispetto alle sue posizioni iniziali, era stata concepita per catturare i voti delle categorie appena descritte e dei monaci buddhisti, che erano stati fra i più assidui sostenitori del "Sinhala Only". L'obiettivo di queste componenti sociali e dei partiti che le rappresentavano (lo stesso UNP si era unito, separativamente, ai sostenitori del "Sinhala Only") era di porre fine alle dinamiche che favorivano i tamil, retaggio della dominazione coloniale.

Una volta salito al potere, Bandaranaike cercò di ritardare il più possibile la discussione della legge in parlamento e incontro i partiti tamil, in particolare il *Federal Party* (FP), per sondare la possibilità di venire incontro agli interessi della minoranza. I tamil non erano preoccupati solo dalla diminuzione di posti di lavoro ed incarichi governativi che l'entrata in vigore della legge avrebbe comportato, ma chiedevano maggiori garanzie in termini di diritti (la cittadinanza per i tamil di origine indiana) e forme di autonomia per le provincie a maggiore concentrazione tamil, nel nord e nell'est del paese. Si voleva, in questo modo, bilanciare il potere schiacciante della maggioranza sinhalta. Bandaranaike avanzò una proposta in tre punti: un "uso ragionevole" della lingua tamil, una limitata devoluzione dei poteri ai consigli regionali e emendamenti costituzionali per salvaguardare i diritti delle minoranze. I negoziati approdarono, nel 1956, al cosiddetto patto Bandaranaike-Chelvanayakam, dal quale trasparivano i compromessi ai quali entrambi i leader erano arrivati, anche se gli equilibri erano decisamente in favore del primo ministro. La proposta riguardante l'autonomia regionale, per esempio, rimase vaga, così come l'impegno di istituire poteri contadini singalesi senza terra nelle aree tamil della provincia orientale. Riguardo alla cittadinanza per i tamil indiani, il Primo Ministro dichiarò che la questione "sarebbe stata presa in considerazione al più presto".²²

²¹ Ibidem.

²² Bush K., *The Intra-Group Dimensions of Ethnic Conflict in Sri Lanka: Learning to Read between the Lines*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, pp. 89-92 e Manor J., *The Expedient Utopian-Bandaranaike and Ceylon*, Cambridge University Press, 1989, pp. 268-271.

L'accordo scatenò le proteste dell'UNP guidato da J.R. Jayewardene, e della popolazione singalese. A quel punto Bandaranaike annullò l'accordo. I tamil diedero il via a una campagna di disobbedienza civile (riprendendo le modalità della mobilitazione non violenta di tradizione gandhiana). I disordini furono immediati: si moltiplicarono scontri intercomunitari che provocarono almeno mille morti. Queste furono le premesse delle successive tendenze separatiste che dilaniarono lo Sri Lanka. Circa 12mila tamil abbandonarono la capitale, rifugiandosi in campi profughi, per essere successivamente trasferiti a Jaffna. A questo punto Bandaranaike ottenne l'approvazione del *Tamil Language (Special Provisions) Act*, che consentiva l'uso della lingua tamil nell'amministrazione, nelle scuole e per gli esami pubblici nelle province settentrionali e orientali, a forte concentrazione tamil. Nel 1959, il Primo Ministro Bandaranaike fu assassinato da un monaco buddhista.²²

Dovettero trascorrere alcuni anni, prima dell'applicazione del *Tamil Language (Special Provisions) Act*. Nel frattempo, però, nel 1961 entrò in vigore l'*Official Language Act*. Gli impiegati pubblici assunti dopo il 1956 dovevano dimostrare una conoscenza soddisfacente del singalese: ora era la minoranza tamil ad essere esposta al rischio concreto della disoccupazione.²³ Dinamiche simili ebbero luogo nel 1965, quando era al governo lo UNP che per ottenere una solida maggioranza in parlamento aveva bisogno del supporto del FP. L'accordo noto come "Pato Dudley-Chevanayakam" riproponeva linee familiari: concedeva l'uso della lingua tamil nel nord e nell'est del paese, nell'amministrazione e nei tribunali. L'accordo gettava le basi per le creazioni di consigli distrettuali, i cui poteri sarebbero stati definiti a seguito di ulteriori negoziati. Infatti, il governo, "nell'interesse nazionale", si riservava il potere di dare direttive ai consigli. Si sarebbe quindi riconosciuta solo una minima devolution alle province tamil.²⁴ Il *Tamil Language (Special Provisions) Act* entrò in vigore nel 1966, a dispetto delle proteste dell'SLFP.

²² Adduci M., *Lo Sri Lanka*, cit.

²³ La situazione peggiorò ulteriormente a causa della cosiddetta standardizzazione dell'iscrizione alle università, che prevedeva l'introduzione di nuove modalità di iscrizione volte a incrementare le opportunità educative ai giovani singalesi delle aree rurali, tradizionalmente meno istruiti dei loro coetanei tamil. Queste misure penalizzarono i giovani singalesi tamil di distretti dove era maggiormente diffusa l'istruzione, come Colombo e Jaffna. La standardizzazione approfondì la frattura esistente. Gli studenti tamil di Jaffna e i politici percepirono la standardizzazione come una manovra volta a danneggiarli deliberatamente. Iniziò a mobilitarsi per dare vita a un movimento nazionalista tamil. Da questo ambiente si sarebbe sviluppata, negli anni successivi, la militanza armata tamil.

²⁴ Agreement between Dudley Seneyake and SIV Chevanayakam (1965), in De Silva N., *Blowback: Linguistic Nationalism, Institutional Decay, and Ethnic Conflict in Sri Lanka*, Stanford University Press, 2004, pp. 212-213.

ora sostenuto dai partiti di sinistra, compreso il *Lanka Sama Samaja Party* (LSSP) e il *Communist Party* (CP).²⁵ La creazione dei consigli provinciali, tuttavia, fu bocciata dall'opposizione, sostenuta dalla gran parte dei partiti buddhisti e da gruppi di interesse musulmani, che temevano ripercussioni negative sugli equilibri politici nella provincia dell'est.

Il processo costituzionale che ha avuto luogo negli anni '70 ha sancito l'egemonia della componente sinhala e buddhista a scapito dei diritti delle minoranze e ha portato alla totale centralizzazione dello stato, segnando il fallimento delle politiche di devoluzione di significativi poteri alle aree tamil.

4. Una costituzione a garanzia della maggioranza

Al momento dell'indipendenza, la costituzione dell'isola di Ceylon era la cosiddetta *Soubury Constitution*, composta da due documenti risalenti al 1947, il *Ceylon Independence Act* ed il *Ceylon (Constitution and Independence) Orders in Council*. Si trattava di documenti che definivano la struttura del parlamento, allora bicamerale, e il suo funzionamento. I diritti delle minoranze erano salvaguardati dall'articolo 29(2)²⁶, che recitava: «no law shall make a person or any community or religion liable to disabilities or restrictions to which persons of other communities or religions are not made liable. No law shall confer on persons of any community or religion any privilege or advantage which is not conferred on persons of other communities or religions. Any law made in contravention of sub section (2) shall to the extent of such contravention be void».

Questo articolo impediva al parlamento di varare leggi discriminatorie, ma non tutelava i cittadini dalle pratiche discriminatorie. Nel momento in cui nello Sri Lanka hanno cominciato a prendere corpo i primi tentativi di dare vita a una legislazione che concedesse una posizione privilegiata alla maggioranza singalese, si dovette procedere alla sostituzione della costituzione del 1947 con un nuova, proprio in virtù del fatto che, grazie all'articolo 29(2) i diritti delle minoranze erano garantiti costituzionalmente. Questo articolo, in quanto facente parte della costituzione, non poteva essere né emendato, né abrogato. Inoltre, in base al principio secondo il quale non poteva essere riconosciuta a una comunità una concessione che non fosse riconosciuta anche alle altre, leggi discriminatorie come il *Ceylon Citizenship Act* e il *Ceylon Language Act* avrebbero potuto essere dichiarate

²⁵ Jayaraman Wilson A., *SIV Chevanayakam and the Crisis of Sri Lankan Tamil Nationalism, 1947-1977: A Political Biography*, C. Hurst & Co., London, 1994, pp. 102-112.

²⁶ *Constitutional Reforms since Independence: the Official Website of the Government of Sri Lanka*, testo disponibile al sito: www.priu.gov.lk

incostituzionali. Le successive riforme costituzionali furono quindi improntate alla "copertura" delle due leggi.

La prima riforma risale al 1972: la nuova costituzione, formulata e varata durante il governo dello SLFP, sostituisce integralmente la precedente, portando alcuni cambiamenti decisivi, a partire dal nome dell'isola, fino a quel momento chiamata Ceylon. Il nuovo nome, Sri Lanka (letteralmente "isola luminosa"), era in lingua singalese: si perdeva così il termine ceylonese, che definiva l'appartenenza all'isola di tutte le sue comunità, a prescindere dalla lingua e dalle componenti etniche. Il limite principale del termine Ceylon derivava dal fatto di essere stato introdotto e utilizzato dai colonizzatori. Questa denominazione, però, consentiva di non definire la nazione e la nazionalità su base etnica. Entrambe queste ragioni rappresentavano un motivo sufficiente, per la leadership e per una parte della popolazione singalese, per rifiutare il termine Ceylon.

L'altro cambiamento sostanziale era rappresentato dall'eliminazione del senato, con la trasformazione del parlamento da bicamerale in unicamerale. Il parlamento veniva chiamato "National State Assembly", il cui presidente rimaneva in carica 4 anni ed era nominato dal primo ministro. I cambiamenti decisivi, però, riguardavano: i due controversi punti della lingua della religione. Per quanto riguarda la prima, la costituzione del 1972 prendeva esplicitamente la legge 33 del 1956 e dichiarava che la lingua ufficiale dello Sri Lanka sarebbe stato il singalese. Per quanto riguardava la lingua tamil, la costituzione faceva riferimento al *Tamil Language (Special Provisions) Act* del 1958 ma, al tempo stesso, stabiliva che: «any regulation for the use of the Tamil language shall be made under the Tamil Language (Special Provisions) Act, no. 28 of 1958, ... shall not in any manner be interpreted as being a provision of the Constitution but shall be deemed to be subordinate legislation...». In questo modo, mentre il singalese era sempre garantito dalla costituzione come lingua nazionale, l'uso del tamil era riferito a una legislazione subordinata, che forniva, evidentemente, minori garanzie. L'articolo 11 stabiliva che la lingua da utilizzare nei tribunali sarebbe stato il singalese, salvo disposizioni diverse da parte delle istituzioni competenti per le province settentrionali e orientali. Per quanto riguarda la religione, la costituzione del 1972 introduceva un principio che, in assenza di quello riguardante la lingua, è rimasto in vigore fino alla costituzione del 2000, attualmente in vigore, ovvero la posizione predominante concessa al buddhismo: «the Republic of Sri Lanka shall give to Buddhism the foremost place and accordingly it should be the duty of the State to protect and foster Buddhism». A seguito della sconfitta elettorale dello Sri Lanka del 'ascese al governo dello Sri Lanka dello UNP nel luglio del 1977, si procedette innanzitutto all'approvazione di un emendamento alla

zione del 1972, che introduceva la figura del presidente esecutivo, un presidente della repubblica dotato di poteri assai ampi e capo delle forze armate. Il Primo Ministro Jayawardene diventava così, il 4 febbraio 1978, il primo presidente esecutivo dello Sri Lanka. Mantenendo fede al proprio programma elettorale, che prevedeva la formulazione di una nuova costituzione, l'UNP procedette alla riscrittura della carta costituzionale, entrata in vigore nel 1978. Una riflessione a parte meriterebbe la questione dell'indipendenza della magistratura, prevista dal testo del 1978 ma fortemente limitata dal fatto che il *Chief Justice*, presidente della corte suprema e il presidente della corte d'appello erano di nomina presidenziale²⁸.

In materia di forma di governo la costituzione del 1978 portava a 6 anni la durata del mandato presidenziale. Per quanto riguarda la religione, la costituzione del 1978 rafforzava il principio enunciato nel 1972, con l'introduzione del "Buddha Sasana", che considerava la religione buddhista e il suo clero come istituzioni da difendere²⁹. Tuttavia, la costituzione del 1978, all'articolo 10 stabiliva che: «every person is entitled to freedom of thought, conscience, and religion, including the freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice».

Il buddhismo appare quindi come una religione, se non di stato, almeno privilegiata, anche se comincia a farsi strada la definizione costituzionale della multiculturalità dello Sri Lanka.

Per quanto riguarda la lingua, mentre l'articolo 18 riconfermava il singalese come lingua nazionale, l'articolo 19 riconosceva sia il singalese che il tamil come lingue ufficiali. Inoltre, le garanzie previste dal *Tamil Language (Special Provisions) Act* diventavano parte integrante della costituzione, divenendo praticamente immutabili³⁰. La costituzione del 1978 poneva però le basi per il bilinguismo: per quanto riguardava l'istruzione, era possibile riceverla sia in tamil che in singalese, a scelta³¹. Nelle università statali o sovvenzionate dallo stato in cui gli insegnamenti venivano impartiti in una delle due lingue nazionali era obbligatorio predisporre insegnamenti anche nell'altra lingua, per quegli studenti che avevano ricevuto la precedente istruzione in quest'altra lingua³². Decreti, regolamenti, circolari e la stessa gazzetta ufficiale dovevano essere pubblicate in due lingue, così come le leggi, le quali dovevano essere tradotte anche in inglese. La

²⁸ The Constitution of the Republic, 7th September 1978, Chapter XV, Art. 107(2). Si tratta di una questione tuttora controversa, che non possiamo affrontare in questa sede, e che rimane irrisolta anche nel testo della costituzione del 2000.

²⁹ The Constitution of the Republic, 7th September 1978, Chapter II, Art. 9.

³⁰ Adduci M., *Lo Sri Lanka*, op. cit.

³¹ Constitution of the Republic, 7th September 1978, Chapter IV, Art. 21(1).

³² Ibidem, Art. 21(2).

lingua dei tribunali, però, doveva essere quella ufficiale, a parte che nelle provincie settentrionali e orientali, dove veniva utilizzata quella tamil³³. Queste parziali concessioni verso la minoranza tamil e verso il carattere multiculturale e plurireligioso dell'isola erano dovute alle reiterate richieste dei partiti tamil, in particolare l'FP, e ad una nuova ondata di scontri interetnici dilagata nell'isola nel 1977, che provocarono la morte di 128 persone, 98 delle quali erano tamil³⁴. La costituzione del 1978 non recepiva però la richiesta dell'FP in merito alla creazione di istituzioni e strutture statali decentrate. Nel frattempo prendeva corpo una frangia radicale, trasversale all'FP e al *Tamil Congress* (TC), che diede vita al *Tamil United Liberation Front* (TULF), che rivendicava uno stato tamil separato nelle provincie del nord e dell'est del paese. La politica palesemente discriminatoria che il governo di Colombo aveva adottato, soprattutto tra la metà degli anni '50 e la metà degli anni '70 aveva esasperato la situazione. La militanza giovanile e studentesca tamil aveva sviluppato forme di lotta violenta e armata e, nel 1975 aveva dato vita alla formazione clandestina delle *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (Tigri per la liberazione della nazione tamil-LTTE). Dagli scontri armati si è passati, nel 1983 alla guerra civile³⁵. Sol tanto con la mediazione del governo indiano che, nel 1987, aveva inviato nello Sri Lanka l'*Indian Peace Keeping Mission* (un'esperienza fallimentare che sarebbe costata la vita a Rajiv Gandhi), si ottenne l'impegno da parte del governo dello Sri Lanka a conferire ampi poteri decentrati alle provincie nord e orientali. Questa svolta fu sancita dall'introduzione del cosiddetto tredicesimo emendamento alla costituzione (1987), che prevedeva l'istituzione di consigli provinciali e la devoluzione di alcuni poteri³⁶, riforma che, però, risulta tuttora attuata soltanto in parte.

In conclusione, se la *devolution* costituisce oggi la base sulla quale costruire la futura nazione dello Sri Lanka, che esce da una guerra civile durata un quarto di secolo, non si può dimenticare che le forze più ultranazionaliste del paese, rappresentate dall'estrema sinistra e dal radicalismo buddhista, appellano all'integrità e all'unità del territorio nazionale, definita dall'articolo 2 della costituzione. Secondo queste forze, la *devolution* sarebbe

contraddizione con tale principio in quanto porterebbe ad una potenziale scissione del paese. A nostro avviso il riconoscimento del carattere multietnico, multilinguistico e multireligioso della società singalese e la realizzazione di un effettivo decentramento di poteri rappresentano, allo stato attuale, le uniche vie d'uscita per un conflitto che dal piano militare rischia di spostarsi a quello sociale.

³³ *Ibidem*, rispettivamente Art. 22(4), 23 (1), 24 (1).

³⁴ Adduci M., *Lo Sri Lanka*, op. cit.

³⁵ Per quanto riguarda riferimenti specifici alla guerra civile, si è già detto che questi esulano dal tema del presente saggio. Una trattazione sistematica richiederebbe troppo spazio. Inoltre, la guerra civile e l'andamento militare e politico delle vicende legate al conflitto rappresentano l'oggetto principale dell'attenzione della pubblicistica dello Sri Lanka, rimanda quindi ai testi storici citati nelle pagine precedenti.

³⁶ Casolari M., *Il ritorno alla guerra nello Sri Lanka: le cause, i possibili sviluppi*, in Torri M. e Mosci N. (a cura di), *Crisi locali, crisi globali e nuovi equilibri in Asia*, Mator 2008, Milano, Guerini e Associati, 2009, p. 151.