

*M<sup>a</sup> José Izquierdo Alberca*

**NEPAL: LA DIFÍCIL TRANSICIÓN  
HACIA LA DEMOCRACIA**

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## **NEPAL: LA DIFÍCIL TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA**

### Resumen:

Tras una guerra civil, devastadores terremotos y una marcada imagen internacional de vulnerabilidad, la aprobación de una nueva Constitución en Nepal ha sido recibida con el rechazo de los habitantes de la sureña región de Terai. Los graves incidentes y el bloqueo a la entrada de combustible desde India han evidenciado las graves dificultades de este pequeño país, alojado entre dos gigantes asiáticos. Las demandas de representación y la nueva delimitación territorial han provocado graves conflictos entre la población. La región de los madhesi corre el riesgo de convertirse en un foco de inestabilidad para Nepal e inclinar la balanza de la región hacia una mayor influencia china.

### *Abstract:*

*After a civil war, devastating earthquakes and a marked international image of vulnerability, the adoption of a new constitution in Nepal has been greeted with rejection by the people of the southern Terai region. Serious incidents and blocking the entry of fuel from India have highlighted the serious problems this small country lodged between two Asian giants. The demands of representation and the new territorial delimitation have caused serious conflicts among the population. Madhesi region runs the risk of becoming a source of instability for Nepal and tip the balance in the region towards greater Chinese influence.*

### Palabras clave:

Nepal, China, India, Constitución, conflicto étnico, Terai.

### *Keywords:*

*Nepal, China, India, Constitution, ethnic conflict, Terai.*

## COMPLEJIDAD CULTURAL DE UN PAÍS QUE SALE DE UNA RECIENTE GUERRA CIVIL

A pesar de su pequeña dimensión, 147,181 km<sup>2</sup>, Nepal es un país que cuenta con 25 grupos étnicos entre sus más de 31 millones de habitantes. La mayor densidad de población se encuentra en la zona central, constituida por pequeños valles, donde se localiza Katmandú.

La región sur, Terai, frontera con India es, por el contrario, una zona de clima tropical, alimentada por tres ríos (Koss, Narayani y Karnali), la zona más rica del país y límite con la cuenca del Ganges. En esta región vive más de la mitad de los habitantes de Nepal. Además de ser la entrada del tráfico comercial con India, cuenta con la ciudad industrial de Biratnagar y el turístico parque nacional de Chitwan. Los madhesi, el grupo étnico mayoritario en esta región, mantienen fuertes vínculos culturales con India.<sup>1</sup>

El resto del país lo constituyen la región montañosa del norte o Parbat: una zona escasamente poblada, fronteriza con Tíbet y con una pobre economía centrada en el pastoreo y los beneficios que reporta la contratación de guías de montaña.

Desde su independencia de India y su nacimiento como estado independiente en 1949, la historia de Nepal ha oscilado entre la monarquía absolutista y los esfuerzos por crear un régimen constitucionalista. Entre 1996 y 2006 la guerra civil iniciada por la guerrilla maoísta costó la vida a 15.000 personas y dejó un país fuertemente polarizado. En 2006, el Acuerdo de Paz entre el Partido Comunista Unificado Maoísta de Nepal (PCUN-M), ya convertido de grupo insurgente en partido político<sup>2</sup> y ganador de las elecciones a la Asamblea Constituyente, y el resto de partidos parlamentarios puso fin a la insurgencia maoísta y con el abandono del poder del último rey, en 2008 se declaró abolida la monarquía. La dimisión un año después del gobierno maoísta, y sobrepasado el plazo para completar el proyecto de una nueva Constitución, la Asamblea Constituyente fue disuelta, así como los cuadros del PCUN-M. La elección de un nuevo gobierno provisional en 2015, que ha aprobado la Constitución actual, se completa con el nombramiento de K.P.Sharma Oli (del Partido comunista de Nepal Marxista-Leninista) como primer ministro y Onsari Gharti Magar como la primera mujer presidenta del parlamento.

---

<sup>1</sup> Stratfor, *India tries to shape Nepal's New Constitution*, 6 de octubre de 2015. Disponible en <https://www.stratfor.com/analysis/india-tries-shape-nepals-new-constitution>. Fecha de consulta 20.10.2015

<sup>2</sup> Un estudio completo del proceso de acceso al poder de este partido en CINEP, Centro de Investigación y educación popular, *De la insurgencia a la democracia*, Bogotá, 2009. Disponible en [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Books/LIBRO\\_CINEP.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Books/LIBRO_CINEP.pdf)

## LAS RELACIONES CON INDIA Y CHINA

Uno de los objetivos del nuevo primer ministro parecía ser la normalización de las relaciones con India<sup>3</sup> dado que Delhi aún no ha dado la bienvenida a la promulgación de la nueva Constitución sino parcialmente. A pesar de las felicitaciones diplomáticas del primer ministro Modi a su homólogo nepalí Oli, ni el Acuerdo comercial de energía (Power Trade Agreement) ni el Acuerdo de desarrollo de proyectos (Project Development Agreement) con la compañía india GMR se han firmado.

India, que comparte 1.750 km de frontera abierta con Nepal, considera que cualquier inestabilidad en territorios fronterizos, puede tener efectos adversos en el estado indio de Bihar y ha recomendado tener en cuenta las demandas de los grupos madhesi que viven en la región Terai, en la frontera con India. Por su parte, Nepal siempre ha considerado excesiva la influencia de India en su política interior y, el bloqueo de entrada de combustible en Nepal que se lleva a cabo desde el mes de octubre, ha evidenciado la enorme influencia de India y la vulnerabilidad de Nepal.<sup>4</sup>

La ubicación de Nepal a lo largo de la meseta tibetana puede servir como plataforma de lanzamiento para una mayor influencia de India en el norte y la posibilidad de que los disturbios en la zona fronteriza persistan puede ser motivo de conflicto entre ambos países. Pero su ubicación es también un factor decisivo para la expansión china<sup>5</sup>.

Nepal sabe perfectamente que cada vez que uno de los vecinos ofrece ayuda, el otro intenta equilibrar su influencia con acciones similares y, a pesar de la desconfianza del pequeño Nepal ante sus poderosos vecinos, se beneficia también de la competencia de Pekín y Delhi por ganarse al gobierno de Katmandú. De manera que si con India les unen tradicionales lazos culturales y religiosos, el comportamiento excesivamente intrusivo del gobierno de Delhi en la política interna de Nepal alimenta el recelo ante la posibilidad de que India esté alimentando las demandas de los grupos étnicos del sur para ganar influencia.

Por su parte, la cercanía y el número de refugiados tibetanos en Nepal es la principal fuente de recelo ante China. Sin embargo, durante los últimos meses, Pekín, en un intento por fortalecer sus relaciones con la Asociación Meridional para la Cooperación Regional Asiática (SAARC, por sus siglas en inglés), ha estado haciendo esfuerzos por construir una alianza estratégica con Nepal. Así, ha incrementado los nuevos acuerdos aéreos bilaterales hasta alcanzar los 77 vuelos semanales; construye escuelas, laboratorios y bibliotecas en los

<sup>3</sup> <http://indianexpress.com/article/world/neighbours/nepal-k-p-oli-takes-over-says-normalising-ties-with-india-a-top-priority/#sthash.CFlzaECM.dpu->

<sup>4</sup>IPCS Institute of Peace and conflict studies, *Nepal: The New Constitution and the Trust Deficit with India*. Disponible en <http://www.ipcs.org/article/nepal/nepal-the-new-constitution-and-the-trust-deficit-with-india-4916.html>. Fecha de consulta 17.10.2015

<sup>5</sup> <https://www.stratfor.com/video/nepals-geographic-challenges>

pueblos nepalíes cercanos a Tíbet y está planeando extender el ferrocarril Qinghai-Tíbet hasta Nepal en 2020. Este enlace se extenderá hasta la frontera con India y Bután en una línea de ferrocarril que permitirá llegar a Shigatse, centro de peregrinación para los tibetanos y que también permitiría a China una inmediata incursión en Nepal.<sup>6</sup>

## LA CONSTITUCIÓN DE 2015 NO SATISFACE A TODOS

El pasado 20 de septiembre el presidente Ram Baran Yadav promulgó la séptima Constitución de Nepal, que fue recibida con una gran celebración y graves disturbios a la vez. La división con que se ha recibido la nueva carta magna se simboliza en lo ocurrido el mismo 20 de septiembre: en Katmandú se festejaba durante dos días la ratificación del documento, mientras que las protestas e incidentes, que causaron casi 50 muertos, se multiplicaban en los distritos de Terai, al sur del país.

La actual Constitución marca la transición de Nepal de una monarquía hindú de 240 años de antigüedad hacia una república laica y democrática. Articulada en 37 artículos, 304 capítulos y siete anexos, establece una organización en 7 estados federales (cuya definición y nombre definitivos quedan aplazados un año), con un ministro al mando de cada Estado. Desde el punto de vista religioso consagra el laicismo<sup>7</sup>, señalando, sin embargo, que el Estado es el responsable de proteger las antiguas prácticas religiosas, incluida la consideración de la vaca como animal nacional<sup>8</sup>. A pesar de lo moderado de esta declaración, el sector más radical del hinduismo, el partido Rastriya Prajatantra, ha manifestado su desacuerdo con una Constitución que no recoge la práctica religiosa de la mayoría de la población.

“Creemos que la adopción de la nueva Constitución ha abierto el camino para el desarrollo del país”, proclamó el presidente Yadav en la Asamblea. Y, en teoría al menos, esto es así, pues este documento, que reemplaza a otra de carácter provisional por el que se ha regido Nepal desde 2007, ha podido ser aprobada tras más de 6 años de disputas políticas. Las críticas a la incapacidad del gobierno para gestionar la ayuda internacional tras los terremotos de abril, unido a la incertidumbre política generada en el país, propiciaron que se acelerase el acuerdo para su aprobación. De los 601 miembros de la Asamblea

---

<sup>6</sup> KUMAR, Divya. *Nepal's new Constitution: Fallout beyond borders. Nepal: Why India should ensure a stable Madhesi*. Disponible en <http://southasiamonitor.org/detail.php?type=in&nid=13797>. Fecha de consulta 13.09.2015.

<sup>7</sup> Aunque algunos grupos religiosos radicales hinduistas reclamaron la consideración de que el 80% de la población nepalí practica esa religión.

<sup>8</sup> HAVILAND, Ch. *Why is Nepal's new constitution controversial?*. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-asia-34280015> Why is Nepal's new constitution controversial?. Fecha de consulta 20.10.2015.

Constituyente, votaron a favor el 85 %, pero los 60 representantes de los partidos que agrupan a los grupos madhesi y janjati boicotearon el acto, rehusaron firmar y lo tildaron de farsa contra sus derechos<sup>9</sup>.

Las protestas e incidentes de la comunidad madhesi no son nuevos: ya en 2007 se produjeron graves enfrentamientos con grupos de la región de las montañas y las manifestaciones de desacuerdo convocadas por el Frente Madhesi se han venido produciendo desde abril. Sin embargo, la intensidad y violencia con que han sido reprimidas ha llevado a Human Rights Watch a reclamar al gobierno de Nepal la investigación de la muerte de más de 45 manifestantes<sup>10</sup>. Lejos de apaciguarse, la huelga decretada en octubre, ha bloqueado la importación de combustible desde India hasta el punto de que el gobierno de Nepal ha pedido auxilio a Pekín, su único proveedor de carburantes durante las últimas cuatro décadas<sup>11</sup>.

La crisis económica que este bloqueo ha provocado está afectando especialmente al turismo y a las tareas de reconstrucción tras los terremotos de abril.

Así, la Constitución nepalí se ha convertido en un asunto conflictivo desde su promulgación. Si las anteriores fracasaron, ahora se corre el riesgo de que tampoco la actual recoja las aspiraciones de todos los ciudadanos, sino que agudice las diferencias y demandas étnicas e impida que el país alcance una democracia más inclusiva.<sup>12</sup>

#### *-Desacuerdos en la distribución territorial y representativa*

En Terai es donde se han producido los conflictos más graves. Se trata de una larga franja de tierras bajas, que bordea el estado indio de Bihar. En esta región, que ocupa el 20% del territorio nepalí, se aloja aproximadamente el 50% de la población total del país y representa más de dos tercios de los ingresos de Nepal<sup>13</sup>.

La distribución estatal que propone la nueva Constitución reordena los territorios en un eje norte-sur, de manera que integra en varios estados a la etnia madhesi junto con otros de las zonas montañosas en una cartografía que excluye la creación de un estado de exclusividad étnica para estos grupos. La discriminación hacia los madhesi y la resistencia ante sus

---

<sup>9</sup> <http://indianexpress.com/article/world/neighbours/nepal-adopts-new-secular-and-democratic-constitution/#sthash.7g8asYQ9.dpuf>

<sup>10</sup> Human Rights Watch. Disponible en <https://www.hrw.org/news/2015/10/16/nepal-investigate-deaths-during-terai-protests>

<sup>11</sup> <http://www.lavanguardia.com/economia/20151025/54438369130/nepal-ultima-compra-de-combustible-a-china-ante-bloqueo-de-la-frontera-india.html>

<sup>12</sup> López, Mario. *La nueva Constitución de Nepal desata un conflicto social*, *Esglobal*, 08.10.2015. Disponible en <http://www.esglobal.org/la-nueva-constitucion-de-nepal-desata-un-conflicto-social/>

<sup>13</sup> KUMAR, op., cit.

demandas políticas, sobre todo por parte de la minoría newal de la región de Katmandú, se basa en la no consideración de aquellos como verdaderos nepalíes.

También la representación parlamentaria es motivo de queja. En el documento actual, solo el 45% del parlamento nepalí será elegido por representación proporcional, frente al 58% que aseguraba la anterior Constitución. Las protestas proceden de la consideración de que la esta nueva proporcionalidad no ayuda a la elección de que representantes estratos más bajos de la sociedad ni de los pueblos indígenas.

#### *-Discriminación de las mujeres nepalíes*

Grupos y activistas sobre temas de género denuncian que en la nueva Constitución se discrimina a las mujeres en las cláusulas relativas a la adquisición de nacionalidad. Por ejemplo, un niño nacido de una mujer nepalí con un hombre extranjero no tiene automáticamente el derecho a una ciudadanía nepalí a menos que el hombre la adquiera primero. Por el contrario, si el padre es nepalí, los hijos lo serán independientemente de la nacionalidad de la esposa. En el este de Terai las comunidades madhesi, étnica y socialmente cercanos a los indios al otro lado de la frontera, se quejan de que siempre se han enfrentado a la discriminación y la falta de aceptación por parte del Estado de Nepal y de que estas condiciones de ciudadanía les afectan de manera desproporcionada porque hay muchos matrimonios transfronterizos. La ONU estima que en el país hay unos 800.000 apátridas, lo que les impide, por ejemplo, poder estudiar en colegios públicos, abrir cuentas bancarias o trabajar legalmente<sup>14</sup>.

#### *-Inclusión de minorías*

La inclusión de las minorías se ve afectada en dos aspectos. El primero, en el uso de la lengua: el nepalí sigue siendo la única lengua oficial del Estado y las nuevas provincias federales sólo autorizan el uso cooficial una lengua más, la mayoritaria. En un país con 92 lenguas reconocidas, tal provisión es claramente insuficiente. En segundo lugar, por la inclusión en la nueva carta magna de los khas, el grupo étnico mayoritario, en la lista de grupos sociales que se pueden beneficiar de acceso a las medidas de protección por parte del Estado, con lo que cualquier política de inclusión o acción positiva a favor de las minorías queda neutralizada al incluir también a los grupos mayoritarios<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> López, op. cit.

<sup>15</sup> López, op.cit.

## CONCLUSIONES

Nepal es un país joven, en tránsito de la autocracia a la democracia y que se enfrenta, tras una guerra civil de 10 años, a enormes dificultades para alcanzar un Estado más inclusivo donde todos los grupos sociales y étnicos se vean representados.

La nueva Constitución debería ser la oportunidad para alcanzar un acuerdo y que ayude a la estabilidad necesaria para llevar a cabo la reconstrucción del país y mandar al mundo nuevos mensajes de apertura económica.

Alcanzar un grado máximo de consenso es vital para pacificar las protestas étnicas porque está elevando el riesgo en la región de Terai, fundamental para favorecer la conexión de Nepal con los mercados regionales del sudeste asiático. De lo contrario, la dependencia de China se irá incrementando y puede llevar a Nepal a jugar un difícil papel geopolítico en el balance de poder de China e India.

La arriesgada política de Delhi con Nepal puede dar al traste con la estabilidad y desarrollo de este país, económicamente empobrecido, fragmentado social y culturalmente y extremadamente dependiente de las relaciones políticas y económicas de sus vecinos.

*M<sup>a</sup> José Izquierdo Alberca  
Analista del IEEE*