

Universi culturali e modernità

L'India contemporanea

Dinamiche culturali e politiche,
trasformazioni economiche
e mutamento sociale

L'India contemporanea. Dinamiche culturali e politiche,
trasformazioni economiche e mutamento sociale / scritti di
Ashis Nandy, Jasjit Singh, Vishvanath A. Pai Panandiker [et. al.] –
XIII, 370 p.: 21 cm

1. Geografia sociale - India
2. Cultura indiana

I. Nandy, Ashis

II. Pai Panandiker, Vishvanath A.

Copyright © 1998 by *Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*
via Giacosa 38, 10125 Torino
e-mail: staffofga.it
Internet: <http://www.fga.it>

La traduzione dall'inglese è di Carla Palmieri

ISBN 88-7860-151-9

Indice

Introduzione	p. IX
Correnti culturali e versioni indiane della modernità. Le tradizioni e il futuro della democrazia	
<i>Ashis Nandy</i>	
Introduzione	1
1. Le quattro leggende	3
2. La cultura politica indiana	10
3. I valori politici	16
Caste e classi in India: realtà sociale e rappresentazioni politiche	
<i>Dhirubhai L. Sheth</i>	
Introduzione	21
1. Prospettive	22
2. Mutamenti	27
3. La rappresentanza politica	32
4. Nascita di una classe media	41
Religione e politica in India. Cultura politica, revivalismo, fondamentalismo e secolarismo	
<i>Triloki N. Madan</i>	
Introduzione. La cultura politica	49
1. Revivalismo e fondamentalismo: l'esempio dell'islam	51
2. Revivalismo e fondamentalismo: il caso indù	55
3. Il secolarismo	63
Bibliografia	65

Comunitarismo e integrazione nello stato nazionale.
Tolleranza e secolarismo

Shail Mayaram

Introduzione	67
1. Un universo plurisetario	69
2. L'oralità e la riscrittura dei testi	71
3. Il pluralismo giuridico	75
4. Il pluralismo in ambito medico	76

Il ruolo delle scuole e delle università nel promuovere una cultura
comune e lo sviluppo sociale nelle città e nelle aree rurali

Suma Chitnis

Introduzione	89
1. Il pluralismo indiano e l'istruzione come strumento di integrazione e di sviluppo	90
2. L'istruzione come «inculturazione»	91
3. La comunicazione di una cultura comune	93
4. Le finalità di sviluppo sociale	95
5. L'educazione all'uguaglianza	96
6. Il linguaggio come fattore unificante	105
7. Pluralismo religioso e secolarismo	108
8. Unità nella diversità e dedizione al paese	112
Bibliografia	114

I partiti e il processo elettorale in India. Nodi centrali
nel dibattito politico corrente

Peter R. de Souza

Introduzione	115
1. La «sopravvivenza» della democrazia indiana	116
2. Le consuetudini elettorali	121
3. Aspetti paradossali della democrazia indiana	132

Pluralismo centrale e istituzioni politiche. Lo stato federale
indiano e il suo futuro

Ajit Mozoomdar

1. Democrazia e federalismo	137
2. Il federalismo indiano	139
3. Stati dell'Unione e differenze culturali	143

4. L'ordinamento federale e i partiti politici	148
5. La gestione politica dello stato federale	152
6. Il federalismo in campo economico	155
7. Federalismo e governo locale	160
8. Uno sguardo al futuro	162

Società civile, movimenti sociali e stato in India:
le politiche del cambiamento sociale

Shobha Raghuram

Introduzione. Il reale e la sua rappresentazione	171
1. Stato, governo, globalizzazione e riforme	176
2. Sviluppo locale e globalizzazione	183
3. Organizzazioni del volontariato e crisi di identità	186
4. La pratica della resistenza	193
5. Uno specchio per il nostro futuro	195

Geostrategia e geopolitica dell'India. Sviluppi recenti, sfide
contemporanee e prospettive future

Jasjit Singh

Introduzione	197
1. Il non allineamento come via al policentrismo	198
2. Incertezze strategiche	207
3. L'approccio alla pace e alla sicurezza	210
4. La correzione degli squilibri in ambito nucleare	216

La demografia e le sue implicazioni economiche

Vishvanath A. Pai Panandiker

Introduzione	223
1. La diversità demografica	225
2. Proiezioni demografiche	227
3. L'influenza dei comunitarismi sulle politiche demografiche	228
4. Il controllo della fertilità e le differenze etniche e di casta	230
5. Le conseguenze economiche della questione demografica	232
6. Le conseguenze in termini di sviluppo economico	233
Conclusioni	241

L'economia dell'India e le sue prospettive

Isber J. Ahluwalia

Introduzione	243
--------------	-----

VIII Indice

1. Strategie e risultati: 1950-1990	246
2. Le riforme economiche degli anni novanta	250
3. Le sfide del futuro	263
Bibliografia	265
Diseguaglianze nella distribuzione del reddito e del patrimonio in India	
<i>Nilakantha Rath</i>	
Introduzione	267
1. I dati a disposizione	268
2. La distribuzione del reddito a livello settoriale e regionale	269
3. Distribuzione del reddito personale	283
4. La povertà in India	287
5. La distribuzione delle risorse	290
Conclusioni	302
Bibliografia	304
Il ruolo dello stato e del mercato nell'economia indiana	
<i>Eswaran Sridharan</i>	
Introduzione. Forze sociali, ruolo dello stato e del mercato nell'economia indiana	305
1. Excursus storico: l'evoluzione delle forme di intervento statale	306
2. La liberalizzazione economica: luglio 1991-dicembre 1996	315
3. Origini, basi sociali e interessi personali contrari al processo di riforma economica	319
4. La classe media allargata: garanzia di liberalizzazione?	327
Conclusioni	334
La posizione geoeconomica dell'India. Relazioni internazionali e prospettive dell'integrazione regionale, con particolare riferimento all'ASEAN	
<i>Charan D. Wadhva</i>	
Introduzione	335
1. Il riposizionamento geoeconomico dell'India: 1950-1990	337
2. Il posizionamento geoeconomico dell'India dal 1991 in avanti	344
3. Le esperienze dell'India nel campo dell'integrazione economica regionale	361
4. Alcune proposte di pianificazione strategica	366
Nota sugli autori	370

Introduzione

L'India contemporanea si presenta come un paese denso di complessità e di dinamiche contraddittorie. La sua stessa estensione geografica lo rende quasi un continente, suddiviso nella pluralità di stati che costituiscono la federazione indiana, ognuno dei quali presenta al suo interno un pluralismo ulteriore, dovuto alla presenza di una grande varietà di etnie e di lingue. La popolazione, che sfiora il miliardo di persone, costituisce già di per sé un elemento di forte complessità, che incide sull'evoluzione politica, economica e culturale dell'India.

Nonostante le contraddizioni ancora esistenti sul piano sociale ed economico, l'India ha affrontato con successo le sfide della modernizzazione politica: è uno dei pochi stati non occidentali che ha instaurato e continuato a mantenere un sistema democratico nel corso dei suoi cinquant'anni di indipendenza, dopo la fine del dominio coloniale britannico nel 1948. Questo non toglie che molte sono ancora le sfide che l'India deve affrontare, alcune delle quali certamente nuove.

Sul piano culturale e politico sono emersi nuovi conflitti etnico-religiosi che oppongono in particolare i nazionalisti indù ai musulmani. Il moltiplicarsi degli episodi di violenza intercomunitaria, collegata all'affermarsi in vasti settori della popolazione di un nazionalismo moderno incentrato sull'appartenenza culturale induista, pone nuovi interrogativi riguardanti le regole della coesistenza in una società e in uno stato caratterizzati da un alto pluralismo etnico e religioso. Di fronte al nuovo emergere del comunitarismo politico si pone il problema se il concetto di secolarismo e la stessa laicità delle istituzioni dello stato di matrice occidentale siano oggi funzionali al contesto indiano, o se, senza rinnegarne l'ispirazione fondamentale, debbano però subire una trasformazione culturale per fornire risposte politiche e sociali localmente più efficaci. Rimane poi sul piano sociale il sistema tradizionale delle caste che esercita nuovi tipi di influenza nella società indiana moderna e ne accresce la complessità delle dinamiche. Sono queste alcune importanti

nuove sfide che si aprono al futuro dell'integrazione nazionale in India e al futuro dello stato indiano, che presenta anche sul piano istituzionale innegabili tensioni tra funzionamento delle istituzioni centrali e vita politica e governi degli stati federati.

Dinamiche culturali, tensioni etnico-religiose, scenari della vita politica si intrecciano e sono a loro volta profondamente influenzati da fattori strutturali quali la crescita demografica, che ha notevoli implicazioni economiche e politiche, e l'evoluzione nel campo economico in tutti i suoi aspetti: dall'andamento del sistema economico indiano e le sue prospettive di crescita futura, ai problemi dell'ancora forte disegualianza della distribuzione del reddito, fino alle nuove sfide poste all'India dalla nuova geoeconomia. Proprio in ambito geoeconomico l'India si trova a dover sviluppare una nuova capacità di integrazione economica regionale, superando una certa tendenza all'isolamento dovuta alla sua stessa grandezza, senza per altro cessare di accrescere le potenzialità del mercato interno.

Analogo problema di superare un certo isolamento si pone all'India sul piano geopolitico. Dopo la fine del periodo della guerra fredda e delle alleanze tra due blocchi contrapposti, che avevano visto l'India nell'orbita dell'URSS, il nuovo corso politico internazionale ha trovato il paese in una posizione piuttosto isolata e con problemi di relazioni internazionali ancora aperti: dal caso concreto della situazione conflittuale con il Pakistan al problema di lungo periodo di gestire rapporti geopolitici con la Cina, altro grande paese in espansione e con grandi ambizioni geopolitiche, con cui l'India condivide più di mille chilometri di frontiera.

A cinquant'anni dall'indipendenza si pongono dunque per l'India sfide nuove da affrontare, sfide antiche cui proporre soluzioni innovative, con un bilancio che sembra positivo riguardo ai risultati raggiunti, nonostante i problemi ancora aperti che stimolano a nuova creatività sul piano delle politiche sociali, economiche e culturali.

Frutto di una ricerca multidisciplinare attuata dalla Fondazione Giovanni Agnelli in collaborazione con il Centre for Policy Research, il Centre for the Study of Developing Society e l'Institute of Defense Study and Analyses, tutti enti di ricerca di Delhi, questo volume nella varietà dei suoi contributi intende offrire un panorama approfondito delle principali dinamiche culturali, politiche, sociali ed economiche dell'India contemporanea da cui si aprono prospettive per il suo futuro. La stessa varietà di approcci disciplinari e di temi trattati vogliono mostrare come la complessità sia la caratteristica determinante dell'In-

dia e nello stesso tempo intendono sottolineare che solo considerando le diverse dinamiche nella loro reciproca influenza e nel loro intrecciarsi si può veramente tentare di approfondire la conoscenza dell'evoluzione attuale e futura della società e dello stato federale indiani.

Come già aveva mostrato il volume *Cultura e società in India*, pubblicato dalle Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli nel 1991, l'India ha una sua «diversità» che la rende irriducibile agli schemi interpretativi che spesso si sono adottati per altri paesi in via di sviluppo. Si tratta tuttavia di una diversità che è fonte di ricchezza e di creatività culturale attraverso cui l'India persegue il non facile compito di costruire un proprio modello di democrazia e di società, senza rinunciare al complesso di tradizioni che costituiscono il suo patrimonio storico e la sua identità, ma aprendosi al tempo stesso alle sfide della modernità e incrementando il dialogo e le relazioni con le altre culture e le altre società in un mondo in cui sempre di più cresce l'interdipendenza reciproca.

Lo scopo di questo volume e della ricerca che lo ha preparato è proprio di continuare a sviluppare le relazioni culturali con l'India, fornendo un contributo ulteriore alla conoscenza dell'India contemporanea, affrontando temi non esaminati nel precedente volume *Cultura e Società in India* e dedicando un'attenzione specifica a mostrare l'interdipendenza tra fattori culturali, politici ed economici nelle dinamiche della società e dello stato indiani.

Correnti culturali e versioni indiane della modernità. Le tradizioni e il futuro della democrazia*

Ashis Nandy

Introduzione

I giovani hanno una predisposizione naturale per l'analisi: amano sviscerare i problemi con appassionato scetticismo e ardente consapevolezza. I vecchi, invece, preferiscono raccontare leggende. Fortunatamente per loro, negli ultimi anni le leggende si sono conquistate una posizione di tutto rispetto nel campo delle scienze sociali, ove gli è stato dato il nome più altisonante di narrazioni. Ciò non toglie che ascoltare le leggende indiane possa essere a volte, anche in quest'epoca post-modernista, un autentico tormento. Oltre a non avere spesso un finale degno di questo nome (il che, a quanto mi si dice, non è poi un difetto così grave), molte di quelle leggende non sono affatto nuove, e questo, nella cultura globale della conoscenza, è tuttora considerato un peccato mortale. Ma come le tragedie classiche e le narrazioni rituali dell'epica e dei miti sacri, anche le leggende indiane riescono in qualche modo a sorprenderci ogni volta che vengono raccontate. Perciò non vi chiederò di perdonarmi se la mia storia vi sembrerà già sentita e priva di un finale appropriato; ma se la giudicherete mal raccontata, allora non mi resterà che appellarmi alla vostra clemenza.

La mia, in realtà, è una leggenda che parla di leggende. Il suo punto di partenza è la constatazione che nelle società antiche con tradizioni culturali molto resistenti, come quella indiana o quella cinese, vi è una certa ambivalenza nei confronti della democrazia: pur traendo alimento dalle tradizioni, la democrazia cerca infatti di modificarle e adattarle al mondo contemporaneo. A quanto pare, l'India e la Cina avrebbero perduto mol-

* Questo saggio rappresenta l'ennesimo tentativo di dare forma sistematica a un'interpretazione della cultura politica indiana elaborata nell'arco di più di vent'anni. Lascio al lettore di giudicare se l'esperimento sia più o meno riuscito dei precedenti. Sono grato a Giri Deshingkar e ai partecipanti al Convegno «Politica, cultura e dinamiche socioeconomiche nell'India contemporanea» organizzato dalla Fondazione Giovanni Agnelli (Torino, 3-4-5 febbraio 1997) per i preziosi commenti e suggerimenti.

te posizioni in quell'olimpiade globale degli stati nazionali che oggi vede strenuamente impegnate le nazioni di tutto il mondo. Per partecipare a quella gara non è sufficiente avere uno stile politico che rispecchi le proprie tradizioni culturali; bisogna anche poter dimostrare l'esistenza di un processo politico che ambisca a diventare una forza legittima di cambiamento culturale mediando tra speranze ed esperienze, tra timori ancestrali e ambizioni dell'ultima ora. Tale processo ha la sua collocazione naturale in uno spazio delimitato dalle leggende e dalle «controleggende» della politica e delle tradizioni. Esse danno voce all'ambivalenza e alle ansie generate dal progetto democratico, e aiutano a ricostruire il passato in modo da consentire scelte politiche significative nel presente.

Come tutte, anche quelle leggende nascono e muoiono: alcune hanno una vita lunga e gloriosa, altre un destino oscuro e un'esistenza più breve. Gli studiosi della cultura politica indiana, ad esempio, hanno più volte narrato una leggenda che aveva per protagonista una cultura stabile posta di fronte a un ordine politico che le risultava estraneo e sostanzialmente privo di senso¹. Oggi, tuttavia, l'immagine della politica indiana come riflesso diretto della cultura e del temperamento indù appare logorata non tanto dal trascorrere del tempo e delle mode accademiche, quanto piuttosto dall'avvento di una diversa situazione politica con un forte ascendente sull'immaginario collettivo: quella di una cultura letteralmente bombardata da nuove sfide che cerca in tutti i modi di preservare la propria identità. Né hanno avuto sorte migliore le controleggende che descrivevano le forze culturali e psicologiche come semplici fenomeni secondari, e la politica indiana come una marcia trionfale di forme economiche di volta in volta più moderne che, prendendo il sopravvento sui comportamenti e sulle idee tradizionali, consolidavano la supremazia di un ordine storicamente superiore. La rinascita globale del senso religioso ed etnico ha liquidato quelle leggende, assai meglio di quanto non avessero fatto i loro oppositori in ambito accademico². In

¹ L'opera più famosa su questo tema è *The Religion of India: The Sociology of Hinduism* di Max Weber. La testimonianza più esemplare dei mutevoli umori dei nostri tempi ci viene peraltro fornita dalle opere del dopoguerra influenzate dalle teorie sulla cultura e sulla personalità, oppure dalle analisi dedicate ai rapporti tra sviluppo economico e mutamento culturale. Si vedano ad esempio P. Spratt, *Hindu Culture and Personality*, Bombay, Manaktalas, 1966, e K.W. Knapp, *Hindu Culture, Economic Development and Economic Planning*, New York, Asia, 1963.

² Si vedano ad esempio A.R. Desai, *Social Background of Indian Nationalism*, Bombay, Popular Prakashan, 1959; D.D. Kosambi, *Myth and Reality: Studies in the Formation of Indian Culture*, Bombay, Popular Prakashan, 1962, e *Introduction to the Study of Indian History*, Bombay, Popular Prakashan, 1975.

entrambi i casi, la verità o la falsità sono un fatto secondario: più importante è che nessuna delle due suoni «autentica» nel contesto globale dei giorni nostri.

Nel tentativo di inquadrare adeguatamente il rapporto tra politica e tradizione in India, mi soffermerò in particolare su quattro leggende che sembrano aver meglio resistito alle vicissitudini del tempo. Si tratta di storie paradigmatiche che potrebbero essere lette non tanto come descrizioni realistiche del modificarsi dei rapporti tra società e politica, tra globale e locale, tra personale e collettivo, quanto piuttosto come tentativi di costruire un modello della cultura indiana «adatto» alle situazioni contingenti. Con il mutare delle condizioni anche quelle leggende sono cambiate, benché non in modo tale da risultare irriconoscibili.

1. *Le quattro leggende*

In tutte e quattro le leggende, lo stile politico non ha semplicemente una storia: è la storia. Esso racchiude infatti un'immagine dell'individualità indiana come è emersa dai suoi incontri con il mondo esterno. La prima leggenda, che risale agli inizi del XIX secolo, rispecchia l'impatto con un sistema coloniale che aveva iniziato a conferire una dimensione politica a un ordine sociale organizzato più in base alle religioni e alla cultura che non a proprie specifiche forme politiche istituzionali. Con questo non vogliamo certo dire che l'India non avesse esperienza di politica: è certo tuttavia che la politica del colonialismo fosse ben altra cosa. Essa negava l'autonomia della cultura e, benché proclamasse a gran voce il principio della non interferenza nella sfera sociale, di fatto imponeva come fondamento della politica l'adesione a uno stile di vita diverso.

Il fascino di questa leggenda, che ancor oggi domina la coscienza degli strati più solidi della borghesia urbana occidentalizzata, contribuisce in misura determinante a dare al popolo indiano un'immagine positiva di sé. Le sue origini risalgono all'epoca dei primi contatti tra la società indiana e il Raj britannico. Quei contatti avevano alcune caratteristiche ben precise: innanzitutto, la politica economica del sistema coloniale tendeva a privilegiare le caste brahminiche, che godevano di un accesso privilegiato agli incarichi di governo e alle moderne professioni sviluppatesi a partire dalla metà del diciannovesimo secolo. Grazie alle loro competenze tradizionali, i membri di quelle caste riuscivano a conciliare lavoro, visione del mondo e individualità reinterpretando le tradizioni (attività che costituiva la loro prerogativa e specializza-

zione) e attribuendo significati accettabili alle forme burocratiche, politiche e giudiziarie provenienti dall'esterno.

A quell'epoca, la burocrazia coloniale adottava una strategia di non interferenza nei confronti della società, e le iniziative di riforma sociale avevano origini sostanzialmente autoctone. Per quasi 75 anni, cioè fino al 1830 circa, le leggi consuetudinarie delle diverse comunità indiane costituirono il fondamento del sistema giuridico coloniale (benché in campo sociale i principali punti di riferimento fossero la cultura della casta brahminica e delle élite musulmane dell'India settentrionale). Quanto al sistema scolastico, le sue basi linguistiche erano il sanscrito, la lingua persiana e i dialetti, non certo l'inglese. Con gran disappunto dei missionari, l'evangelizzazione era osteggiata. Tutto ciò favoriva le caste più elevate e le incoraggiava ad assumere un atteggiamento meno diffidente nei confronti della nuova politica economica. Ai loro occhi, l'occidentalizzazione rappresentava una forma di dissenso relativamente indolore, cui sembrava irrazionale e ostinato opporre resistenza. Se in ambito commerciale la supremazia delle caste superiori ha avuto fine quando l'acume imprenditoriale è diventato un requisito indispensabile (più dello stile e delle conoscenze) alla gestione d'impresa, nella vita pubblica il potere delle élite si è interrotto soltanto verso gli anni trenta di questo secolo; nella sfera professionale e burocratica, invece, esso continua tuttora³. Questa lunga egemonia, pur consolidando il vecchio sistema gerarchico, ha modificato in misura determinante l'immagine della casta brahminica agli occhi dei suoi stessi membri⁴, i quali hanno

³ L'evento probabilmente più emblematico di questa condizione è il crollo dell'impero economico di Dwarkanath Tagore, nonno del famoso poeta Rabindranath Tagore. Le fondamenta di quell'impero poggiavano sulla lavorazione della iuta, sui trasporti marittimi e sull'attività bancaria: dev'esserci voluto un notevole impegno per fare fiasco in tre settori che di lì a poco sarebbero diventati gli assi portanti dell'economia indiana. Sull'evoluzione della supremazia delle élite tradizionali, si veda D.L. Sheth, *Caste e classi in India: realtà sociale e rappresentazioni politiche*, in questo volume alle pagine 21-48.

⁴ Questa ipotesi può essere considerata il corrispettivo moderno delle teorie enunciate da J.C. Heesterman nell'opera intitolata *The Inner Conflict of Tradition: Essays in Indian Ritual, Kingship and Society*, New Delhi, Oxford University Press, 1985. Una delle migliori descrizioni dell'aggressivo sincretismo dei *babu* si trova in un'opera del 1909, scritta in bengali da Sivanath Shastri: *Ramitanu Labiri O Tatkalin Banga Samaj*, Calcutta, New Age, 1957. Sufficientemente esaurienti sono anche le analisi contenute in Dennis Dalton, *Indian Idea of Freedom*, Gurgaon, Academic, 1982; David Kopf, *British Orientalism and Bengal Renaissance: The Dynamics of Indian Modernization*, Berkeley, University of California, 1969; Tapan Raychaudhuri, *Europe Reconsidered*, New Delhi, Oxford University Press, 1988. Un'affascinante rievocazione dell'ecumenismo dei *babu* si trova anche in Jawaharlal Nehru, *An Autobiography*, Londra, Bodley Head, 1936. Non è un caso che per tutta la durata della dominazione coloniale (con una sola breve eccezione durante la seconda guerra mondiale, quando l'In-

imparato a convivere con la dissociazione tra i loro nuovi mezzi di sussistenza (dal momento che la scomparsa di un secolare sistema di sussidi li ha costretti a riguadagnarsi la patente di élite) e le vecchie norme culturali. Dal loro punto di vista le esigenze dell'attività lavorativa non sono in contraddizione con i valori personali, né questi ultimi interferiscono con il lavoro. Raggiungere simili compromessi non è certo difficile in una cultura che non dimostra particolare attaccamento ai criteri di coerenza interna, preferendo accumulare nuovi elementi culturali senza sostituire quelli preesistenti. Questa sorta di «dicotomia controllata» costituisce oggi il segno distintivo di una particolare forma di adattamento politico.

Nella seconda metà del XIX secolo l'autostima del popolo indiano è stata ulteriormente scossa dall'approfondimento del processo di occidentalizzazione, dallo sciovinismo britannico e dall'affermazione delle teorie sulla missione civilizzatrice dell'Europa. Per meglio arginare l'inquietudine delle classi medie, la vecchia forma di adattamento politico si è scissa in due correnti, l'una che cercava scampo in una modernizzazione aggressiva, l'altra configurata come una strana forma di occidentalizzazione reattiva ammantata di nazionalismo culturale: da quest'ultima si sarebbe poi cristallizzata la seconda leggenda sull'identità politica e culturale dell'India moderna. La prima forma di adattamento sopravvive a tutt'oggi come fonte principale del liberalismo e del radicalismo indiani; la seconda alimenta il nazionalismo e il revivalismo indù. Se la prima è orgogliosamente e pugnacemente moderna (e quindi incline a respingere tutto ciò che è autoctono), la seconda è altrettanto orgogliosamente e pugnacemente «indù» (pur considerando tutti gli indù come versioni degenerate dei loro antenati i quali oggi, in retrospettiva, altro non sembrano che una versione più dozzinale e orientalizzata degli imperialisti occidentali). Comunque sia, queste forme di adattamento offrono due diversi modelli di cambiamento sociale e due identità collettive alla sparuta ma sempre più consistente borghesia indiana.

In ogni caso, poiché il gruppo che si riconosceva nella prima forma di adattamento abbandonò ben presto il riformismo iniziale e le fasi conclusive dell'epoca videro l'affermazione del nazionalismo reattivo, saremmo più propensi a considerare la seconda forma di adattamento come tipica del periodo. Traendo vantaggio dalla crescente partecipa-

dia veniva utilizzata come stazione di transito verso il fronte del Pacifico) il numero dei bianchi presenti nel paese non abbia mai superato le cinquantamila unità.

zione alla vita politica e dalle nuove forme di comunicazione (due strumenti che la precedente generazione aveva utilizzato a fini di riforma sociale), i nazionalisti culturali hanno saputo conquistarsi una posizione di tutto rispetto nella vita politica indiana. Le fondamenta di quest'ideologia (che potremmo definire il primo movimento orientalista prodotto dall'Oriente in difesa di se stesso) poggiano in gran parte sull'immagine dell'India prodotta dalla cultura europea dell'Ottocento e sulla rivalutazione della tradizione guerresca. La sua legittimazione procede da un'interpretazione più moderna e «secolare» di alcuni testi sacri (e soprattutto della *Gita*), un tempo letti come meditazioni di una spiritualità non dualista, e da un restringimento della base più ecumenica e *upanishadica* delle riforme sociali che era parte integrante della prima leggenda. La reazione al nazionalismo culturale ha assunto le forme di una riscoperta (da parte degli studiosi britannici) dell'etnia *kshatriya* come autentica aristocrazia indiana, leader naturale delle masse e, sia detto tra parentesi, emblema della nobiltà del buon selvaggio. L'astio kiplinghiano nei confronti degli effeminati e anglicizzati *babu* di città è stato dunque riproposto in termini non del tutto inaccettabili all'indiano moderno⁵.

La terza leggenda si è cristallizzata intorno alla comparsa di Mohandas Karamchand Gandhi sulla scena politica indiana; ciò non toglie che alcuni dei fenomeni associati alla sua persona fossero inevitabili, al punto che avrebbero potuto comunque verificarsi. Fino agli anni venti, le caste superiori erano riuscite a conservare (grazie all'educazione all'occidentale, al nazionalismo anch'esso di stampo occidentale, alla padronanza dei moderni mezzi di comunicazione e, non da ultimo, alla capacità di costituire legami di solidarietà sulla base della propria identità sanscritico/brahminica) la leadership del movimento libertario; da allora in poi, tuttavia, i tentativi di allargare la base del consenso finirono per scatenare altre forze. Divenne quindi necessario richiamarsi a simboli culturali più accessibili, mettere in discussione gerarchie sociali

⁵ Alcuni esempi di interiorizzazione dell'atteggiamento britannico nei confronti dei *babu* e della loro conseguente, brutale autodenigrazione, si trovano in Banlimchandra Chattopadhyay, «Babu» (1873) in *Rachanabali*, Calcutta, Sahitya Samsad, 1954, vol. II, pp. 10-12; Michael Madhusudan Dutt, «Ekei Ki Bole Sabhyata» (1860) in *Rachanabali*, Calcutta, Sahitya Samsad, 1965, pp. 241-54; Ramanbhai M. Nilkantha, *Bhadrambbadra* (1900), Ahmedabad, Suryaprakash, 1932; Saratchandra Chattopadhyay, «Srikanta» in *Sabityasamagra* (1917), Calcutta, Ananda, 1986, vol. I, parte I, pp. 268-324. Benché considerate da un diverso punto di vista, la nascita del nazionalismo religioso e i suoi legami con le tradizioni religiose esistenti sono accuratamente descritte in T.N. Madan, *Modern Myths, Locked Minds, Secularism and Fundamentalism in India*, Delhi, Oxford University Press, 1997.

consolidate, riscoprire i vernacoli e la cultura indigena a spese del sanscrito e della cultura di importazione, ma al tempo stesso reinterpretare le tradizioni in modo da renderle più appetibili ai modernisti. Per tutto ciò, Gandhi era l'uomo giusto al momento giusto. Egli riuscì a sospingere ai margini della scena politica le prime forme, culturalmente più ingenua e autoctone, di liberalismo politico, accelerando al tempo stesso il processo degenerativo che avrebbe conferito alle forme più avanzate di nazionalismo una connotazione militante e autodistruttiva, al punto da giustificare il ricorso alle armi nel tentativo di mutare il destino del paese. Ai fautori del liberalismo politico, la politica gandhiana sembrava fundamentalmente impura nel suo incessante appellarsi alla mobilitazione generale, egoisticamente demagogica o addirittura mefitofelica nella sua strumentalizzazione delle tradizioni. Agli occhi dei nazionalisti, essa appariva invece troppo arrendevole, non realistica, disorganizzata, e soprattutto pericolosa per l'unità del popolo indù. Gli uni e gli altri concordavano nel giudicare i nuovi politici individui privi di ideologia, rozzi e spietatamente assetati di potere.

Ma la politica gandhiana arrecò al nazionalismo indù un danno ben più grave. Se in precedenza era stato il nazionalismo indù a scindere lo stile «sincretico» in due diverse correnti culturali, la prima, più marginale, caratterizzata da un approccio creativo ed ecumenico nei confronti dell'Occidente, e la seconda, dominante, improntata alla collaborazione, all'imitazione acritica e al disprezzo della propria individualità, ora fu il nazionalismo indù a scindersi, per opera dell'ideologia gandhiana, in due correnti culturali, l'una (che annoverava tra i suoi esponenti Bankimchandra Chattopadhyay, Vivekananda e Brahma-bandhav Upadhyay) propugnatrice di un ritorno creativo benché sostanzialmente difensivo alle tradizioni, l'altra, dominante, improntata alla collaborazione, all'imitazione acritica e al disprezzo della propria individualità, ma contemporaneamente impegnata nel tentativo di migliorare il popolo indù adattandolo ai modelli europei di nazionalità e nazionalismo⁶. Non è certo un caso che i tre attentati alla vita di Gandhi (l'ultimo dei quali riuscito) siano stati perpetrati da nazionalisti indù.

La quarta leggenda può essere vista come un'eredità della stessa rivoluzione democratica indiana. Dopo la proclamazione dell'indipen-

⁶ Per il momento, non prenderò in considerazione il processo analogo che interessa l'Islam nel Sudest asiatico. I lettori interessati a questo aspetto del problema potrebbero consultare l'opera di Rafiuddin Ahmed, *Bengal Muslims 1871-1906: Quest for Identity*, New Delhi, Oxford University Press, 1981.

denza, nel 1947, la politica non è mai più stata pura e semplice adesione a una causa, ma si è trasformata in una professione che, come altre, favorisce la mobilità economica e sociale. La concessione del suffragio universale ai maggiorenti gioca a favore di raggruppamenti un tempo marginali, che facendo leva sull'ampiezza dei consensi tentano di mettere in discussione le vecchie gerarchie ricorrendo (benché ciò sembri paradossale) ai mercanteggiamenti e facendo leva sulle rivalità di casta; inoltre, la politica di massa non è più monopolio dei bramini, e i letterati, un tempo assai presenti nella vita pubblica del paese, sono stati praticamente estromessi dalla scena politica⁷. È andata in crisi, naturalmente, anche la versione «etnica» della teoria del «fardello dell'uomo bianco» che per molti anni aveva rappresentato un principio basilare della politica indiana. Un tempo, l'ideale brahminico del politico-studioso aveva fatto della politica il regno degli *acharya* (assai più spesso fabiani o marxisti che non platonici). Proprio gli *acharya* sono oggi le prime vittime di una politica di massa che punta i riflettori verso una nuova generazione di politici professionisti, estranei a qualsiasi ideologia. Vedendosi sfuggire di mano il potere, la vecchia élite apre le porte a una politica della disperazione anomica e quasi nichilistica che, peraltro, non sembra dare grandi risultati. Anche l'estremismo è ormai tramontato: a dispetto di un suo parziale ritorno ai margini del revivalismo e del separatismo militante, esso è innegabilmente alla ricerca di un compromesso con le tendenze evolutive a lungo termine della scena politica indiana. (Non è facile capire se i consensi ottenuti dai partiti nazionalisti indù – che raccolgono mediamente circa un quinto dei voti – abbia o meno a che vedere con la loro ideologia; dopo tutto, benché molti siano convinti del contrario, l'esperienza del separatismo ha coinvolto poco più di 25 milioni di persone su una popolazione complessiva di circa 1 miliardo.)

Benché la comparsa di alcuni movimenti di base abbia introdotto nella vita pubblica del paese gli ideali neogandhiani, anche la politica «trascendente» dei gandhiani è stata messa ai margini e i suoi maggiori esponenti si sono trasformati in messia solitari o attivisti con scarsissimo seguito politico⁸. (Ciò, naturalmente, non significa che ambientalisti

⁷ Sui risvolti politici di questo fenomeno, si veda Edward Shils, «Influence and Withdrawal: The Intellectual in Indian Political Development» in D. Marvick (a cura di), *Political Decision-makers*, Glencoe, Free Press, 1961, pp. 29-59, e D. Sheth, «The Great Language Debate: Politics of Metropolitan versus Vernacular India» in Upendra Baxi e Bhikhu Parekh (a cura di), *Crisis and Change in Contemporary India*, New Delhi, 1995, pp. 187-215.

⁸ I metodi consensuali che governano i processi decisionali in molte comunità vernacola-

del calibro di Sundarlal Baghuna, Baba Amte, Anna Hazare o Medha Patkar non possano in futuro farsi promotori di nuove e importanti formazioni politiche). Nonostante ciò, per quanti raccontano questa leggenda o si identificano con essa, Gandhi resta un ideale irraggiungibile, al sicuro dall'ostilità e dal ridicolo che hanno bersagliato i narratori delle prime due leggende.

Delle quattro leggende, soltanto la prima può dirsi completa e aspirare a una certa «globalità». Essa domina infatti la percezione della politica indiana non soltanto nel paese ma anche all'estero. Oltre a essere ben scritta, quella leggenda si è conquistata una posizione di tutto rispetto ai livelli più elevati del sapere accademico e della coscienza storica «ufficiale» dell'India. La seconda leggenda impronta di sé la consapevolezza delle nuove classi urbanizzate e modernizzate, e soprattutto dei membri dell'élite tradizionale che vedono il potere sfuggire loro dalle mani. Più recentemente, essa si è fatta strada in alcuni raggruppamenti dell'élite al potere e forma una sorta di substrato psicologico in certi ambiti della cultura popolare. La terza e quarta leggenda sono parzialmente inarticolate e ancora in corso di scrittura⁹, ma, al pari del

ri, basati su un sofisticato sistema di ripartizione di diritti, doveri e responsabilità (e su quella che molti identificano come una predisposizione tipicamente indiana per l'armonia a spese della giustizia astratta) sopravvivono in certe perorazioni neogandhiane a favore di un sistema politico meno competitivo e partitico, e in alcune forme di volontarismo. Si vedano in proposito M.N. Roy, *Power, Parties and Politics*, Calcutta, Renaissance, 1960, e J.P. Narayan «Organic Democracy» in S.P. Ayar e R. Srinivas (a cura di), *Studies in Indian Democracy*, Bombay, Allied, 1965, pp. 325-44). Narayan è stato l'ultimo neogandhiano a guidare un movimento panindiano di un certo successo nell'ambito di una politica fedele alla linea gandhiana. Nell'ambito del sistema «a partito unico di maggioranza» che ha retto le sorti della politica indiana per quasi tre decenni, i processi decisionali erano legati non tanto al consenso su programmi, ideologie o compromessi vantaggiosi per le parti in causa, quanto piuttosto a una dinamica più sottile originata dalle modalità di articolazione della domanda, dalle aspettative in materia di comportamenti interpersonali, dalle tattiche di risoluzione dei conflitti e da un'immagine stereotipata del «vero» leader come costruttore di consenso e conciliatore delle opposte fazioni. Si veda a questo proposito Rajni Kothari, *Politics in India*, Boston, Little Brown, 1970. Il passaggio dalle prime due alla terza e alla quarta leggenda è più interessante dal punto di vista politico: a esso sono dedicati alcuni dei primi studi sulla cultura politica dell'India. Si vedano ad esempio W.H. Morris-Jones, «Behaviour and Idea in Political India» in R.N. Spann (a cura di), *Constitutionalism in India*, Bombay, Asia, 1963, pp. 74-91; Myron Weiner, «India: Two Political Cultures» in L.W. Pie e S. Verba (a cura di), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1965, pp. 199-244; Kothari, *Politics* cit., capitolo 9.

⁹ L'affermazione può suonare strana se si considera che una delle leggende riguarda la figura di Gandhi; in realtà, molte delle leggende indiane relative a Gandhi sono state inglobate nella prima leggenda, e alcune altre nella seconda. Un tentativo (parzialmente riuscito) di uscire da questi schemi è stato compiuto di recente da Bhikhu Parekh nei due saggi intitolati *Colonialism, Traditions and Reform: Analysis of Gandhi's Political Philosophy*, New

folklore e dell'epica orale, hanno un ruolo determinante nel plasmare la coscienza politica di una buona percentuale (probabilmente la maggioranza) della popolazione. Nonostante ciò, il moderno sistema scolastico e il dibattito pubblico si muovono tuttora nello spazio delimitato dalle prime due leggende, e gli indiani vivono al giorno d'oggi nella piena convinzione di poter dominare la complessità della cultura indiana servendosi di quegli schemi di ragionamento.

2. *La cultura politica indiana*

Le quattro leggende (e gli stili politici che vi corrispondono) ci danno qualche indicazione sulle diverse interpretazioni che i letterati, e forse anche i politici indiani, hanno dato ai temi culturali che occupavano la scena politica, alle loro origini e ai loro usi. Le quattro leggende costituiscono infatti altrettante modalità di adattamento e di comunicazione in ambito politico, sono una sorta di lasciapassare per chiunque desideri calcare la scena pubblica: la riuscita o il fallimento del tentativo dipenderanno dalle caratteristiche del filone politico dominante. Alcuni temi culturali possono in effetti sembrare altamente resistenti e apparentemente immutabili, ma il loro significato e uso politico è diverso in ciascuna delle quattro leggende. Per sostenere la mia ipotesi citerò ad esempio due temi culturali che, oltre a condizionare gli stereotipi della cultura popolare, costituiscono il nucleo implicito del dibattito accademico sulle più recenti tendenze della cultura indiana.

A detta di molti, la caratteristica più saliente della cultura politica indiana è la tendenza generalizzata a ignorare la storia e il susseguirsi lineare del tempo¹⁰. Per gli indiani, il tempo sembra avere un andamento «ciclico» in cui presente, passato e futuro si mescolano in un assoluto statico e «senza tempo», in cui il progresso e il benessere materiale non hanno alcun rapporto diretto con la temporalità. Da tutto ciò scaturiscono la remissività, la passività e (se dobbiamo credere alla letteratura) l'inveterato fatalismo degli indiani¹¹. Questo particolare aspetto della

Delhi, Sage, 1989, e *Gandhi's Political Philosophy*, London, Macmillan, 1989. Tra le opere più recenti che reinseriscono Gandhi nella cultura politica indiana, va segnalata quella di D.R. Nagaraj intitolata *The Flaming Fee: A Study of the Dalit Movement in India*, Bangalore, South Forum and ICRA, 1992. Per una breve sintesi su questo argomento si veda Ashis Nandy, «Gandhi after Gandhi» in *The Times of India*, 30 gennaio 1996.

¹⁰ S.J. Samartha, *The Hindu View of History: Classical and Modern*, Bangalore, Christian Institute for the Study of Religion and Society, 1959.

¹¹ Si vedano ad esempio G.M. Carstairs, *The Twice-Born*, Bloomington, Indiana, 1957,

cosmologia indiana risulta intollerabile a molti: esso sembra associarsi a uno scarso controllo delle vicende umane e della natura, e a un certo gusto per la reificazione della realtà, a una «passione travolgente per la metafisica e il filosofeggiare», a una tendenza a «considerare il tempo, la storia e le persone come entità astratte»¹².

Il principale merito di questa teoria sta nella sua capacità di gettare nello sconforto molti indiani, benché ciò avvenga in misura variabile a seconda della leggenda con cui essi si identificano. Per le prime due leggende, la concezione del tempo tipica della cultura indiana tradizionale costituisce una sorta di tara metafisica che deve necessariamente essere estromessa dalla coscienza del paese se davvero si vuol fare dell'India una società consapevole della propria storia, in grado di trarre i propri valori civici dalla storia piuttosto che dall'epica o dai testi sacri. La seconda leggenda, in particolare, vede nell'assenza di senso del tempo (sia o non sia essa un aspetto tipico della cosmologia indiana) un gravissimo handicap per gli indù contemporanei. Sarebbe stata questa mancanza di senso storico a far dimenticare loro i torti subiti degli «stranieri», e dunque a negare loro la possibilità di sviluppare adeguatamente il senso della propria dignità e l'orgoglio nazionale. Essa, inoltre, avrebbe impedito agli indù di organizzarsi o dar vita a forme di resistenza militarizzata.

Secondo la prima leggenda, agli albori del periodo coloniale l'atteggiamento nei confronti del tempo e della storia avrebbe contribuito a rafforzare lo stereotipo dell'India come cultura radicalmente diversa da quella delle società colonizzatrici. Quello stereotipo, a sua volta, ha fatto ben altro: ha risparmiato alle nuove forze sociali molte ansie inibitorie o paralizzanti, attribuendo una sorta di inevitabilità al dominio britannico e più in generale alla supremazia del mondo occidentale, alimentando la convinzione che la potenza colonizzatrice avrebbe dovuto prima o poi soccombere all'inesorabile logica del destino, e giustificando

in particolare pp. 137-69; Dharendra Narayan, «Indian National Character in the Twentieth Century» in *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, marzo 1967, pp. 124-32; N.C. Chaudhuri, *Autobiography of an Unknown Indian*, London, Macmillan, 1951. Inoltre, questo stereotipo si ritrova spesso nell'immagine popolare dell'India. Si vedano ad esempio W.S. Maughum, *The Summing Up*, New York, Doubleday, 1943; T.S. Eliot, «Burnt Norton» in *Four Quartets*, London, Faber and Faber, 1959, p. 13; J.B. Priestly, *Man and Time*, London, Aldus, 1964, pp. 171-73.

¹² H. Zimmer, *Philosophies in India*, Londra, Pantheon, 1951; Albert Schweitzer, *Indian Thought and Its Development*, New York, Beacon, 1959; R.N. Dandekar, «Brahmanism», in W.T. de Bary et al. (a cura di), *Sources of Indian Tradition*, New York, Columbia University, 1958, pp. 1-36; R.E. Hume, *The Thirteen Principal Upanishads*, London, Oxford, 1958, pp.

do un atteggiamento passivo nei confronti della storia in un'epoca in cui ogni intervento attivo sembrava impossibile¹³. Di conseguenza (così narra la leggenda), la teoria indiana del tempo ha contribuito a legittimare un nuovo stile di vita e, in Occidente, un'impostazione culturale di cui né l'India né l'Occidente sono ancora riusciti a liberarsi. Alcuni hanno sostenuto, in tempi recenti, che questo filone culturale abbia favorito l'integrazione di diverse religioni e caste, prima all'interno di un unico movimento nazionale e poi entro i confini di uno stato nazionale¹⁴. La concezione indiana del tempo è stata chiamata in causa, da almeno uno studioso, anche per spiegare fenomeni quali la scarsa considerazione per le sofferenze materiali e la capacità di dilazionare nel tempo l'esplosione della domanda al consumo, elemento quanto mai determinante ai fini della pianificazione dello sviluppo¹⁵.

Anche in una società arretrata e astorica come è quella indiana, la mobilitazione politica e la competitività del confronto hanno minato le fondamenta dello stoicismo e della pazienza dei diseredati. Vi è oggi una maggiore coscienza storica, e una tendenza a non accettare passivamente la propria sorte. Spesso la rassegnazione e l'apatia si scontrano con la speranza e la fiducia in se stessi, spingendo alcuni tra i meno privilegiati a mutare il proprio «destino» creandosi nuovi ruoli¹⁶. Anche l'ideologia gandhiana ha contribuito a correggere gli atteggiamenti rinunciatari tradizionalmente attribuiti al popolo indiano facendo dello stile «trascendente» un elemento carismatico della politica di massa e propagandando gli ideali del pacifismo attivo e dell'ascetismo mirato al raggiungimento di un obiettivo politico¹⁷.

Ciò che mi preme evidenziare non è la possibilità di interpretare in vari modi i testi sacri o di fare piazza pulita degli stereotipi: la mia ipotesi è che la politica non si definisca in base alle tematiche affrontate,

32-42, 52-57.

¹³ Questo tema attraversa ad esempio quello che è con tutta probabilità il più importante romanzo politico indiano, *Anandamath* di Bankimchandra Chattopadhyay (1876-1878), in *Rachanabali*, vol. I; si veda anche Swami Vivekananda, *Modern India*, Almora, Advaita Ashram, 1913.

¹⁴ D.E. Smith, *India as a Secular State*, Princeton, Princeton University Press, 1963, p. 40.

¹⁵ K.W. Kapp, *Hindu Culture, Economic Development and Economic Planning*, New York, Asia, 1963.

¹⁶ L'opera paradigmatica dedicata a questo argomento è M.N. Srinivas, *Caste in Modern India and Other Essays*, Bombay, Asia, 1962. Nelle intenzioni dell'autore, l'opera si richiama probabilmente alla prima leggenda; essa è riuscita tuttavia a varcare le frontiere, entrando nella terza e nella quarta.

¹⁷ D.M. Dutta, «Political, Legal and Economic Thought in Indian Perspective» in C.A. Moore (a cura di), *Philosophy and Culture, East and West*, Honolulu, University of Hawaii,

ma piuttosto in funzione delle caratteristiche del confronto e dell'uso che di quelle tematiche viene fatto; inoltre, ancor più del dibattito sulla verità e falsità di quei temi, è la loro sistematica reinterpretazione in forma di leggende e controleggende a plasmare la cultura politica dell'India.

Il mio secondo esempio riguarda l'idea di gerarchia, che, come ben sanno i lettori di Louis Dumont, è insita nel concetto di *dharmā*, ovvero codice di condotta, dovere¹⁸. Spesso considerato fonte ultima del potere temporale in India, il *dharmā* ha condizionato l'organizzazione e la legittimazione del potere politico, degli organismi dotati di poteri decisionali e del diritto. La moralità personale viene quindi soppiantata da un senso del dovere impersonale e trasversale rispetto a qualsiasi etica, che vede nel distacco interiore uno strumento di liberazione dal senso del bene e del male. A confermare la validità di tale principio contribuiscono infine le forme tradizionali della socializzazione, le strutture della famiglia estesa e i legami interni alle piccole comunità¹⁹.

Nella prima leggenda, il *dharmā* contribuisce a rafforzare i vincoli familiari e di casta, limitando l'autonomia dell'individuo, la sua libertà di iniziativa e la sua responsabilità pubblica. Esso ridimensiona potere, posizione sociale e risorse, restringe il campo delle scelte politiche, sociali e occupazionali. La fede in un percorso salvifico strettamente personale rende l'individuo responsabile della propria condizione terrena e gli dà il potere di conquistarsi una nuova condizione in una vita successiva. Alcuni studiosi si sono spinti ad affermare che il *dharmā*, e non il monismo, sia la fonte ultima del patologico narcisismo degli indiani; esso, inoltre, rinforzerebbe la tendenza a vedere nella politica un processo amorale, cinico e ferocemente orientato al raggiungimento di un fine²⁰.

Nella seconda leggenda, l'atteggiamento nei confronti del *dharmā* è estremamente cauto: coloro che vi si identificano sono più che mai consapevoli della potenziale duplicità del concetto. Il *dharmā* può essere

pp. 569-93.

¹⁸ Louis Dumont, *Homo Hierarchicus: The Caste System and Its Implications*, Delhi, Oxford University Press, 1988. Più direttamente attinente alle problematiche della cultura politica è forse la breve analisi comparativa di Alan Ronald, *In Search of Self in India and Japan: Toward a Cross-Cultural Psychology*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

¹⁹ Il termine *dharmā* è pressoché intraducibile. Una buona analisi ne viene fatta in P.V. Kane, *History of the Dharmashastra*, Poona, Bhandarkar Oriental Research Institute, 1946, vol. III, pp. 241, 825-29. Sul concetto di *dharmā* sono imperniate anche le analisi sociologiche di Irawati Karve, *Hindu Society: An Interpretation*, Poona, Deccan College, 1961, e P.H. Prabhu, *Hindu Social Organisation*, Bombay, Popular, 1954, pp. 215-98.

un simbolo potente, ma al tempo stesso un ostacolo al processo che si pone per fine l'unificazione degli indù e la loro trasformazione in nazione o raggruppamento etnico ben definito, in grado di seguire schemi di comportamento prevedibili. In effetti questa tensione tra le due possibili interpretazioni del *dharma* si ritrova in molti documenti del nazionalismo indù. Anche nella quarta leggenda il *dharma* lascia spazio alla diversità sociale e al dissenso, attribuisce alla giustizia e alla rettitudine valori diversi a seconda della casta, della professione, dell'età e del sesso, e fornisce una legittimità intrinseca a obiettivi e criteri alternativi, sia individuali, sia comunitari. In questa leggenda, dunque, il *dharma* neutralizza il dissenso e le innovazioni più radicali collocandole in un più ampio sistema consensuale.

Nella terza leggenda, infine, il principio gerarchico ha un ruolo diverso. Per guadagnarsi maggiori consensi, il movimento libertario doveva necessariamente combattere ogni forma di settarismo²¹. Di conseguenza, esso non si è limitato a mettere in discussione il principio del *dharma* in quanto fondamento della suddivisione in caste, ma si è spinto a rivalutare molte attività lavorative dotate di una specifica connotazione di casta, precedentemente considerate impure o contaminanti. Nell'attuale contesto politico tutto ciò richiama alla mente in maniera piuttosto imbarazzante l'epoca in cui l'élite tradizionale, vedendosi a mal partito in un sistema basato sulla democrazia partecipativa, aveva iniziato a considerare la politica (con la sola eccezione di alcune forme di autoritarismo o sciovinismo etnico) una faccenda sporca, immorale e male informata. Viceversa, per molte comunità numericamente consistenti e tradizionalmente subalterne, la politica è diventata il principale veicolo di ascesa nella gerarchia sociale. La politica indiana non è ancora riuscita a conciliare questa asimmetria: da ciò scaturisce in primo luogo la necessità di dissimulare in termini convenzionalmente ideologici le ambizioni di rinnovamento dei rapporti gerarchici e di innalzamento sociale che animano la politica competitiva. I leader di casta vengono talvolta trattati da reazionari, talaltra da ideologi, benché sia chiaro a tutti che essi sono l'uno e l'altro. D'altro canto, la crescente autostima delle caste in ascesa e il loro stile vernacolare, così diverso da quello dell'élite brahminica, trovano un proprio spazio nella nuova cultura politica in veste di ideologie «pratiche» e «con i piedi per terra».

²⁰ Si veda ad esempio Dutta, «Political, Legal and Economic Thought» cit., pp. 571-73.

²¹ Sulla segmentazione si veda Morris-Jones, «Behaviour and Idea» cit., pp. 82-83. Per un'analisi della segmentazione come elemento che rafforza la distinzione funzionale tra autorità politiche e religiose e consolida il secolarismo, si veda Smith, *India as a Secular State* cit.,

Inoltre, avendo acquisito una propria funzionalità all'interno dell'attuale contesto sociale, i detentori di alcune competenze tradizionalmente riservate alle caste inferiori esercitano oggi una maggiore influenza politica e hanno consolidato la loro nuova posizione mediante una seconda reinterpretazione dei testi sacri, del passato e dei *purana* di casta. Tale fenomeno è controbilanciato dall'obsolescenza o dalla perdita di funzionalità di competenze tradizionalmente detenute da altre caste, che nel mondo moderno sono diventate secondarie, o addirittura si sono estinte. In sostanza, se da un lato i cambiamenti politici convalidano le identità di casta, amplificano la base dei legami tra i membri delle caste e politicizzano le associazioni di casta, dall'altro essi mutano la natura delle caste e ne mettono in discussione molti presupposti normativi²². Oggi le caste competono, cooperano o si disgregano secondo modalità che invalidano esplicitamente i vecchi schemi gerarchici²³. Una quota consistente della nuova borghesia indiana, ad esempio, proviene da quelle che un tempo erano le caste servili degli *shudra*²⁴.

Di tutte le categorie ipoteticamente «immutabili» della scena politica indiana, l'idea di gerarchia racchiusa nel principio del *dharma* ha dato prova della massima resistenza: così vorrebbe, almeno, la prima leggenda. Persino la tanto celebrata tolleranza indiana ha una dimensione gerarchica; anche le dottrine eterodosse sono state invariabilmente ricondotte entro i confini dell'ordine gerarchico, e dunque neutralizzate²⁵. In India, il potere sarà forse stato aperto alle forze che si ponevano in concorrenza con esso, al punto da rischiare talvolta lo spodestamento; ciò nonostante, esso ha sempre avuto le proprie «sedi naturali, sostanzialmente ereditarie», né potrà mai essere sovvertito senza modificare l'intera struttura entro cui opera²⁶. È indubbio che i nuovi sbocchi occupazionali e le nuove relazioni di lavoro abbiano creato forti contrasti tra gerarchie tradizionali, emergenti e funzionali: ciò, tuttavia, non ha mai indebolito il principio gerarchico. Persino l'istruzione di tipo occidentale (che per sua stessa natura tende a favorire la mobilità individuale e a creare

pp. 153-246.

²² Si veda Srinivas, *Caste in Modern India* cit., soprattutto il capitolo I; si veda anche Lloyd e Susanne Rudolph, *The Modernity of Tradition: Political Development in India*, Chicago, University of Chicago, 1967, parte I.

²³ Il lettore noterà che il legame tra *dharma* e *ahimsa* (non violenza), assai stretto nella cultura epica dell'India e soprattutto nel Mahabharata, non ha particolare risalto in questa leggenda. Gandhi è universalmente rispettato e venerato, ma spesso la sua figura viene accantonata come simbolo di ineguagliabile moralità e integrità politica.

²⁴ Sheth, *Caste e classi in India* cit.

²⁵ *Ibid.*, in particolare pp. 87-97 e 112-19.

nuove relazioni sociali) è diventata pesantemente gerarchica, al punto da innalzare chi la possiede ai gradini più alti della gerarchia di casta.

Ciò nondimeno, l'eredità di una lunga tradizione nel campo dell'eterodossia fornisce alla democrazia indiana una base culturale ideale. Ne sono prova l'eccessiva importanza attribuita ai leader dell'opposizione fino al 1967 (fino a quando cioè i responsi delle urne hanno fornito loro una seppur minima base elettorale), la capacità di realizzare ampi compromessi politici (dote che conferisce ai leader politici indiani una reputazione di bigotti non del tutto insensibili alle lusinghe), e infine il sostanziale cattolicesimo dell'ideologia propugnata sia da quello che è stato per molti anni il partito del consenso, ovvero l'Indian National Congress, sia dai partiti nazionali che oggi paiono più avvantaggiati nella corsa al potere.

3. I valori politici

I due esempi che abbiamo citato dimostrano come molti elementi della cultura politica indiana, pur avendo antecedenti classici e non canonici, abbiano sviluppato nuovi referenti. I valori politici si basano oggi su continuità di tipo simbolico, piuttosto che psicologico o sociale. Tuttavia, le quattro leggende non possono modificarsi all'infinito: le varianti hanno un limite.

È evidente, inoltre, che le regole apparentemente canoniche della casta brahminica (pure o diluite che siano), pur occupando tuttora una posizione di spicco nella cultura politica indiana, vanno assumendo un ruolo più modesto, e caratterizzato da una certa dose di ambivalenza. In passato, la cultura e l'identità sanscrite approvavano incondizionatamente tutto ciò che avesse a che fare con la modernità, compresa la democrazia liberale. Oggi invece, di fronte all'ampliamento del significato culturale della democrazia, l'atteggiamento della componente sanscrite appare invece dominato da un certo scetticismo nei confronti del processo democratico e di coloro che lo guidano. (E ciò nonostante il fatto che ultimamente la politica indiana sia stata a tal punto condizionata dalle scadenze elettorali da trasformare i partiti in vere e proprie macchine elettorali. Questi sviluppi hanno consentito alla borghesia panindiana e ai moderni mass media di riaffacciarsi sulla scena politica, riportando in auge l'eredità brahminica e rinsaldandone i legami con la modernità²⁷). Nel complesso, tuttavia, ci sembra lecito affermare che

²⁶ W.H. Morris-Jones, *Parliament in India*, London, Longman, 1957.

²⁷ Il fenomeno si inserisce in una più vasta sindrome che comprende anche la riscoperta

negli ultimi tempi i valori democratici abbiano iniziato a trarre forza dalle culture pragmatiche e non canoniche, dalla vita quotidiana dei comuni cittadini.

Da questo punto di vista, l'assenza di un accordo perfetto tra norme culturali, individualità e processo politico ha generato una sorta di tensione creativa, conferendo al tradizionale pluralismo della società indiana una diversa base psicologica, e ritrasformando la cultura in una realtà politica. Lungi dall'essere di intralcio, la cultura è oggi diventata uno strumento di monitoraggio della politica.

Queste quattro leggende incentrate sul rapporto tra politica e cultura sono presenze significative nell'India contemporanea. Gli indiani, e soprattutto i modernisti più inveterati, le raccontano in modo sicuramente diverso, privilegiandone una sola: ai loro occhi, le altre leggende non sono che forme di falsa coscienza, distorsioni o deliberate falsificazioni delle vicende storiche, aberrazioni da interpretare secondo categorie prese a prestito dalle teorie politiche o psichiatriche del momento. Per ciò che mi riguarda, concluderò la mia narrazione soffermandomi a considerare come essa, raccontando contemporaneamente tutte e quattro le leggende, possa aiutarci a meglio comprendere la politica indiana. Per fare ciò, accennerò brevemente e in forma molto generica alle tre principali conseguenze connesse al duplice ruolo della modernità nella politica indiana. In fin dei conti, le prime due leggende narrano della modernizzazione dell'India (benché la seconda metta in risalto soprattutto il processo di formazione dell'identità nazionale e del nazionalismo). Di fronte allo scontro di due culture complesse, la modernità indiana ha non soltanto identificato gli elementi esogeni che potevano essere integrati nel proprio contesto culturale, ma ha compiuto un'opera di selezione, ridefinizione ed eliminazione delle tradizioni che le ha consentito di inserire un moderno stato nazionale all'interno di una società antica²⁸.

Durante tutto il XIX secolo, la modernità ha propagandato una visione dell'autorità politica come elemento stabilizzante da utilizzare, se necessario, per l'attuazione delle riforme sociali. Benché vi siano leggende che affermano il contrario, i sentimenti filobritannici che animavano l'élite indiana non erano frutto della gratitudine per le poche bri-

della cultura come merce vendibile sui mercati globali. Si vedano ad esempio i saggi racchiusi in Carol A. Breckenridge (a cura di), *Consuming Modernity: Public Culture in a South Asian World*, Minneapolis, University of Minnesota, 1995.

²⁸ Si veda Ashis Nandy, Shikha Trivedi, Achyut Yagnik e Shail Mayaram, *Creating a Nationality: The Ramjanmabhumi Movement and Fear of the Self*, New Delhi, Oxford Univer-

ciole raccolte dalla tavola dello sfruttamento coloniale, bensì scaturivano dalla sovrapposizione o dal legame instauratosi tra lo spirito missionario di matrice utilitaristica dei colonizzatori britannici e lo spirito missionario di matrice brahminica che alberga nella psiche di molti indiani. È vero che questo senso di dedizione a una «causa» è stato gradatamente distrutto dalla sprezzante arroganza degli inglesi (alimentata dai rapidi progressi scientifici e industriali dell'Occidente), dalla graduale inclusione della borghesia britannica (che, assumendo su di sé il «fardello dell'uomo bianco», sperava di ricavarne quell'autostima che le veniva negata da una società in fase di rapida industrializzazione) nelle strutture di potere e dal conseguente sviluppo di un complesso di inferiorità da parte degli indiani. Ciò nonostante molti sono tuttora convinti che lo stato debba essere il principale agente del mutamento sociale. In buona parte del radicalismo indiano scaturito dalle menti degli ideologi occidentalizzati di estrazione sociale medio-alta si può vedere un sottoprodotto di quella visione dello stato coloniale come istituzione con la quale (e attraverso la quale) era possibile operare per la creazione di una società più umana. Quel radicalismo si fa dunque interprete delle speranze dei riformatori liberali del diciannovesimo secolo, il cui sostegno nei confronti dello stato era spesso (al pari delle loro aspettative) totale.

D'altro canto, in forza dei ripetuti amoreggiamenti con il socialismo, dell'adozione di modelli centralizzati di ingegneria sociale e dell'inclusione negli organici governativi di personaggi carismatici del calibro di Jawaharlal Nehru e Vallabbhai Patel, la politica indiana è riuscita a neutralizzare almeno in parte lo slancio gandhiano verso una politica riformista di tipo volontaristico, estranea agli ambiti di governo. La crisi del volontarismo è stata accelerata dall'adozione di un modello pfeocratico di partecipazione democratica in cui il potere viene delegato ai «re eletti», e dalla graduale affermazione di una classe di politici professionisti dominata da gruppi sociali un tempo marginalizzati. (In anni recenti, peraltro, il volontarismo gandhiano ha ritrovato l'antico vigore in ambienti lontani dalla politica di partito).

L'intero progetto finalizzato alla costruzione di un'autorità politica centrale in India può dirsi collegato a questi quattro filoni della cultura politica (cioè alle quattro leggende della politica culturale), a loro volta radicati in quattro diversi strati della personalità indiana.

La prima leggenda si richiama a un periodo contraddistinto dalla scoperta dello stato nazionale indiano come riserva di opportunità economiche e occupazionali per le élite tradizionali. I concetti di autorità, gerarchia e potere sopravvivevano nel profondo della psiche indiana,

ma si mescolavano a un nuovo entusiasmo nei confronti dei poteri magici e dei totem dell'uomo bianco (lo stato nazionale, la tecnologia moderna, una cultura nazionale omogenea, il sapere scientifico).

La seconda leggenda fa da collante ai complessi di inferiorità personale o collettiva, proiettando all'esterno il sé inaccettabile (le minoranze culturali e religiose, ma soprattutto i comuni mortali «indegni» della grande civiltà di cui sono eredi). Prendendo a prestito il linguaggio degli psicoanalisti, potremmo dire che un elemento centrale di questa leggenda è rappresentato dall'identificazione con la potenza e la grandezza di una madrepatria che consente di rivivere il senso di onnipotenza tipico dell'infanzia. Traendo forza da alcuni miti culturali imperniati sulla madre, sulle divinità madri e sul principio femminile nel cosmo, questa leggenda costituisce una sorta di difesa contro i sentimenti ambivalenti che ogni indiano prova nei confronti dell'unica, profonda e potente autorità femminile con la quale viene a contatto nel tradizionale contesto familiare. Ogni volta che l'Io individuale va in crisi, questa leggenda sembra dunque inevitabilmente destinata ad acquisire un sapore di sciovinismo millenarista.

La terza leggenda è profondamente gandhiana, benché la sua migliore trasposizione nella realtà non provenga da Gandhi ma da due gruppi di suoi seguaci. L'uno tende ad affrontare i problemi politici da un punto di vista morale, dando prova a volte di una conformità pedissequa e acritica alla dottrina del pacifismo, a volte di una brama di potere politico che fa della rinuncia un'arma di conquista. Quanto più profonda è la vergogna per lo «scatenarsi degli impulsi» operato dalla modernità, tanto più si tende a definire l'attività politica come perseguimento di scopi morali. Lo stile di coloro che si identificano in questa leggenda è caratterizzato da un incessante richiamo alla mobilitazione: esso pone l'accento sulla conquista di sé, sull'autorealizzazione e, in ultima analisi, sulla mobilitazione del proprio Io ideale. Al giorno d'oggi, tra parentesi, anche i vari movimenti del nazionalismo etnico stanno invano cercando di impossessarsi di questa leggenda: lo scarso successo dei loro tentativi si deve forse alla sua spiccata connotazione androgina. Il secondo gruppo di seguaci fa affidamento sull'eredità di Gandhi, ma non si lascia condizionare più del necessario dalla sua presenza storica. Esso ha un'impostazione genericamente gandhiana, ma le caratteristiche specifiche della sua ideologia e le sue strategie di intervento sono squisitamente contemporanee²⁹.

sity Press, 1995.

²⁹ Ashis Nandy, «Gandhi after Gandhi» cit.

La quarta leggenda è strettamente legata alle capacità di tipo organizzativo, alla politica in quanto professione e alla politica competitiva di massa. Essa richiede un certo grado di competenza interpersonale e fa appello alla volontà di riuscire, allo spirito competitivo e alla brama di potere di ciascun individuo. Respingendo tanto il purismo ideologico quanto il rigore sociale, e rifiutandosi di fare della politica una questione esclusivamente morale, essa si rivolge dunque a un aspetto della personalità indiana che non è stato ancora pienamente accettato né dall'élite tradizionale, né da quella moderna. Sembra a volte che questa leggenda voglia cancellare se stessa e le altre tre controleggende, per alleggerire la coscienza degli indiani del peso dei ricordi. In questa tradizione, infatti, i ricordi del passato sono utili soltanto nella misura in cui contribuiscono alla pragmatica della vita contemporanea. Spesso, tuttavia, quella che sembra di volta in volta colta amoralità o «astuzia contadinesca» non è altro che un disperato tentativo di conquistare e conservare il potere politico, visto come unica possibilità di miglioramento o mantenimento di uno status sociale medio-alto.

Come dicevamo all'inizio, nessuna leggenda indiana ha un finale definito, neppure questa. Molti vorrebbero interpretare la cultura politica dell'India come un trionfo della modernizzazione e del progresso, come un processo di consolidamento dei processi costituzionali e dell'identità nazionale. Con la mia leggenda, credo di aver dimostrato con sufficiente chiarezza che quella stessa cultura politica può essere interpretata diversamente, vale a dire come un processo di costante aggiornamento delle tradizioni che culmina nella loro ricomparsa al centro della scena politica in veste di simboli dei diritti politici di una maggioranza dimenticata. Tale interpretazione si basa sulla consapevolezza che vi sia in questa parte del mondo un rapporto difficile, se non addirittura una relazione inversa, tra democrazia e modernizzazione. Ciò si deve al fatto che nell'Asia meridionale la modernità ha fatto il suo ingresso a rimorchio di una società coloniale oppressiva, ed è stata utilizzata come pretesto per la creazione di vincoli duraturi con le strararchie più tradizionali. Per questa stessa ragione, tuttavia, la democrazia ha spezzato le catene che la legavano alla modernità di stampo europeo, al capitalismo e addirittura all'Illuminismo, trasformandosi nella più alta corte di appello contro le ingiustizie che i nostri tempi cercano di farci accettare, camuffandole da valori culturali vecchi di secoli o da nuove teorie secolari dell'emancipazione.

Caste e classi in India: realtà sociale e rappresentazioni politiche*

Dhirubhai L. Sheth

Introduzione

Questo saggio si propone di analizzare la *natura* dei mutamenti che, in epoca moderna, hanno interessato il sistema indiano delle caste, ponendo le premesse per l'affermazione di un nuovo sistema di stratificazione sociale. A tale scopo, prenderemo in considerazione alcune ipotesi e teorie di natura sociologica. Per lungo tempo le analisi sociologiche del sistema delle caste hanno privilegiato la prospettiva della continuità culturale e strutturale, in base alla quale le trasformazioni interne al sistema possono essere provocate da elementi di natura endogena, oppure da elementi esogeni che il sistema incorpora selettivamente e rielabora a sua immagine e somiglianza, al fine di garantire la sua stessa sopravvivenza e conservazione. La prima sezione di questo saggio sarà dedicata a un esame critico di questa prospettiva, nell'intento di dimostrare come la sua lunga supremazia in ambito sociologico abbia impedito di cogliere non soltanto certi aspetti del sistema tradizionale, ma soprattutto alcuni cambiamenti qualitativamente diversi da quelli verificatisi in epoche premoderne, i quali hanno seriamente minato le basi del principio di gerarchia rituale che regola l'intero sistema delle caste. Nella seconda parte del saggio analizzeremo invece i mutamenti che hanno interessato il sistema in epoche moderne provocandone, a mio parere, la trasformazione ideologica e strutturale. Nella terza sezione vedremo come le istituzioni della politica competitiva e rappresentativa si siano appropriate di quei cambiamenti, dando vita a nuove identità sociopolitiche. Nella quarta e ultima sezione cercheremo infine di dimostrare empiricamente come i mutamenti nella struttura e nell'ideologia delle caste abbiano aperto nuovi spazi nel macrosistema della strati-

* Nella stesura di questa relazione ho tratto enorme giovamento dalle discussioni con il mio collega Giri Deshingkar. Gli sono grato inoltre per la sua collaborazione in fase di revisione.

ficazione sociale, estendendo orizzontalmente l'ordine gerarchico fino a far confluire in una nuova categoria stratificatoria chiamata «classe media» alcune caste che nell'antica gerarchia rituale occupavano i livelli superiori o inferiori della piramide sociale.

1. *Prospettive*

A dispetto dei molti e fondamentali mutamenti subiti nel corso della storia, il sistema indiano delle caste (o, più precisamente, il sistema dei *varna* e degli *jati*) viene tuttora considerato un sistema gerarchico chiuso ed estremamente rigido. Questa prospettiva riaffiora incessantemente nell'ambito della sociologia comparativa (da Dumont a Milner) ed è più volte emersa anche in questi ultimi cinquant'anni¹. Secondo questa interpretazione, le caste si costituiscono come una gerarchia autonoma di stati rituali ereditari cui si associano determinate attività, in corrispondenza con la presunta purezza o impurità di ciascuna categoria sociale. In sostanza, la gerarchia delle caste sarebbe organizzata principalmente secondo il criterio della purezza o dell'impurità intrinseche ai vari gradi sociali e alle occupazioni che li contraddistinguono². Gli elementi del potere intellettuale, politico ed economico vengono dunque conglobati nella gerarchia rituale, che dispensa a ogni status sociale una certa dose di potere sotto forma di *risorse* specifiche, ma inalienabili e *inespandibili*. Tali risorse dovrebbero regolare i rapporti tra i vari gruppi socioritualii (ossia tra le caste), entro i limiti posti dal sistema stesso. Poiché la condizione sociale, o meglio la sua purezza rituale, è fonte e legittimazione del potere, essa viene definita non in termini di rapporti

¹ Si vedano Louis Dumont, *Homo Hierarchicus: The Caste System and Its Implications*, Chicago, Chicago University Press, 1970; Murray Milner Jr., *Status and Sacredness: A General Theory of Status Relations and an Analysis of Indian Culture*, New York, Oxford University Press, 1994. Si veda inoltre F.G. Bailey, «Closed Social Stratification in India» in *European Journal of Sociology*, vol. IV, n. 1, 1963, pp. 107-12.

² Secondo questa visione delle caste, la condizione sociale è una nozione di derivazione ideologica, in quanto procede dal principio ideologico generale della purezza e dell'impurità. Le sue manifestazioni concrete possono variare nel tempo e nello spazio, ma la legittimazione di una determinata condizione sociale risiede in quel principio ideologico, inteso come ideale immutabile che pervade l'intera società indiana. Di conseguenza, questa ipotesi traccia una distinzione in termini assoluti tra condizione sociale e potere, e interpreta la condizione sociale come una collocazione lungo la scala della purezza/impurità, collocazione che il mutamento degli equilibri di potere all'interno della società non è in grado di modificare. Il sistema delle caste rimane dunque, per definizione, chiuso e immutabile. Si veda Dumont, *Homo Hierarchicus* cit., pp. 65-91.

di potere tra i gruppi, bensì come una *risorsa di status sociale*, ovvero come insieme di diritti, privilegi e obblighi conferiti a ciascuno dei gruppi che formano la gerarchia³. Qualsiasi forma di potere che non sia conglobata e legittimata dalla gerarchia degli ordini rituali è considerata estranea al sistema. In sostanza, il sistema di stratificazione sociale fondato sui *varna* e sugli *jati* viene inteso come una gerarchia rituale ordinata in base al criterio della purezza o impurità, un sistema scaturito dalla singolare mentalità dell'*homo hierarchicus* indiano, contrapposto all'*homo equalis* delle culture occidentali⁴.

Questa ideale gerarchia di caste intese come gruppi socioritualità è stata spesso utilizzata dagli studiosi occidentali dell'India come una pietra di paragone mediante la quale contrapporre, spesso con intenti autocelebrativi, il principio «progressista» dell'*uguaglianza* al principio statico e tradizionale della *gerarchia* acquisita per nascita.

Prezioso elaborato della cultura orientalista, la gerarchia delle caste si fonda quasi esclusivamente su una categoria ben precisa di testi brahminici, i *dharmasastra*⁵. In quei testi il principio della gerarchia sociorituale veniva presentato nel contesto ideologico dei quattro *varna*, organizzati secondo una gerarchia di funzioni e poteri attribuiti in base al criterio della purezza o impurità. Nelle loro teorizzazioni sul sistema di casta, i sociologi comparativi si basavano dunque sulla letteratura e sulle pratiche dei brahmini, ossia di coloro che avevano creato il sistema e

³ Per il concetto di «risorsa di status sociale» si veda Milner, *Status and Sacredness* cit., pp. 18-28. Secondo Milner, la condizione sociale va intesa come forma particolare di potere. Diversamente da Dumont, egli non fa alcuna distinzione in termini assoluti tra stato sociale e potere, ma sostiene che la condizione sociale incorpori una forma specifica di potere. Sia Milner che Dumont vedono tuttavia nel sistema delle caste un modello ideale e perfetto di sistema sociale chiuso in cui il potere è codificato e organizzato in base al principio della gerarchia rituale e rappresenta una semplice *risorsa* dello status sociale, tale da non influenzare in maniera significativa i rapporti tra condizioni sociali consacrati dalla gerarchia.

⁴ L'idea dumontiana di un'opposizione totale tra il sistema indiano delle caste e il sistema di stratificazione in classi delle società occidentali non è condivisa da alcuni sociologi comparativisti, che vedono tra i due sistemi una differenza in termini relativi, ma non assoluti. Milner, ad esempio, rintraccia le origini dell'insularità del sistema rituale delle caste non nell'ideologia della purezza e dell'impurità che deriva dalla religione indù, bensì nell'intera cultura indiana che ingloba al suo interno il sistema delle caste: «Può essere utile pensare all'India come a una cultura che, *giudicando in termini relativi*, ha dato prova di grande abilità nell'isolare il potere sociale dagli effetti delle altre forme di potere [...] e dà vita a una società in cui la condizione sociale non basata su altre forme di potere (non religioso) ha un'importanza straordinaria; essa rappresenta dunque il banco di prova ideale per le teorie relative ai gruppi sociali e ai rapporti tra categorie sociali» (Milner, *Status and Sacredness* cit., pp. 53-54).

⁵ Per un esame dettagliato dell'approccio orientalista al problema delle caste, si veda Amar Farooqui, «Some Comments on Louis Dumont and the Orientalist Understanding of Caste» in *Trends in Social Science Research*, vol. III, n. 3, dicembre 1996, pp. 50-62.

ne avevano fissato le norme. Di conseguenza essi ignoravano le letterature e i movimenti antigerarchici scaturiti sia dalle tradizioni *shramaniche* dei buddhisti e dei giaina, sia dalle numerose sette *tantriche* e *bhakti*: quelle letterature e quei movimenti davano un'immagine ben diversa del sistema delle caste e avevano contribuito ad apportarvi alcune modifiche tutt'altro che marginali. Vero è che i sociologi comparativisti prendevano in considerazione (né avrebbero potuto fare diversamente) un vasto apparato di dati etnografici, facendone un uso alquanto proficuo nella misura in cui erano funzionali alla loro prospettiva teorica. Ma laddove i risultati degli studi etnografici non rientravano nell'impianto teorico, i sociologi comparativisti si affrettavano a liquidarli come «anomalie», «eccezioni» che, in ultima analisi, confermavano la regola generale della gerarchia sociorituale. La loro predisposizione a identificare le tendenze *dominanti* del sistema sociale li portava dunque a privilegiare le categorie di pensiero e di prassi della casta brahminica senza tenere nella giusta considerazione quelle degli strati inferiori, anche se queste ultime apparivano talora più stabilmente e diffusamente radicate nella realtà concreta.

Inoltre, l'eccessiva preoccupazione per gli aspetti gerarchici della società induceva i sociologi comparativisti a vedere nelle caste soltanto un insieme di *livelli* di una gerarchia, e nella coscienza di casta soltanto un senso di appartenenza a «strati sociali superiori o inferiori». Il fatto che le caste non fossero semplici livelli di un sistema bensì, a tutti gli effetti, delle comunità con mitologie proprie, una propria identità e spesso un proprio apparato di regole interne, e che ogni casta avesse proprie modalità di relazione con le altre caste talvolta in contraddizione con le regole dell'ordine gerarchico, non era per loro di alcun interesse⁶. Nel complesso, la loro attenzione andava agli aspetti strutturali (e non culturali) del sistema: poco importava, dunque, che le caste interagissero l'una con l'altra in senso orizzontale. Ciò spiega perché i socio-

⁶ G.S. Ghurye, capostipite della sociologia indiana, è stato il primo ad attirare l'attenzione sugli aspetti comunitari delle caste. In essi, tuttavia, egli non vedeva un principio in contraddizione con l'ordinamento gerarchico. La sua anima di nazionalista lo spingeva a condannare il «patriottismo di casta» che minacciava il processo di integrazione nazionale. Si veda G.S. Ghurye, *Caste and Race in India*, Bombay, Popular Prakashan, 1969, p. 300. Diversamente da molti suoi successori, tuttavia, Ghurye non chiuse gli occhi di fronte ai mutamenti istituzionali provocati dalle caste – soprattutto da quelle di rango inferiore – che organizzandosi in associazioni trasversali andavano alla ricerca di un innalzamento sociale ed economico che la gerarchia rituale dei villaggi di certo non incoraggiava. Con una certa nostalgia, Ghurye osserva che «[...] i conflitti tra le istanze e le forze che vi si oppongono si sono sostituiti all'antica armonia di richieste e consensi» (p. 301).

logi comparativisti abbiano sostanzialmente ignorato l'esistenza dei raggruppamenti di casta composti da più gruppi che in teoria avrebbero dovuto essere ordinati secondo una scala gerarchica. La memoria storica di quelle comunità, il loro orgoglio e i pregiudizi che per secoli avevano alimentato un profondo rancore sociale e una brama di potere politico ed economico grazie ai quali alcuni dei loro membri erano riusciti a salire qualche gradino della scala sociale o ad acquisire qualche forma di autonomia dalla gerarchia rituale brahminica, tutto ciò lasciava sostanzialmente indifferenti i teorici della sociologia comparativa. In definitiva, ciò che questi ultimi ci hanno lasciato non è che una teoria riduzionista del sistema delle caste, in cui ogni aspetto delle relazioni tra i soggetti che agiscono all'interno del sistema è visto e spiegato in funzione della gerarchia rituale dei raggruppamenti sociali ereditari. Gli elementi non spiegabili in questi termini venivano liquidati come non significativi. D'altra parte, non erano soltanto le teorie sul sistema delle caste a essere influenzate dalla visione brahminica: quest'ultima costituiva infatti una sorta di griglia di riferimento di cui i sociologi comparativisti si servivano per interpretare l'intera società indiana.

Sorprendentemente, anche alcuni sociologi indiani (benché caparbiamente legati a un ideale di empirismo antropologico) hanno fatto ricorso alla teoria sociologica comparativa di stampo strutturalista per ordinare e interpretare i materiali tratti dalle loro ricerche sul campo⁷. Pur osservando e registrando scrupolosamente i mutamenti che interessavano il sistema delle caste, costoro non hanno mai pensato di attribuire a quei fenomeni una valenza strutturale o sistemica, limitandosi a interpretarli come esempi della flessibilità e della capacità di adeguamento del sistema⁸. In realtà, l'assimilazione di quei fenomeni aveva non soltanto indebolito il principio gerarchico, ma in alcuni casi lo aveva addirittura reso inoperante. Al pari degli studi sociologici compara-

⁷ Per una trattazione più approfondita di questo aspetto si veda D.L. Sheth, «Future of Caste in India: A Dialogue» in *Contributions to Indian Sociology*, vol. XXV, n. 2, 1991, pp. 331-41.

⁸ Questa visione delle caste ha subito mutamenti assai significativi negli ultimi anni. In uno dei suoi ultimi scritti, M.N. Srinivas attribuisce ai cambiamenti che hanno interessato il sistema delle caste una natura sistemica: «Finché i modi di produzione all'interno dei villaggi si fondavano sulla gerarchia delle caste, ogni tentativo di condanna delle ineguaglianze (da parte di santi, riformatori o seguaci di altre fedi) risultava inefficace. Soltanto gli attacchi ideologici al sistema, il diffondersi dell'istruzione e dell'occupazione, l'urbanizzazione e l'industrializzazione hanno apportato cambiamenti di natura sistemica alla gerarchia delle caste». Si veda l'introduzione al volume M.N. Srinivas (a cura di), *Caste: Its Twentieth Century Avatar*, New Delhi, Viking, Penguin India, 1996, p. XIV.

tivi, anche queste indagini si sono dunque focalizzate in gran parte sul funzionamento della gerarchia rituale nel contesto locale dei villaggi, senza considerare le caste come comunità perfettamente in grado di interagire in spazi sociali di tipo *orizzontale*⁹. Ciò, inoltre, ha impedito a quegli studiosi di cogliere il senso delle trasformazioni che stavano interessando il sistema delle caste nelle aree urbane. Se le caste fossero state studiate anche nel contesto degli ambienti urbani, sarebbe forse stato possibile ricavare alcune «ipotesi di lavoro» da utilizzare nell'analisi delle trasformazioni che interessavano le aree rurali¹⁰. Anche oggi, in definitiva, gran parte delle teorie sul sistema indiano delle caste elaborate dalla sociologia comparativa e da alcuni studiosi indiani hanno le loro radici teoriche nell'orientalismo occidentale e si basano su dati empirici ricavati dall'analisi della società rurale¹¹. Questo ci ha impedito non soltanto di comprendere adeguatamente il sistema tradizionale delle caste, ma soprattutto di osservare e interpretare alcuni importanti fenomeni di rinnovamento che lo hanno interessato a partire dall'epoca coloniale. Essendo a mio parere qualitativamente diversi da quelli verificatisi nel passato precoloniale, tali fenomeni hanno prodotto una serie di brusche discontinuità strutturali nel sistema delle caste. Dalla decolonizzazione fino ai giorni nostri, le forze del cambiamento si sono profondamente radicate nel sistema tradizionale al punto che quest'ultimo, ormai quasi incapace di contrastarle persino nel contesto dell'India rurale, non sembra più in grado di difendere il primato della gerarchia rituale.

⁹ Per una dimostrazione empirica del progressivo allontanamento delle caste dal sistema gerarchico rituale e del loro crescente interagire in spazi sociali di tipo orizzontale, si veda I.P. Desai, «A Critique of Division and Hierarchy» in A.M. Shah e I.P. Desai, *Division and Hierarchy: An Overview of Caste in Gujarat*, Delhi, Hindustan Publishing Corporation, 1988, pp. 40-91.

¹⁰ Questo argomento è esposto in maniera assai efficace da I.P. Desai. A suo parere, il fatto di non aver studiato il sistema delle caste nel contesto delle aree urbane avrebbe impedito ai sociologi indiani di mettere a punto il «nuovo apparato concettuale e analitico» necessario per comprendere la natura e il significato dei mutamenti che l'industrializzazione e l'urbanizzazione stavano provocando nell'intero sistema. Si veda Desai, «A Critique of Division» cit., pp. 47-48.

¹¹ Paradossalmente, questa zoppicante teoria ha suscitato maggiori consensi tra gli anni cinquanta e sessanta (ovvero immediatamente dopo la decolonizzazione) che non durante il periodo coloniale. A tale proposito, I.P. Desai osserva che: «A mio parere, l'aspetto comunitario delle caste non è stato messo adeguatamente in risalto non soltanto perché le nostre analisi si basavano sulla gerarchia delle caste dell'India rurale, ma anche perché erano influenzate dagli sviluppi del pensiero sociologico in India. Dal 1951 in avanti l'influsso del pensiero euroamericano è stato più diretto e preponderante» (I.P. Desai, «A Critique of Division» cit., pp. 45-46).

2. *Mutamenti*

Durante il periodo coloniale, l'effetto simultaneo delle forze che avevano innescato i processi di modernizzazione, secolarizzazione e urbanizzazione della società indiana, ha prodotto alcuni mutamenti di grande entità nel sistema delle caste. A rendere ancor più significativi quei cambiamenti ha contribuito anche la politica dei dominatori coloniali, che miravano principalmente a delegittimare il potere dell'élite sociale e a guadagnarsi il favore dell'opinione pubblica¹².

Il più significativo di questi mutamenti è, a mio parere, la formazione di una nuova identità tra le caste di livello inferiore: trascendendo il senso di appartenenza alle rispettive comunità locali, i membri di quelle caste acquisirono, proprio durante la dominazione coloniale, un'identità collettiva in quanto *popolo* oppresso dal tradizionale sistema gerarchico. La questione dei diritti civili, fino ad allora quasi del tutto estranea all'universo concettuale che governava la gerarchia rituale, fece la sua prima apparizione nel contesto del sistema delle caste. In nome della «giustizia sociale» e di altre categorie ideologiche altrettanto nuove alla società indiana si cominciò a mettere in discussione l'idea di purezza o impurezza rituale di cui il sistema tradizionale si serviva per distribuire privilegi e privazioni alle varie classi sociali. Le antiche categorie della gerarchia ereditaria furono messe a confronto con nuovi concetti, in base ai quali si pervenne all'identificazione di caste «deprese» e «opresse»¹³.

Un secondo mutamento di notevole rilevanza fu provocato direttamente dallo stato coloniale, che, servendosi delle tradizionali categorie di stato sociale per censire la popolazione, acquisì una funzione di arbi-

¹² Per un'analisi dettagliata dell'evoluzione del sistema delle caste durante la dominazione inglese e degli effetti della politica coloniale sul sistema delle caste, si veda G.S. Ghurye, «Caste During the British Rule» in *Caste and Race* cit., pp. 270-305. Si veda anche Marc Galanter, «Reform, Mobility and Politics Under British Rule» in *Competing Equalities: Law and Backward Classes in India*, Delhi, Oxford University Press, 1984, pp. 18-40.

¹³ Tra le basse caste, la coscienza collettiva di *popolo* socialmente ed economicamente oppresso dai ranghi superiori della gerarchia rituale si è sviluppata e ha trovato sbocco nella partecipazione ai movimenti non brahminici nati nei primi anni di questo secolo. Nel corso del tempo quella coscienza collettiva si è trasformata in un'identità sociopolitica di tipo etnico, che ingloba al suo interno le caste in una determinata regione che occupano i gradini inferiori delle gerarchie locali. Per il ruolo dei movimenti non brahminici, si veda Gail Omvedt, *Cultural Revolt in a Colonial Society: The Non-Brahman Movements in Western India, 1873 to 1930*, Bombay, Scientific Socialist Education Trust, 1976; si veda anche Eugene F. Irshick, *Politics and Social Conflict in South India: The Non-Brahman Movements and Tamil Separatism 1916-1929*, Berkeley, University of California Press, 1969.

tro, se non addirittura di autorità legittima, nelle controversie relative alla collocazione di questa o quella casta nella tradizionale gerarchia rituale. Al tempo stesso, inventariando e descrivendo le varie caste secondo criteri di tipo etnografico, lo stato coloniale mise in evidenza le disuguaglianze nella distribuzione dei vantaggi economici e sociali. Ciò persuase i membri di alcune caste a richiedere uno speciale *riconoscimento* dallo stato, sotto forma di trattamenti di favore sul piano dell'istruzione, dell'occupazione e dei diritti di rappresentanza politica. Lo stato coloniale fu ben disposto ad accogliere quelle «rivendicazioni», che esso stesso aveva contribuito a sostenere.

Assumendo il duplice ruolo del «superbrahmino» in grado di attribuire alle caste la giusta collocazione nella gerarchia tradizionale e del dominatore imparziale e moderno, desideroso di «riconoscere» diritti e aspirazioni dei suoi sudditi più deboli (intesi come collettività sociali), lo stato britannico mirava a proteggere l'economia politica dell'India coloniale dalle incursioni delle emergenti forze nazionaliste. Esso, pertanto, incoraggiò la popolazione a organizzare e rappresentare i propri interessi politici in termini di identità di casta, e a operare in ambito economico secondo le modalità e attraverso i meccanismi disposti dal regime coloniale. Facendo il loro ingresso nell'arena politica, le caste dovevano necessariamente svincolarsi dalla posizione che gli competeva nella gerarchia rituale: di conseguenza, l'ordine gerarchico venne esposto alle rivalità politiche e alle crescenti conflittualità tra caste. Ciò ebbe l'effetto di trasformare le caste *in quanto tali* in categorie politiche riconosciute e pienamente legittime ai fini della rappresentanza negli organi di governo e della politica sociale, sottraendo al principio della gerarchia rituale la sua legittimità ideologica¹⁴.

Inoltre, diverse caste che occupavano posizioni pressoché corrispondenti nelle varie gerarchie locali iniziarono a organizzarsi orizzontalmente in associazioni e federazioni a livello regionale e nazionale, cercando di assumere una posizione più definita nelle trattative con lo stato e di sfruttare più adeguatamente il peso della loro identità sociale e la notevole forza numerica¹⁵.

¹⁴ Per un approfondimento di questo aspetto, si veda D.L. Sheth, «Politics of Recognition and Representation» in *Book Review*, vol. XIX, n. 11, pp. 34-35.

¹⁵ Secondo Galanter, ciò avrebbe apportato notevoli cambiamenti al sistema delle caste: «I movimenti di organizzazione delle caste operarono due importanti trasformazioni, legate l'una all'altra. I gruppi più importanti accrebbero le loro dimensioni, trasformandosi da *jati* endogami in alleanze su scala regionale. Nel contempo i tradizionali modelli di organizzazione e di leadership all'interno dei villaggi cedettero il passo alle associazioni spontanee in cui

La mobilità sociale dal basso verso l'alto non era un fenomeno nuovo nella storia del sistema delle caste: in quel periodo, tuttavia, essa assunse una dimensione qualitativamente nuova, dal momento che i membri delle caste inferiori si lanciarono all'attacco delle fondamenta ideologiche della gerarchia rituale non dall'interno del sistema, come avevano fatto i movimenti buddhisti e *bhakti*, bensì con le moderne armi ideologiche della giustizia e dell'uguaglianza.

Nei cinquant'anni successivi alla decolonizzazione il rafforzamento della democrazia liberale e delle istituzioni della democrazia rappresentativa e competitiva hanno attribuito nuove dimensioni e nuova forza ai fenomeni che abbiamo sin qui descritto, producendo nel tradizionale sistema di stratificazione sociale alcuni importanti cambiamenti di natura strutturale e sistemica¹⁶. Gli strati un tempo gerarchicamente ordinati tendono oggi a funzionare come raggruppamenti orizzontali, che lottano e stringono alleanze gli uni con gli altri allo scopo di assicurarsi il possesso dei nuovi poteri economici e politici liberati nella società dal processo di modernizzazione economica e democratizzazione politica.

A fianco di questa «orizzontalizzazione» della struttura organizzativa del sistema tradizionale vi è anche un profondo cambiamento della coscienza individuale. A livello soggettivo, la coscienza dei membri di una determinata casta tende sempre più a identificarsi con la coscienza comunitaria, esprimendosi spesso attraverso le forme dello sciovinismo di casta. Il senso di appartenenza a un grado «alto» o «basso» della gerarchia rituale va gradatamente scomparendo, ed è sempre più spesso giudicato insufficiente a giustificare le pretese di natura sociale.

l'autorità dei funzionari derivava da meccanismi di tipo elettorale» (Marc Galanter, «Reform, Mobility and Politics» cit., p. 23).

¹⁶ A.M. Shah confuta questa tesi in termini assai rigorosi: a suo parere, il *primato* del principio gerarchico all'interno del sistema delle caste sopravvive a dispetto delle trasformazioni che interessano la più ampia sfera sociale. Si veda A.M. Shah, «A Response to the Critique on Division and Hierarchy» in A.M. Shah e I.P. Desai, *Division and Hierarchy* cit., pp. 92-133. Secondo Shah le divisioni orizzontali sarebbero intrinseche allo stesso sistema delle caste e rappresenterebbero un altro principio organizzatore che avrebbe sempre operato a fianco dell'ordinamento «gerarchico». A suo parere le divisioni orizzontali all'interno delle caste verrebbero prodotte e riprodotte come parti di un processo costante che si svolge *all'interno* del sistema, sarebbero cioè una forma di adattamento che il sistema mette in atto per garantire la sua stessa sopravvivenza e conservazione. I.P. Desai sostiene invece che le divisioni orizzontali, preesistenti al *sistema* delle caste ma integrate in esso mediante il principio della gerarchia rituale, siano sul punto di separarsi da quest'ultima per interagire orizzontalmente negli spazi sociali e politici. In questo senso, per Desai, le divisioni orizzontali rappresentano un nuovo principio introdotto nel sistema delle caste in epoca moderna, per effetto dei cambiamenti che hanno investito l'intero contesto sociale.

All'antico sistema gerarchico si è ormai sovrapposto un nuovo sistema di potere creato dalle elezioni, dai partiti politici e soprattutto dalle politiche sociali di azione positiva mirate alla protezione delle categorie svantaggiate. A tutto ciò si aggiungono inoltre le profonde trasformazioni che hanno investito la struttura occupazionale della società, creando un gran numero di attività lavorative non tradizionali e non legate a una precisa identità di casta, e definendo nuove relazioni sociali anche tra i gruppi ancora legati alle attività tradizionali.

Il legame tra stato rituale ereditario e attività di lavoro che costituiva uno dei tratti distintivi del sistema delle caste si va progressivamente sciogliendo. Diventa sempre meno necessario giustificare la propria attività lavorativa in base alla sua rispondenza ai criteri di purezza o impurità rituale del proprio status ereditario. Il tradizionale concetto ritualistico di maggiore o minore purezza di un'attività lavorativa è diventato irrilevante, nella misura in cui quell'attività fornisce all'individuo un reddito soddisfacente. Un brahmino può lavorare il cuoio, o un ex intoccabile commerciare in diamanti senza che ciò venga considerato un comportamento deviante; il fatto che il primo caso sia più frequente del secondo dipende unicamente dalle risorse a disposizione di ogni individuo e non dall'osservanza dei divieti rituali connessi alla condizione sociale. In ogni caso, la maggiore o minore purezza di un'attività lavorativa viene sempre più spesso definita in termini fisici e biologici piuttosto che morali o rituali¹⁷.

All'interno di ogni casta vi sono oggi significative differenziazioni. Nell'India tradizionale ogni singola casta, indipendentemente dal suo livello nella gerarchia rituale, funzionava al proprio interno come una comunità autenticamente egualitaria, sia sul piano dei diritti e degli obblighi reciproci dei suoi membri, sia per ciò che riguardava lo stile di vita: abitudini alimentari, caratteristiche dell'abbigliamento, tipo di abitazioni, e così via. Assai raramente accadeva che le eventuali differenze di condizione economica e stato sociale tra famiglie appartenenti a una stessa casta si traducevano in termini di potere. Al giorno d'oggi, le caste si vanno trasformando in raggruppamenti di individui sempre più dissimili tra loro in termini di attività lavorativa, livello di istruzione, reddito e stile di vita. Ciò nonostante, è raro che questa diversità influisca sulla spartizione del potere all'interno della stessa casta.

¹⁷ Per un'illuminante analisi delle relazioni tra stato rituale e attività lavorativa e le sue conseguenze ai fini dell'instaurazione di un sistema stratificatorio di nuovo tipo, si veda I.P. Desai, «Should "Caste" Be the Basis for Recognizing Backwardness?» in *Economic and Political Weekly*, vol. XIX, n. 28, luglio 1984, pp. 1106-16.

Le caste che un tempo, pur avendo la stessa posizione nella gerarchia rituale, erano divise in sottocaste e sotto-sottocaste per effetto delle regole di endogamia, stanno gradatamente estendendo i confini dei propri circoli endogami fino a raggiungere in alcuni casi i confini dei rispettivi *varna* delle regioni di appartenenza. I legami matrimoniali tra strati diversi delle «caste superiori», che talora possono addirittura varcare i confini dei *varna*, non costituiscono più casi eccezionali: i genitori, quando non sono loro stessi a combinare quelle unioni, le benedicono con il loro consenso. In diverse regioni dell'India, la categoria delle «caste superiori» comprende anche le caste (oggi dominanti e socialmente in ascesa) degli *shudra*. In luogo dello stato rituale gli elementi determinanti nella conclusione di un accordo di matrimonio sono il livello di istruzione, la condizione economica, la professione e il potere sociale degli sposi e/o delle rispettive famiglie. Quelle unioni potrebbero essere più precisamente definite matrimoni intercastali all'interno di un gruppo di caste o di una classe. L'unica discriminazione di tipo «tradizionale» che ancora riveste un qualche peso è quella (anch'essa, peraltro, sempre più incerta) tra vegetariani e non vegetariani. Benché dal punto di vista statistico l'incidenza dei matrimoni intercastali non sia ancora significativa, la tendenza che essi rappresentano lo è. Assai importante è anche il fatto che quelle unioni suscitino ormai poco più di un garbato stupore: in molte caste, infatti, i meccanismi tradizionalmente utilizzati per stigmatizzare il comportamento dei membri sono inesistenti o caduti in disuso.

Le regole del commensalismo sono in gran parte inoperanti al di fuori degli ambiti familiari, e anche tra le mura domestiche vengono seguite in modo assai meno rigido. Alle «cene di casta» partecipano anche amici e conoscenti di altre caste, i quali siedono alla stessa tavola del padrone di casa e vengono serviti insieme ai membri della sua casta. I *panchayat* di casta, laddove esistono, non sembrano particolarmente interessati a invocare sanzioni.

In sostanza, possiamo affermare che al giorno d'oggi l'ideologia e l'organizzazione del sistema tradizionale delle caste si siano in gran parte disgregate. Come era da prevedersi, tale disgregazione è assai più vasta e profonda nelle aree urbane e al livello macrosistemico della stratificazione sociale. Anche nelle zone rurali, tuttavia, le gerarchie delle caste sono sempre più esposte a un analogo processo di decadimento¹⁸: le re-

¹⁸ Per una panoramica dei mutamenti sistemici che hanno interessato le gerarchie di casta all'interno delle aree rurali si veda G.K. Karanth, «Caste in Contemporary Rural India» in M.M. Srinivas (a cura di), *Caste: Its Twentieth Century Avatar* cit., pp. 87-109. Nelle pagine

lazioni sociali all'interno dei villaggi vengono gradatamente ridefinite in termini economici. All'origine di tale metamorfosi vi sono le sostanziali trasformazioni sociali provocate negli ultimi trent'anni (soprattutto dopo la «Rivoluzione verde») dal crescente intervento dello stato e di altri organismi esterni nei sistemi di produzione alimentare dei villaggi stessi. Da sistema sociale fondato sulla gerarchia rituale, il villaggio indiano va progressivamente trasformandosi in organizzazione economica. Le caste sacerdotali, commerciali e di servizio (ovvero i gruppi sociali non *direttamente* coinvolti nel lavoro agricolo) si trasferiscono nelle città abbandonando i villaggi, ove ritornano soltanto saltuariamente qualora i loro servizi siano ancora richiesti. Il contenuto socioreligioso delle relazioni economiche va progressivamente riducendosi, lasciando spazio a rapporti di tipo contrattuale quasi interamente monetizzati. In luogo delle tradizionali pratiche *jajmani*, che davano alle transazioni economiche una dimensione sociale, predominano oggi le relazioni tra datori di lavoro e dipendenti, tra capitale e lavoro salariato. Laddove i membri di qualche casta pretendano il rispetto delle componenti religiose e sociali delle relazioni economiche, ovvero degli obblighi tradizionali di un certo gruppo nei confronti di un altro, le tensioni sfociano spesso in violenti conflitti. Ci sembra dunque lecito affermare che lo schema delle relazioni sociali di villaggio, un tempo sostenuto dai sistemi interni di produzione alimentare e dalla conformità dei vari gruppi al ruolo assegnatogli, vada progressivamente disintegrando. Il sistema stratificatorio oggi esistente in India non può dunque essere definito come una gerarchia di stati rituali. Per dirla in termini più netti, il sistema indiano delle caste, per lungo tempo concepito come sistema sociorituale, si è ormai disintegrato, *benché le caste continuino a sopravvivere sotto forma di comunità autocoscienti di individui*. Organizzandosi in senso orizzontale, quelle caste stanno tuttavia creando conglomerazioni e coalizioni più vaste, che danno vita a nuove formazioni sociali di tipo etnico.

3. *La rappresentanza politica*

Per i primi due decenni successivi all'indipendenza, il dibattito politico sul sistema delle caste era stato dominato dai partiti della sinistra

conclusive del suo saggio, Karanth afferma: «[...] potrebbe non essere più appropriato parlare delle caste dell'India rurale come di un "sistema". Le caste esistono come gruppi individuali, ma non più integrati in un sistema in virtù di una concordanza di interessi» (p. 106).

radicale e dagli intellettuali liberali e modernisti che, con una buona dose di ingenuità, vedevano in quella fase storica le premesse per una trasformazione della tradizionale gerarchia sociorituale in un sistema polarizzato di classi economiche. Di conseguenza, la dicotomia tra politica di casta e politica di classe dominò per lungo tempo la scena politica indiana. La «politica di classe», ovvero la strategia che mirava a mobilitare il sostegno popolare secondo un ordinamento di classe, era considerata l'unico metodo razionale e scientifico per dare voce alle forze del cambiamento sociale e della modernizzazione. La «politica di casta», per contro, era vista come un'incarnazione della «vetusta» ideologia del sistema delle caste, che – almeno così si pensava – stava rapidamente perdendo contatto con la struttura degli interessi materiali della società, e sopravviveva ormai soltanto nella sfera delle abitudini e dei sentimenti. In realtà, tanto i partiti di sinistra quanto i modernisti non tenevano in adeguata considerazione le identità comunitarie e le risorse di status sociale delle diverse caste che, a loro parere, formavano una stessa «classe». Di conseguenza, comunisti e socialisti si sforzavano di articolare i temi politici e mettere a punto le strategie di mobilitazione basandosi su quello che a loro giudizio era il comune interesse economico dei gruppi sociali che formavano una determinata «classe»¹⁹. Pur rappresentando in maniera credibile i ceti più poveri della società indiana e sottraendo al Partito del Congresso, nei primi anni dell'indipendenza, spazi politici piuttosto significativi, quei partiti non furono mai in grado di assicurarsi un seguito elettorale di una qualche rilevanza. L'opposizione binaria tra caste e classi ha continuato a rafforzarsi nei dibattiti ideologici, ma la politica concreta delle elezioni e delle alleanze ha sempre rispecchiato la realtà sociale delle caste.

Per lungo tempo i protagonisti della politica indiana (di destra o di sinistra che fossero) non hanno potuto permettersi una visione puramente ideologica della questione. Sebbene gli ideologi della sinistra continuassero a sostenere che le caste alte e quelle basse fossero divise

¹⁹ Gli scritti e il pensiero di Ram Manohar Lohia, esponente di spicco del socialismo indiano, costituiscono un'importante eccezione a questa regola. Lohia sostiene infatti che la mobilitazione orizzontale delle basse caste in merito ai temi della giustizia sociale e della discriminazione rituale abbia avuto un potenziale politico ben maggiore rispetto all'ideologia della polarizzazione di classe, priva a suo dire di una base empirica e sociale sufficientemente ampia. Si veda Ram Manohar Lohia, *The Caste System*, Hyderabad, Ram Manohar Lohia Vidyalaya Nyas, 1964. Si vedano inoltre D.L. Sheth, «Ram Manohar Lohia on Caste in Indian Politics» in *Lokayan Bulletin*, vol. XII, n. 4, gennaio-febbraio 1996, pp. 31-40; D.L. Sheth, «Ram Manohar Lohia on Caste, Class and Gender in Indian Politics» in *Lokayan Bulletin*, vol. XIII, n. 2, settembre-ottobre 1996, pp. 1-15.

da interessi di natura economica e potessero quindi accettare di prendere posizione in un dibattito fondato sulla polarizzazione di classe, i responsabili delle strategie elettorali e i semplici membri di quei partiti si rendevano perfettamente conto dell'esistenza di una «zona grigia» tra i due estremi, e definivano la linea dei partiti tenendo in considerazione quello che veniva denominato «fattore casta». Quanto ai partiti di destra come lo Swatantra e il Jana Sangh, benché la loro ideologia non fosse apertamente favorevole al mantenimento della gerarchia rituale, essi tentarono comunque di allargare la propria base elettorale facendo leva sui legami verticali tra le caste, ad esempio tra proprietari terrieri e caste di servizio²⁰. Quei legami, tuttavia, non erano sufficientemente saldi da resistere all'impatto con la politica competitiva: i partiti di destra non riuscirono mai a conservare la propria base elettorale da una consultazione all'altra.

Il processo di politicizzazione delle caste ha raggiunto vertici di particolare raffinatezza nella politica del Partito del Congresso, che evitò sempre scrupolosamente di assumere una posizione teorico-ideologica in merito alla dicotomia tra caste e classi. Le caste erano considerate alla stregua di entità socioeconomiche che mettevano in relazione interessi diversi estendendo la propria identità alla sfera politica per conseguire un vantaggio in termini di potere. Il Partito del Congresso era cosciente delle trasformazioni che stavano investendo le aree rurali, ove le caste sembravano voler trovare una nuova identità nell'azione politica. Facendo leva sulle aspirazioni di casta per raccogliere consensi elettorali e al tempo stesso articolando le proprie tematiche politiche in termini di sviluppo economico nazionale e di integrazione, l'INC riuscì a valicare i confini delle caste creandosi una solida base elettorale quasi perfettamente proporzionata all'incidenza relativa delle varie caste, e nel contempo a salvaguardare la propria immagine di unico e solo partito autenticamente nazionale. Questa combinazione vincente tra politica di casta e ideologia nazionalista assicurò al Partito del Congresso una posizione dominante sulla scena politica indiana per quasi mezzo secolo²¹. Nei discorsi degli esponenti del partito si ricorreva assai rara-

²⁰ D.L. Sheth, «Social Bases of Party Support» in D.L. Sheth (a cura di), *Citizens and Parties: Aspects of Competitive Politics in India*, New Delhi, Allied Publishers, 1975, pp. 135-64.

²¹ Nella sua innovativa analisi sul Partito del Congresso, Rajni Kothari ha attribuito a questo aspetto della politica dell'INC (ovvero la sua capacità di espandere la propria base sociale attraverso il controllo delle formazioni politiche di casta che operavano su base regionale e al tempo stesso di catalizzare il consenso sulle tematiche dello sviluppo e della modernizzazione

mente alle dicotomie tra classi alte e basse, oppure tra capitalisti e classe lavoratrice. Anche i concetti di ricchezza e povertà non alludevano a classi diverse, ma semplicemente a diverse condizioni di vita. Le principali categorie operative del Partito del Congresso erano quelle di «*classe media*» e di *caste* inferiori. Lo scopo principale della sua politica consisteva nello stabilire un legame verticale tra la «classe media» al potere e le caste inferiori. Per legittimare questo sodalizio sociale, il partito non si serviva né dell'ideologia di classe, né di quella di casta: il suo motto era «costruire la nazione».

Sebbene fossero espressione della classe media, ovvero della nuova élite che aveva svolto il ruolo di guida nella lotta per l'indipendenza, la politica e i programmi nazionali del Partito del Congresso venivano dunque presentati come sintesi delle «aspirazioni nazionali» del popolo indiano. L'omogeneità di quella classe media si doveva al suo essere costituita quasi interamente da membri delle caste superiori. A livello regionale, tuttavia, l'INC era riuscito a consolidare la propria base sociale alleandosi alle caste intermedie (numericamente assai forti e tradizionalmente dominanti) dei piccoli proprietari terrieri: i Marathas del Maharashtra, i Reddys dell'Andhra Pradesh, i Patidar del Gujarat, gli Jat dell'Uttar Pradesh, e così via. In questo modo il Partito del Congresso piegò la politica elettorale a un rapporto di scambio di tipo clientelare, assai stabile a dispetto della sua asimmetria, tra protettori politici (ovvero i membri delle caste superiori e intermedie) e le numerose comunità di elettori di bassa casta, che per tradizione fungevano da serbatoi di voti. Nei primi due decenni dopo la conquista dell'indipendenza, i rapporti di potere esistenti all'interno della società vennero dunque elaborati politicamente tramite il processo elettorale. Ciò garantì al Partito del Congresso un ampio consenso sociale che valicava i confini delle caste, benché l'egemonia politica fosse saldamente in mano a una ristretta cerchia formata da membri delle caste superiori educati alla cultura inglese e dalle élite regionali dei contadini proprietari terrieri. Laddove i primi raffiguravano se stessi come una sorta di «élite nazionale» modernista, i piccoli proprietari terrieri erano considerati espressione delle forze più provinciali e tradizionaliste all'interno della società.

nazionali) un ruolo determinante ai fini della lunga supremazia politica ed elettorale del partito. Si veda Rajni Kothari, «The "Congress System" in India» in *Asian Survey*, vol. IV, n. 12, dicembre 1964, pp. 1161-73; «The Congress System Revisited» in *Politics and People: In Search of Humane India*, New Delhi, Ajanta Publishers, 1989, vol. I, pp. 36-58.

Questa cooperazione tra élite, benché fondata sull'asimmetricità del rapporto protettore/cliente, ebbe il duplice effetto di unire le caste in un'alleanza verticale con gli organi del governo nazionale o centrale, ponendo la società rurale-agricola sullo stesso piano della società urbano-industriale. Grazie alle complicazioni del sistema democratico e alle trasformazioni che già avevano interessato la struttura occupazionale della società indiana, l'egemonia di questa élite nazionale non si trasformò mai in dominio esclusivo delle *caste superiori*. Pur provenendo dai gradini più alti della gerarchia delle caste, le élite nazionali al potere avevano preso le distanze dalle antiche funzioni rituali: il diffondersi dell'istruzione, la scelta di attività lavorative non tradizionali e la crescente occidentalizzazione dei costumi e della mentalità li avevano convinti a coltivare nuovi interessi e a modificare il proprio stile di vita. Trasformatesi in classe media, le caste superiori non assolvevano più alle funzioni che gli competevano all'interno della gerarchia rituale: le identità sociali associate alle tradizionali funzioni di casta avevano già iniziato a disgregarsi nella nuova struttura occupazionale della società indiana. Le identità di casta in quanto tali erano tutt'altro che disgregate, ma poiché le due categorie erano all'epoca perfettamente sovrapposte, gli esponenti di quella élite riuscivano a identificarsi con pari disinvoltura tanto nelle *caste superiori* quanto nelle *classi medie*. Inoltre, pur avendo in buona parte cessato di svolgere le funzioni associate al loro stato rituale, i membri dell'élite continuavano a beneficiare delle enormi risorse che la loro condizione sociale gli riservava, seguitando nel contempo a operare nell'ambito del moderno sistema di potere. I membri dell'élite politica erano stati i primi a trarre vantaggio dal nuovo sistema di potere: la loro posizione all'interno della gerarchia tradizionale gli aveva infatti consentito di avvantaggiarsi pienamente dei moderni sistemi di istruzione e dei nuovi sbocchi professionali, sfruttando ove necessario la loro ricchezza ereditaria per conquistare posizioni di vertice nella struttura del potere. Nel processo che aveva portato alla creazione e all'insediamento di quella che si può genericamente definire nuova élite o classe media, le identità di casta si erano effettivamente fuse con le identità di classe, e le categorie sociali si erano trasformate in categorie del potere politico. Ma poiché tale processo interessava unicamente le caste superiori, queste ultime cercarono di sfruttare il potere politico per affermare, proprio come una casta, la loro egemonia sul resto della società. La componente urbana e modernizzata delle caste superiori si comportava effettivamente come un gruppo di potere elitario. È stato proprio il legame tra condizione sociale tradizionale e nuovo potere politico a li-

mitare il potenziale innovativo dei processi di modernizzazione e democratizzazione.

L'emergere di questa relazione tra sistema sociale tradizionale e nuovo sistema di potere ha avuto conseguenze ben diverse per le numerose caste non-dvija che occupavano i gradini inferiori della gerarchia. Contrariamente a quanto accadeva per i membri delle caste superiori, la condizione rituale rappresentava per questi individui un ostacolo nella scalata al nuovo sistema di potere. Nella moderna struttura occupazionale, le funzioni tradizionalmente associate alla loro condizione erano ormai quasi del tutto prive di valore. Inoltre, poiché le regole della gerarchia tradizionale non avevano consentito loro di acquisire un'istruzione formale, essi incontravano serie difficoltà nell'accedere ai moderni sistemi di istruzione. Infine, dal momento che la loro posizione nella gerarchia sociale non gli riservava che scarsi mezzi di sostentamento, i membri delle caste inferiori non potevano certo fare affidamento su un lauto patrimonio familiare.

Ai fini dell'accesso ai settori più moderni della realtà nazionale, il fatto di occupare i gradini più bassi della gerarchia tradizionale rappresentava dunque uno svantaggio per le caste degli agricoltori e degli artigiani, per gli ex-intoccabili e per le numerose comunità tribali. Il processo di modernizzazione aveva spazzato via gli elementi che nel sistema tradizionale avevano garantito loro una certa sicurezza sociale ed economica: nulla li metteva più al sicuro dall'esercizio arbitrario del potere gerarchico da parte delle caste superiori. Inoltre, la mancanza di mezzi o risorse precludeva a quei ceti sociali ogni via di accesso ai settori più moderni dell'economia, ad eccezione di quelle che li costringevano nel ruolo di classe subalterna. Di conseguenza, essi rimasero confinati al livello più basso di entrambe le gerarchie: quella sacra delle caste e quella secolare delle classi.

Sul piano della politica, ciò produsse in effetti una sorta di dicotomia tra élite e massa, dalla quale tuttavia non venne mai elaborata un'immagine cosciente della polarizzazione delle classi economiche all'interno della società. In ogni caso, quella dicotomia non aprì mai la strada a una politica di tipo classista. Benché i partiti della sinistra insistessero nel cercare di mobilitare le basse caste in quanto proletariato o «*classe lavoratrice*», i loro sforzi non produssero mai risultati significativi né sul piano elettorale, né su quello della politica rivoluzionaria. Neppure la loro politica, imperniata com'era sull'ideologia di classe, riuscì mai a sottrarre al Partito del Congresso la posizione dominante: d'altro canto, l'egemonia della classe media formata dai membri delle alte caste si fondava anche sul consenso elettorale delle caste di livello

inferiore. I due concetti di casta e di classe convivevano sulla scena politica indiana in una combinazione assai peculiare: mentre l'operato politico delle caste superiori si basava sul riconoscimento di un'identità di *classe* (egemone o media che fosse), gli strati inferiori della gerarchia tradizionale avevano una chiara consapevolezza delle rispettive e separate identità di *casta*. Invece di interagire gli uni con gli altri in senso orizzontale, le basse caste erano legate alle caste superiori in un sistema verticale di scambi politici mediati dal Partito del Congresso.

Trent'anni sono trascorsi prima che le caste degli agricoltori e degli artigiani, gli ex-intoccabili e le tribù riuscissero a esprimere in termini politici la loro avversione per il rapporto clientelare che li aveva tenuti legati al Partito del Congresso. Finalmente consapevoli che la loro grande forza numerica poteva aiutarli a ottenere ciò che spettava loro in termini di potere politico, alcuni esponenti di quei ceti svantaggiati sono riusciti a trasformare quell'avversione in azione politica. A dire il vero, l'impiego della politica come strumento per la mobilità sociale e per la conquista di un'equa porzione di potere politico era già noto a quelle collettività sociali sin dai tempi della lotta per l'indipendenza; tuttavia nei primi trent'anni successivi alla decolonizzazione il loro potenziale politico era stato contenuto, se non soffocato, dall'influenza del nazionalismo di casta del Partito del Congresso. Anche le politiche di «azione positiva» messe in atto già in epoca coloniale a vantaggio di svariate tribù e caste inferiori avevano iniziato a mostrare i loro effetti a lungo termine nei primi anni dopo la conquista dell'indipendenza. A dispetto dei ritardi nell'attuazione delle varie iniziative, verso la fine degli anni sessanta le politiche di azione positiva avevano creato all'interno di ciascun raggruppamento di bassa casta un piccolo ma importante nucleo di cittadini in possesso di un'istruzione di tipo occidentale, i quali avevano trovato uno sbocco lavorativo nella burocrazia o in altre attività non tradizionali. Da quei nuclei si sarebbe in seguito sviluppata la leadership dei nuovi movimenti politici delle genti di bassa casta.

Verso la metà degli anni settanta tutti questi fenomeni avevano radicalmente trasformato le basi sociali della politica indiana. L'egemonia del Partito del Congresso, fondata sul consenso sociale alla supremazia di un'élite di alta casta educata all'occidentale, era ormai giunta al termine. L'organizzazione del partito non era più in grado di far funzionare il sistema che le aveva consentito di gestire verticalmente le controverse regionali e di casta. L'élite al potere non riusciva più a soddisfare le sempre più pressanti richieste degli strati inferiori della piramide sociale, decisi a reclamare la parte di potere che spettava loro. Dalla metà

degli anni settanta fino al decennio successivo, ampi settori dei raggruppamenti sociali di livello inferiore si distaccarono dal Partito del Congresso, dando vita a una serie di alleanze piuttosto fluide tra partiti politici indipendenti. L'organizzazione verticale che aveva consentito all'INC di arginare i conflitti regionali e di casta non esisteva più. Non soltanto il Partito del Congresso, ma tutti gli altri schieramenti politici erano ormai costretti a guadagnarsi l'appoggio politico delle basse caste, intavolando trattative con le loro collettività sociopolitiche o con i rispettivi partiti regionali.

L'identificazione politica delle nuove collettività sociali delle basse caste si richiama direttamente alle categorie amministrative ideate ai fini delle iniziative di azione positiva: OBC (Other Backward Classes, raggruppamento che comprende grossomodo le caste dei contadini e degli artigiani), SC (Scheduled Castes, ovvero le caste degli ex-intoccabili, anche detti *dalit*), e ST (Scheduled Tribes, ovvero le comunità tribali che abitano le foreste e le regioni collinose del paese). Queste tre formazioni sociali, che riuniscono circa il 65 per cento della popolazione indiana, hanno assunto nel corso degli ultimi anni una forte connotazione sociale e politica; a sua volta, tale processo ha fornito un'identità collettiva ai diversi conglomerati delle genti di bassa casta. Oggi quelle caste operano sulla scena politica in veste di gruppi di interesse: stanche di farsi rappresentare per procura dalla borghesia di alta casta, esse pretendono di esercitare il potere politico in prima persona. Per loro la politica ha assunto le caratteristiche di una gara per l'esercizio del diritto di rappresentanza: in tale contesto esse agiscono come gruppi di potere orizzontali che intavolano trattative con i partiti esistenti, o ne costituiscono di nuovi. In questo modo il poco che sopravviveva della dimensione gerarchica del tradizionale sistema stratificatorio è stato efficacemente riorganizzato in senso orizzontale²².

In sostanza, la politica competitiva ha privato le caste della loro immagine di pure categorie di «interesse» o di «identità». Il loro coinvolgimento nella politica ha intersecato quelle due dimensioni dando vita ad ampi conglomerati formati da caste diverse che condividono interessi e identità comuni. Questo processo di *politicizzazione* si è quindi ramificato nel macrosistema della stratificazione sociale, avviando un processo di riorganizzazione degli elementi della gerarchia e della separazione tra caste che ha finito per plasmare collettività sociali più am-

²² Per una dettagliata analisi empirica delle interazioni tra caste e politica, si veda Rajni Kothari (a cura di), *Caste in Indian Politics*, New Delhi, Orient Longman, 1970.

pie: i *dalit*, i gruppi tribali, le caste svantaggiate e quelle dominanti o «superiori»²³. Queste nuove collettività non rassomigliano né alle tradizionali categorie del *varna*, né a una struttura imperniata sulla polarizzazione di classe. In mancanza di termini più appropriati, questa identità allargata, condivisa ad esempio da molte caste *dalit* (categoria che comprende svariate caste di ex-intoccabili), potrebbe essere definita come un'identità di tipo etnico.

La riorganizzazione orizzontale delle caste nell'arena politica ha migliorato i rapporti con le altre comunità etnoreligiose dell'India (soprattutto musulmani e cristiani) e al tempo stesso scongiurato il pericolo di uno sbandamento degli indù di bassa casta verso le posizioni del nazionalismo o dell'*hindutva*. Il movimento *hindutva*, capeggiato dal Partito Bharatiya Janata (BJP), non avrebbe mai potuto colmare il vuoto lasciato da quella miscela di identità di casta e di classe creata dal Partito del Congresso. La strategia del BJP mirava alla mobilitazione politica di tutto il popolo indù (vale a dire le caste superiori e buona parte dei gruppi OBC, SC e ST); tuttavia, a parte un generico sostegno da parte dei membri delle caste superiori, quella strategia non diede mai risultati positivi sul piano elettorale. Nonostante i reiterati appelli all'unità della nazione indù, il Partito Bharatiya Janata non è mai riuscito a convincere (se non per brevi periodi, quando le controversie politiche acquisivano una forte carica emotiva come è avvenuto, ad esempio, per la disputa relativa al Babri Masjid) le basse caste che la sua organizzazione e più generalmente la sua linea politica non equivalessero a una riproposta della vecchia gerarchia di casta già ampiamente collaudata dal Partito del Congresso. Pertanto il BJP non ha mai avuto la possibilità di inserire una quota consistente di quei gruppi né nella propria organizzazione di partito, né tanto meno nelle strutture di supporto. Agli occhi di molti esponenti delle caste inferiori, la politica dell'*hindutva* altro non era che una tattica ideata da una minoranza di alto ceto allo scopo di conquistare la maggioranza elettorale. Negli appelli all'unità religiosa di tutti gli indù essi non trovavano nulla che rispecchiasse i loro interessi o le loro aspirazioni. Al pari di tutti gli altri partiti, il BJP è dunque costretto a trattare separatamente con le varie comunità «indù», le quali assumono pertanto le caratteristiche di gruppi di potere orizzontali.

²³ Il concetto di «politicizzazione delle caste», elaborato per la prima volta da Rajni Kothari nel 1970, è stato largamente utilizzato dagli studiosi della sociologia politica indiana per descrivere le trasformazioni sistemiche che hanno interessato il sistema delle caste a seguito del suo coinvolgimento nelle vicende della politica democratica. Si veda l'introduzione al volume di Rajni Kothari *Caste in Indian Politics* cit., pp. 3-25.

Nel panorama che sembra profilarsi all'orizzonte della politica indiana, caratterizzato da una competizione tra coalizioni di casta, la politica della polarizzazione di classe appare sempre meno ancorata alla realtà. Soltanto da poco i partiti della sinistra (grazie probabilmente alle recenti esperienze nel campo della politica di coalizione) hanno compreso il funzionamento dei legami tra identità socioculturali e interessi economici. Essi, di conseguenza, hanno abbandonato le strategie di mobilitazione elettorale e politica rivolte alle «masse» in favore di una politica volta a difendere gli interessi di alcuni gruppi all'interno della più vasta categoria degli umiliati e oppressi, rinunciando agli appelli generalizzati alla classe proletaria e rassegnandosi a identificare il proprio elettorato potenziale in termini di casta. Essi, tuttavia, non hanno ancora compreso il ruolo che la dimensione di casta può avere ai fini della creazione di una «classe» egemone. Questa nuova politica «orizzontale» fondata sulle coalizioni di casta ha, insieme alle iniziative di azione positiva, un peso determinante nel modificare la struttura delle opportunità all'interno della società indiana²⁴. La vecchia classe media i cui confini si sovrapponevano quasi interamente a quelli delle caste superiori sta cedendo il passo (benché assai lentamente) a settori sempre più vasti delle caste inferiori. Queste ultime, benché spesso alleate sul piano della politica, competono le une con le altre sul piano sociale al fine di guadagnarsi il diritto di entrare a far parte della sempre più vasta classe media. È proprio questo desiderio di ascesa sociale a impedire alle basse caste di organizzarsi politicamente come un'unica classe di proletari oppressi. Lungi dal creare una struttura polarizzata di classi economiche, il processo di politicizzazione delle caste sta dunque aprendo ad alcuni membri delle caste inferiori le porte di una classe media che, accrescendo la propria consistenza numerica, modifica il proprio carattere e la propria composizione. Per dirla in poche parole, la modernizzazione dell'economia e la democratizzazione delle istituzioni politiche indiane hanno contribuito ad allargare gli strati centrali del sistema gerarchico.

4. *Nascita di una classe media*

Nella società indiana tradizionale, priva di una struttura politica centralizzata, il macrosistema stratificatorio delle caste funzionava co-

²⁴ Si veda D.L. Sheth, «Reservation Policy Revisited» in *Economic and Political Weekly*, 14 novembre 1987, pp. 1957-87.

me una sovrastruttura ideologica fondata sulla gerarchia del *varna*, offrendo alle varie gerarchie locali di *jati* un «comune linguaggio sociale» e una serie di categorie di legittimazione del rango sociale²⁵. Dopo la trasformazione del paese in un'entità politica panindiana retta da uno stato liberaldemocratico, nuove formazioni sociali sono emerse a livello regionale e nazionale, dando al macrosistema stratificatorio una solidità strutturale mai sperimentata in precedenza. Come già abbiamo visto, ciascuna di quelle nuove formazioni comprende al suo interno più caste, e si identifica nel contesto delle sue relazioni con la politica dell'azione positiva. Le nuove entità sociali sono cinque: le «caste superiori», le «caste svantaggiate», le caste degli «ex-intoccabili», le «comunità tribali» e le «minoranze religiose». Con la sola eccezione delle «caste superiori» e degli strati sociali più elevati nella categoria delle minoranze religiose, tutti gli altri gruppi (all'incirca il 65 per cento della popolazione indiana) beneficiano delle politiche statali di azione positiva.

L'origine di queste nuove formazioni sociali va ricondotta al processo di politicizzazione delle caste, in seguito al quale le caste che occupavano posizioni più o meno simili all'interno della struttura sociale si sono organizzate a fini di azione politica. Al giorno d'oggi le nuove formazioni hanno acquisito una forte connotazione sociale e politica, la quale fornisce una sorta di autoidentificazione collettiva ai membri delle diverse caste che fanno parte di una determinata formazione. Questi conglomerati di caste sono in concorrenza l'uno con l'altro per la conquista del potere politico e il controllo delle risorse economiche e culturali.

Pur assumendo nel contesto politico le caratteristiche di collettività sociali, le nuove formazioni si comportano nella sfera sociale come entità relativamente elastiche e indefinite, differenziandosi nettamente dalla rigida gerarchia sociale delle caste. Al tempo stesso la lotta per la conquista del potere politico, economico e sociale all'interno del nuovo macrosistema stratificatorio non avviene su un terreno pari. La disponibilità delle risorse associate all'alto rango che spettava loro nella gerarchia tradizionale colloca le alte caste in una posizione di netto vantaggio rispetto ai ceti inferiori. D'altro canto, le velleità di ascesa sociale delle formazioni di bassa casta sono suffragate dagli effetti delle politiche di azione positiva e dalla notevole superiorità numerica che, in termini di politica elettorale, dà a quei gruppi una marcia in più. In so-

²⁵ Per un'illuminante analisi dei processi in seguito ai quali il *varna* ha perduto la sua valenza di principio basilare del sistema macrostratificatorio, e lo *jati* viene utilizzato per rappresentare identità collettive di tipo etnico, si veda André Betelle, «Varna and Jati» in *Sociological Bulletin*, vol. XLV, n. 1, marzo 1996, pp. 15-27.

stanza, le nuove formazioni sociali nascono da una sorta di fusione tra il vecchio sistema di gerarchia sociale e il nuovo sistema di potere: con il passare del tempo, la gerarchia rituale dei gruppi sociali chiusi si è trasformata in un ordinamento relativamente più aperto e fluido che ingloba nuovi soggetti sociali.

In ambito sociale i vantaggi politici connessi alla partecipazione a formazioni più ampie vengono sfruttati dalle singole caste che competono le une con le altre (confrontandosi anche con quelle appartenenti ad altre formazioni sociali) per guadagnarsi il diritto di accedere a una nuova e ampia categoria sociale che definirei «classe media», la quale assume oggi una collocazione di primo piano nel macrosistema stratificatorio dell'India. La politicizzazione delle caste e il loro progressivo distacco dalla gerarchia rituale hanno dato un contributo decisivo alla nascita della nuova «classe». L'appartenenza a quella categoria sociale è connessa a un determinato stile di vita (conforme ai modelli di consumo delle società moderne), alla disponibilità di risorse economiche e a un senso di appartenenza alla «classe media». I criteri di purezza o di impurità riconosciuti dalla tradizionale gerarchia sociale non sono più considerati validi ai fini dell'appartenenza o della non appartenenza alla «classe media». A quest'ultima possono infatti accedere anche i membri di altre caste, purché siano in possesso di un'istruzione moderna, svolgano attività lavorative non tradizionali e/o dispongano di un adeguato potere economico e politico. Ciò nonostante, la classe media indiana non ha particolari affinità con i corrispondenti gruppi sociali all'interno delle società europee, i quali costituiscono (almeno così si ritiene, benché non del tutto a ragione) una pura categoria di *classe*, senza alcuna connotazione di status sociale. Essa, per contro, si presenta soprattutto come categoria di stato sociale (non più definita, ovviamente, in termini rituali). La classe media indiana, cui è dato accedere in virtù delle risorse familiari associate alla gerarchia tradizionale o per merito degli strumenti di perequazione sociale (ossia delle misure di azione positiva) predisposti dallo stato moderno, ha in sé gli elementi di un sistema di gerarchia sociale che tuttavia non si sovrappone completamente alle primordiali identità (comunitarie ed etniche) di casta. Per dirla in altri termini, la «classe media» indiana non può essere descritta nei termini convenzionali di un'*analisi di classe* che si focalizza sulla collocazione degli individui *in quanto tali* senza riconoscere l'esistenza o l'importanza degli elementi legati al rango sociale o dei tradizionali raggruppamenti etnici o socioculturali. Finché vi saranno all'interno della società indiana ambizioni di mobilità sociale, e finché il loro possibile coronamento sarà definito in termini collettivi, di casta, la «classe me-

dia» indiana continuerà ad avere un'identità di casta. Va tuttavia rilevato che le spinte alla mobilità sociale nascono dal desiderio di acquisire non un superiore stato *rituale*, bensì il benessere economico, il potere politico o altri moderni strumenti di potere sociale. In questo senso possiamo affermare che oggi la «classe media» indiana non sia una semplice categoria demografica comprendente membri di caste diverse, quanto piuttosto una formazione socioculturale all'interno della quale le identità di casta sopravvivono tuttora, anche se private (grazie alla progressiva affermazione di nuovi interessi economici e nuovi stili di vita) degli aspetti più strettamente connessi alla gerarchia rituale. Di importanza cruciale in questo processo di formazione della «classe media» è il fatto che i suoi confini si allarghino a un numero sempre maggiore di elementi delle caste inferiori, peraltro perfettamente coscienti di appartenere a quella categoria sociale.

Il processo di formazione della classe media indiana è stato descritto empiricamente dalle risultanze di un sondaggio condotto su scala nazionale. L'indagine, basata su un campione di 9.457 cittadini indiani scelti a caso (ovvero con una percentuale di probabilità proporzionata alla dimensioni del campione) in tutti gli stati e i territori del paese, con la sola eccezione dello stato di Jammu e Kashmir, è stata condotta dal Centro per lo studio delle società in sviluppo di Delhi, nei mesi di giugno e luglio 1996. Al fine di identificare le collocazioni sociali corrispondenti alla «classe media» sono stati utilizzati sei diversi indicatori:

1. un livello di istruzione superiore al diploma di scuola secondaria;
2. un'attività lavorativa di tipo impiegatizio;
3. una sistemazione abitativa in edifici costruiti con calce e mattoni oppure con cemento;
4. il possesso di appezzamenti agricoli di superficie superiore ai cinque acri (circa due ettari);
5. il possesso di almeno tre dei seguenti beni: un'automobile; una motocicletta o scooter; un impianto per il pompaggio dell'acqua; un televisore;
6. un'esplícita dichiarazione di appartenenza alla «classe media».

Le categorie di casta utilizzate ai fini del sondaggio corrispondono alle cinque principali formazioni sociali, vale a dire:

1. *Caste superiori* (24,9 per cento del campione): comprende le caste che nella gerarchia del *varna* si identificavano con uno stato rituale superiore (*dvija*) e alcune caste in ascesa di ricchi agricoltori, tradizional-

mente appartenenti alle categorie socioritualali inferiori (*shudra*). Le caste comprese in questa categoria non hanno diritto alle garanzie previste dalla politica di azione positiva.

2. *Caste svantaggiate* (39,3 per cento del campione): comprende le caste indù dei piccoli agricoltori e degli artigiani, corrispondenti alle categorie ritualali degli *shudra*, e altre comunità contadine e artigiane appartenenti a gruppi religiosi «non indù». Le caste e le comunità che fanno parte di questa categoria hanno diritto alle garanzie previste dalla politica di azione positiva.

3. *Dalit* (19,7 per cento del campione): comprende le caste e le comunità degli ex-intoccabili appartenenti a gruppi religiosi diversi. Anche i membri di questo raggruppamento beneficiano dei provvedimenti di azione positiva.

4. *Comunità tribali* (9,7 per cento del campione): gruppi tribali di fede religiosa diversa, ma ammessi a beneficiare delle misure di azione positiva.

5. *Musulmani* (6,5 per cento del campione): tutte le comunità musulmane, escluse quelle considerate svantaggiate e inserite nelle categorie delle caste svantaggiate e dei *dalit*. Di questa categoria fanno parte gli strati superiori della minoranza musulmana, i quali non usufruiscono delle misure di azione positiva.

La tabella 1 mostra come ciascuna di queste formazioni di casta e di comunità sia rappresentata all'interno delle sei collocazioni che contraddistinguono la «classe media». Il sondaggio ha permesso di trarre le seguenti conclusioni:

1. Le caste superiori, che all'epoca dell'indipendenza avevano costituito la «classe media» abbandonando le tradizionali funzioni ritualali in favore di un'istruzione di tipo moderno e di occupazioni non tradizionali, stanno ora cercando di difendere la propria posizione sociale dalla concorrenza dei membri di altre caste.

2. Le caste superiori dominano tuttora (benché in maniera meno preponderante che in passato) la «classe media»: pur rappresentando non più del 25 per cento del campione di popolazione esaminato, esse occupano circa la metà delle collocazioni di classe media. In termini relativi, tuttavia, il loro peso proporzionale all'interno della classe media sembra essersi ridotto, in primo luogo perché le dimensioni della «classe media» sono enormemente cresciute negli ultimi cinquant'anni, e secondariamente perché essa ha ammesso al suo interno un certo numero di membri delle caste inferiori. Ciò nonostante i membri delle alte caste

Tabella 1. *Grado di rappresentazione delle formazioni sociali all'interno di sei collocazioni di classe media*

Formazione sociale (in % sul campione)	Istruzione oltre la scuola secondaria	Attività lavorativa di tipo impiegatizio	Abitazione in mattoni e cemento	Possesso di oltre 5 acri di terreno	Possesso di altri beni	Identifica- zione con la classe media
Caste superiori (24,8)	1.057 (44,1)	873 (53,3)	1.369 (45,2)	642 (36,8)	1.112 (49,6)	1.229 (43,8)
Caste svantaggiate (39,3)	829 (34,6)	435 (26,6)	946 (31,3)	694 (39,8)	719 (32,0)	1.001 (35,7)
Ex-intoccabili (19,7)	281 (11,7)	151 (9,2)	373 (12,3)	168 (9,6)	196 (8,7)	254 (9,0)
Comunità tribali (9,7)	95 (4,0)	56 (3,4)	158 (5,2)	160 (9,2)	91 (4,1)	146 (5,2)
Musulmani (6,5)	134 (5,6)	123 (7,5)	181 (6,0)	79 (4,5)	126 (5,6)	177 (6,3)
Totale	2.396 (100,0)	1.638 (100,0)	3.027 (100,0)	1.743 (100,0)	2.244 (100,0)	2.807 (100,0)

detengono tuttora quote superiori alla media in tutte le collocazioni di «classe media», dall'attività lavorativa al possesso di terreni agricoli.

3. Tutte le altre formazioni sociali (ex-intoccabili, comunità tribali e comunità svantaggiate di agricoltori e artigiani) sono, in misura maggiore o minore, sottorappresentate all'interno dell'attuale «classe media» in rapporto alla loro incidenza sul totale della popolazione. Complessivamente, tuttavia, le categorie formate dagli individui di bassa casta (vale a dire il 75 per cento del campione di popolazione preso in esame) occupano il 50 per cento delle posizioni di «classe media». Si tratta dunque di un progresso assai significativo rispetto alla collocazione ereditaria di questi individui nella tradizionale gerarchia rituale. Ancor più significativo è il fatto che, al momento dell'acquisizione dei moderni mezzi di mobilità sociale (istruzione, benessere economico, potere politico, e così via) da parte dei membri delle basse caste, il loro rango nella gerarchia rituale non gli impedisca di ottenere i requisiti materiali che caratterizzano la «classe media», né tanto meno di sviluppare un senso di appartenenza a quella formazione sociale.

4. Anche i *dalit*, ovvero le caste degli ex-intoccabili che nel sistema rituale rappresentavano la classe subalterna, stanno facendo il loro ingresso nella classe media. Benché l'incidenza proporzionale dei *dalit* all'in-

terno della «classe media» sia innegabilmente inferiore rispetto agli altri raggruppamenti di bassa casta, i dati dimostrano che un numero considerevole di membri di questa formazione sociale ha ormai acquisito un buon livello di istruzione, svolge un'attività lavorativa di tipo impiegatizio ed è proprietario di terreni o di altri beni materiali. A fronte di un'incidenza pari al 19,7 per cento sul campione preso in esame, i *dalit* costituiscono circa il 9 per cento della «classe media»: benché la percentuale sia nettamente inferiore rispetto al 50 per cento rilevato per i membri delle alte caste, si tratta comunque di un segnale alquanto significativo. Acquisendo una coscienza politica e dando vita a movimenti di autoaffermazione, alcune caste *dalit* hanno potuto trarre vantaggio dai meccanismi di azione positiva predisposti dal governo e quindi accedere alla «classe media»; quanto agli altri gruppi che fanno parte di questa formazione, il loro destino sembra confinarli nel ruolo di classe subalterna anche nel moderno sistema sociale. Va tuttavia rilevato che i *dalit*, benché generalmente sottorappresentati nella maggior parte degli indicatori di «classe media», detengono una quota di posti di lavoro nel settore impiegatizio più elevata rispetto alle altre caste svantaggiate del gruppo OBC, che nella gerarchia rituale avevano una posizione più elevata. Il sintomo più evidente dei cambiamenti che stanno investendo la coscienza di casta è dato dal fatto che, una volta innalzatisi al livello della «classe media», i *dalit* cessano di pensare a se stessi come dei *paria* per identificarsi coscientemente con la nuova classe sociale. I dati dimostrano che quel 9 per cento di *dalit* in possesso dei requisiti oggettivi che caratterizzano la «classe media» si identificano anche *soggettivamente* come membri di quella classe; il loro stato rituale di *paria* non gli è di alcun ostacolo in questo processo di identificazione.

5. Le «caste svantaggiate» che (pur socialmente superiori ai *dalit*) occupavano il gradino più basso dell'antica gerarchia rituale costituiscono al giorno d'oggi la formazione sociale più ampia e relativamente più eterogenea. L'incidenza di queste caste varia notevolmente a seconda delle diverse collocazioni di «classe media»: nel complesso, rispetto alla loro incidenza sul totale della popolazione, esse risultano tuttavia sottorappresentate in ogni collocazione, e soprattutto in quella che si riferisce all'attività lavorativa di tipo impiegatizio. Rispetto alle altre categorie sociali, queste caste sono relativamente più legate alle occupazioni di tipo tradizionale. In confronto ai *dalit* e alle comunità tribali i membri delle caste svantaggiate che si collocano all'interno della «classe media» sono comunque più numerosi, benché la loro incidenza proporzionale sia assai meno rilevante rispetto alle alte caste. In confronto a queste ultime i membri delle OBC risultano nettamente sottorappre-

sentati in tutte le categorie di «classe media», compreso il possesso di terreni e altri beni materiali.

6. I membri delle comunità tribali che costituivano il 9,7 per cento del campione di popolazione esaminato rappresentano il 4-5 per cento della «classe media», ma risultano ancor più sottorappresentati per ciò che riguarda le attività lavorative di tipo impiegatizio. Come nel caso delle OBC, anche per i membri delle comunità tribali l'incidenza percentuale dei proprietari terrieri è proporzionale all'incidenza sul totale della popolazione. Al pari dei *dalit* e delle caste svantaggiate, anche i membri delle comunità tribali che accedono alle collocazioni di «classe media» tendono a identificarsi soggettivamente con quello schieramento sociale.

7. Il peso dei musulmani all'interno della «classe media» corrisponde pressappoco alla loro incidenza sul totale della popolazione, che come noto è assai inferiore rispetto alle caste alte. Va tuttavia tenuto presente che la categoria dei musulmani non comprende quel 4-5 per cento di seguaci della fede islamica inclusi nelle categorie dei *dalit* e delle OBC. Se calcolata in base all'incidenza complessiva sul campione di popolazione, la presenza dei musulmani all'interno della «classe media» risulterebbe dunque ancora inferiore.

Dall'esame di questi dati emergono due tendenze fondamentali. In primo luogo, possiamo affermare che la posizione subordinata nella gerarchia rituale non ostacola in alcun modo il processo di identificazione con la «classe media». Inoltre il processo di urbanizzazione e i meccanismi di azione positiva sembrano destinati ad aprire spazi sempre più ampi di mobilità sociale per le basse caste della gerarchia tradizionale. In secondo luogo, l'entrata delle caste subalterne nella classe media non ha per il momento intaccato la supremazia delle caste superiori, cui l'alto rango nella gerarchia rituale riserva una migliore dotazione di risorse.

Il legame tra caste e condizione rituale sembra dunque prossimo a spezzarsi. Il progressivo logoramento della gerarchia tradizionale non significa tuttavia che le caste, in quanto comunità, stiano scomparendo o siano destinate a scomparire in un prossimo futuro. Esse continuano e continueranno certamente a esistere in veste di entità socioculturali che, ormai svincolate dal tradizionale ordinamento gerarchico, costituiscono gruppi sociali di tipo orizzontale e competono le une con le altre per conquistarsi un varco verso la «classe media». All'interno delle gerarchie locali tutto ciò modifica a sua volta la struttura dei tradizionali rapporti di posizione sociale, rendendo più orizzontali le relazioni tra le caste e assegnando al concetto di purezza o impurità rituale un ruolo sempre più marginale.

Religione e politica in India. Cultura politica, revivalismo, fondamentalismo e secolarismo

Triloki N. Madan

Introduzione. La cultura politica

Non è mia intenzione affrontare in questa sede l'affascinante e controverso problema di che cosa sia la cultura politica: prima di entrare nel vivo della discussione sui temi del revivalismo, del fondamentalismo e del secolarismo in India, mi limiterò semplicemente a chiarire ciò che io intendo con l'espressione "cultura politica". A mio giudizio, la politica è essenzialmente una forma di prassi, cioè un modo di agire in relazione all'uso del potere pubblico (compreso quello statale) congiunto all'ideologia e da essa legittimato. L'ideologia, a sua volta, rappresenta per me una sorta di progetto di azione volta a salvaguardare, recuperare o trasformare determinate strutture societarie (sociali, economiche o politiche). È un insieme di idee, visioni del mondo e giudizi di valore; può operare globalmente, o anche a livello inferiore. Pur non accettando la definizione marxista di ideologia come immagine capovolta della realtà sociale, non posso fare a meno di nutrire un certo scetticismo nei confronti delle istanze avanzate in nome di qualsiasi ideologia, compresi il revivalismo, il fondamentalismo e il secolarismo.

All'interno di ogni società vi sono, inevitabilmente, più ideologie. Esse, tra l'altro, danno luogo a una sorta di conflitto organizzato in relazione all'uso del potere negli spazi pubblici, ossia nelle strutture istituzionali. Le stesse ideologie si inseriscono in visioni del mondo che sono sempre, per definizione, culturali. Ma non necessariamente culturale è sinonimo di tradizionale o autoctono. Tutti ricorderanno la distinzione tracciata più di trent'anni orsono da W.H. Morris-Jones tra i due idiomi (trascendente e secolare) della politica indiana: laddove il primo deriva dalla visione contemporanea di tradizione indiana, il secondo nasce dall'incontro tra l'India e l'Occidente: tra il regno di Dio sulla terra (*Rama raj*) e la democrazia della costituzione indiana. Una cultura politica dovrebbe inoltre essere analizzata sotto il profilo delle azioni

politiche che genera nel corso del tempo. Un buon esempio in questo senso è la cosiddetta “religione civile” che, secondo alcuni sociologi americani, sarebbe il prodotto dell’esperienza comune del popolo statunitense in quanto entità politica, cioè nazione. Essa si esprimerebbe attraverso un insieme di valori (la libertà), simboli (la bandiera) e cerimonie (la festa del Ringraziamento). Questa dimensione religiosa dello stato secolare statunitense non deriva (almeno non consciamente o esplicitamente) da alcuna religione positiva come il cristianesimo o l’ebraismo, ma è una caratteristica peculiare degli Stati Uniti.

In sostanza, la cultura politica è al tempo stesso origine e risultato dell’azione politica. In entrambi i casi il suo scopo consiste nel legittimare l’azione politica.

Vi è un secondo punto che vorrei chiarire in questa breve introduzione. Facendo riferimento al contrasto tra idioma trascendente e idioma secolare nella politica indiana, non intendo affatto sostenere che le tradizioni indiane concepiscano tutti i fenomeni come religiosi e che il concetto di secolare gli risulti sconosciuto. Questa sarebbe una deplorabile distorsione della realtà. Se volessimo formulare la questione in termini più precisi, potremmo dire che nel contesto delle religioni indiche (induismo, sikhismo, giainismo e buddismo), la categoria del secolare è riconosciuta come esistente ma non è autonoma, completamente separata dal sacro come lo è ad esempio per la tradizione cristiana (e in particolare per la Chiesa cattolica romana). In India, il secolare è sempre stato considerato come un aspetto del religioso o del morale. Diversamente dalle religioni abramiche, le religioni indiche sono codici morali più che strutture rituali.

Come hanno sostenuto Ananda Coomaraswamy e altri studiosi, nella tradizione classica indù (brahminica), ad esempio, l’autorità spirituale e il potere temporale sono elementi reciprocamente vincolanti all’interno di una struttura gerarchica in cui la prima ingloba il secondo. Benché il potere temporale cerchi talvolta di porsi sullo stesso piano dell’autorità spirituale, esso è in realtà inferiore, in quanto non trova legittimazione in se stesso. Studiando la secolarizzazione del potere monarchico nell’India antica, Louis Dumont riconosce che la sfera politica ha un’autonomia soltanto relativa (a questo proposito, forse tratto in inganno dall’esempio cinese, Max Weber ha probabilmente inteso in modo erroneo la grammatica della politica indiana). L’idea – peraltro assai diffusa – che un testo classico della tradizione brahminica come l’*Arthashastra* privilegi, machiavellicamente, la dimensione politica (ovvero lo stato) rispetto a quella morale, è sostanzialmente errata. All’origine dell’equivoco vi è l’incapacità di intendere adeguatamente la scala

di valori della religione brahminica, in cui l'agire morale (*dharma*), l'impegno razionale per il raggiungimento di obiettivi economici e politici (*artha*) e la ricerca del piacere sensuale (*kama*) si collocano in un ordine gerarchico in cui il valore superiore è contraddetto da quello inferiore ma, al tempo stesso, ne fa parte. Nelle tradizioni culturali dell'India il *dharma* è onnipresente, è il valore supremo. Persino il rinunciataro che si autoesclude dall'universo morale del capofamiglia, dominato dalla grammatica del *dharma-artha-kama*, ha un suo proprio *dharma*.

A fianco dell'induismo e delle altre religioni indiche, anche l'islam costituisce un'importante tradizione religiosa, essendo giunto in India quando Maometto ancora era in vita. Oggi i suoi fedeli sono circa il 12 per cento dell'intera popolazione indiana. Anche la tradizione islamica rifiuta la nozione di politica come esclusivamente secolare. Lo stesso Profeta ha dimostrato con il suo esempio che nell'islam fede, politica e cultura costituiscono un'unità inscindibile. Muhammad Iqbal, uno dei maggiori pensatori musulmani del XX secolo, ha confutato le basi ideologiche della rivoluzione kemalista turca sottolineando come, secondo il Corano, la realtà ultima è una realtà spirituale, benché espressa attraverso il secolare. Secondo Iqbal, in sostanza, "Tutto ciò che è secolare è sacro nelle radici del suo essere" (1980, p. 155).

Mi sono soffermato a lungo su questo argomento perché l'unità gerarchica del sacro e del secolare, idea profondamente radicata nelle culture indiane, viene negata dalla moderna visione del mondo che si fonda sui valori dell'Illuminismo europeo e opera tramite i processi di razionalizzazione e secolarizzazione. Ritornerò ancora su questo tema nella sezione conclusiva del mio saggio.

1. *Revivalismo e fondamentalismo: l'esempio dell'islam*

Nella storia delle religioni il revivalismo è un tema ricorrente che si collega tanto alla fede, quanto alla pratica della religione. L'esigenza del revivalismo si fa sentire ogni volta che ci si ritiene in presenza di illecite deviazioni dall'ortodossia o dalla corretta prassi religiosa. L'interesse per tali questioni è maggiore nelle tradizioni religiose i cui valori fondamentali sono più chiaramente definiti e che reagiscono più lentamente ai cambiamenti. È questo il caso dell'islam, che, come ha affermato Ernest Gellner, è particolarmente resistente alla secolarizzazione. Nella tradizione religiosa indù, viceversa, mancano sia una figura di "fondatore", sia un testo sacro unico, sia una base comune di valori fondamentali riconosciuti da tutti i fedeli, sia un'organizzazione di tipo eccle-

siastico; di conseguenza, l'ortodossia e la prassi corretta sono più difficili da definire. Per cominciare, dunque, affronterò in questa sezione le problematiche del revivalismo e del fondamentalismo in relazione alla fede musulmana.

I primi musulmani arrivati in India, quando ancora Maometto era in vita, erano commercianti di origine araba; soltanto nei primi anni dell'VIII secolo l'islam giunse in India come forza politica. Ma per garantire la sopravvivenza dello stato musulmano costituito nel Sindh (ora territorio pakistano) nell'anno 712 fu necessario scendere a compromessi, assumendo posizioni che non rientravano nella stretta ortodossia. Gli indù, ad esempio, che avrebbero dovuto essere esclusi dall'amministrazione dello stato perché veneratori di idoli, seguaci di una "falsa" fede politeistica e priva di un testo sacro che contenesse la parola di Dio, ne furono invece messi a parte, dal momento che senza il loro sostegno sarebbe stato impossibile creare un governo. Essi furono inoltre lasciati liberi di conservare la propria fede e le proprie usanze, compresa l'idolatria e le gerarchie di casta.

Da allora, per un migliaio di anni, la lotta tra difensori dell'ortodossia (gli *ulama*, o dottori della dottrina religiosa) e sostenitori dello stato non ha conosciuto tregua. Oltre ai re musulmani, generalmente considerati tutt'altro che osservanti, era lo stesso ambiente culturale del subcontinente a essere nemico dell'islam. Il sufismo, trattato come eresia nella terra natale dell'islam, fiorì rigoglioso in India traendo alimento dalle tradizioni religiose locali. Poiché la comunità musulmana poteva espandersi soltanto grazie alle conversioni, il ritardo culturale rappresentava un'ulteriore minaccia. In tali circostanze, era inevitabile che la salvaguardia dell'ortodossia diventasse un serio problema. I compromessi e l'islamizzazione imperfetta minacciavano infatti di annacquare la purezza degli insegnamenti e della pratica religiosa. Il fatto che i monarchi musulmani regnassero in nome del califfo e che l'India fosse stata formalmente dichiarata territorio dell'islam fornivano ai difensori dell'ortodossia una giustificazione politica, ma soprattutto psicologica.

Con la progressiva espansione della potenza musulmana e la nascita dell'impero dei Moghul nel XVI secolo, divenne necessario consolidare le conquiste territoriali mediante una politica di tipo pluralista che riconoscesse i non musulmani (i quali rappresentavano ormai la maggioranza della popolazione) come ugualmente meritevoli della benevolenza e della protezione del sovrano. Il più convinto difensore del pluralismo fu l'imperatore Akbar, che regnò tra il 1556 e il 1605. Artefice del passaggio dal liberalismo al sincretismo religioso, egli proclamò una nuova fede il cui principio centrale era l'unicità del principio divino (*tauhid-i-*

ilahi). Akbar, inoltre, rivendicò per sé il ruolo di autorità suprema nelle controversie teologiche inerenti all'islam.

Tali sviluppi, come era prevedibile, furono accolti con profonda costernazione dai sostenitori dell'ortodossia. Il più autorevole tra costoro, lo sceicco Ahmed Sirhindi, si fece portavoce della protesta di quanti sentivano l'esigenza di una rinascita religiosa che ponesse rimedio alla corruzione dell'islam. La degenerata mondanità degli *ulama*, l'ignoranza dei sufisti, l'eterodossia degli Shia, la laicità dello stato erano viste come pericolose deviazioni dall'ortodossia. Era dunque necessario far rivivere l'originale purezza e lo spirito missionario dell'islam; a tale scopo, lo stato rappresentava uno strumento indispensabile alla rinascita e al rinnovamento della religione. Lo sceicco e i suoi sostenitori decisero di attendere la salita al trono del figlio di Akbar, augurandosi che questi dimostrasse maggior impegno nel seguire lo stile di vita islamico, o quanto meno nel diffonderlo tra la popolazione.

Anche dopo la morte di Akbar, tuttavia, l'impero dei Moghul rimase fedele all'impostazione di tipo pluralista ancora per un centinaio di anni. Successivamente, l'ascesa al trono di Aurangzeb, nipote di Akbar, segnò l'inizio di una fase di vigorosa rifioritura dell'islam nella sfera sociale e politica. Ma ormai era troppo tardi: Aurangzeb non riuscì a salvare né l'ortodossia islamica, né lo stato musulmano: una dozzina d'anni dopo la sua morte, avvenuta nel 1707, l'impero dei Moghul iniziò a disgregarsi.

A quel punto la possibilità di una transizione da un'egemonia musulmana a una non musulmana, ovvero di una perdita di potere politico, divenne sempre più concreta. Quelli che un tempo erano stati sostenitori dell'ortodossia, e successivamente fautori della rinascita religiosa, si trovavano improvvisamente privi del paravento rappresentato dalla potenza politica musulmana. Tale situazione richiedeva pertanto una risposta di tipo diverso: una risposta fondamentalista.

A questo punto, è necessario che io definisca e difenda il mio uso del termine "fondamentalismo". Ai giorni nostri, il termine viene impiegato per descrivere un gran numero di eventi e sviluppi sgraditi ai cosiddetti "secolaristi", ma si tratta chiaramente di un uso improprio. L'analisi comparata di alcuni movimenti generalmente etichettati come fondamentalisti ha messo in luce una serie di caratteri diacritici, vale a dire:

1. il rapporto con la tradizione: i movimenti fondamentalisti traggono alimento dalla tradizione, ma soltanto dopo che quest'ultima è stata recuperata in maniera selettiva e ridefinita alla luce della situazione

contemporanea, come essa è interpretata da coloro che compiono l'opera di ridefinizione;

2. la critica del presente: i movimenti fondamentalisti ridefiniscono il passato al fine di corroborare il loro giudizio negativo sullo stile di vita contemporaneo, invocando un ritorno ai valori fondamentali;

3. il richiamo alle sacre scritture: i movimenti fondamentalisti sostengono che la loro legittimazione discenda direttamente dai testi sacri, considerati trasparenti e infallibili;

4. il totalitarismo: i movimenti fondamentalisti hanno carattere totalitario e coercitivo, e non tollerano il dissenso;

5. il desiderio di potere: i movimenti fondamentalisti sono esplicitamente o implicitamente interessati a conquistare il potere politico (e, in alcuni casi, a impadronirsi dello stato), senza il quale sono incapaci di raggiungere i propri obiettivi.

Per i musulmani dei primi anni del XVIII secolo, tanto il ristabilimento dell'ortodossia quanto la riuscita del programma di rinnovamento dipendevano dalla riaffermazione del loro potere politico. Alla luce delle caratteristiche poc'anzi individuate, possiamo dunque dire che le ambizioni dei musulmani avessero un carattere fondamentalista. In quel nuovo contesto la figura di maggiore spicco fu quella dello Shah Wali-Ullah (1703-1762), che senza mezzi termini propose la lotta armata come mezzo per la riconquista del potere politico. I suoi ideali furono ripresi negli anni venti dell'Ottocento da Sayyid Ahmad Barelwi, che proclamò la *jihad*, o guerra religiosa, al fine di trasformare l'India in una nazione autenticamente musulmana, riportando in auge la purezza dello stile di vita islamico. I suoi nemici giurati erano gli inglesi, i sikh, e naturalmente i musulmani non ortodossi. Ma il sogno non poté mai realizzarsi: Ahmad Barelwi morì durante la lotta armata.

In seguito il fondamentalismo islamico fu soppiantato da un revivalismo introspettivo e, verso la fine del XIX secolo, dal modernismo. È interessante notare come queste scuole di pensiero si siano diffuse tramite istituzioni culturali: i revivalisti avevano la propria sede principale a Deoband, presso un seminario di tipo tradizionale, mentre i modernisti facevano capo a un college di Aligarh. Apparentemente, tanto il revivalismo quanto il modernismo sembravano aver poco a che fare con la politica, ma in realtà le cose non stavano così. Ben presto, infatti, i revivalisti si allearono con l'emergente movimento *nazionale*, prendendo atto della superiorità demografica degli indù e facendo affidamento sul carattere pluralista (cioè multireligioso) di quel movimento. Per le stesse ragioni, i modernisti decisero invece di affidarsi alla protezione degli

inglesi. Nel XX secolo, paradossalmente, furono i modernisti a farsi portavoce del separatismo musulmano e a proporre la creazione del Pakistan. Per rendere accettabile la proposta e ottenere l'appoggio degli *ulama*, i modernisti-separatisti dovettero tuttavia scendere a qualche compromesso.

Successivamente, modernisti e revivalisti furono spinti ai margini della scena politica da una terza forza: il gruppo fondamentalista Jamaat-i-Islami, fondato e guidato da Maulana Maududi. Nei due paesi a maggioranza islamica del subcontinente indiano, ovvero Bangladesh e Pakistan (ma soprattutto in quest'ultimo, il Jamaat-i-Islami ha una notevole forza politica, benché non eserciti alcun potere diretto. In Pakistan, il generale Zia-ul-Haq si è spinto addirittura al di là dei principi fondamentalisti enunciati da Maududi. Senza scendere in dettagli, mi limiterò a osservare che gli ideali proclamati da Maududi rispondono a tutte le caratteristiche basilari del fondamentalismo già enunciate.

2. *Revivalismo e fondamentalismo: il caso indù*

Poiché la tradizione religiosa indù è assai antica e complessa, tralascerò tutti gli sviluppi antecedenti ai primi anni del XIX secolo. Proprio in quell'epoca, a detta degli storici, avrebbe iniziato a farsi largo tra gli intellettuali indiani la consapevolezza del retaggio culturale dell'Occidente. Il miglior esempio delle reazioni (invero piuttosto multiformi) suscitate da quella presa di coscienza ci proviene dal movimento Brahma Samaj, costituito nel 1843 a Calcutta ed esplicitamente votato alla riforma religiosa e sociale. Il suo fondatore, Rammohun Roy, era aspramente critico nei confronti delle pratiche sociali e religiose dell'induismo, basate da un lato sulla rigida separazione dei sessi e delle caste, dall'altro sul politeismo e il ritualismo. Profondamente suggestionato dal contenuto etico del Nuovo Testamento, egli guardava a occidente in cerca di modelli religiosi e sociali. Al tempo stesso, però, Roy deplorava che "l'antica religione" degli indù "fosse stata messa da parte dalla maggioranza degli indiani moderni". I suoi interessi si concentravano sull'identificazione delle autentiche scritture sacre. Nei riguardi del potere, invece, Roy si dimostrava scarsamente interessato: egli si limitava a descrivere la dominazione britannica come un dono divino.

Mentre nel Brahma Samaj non vi è altro che una sorta di revivalismo apologetico, il movimento Arya Samaj, fondato nel 1875 a Bombay da Dayananda Sarasvati, rappresenta un passo avanti in direzione del fondamentalismo. Tuttavia, a due anni dalla sua fondazione, l'importanza

dell'Arya Samaj come movimento di riforma socioreligiosa era ancora circoscritta al Punjab, né mai avrebbe varcato quei confini.

Alle prese con la potenza militare e religiosa dei musulmani sin dal XII secolo, e quindi sottomessi agli inglesi a partire dalla metà dell'Ottocento, gli indù del Punjab erano pienamente coscienti della loro impotenza. Nella seconda metà del secolo il progressivo approfondimento della separazione tra indù e sikh aveva reso ancor più pesante la situazione. Mali estremi richiedevano rimedi estremi, e proprio questo era ciò che proponeva l'Arya Samaj. Giunto da poco nel Punjab, Dayananda si fece paladino della purificazione (ossia della riconversione) degli indù, a suo dire indotti con le lusinghe ad abbandonare la religione ancestrale ma desiderosi di farvi ritorno. Dayananda formulò un nuovo programma di azione sociale in dieci punti, ispirato ai dogmi religiosi. Egli respinse il tradizionale principio della reincarnazione della divinità, sostituendolo con la fede in una scrittura rivelata tipica delle religioni abramiche. Dopo aver individuato (seguendo un metodo che può soltanto dirsi innovativo) nei Veda l'autentica scrittura divina, proclamò a gran voce la necessità di farvi ritorno. Al pari della scrittura sacra, sovraccaricata nel corso dei millenni dalle successive stratificazioni, anche la pratica religiosa e la vita sociale erano state corrotte. Dayananda si scagliava contro la suddivisione in caste, la discriminazione nei confronti delle donne, il politeismo, il ritualismo, e così via.

Oltre a criticare quella che considerava una degenerazione della tradizione indù, Dayananda esprimeva un giudizio negativo anche sull'opera di evangelizzazione dei missionari cristiani. Questa polemica servì a diffondere il seme del nazionalismo tra le fila degli aderenti all'Arya Samaj; ciò nonostante l'era della politica nazionalista nel senso pieno del termine era ancora di là da venire. Dayananda morì nel 1884, un anno prima della fondazione dell'Indian National Congress. Nel XX secolo i seguaci dell'Arya Samaj si sono trasformati in ardenti nazionalisti, benché il movimento non abbia mai formulato un programma politico. Esso comunque rappresenta una svolta decisiva tanto nella storia del nazionalismo indiano, quanto per i successivi sviluppi di matrice fondamentalista. Un'altra pietra miliare lungo questo cammino venne posta nel 1915 con la costituzione del primo partito politico esclusivista indù, l'Hindu Mahasabha. Nel 1923 uno dei suoi maggiori esponenti, Vinayak Savarkar, pubblicò un saggio intitolato *Hindutva: Who is a Hindu?*. Qualche anno prima Dayananda aveva dato una definizione restrittiva dei seguaci dell'originaria religione vedica, cui aveva dato il nome di *Arya* ("il popolo nobile"). A costoro si contrapponevano i *Santan Dharmi*, ovvero gli indù che adottavano pratiche religiose e sociali

degenerate. Dayananda aveva inoltre respinto come false tutte le fedi non vediche: il buddismo, il giainismo e il sikhismo. Savarkar, per contro, dava la preferenza al termine “indù”, rintracciandone le origini nella designazione geografica *Shindu*: gli indù erano dunque il popolo che viveva nelle regioni comprese tra il fiume Shindu (Indo) e l’oceano, le cui scritture sacre erano i Veda. Per costoro il paese di origine era al tempo stesso patria (*pitribhu*) e terra santa (*punyabhū*): essi costituivano una nazione, la nazione indù. La comunanza di nazionalità (*rashtra*), di razza (*jati*), di cultura (*sanskriti*) costituiva, secondo la meditata opinione di Savarkar, l’ideologia dell’*Hindutva*, ovvero dell’essere indù.

In seguito Savarkar avrebbe sostenuto che l’*Hindutva* costituiva un insieme complesso di cui l’induismo in quanto religione era soltanto “un derivato, una frazione, una parte” (1989, p. 3). Inoltre, a suo parere, il termine induismo “avrebbe dovuto essere restituito al suo significato proprio che denota le religioni di tutti gli indù”, comprendendo in quella vasta categoria anche i *Sanatan Dharmi*, i seguaci dell’Arya Samaj, i buddisti, i giaina, i sikh e persino alcune comunità tribali come i Santal. Non desta dunque sorpresa l’affermazione secondo la quale “i Bohra e le altre comunità maomettane e cristiane [formate dai discendenti degli indù convertiti] possiedono tutte le caratteristiche essenziali dell’*Hindutva*, tranne una: ovvero, non considerano l’India come la loro terra santa (*ibid.*, p. 113). Pur facendo parte dello stesso “paese”, quelle comunità sono pertanto escluse dalla “nazione”, ma potranno esservi ammesse se “guarderanno alla nostra terra non soltanto con amore, ma con venerazione” (*ibid.*, p. 84). La “scelta d’amore” era concessa loro in quanto i membri di quelle comunità erano “nostri compatrioti, e nostri antichi familiari” (*ibid.*, p. 115).

In anni recenti questa memorabile affermazione di Savarkar si è indiscutibilmente conquistata il titolo di manifesto del fondamentalismo indù, che è totalitario in relazione ai gruppi forzatamente raccolti nella “nazione indù” ed esclusivista nei confronti degli “altri”, che condanna in quanto spiritualmente alienati. In confronto a Dayananda, Savarkar attribuisce minore importanza al rispetto per le scritture, sostituendolo con un’attenzione estrema nei confronti della cultura. Così facendo, l’idea di popolo “eletto” o “prediletto” caratteristica dei movimenti fondamentalisti viene ampliata e trasformata in un concetto politico più forte. Se Dayananda esortava i suoi Arya a difendere l’autenticità della fede e dello stile di vita, Savarkar cerca di convincere gli indù della loro supremazia, fondata su un’identità culturale che ne fa i “primi” cittadini della loro terra. Questa metamorfosi non deve sorprenderci: dalla morte di Dayananda il movimento nazionalista aveva ormai percorso

un lungo cammino; nel frattempo, inoltre, i rapporti politici tra indù e musulmani si erano considerevolmente deteriorati.

Sembra dunque piuttosto paradossale che l'organizzazione maggiormente influenzata dal pensiero di Savarkar sull'identità indù abbia sempre affermato il proprio disinteresse nei confronti della politica. Nel 1925, due anni dopo la pubblicazione di *Hindutva*, Keshav Baliram Hedgewar fondò a Nagpur un'associazione per la protezione della cultura indù, cui venne dato due anni dopo il nome di Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS), ovvero "Organizzazione nazionale dei volontari". Attribuendo alla sua organizzazione la qualifica di "nazionale" (*rashtriya*), Hedgewar intendeva definire la nazione in termini esclusivamente indù. Egli sosteneva infatti che «utilizzare l'appellativo "indù" significherebbe considerarci soltanto una delle innumerevoli comunità che abitano questa terra, senza renderci conto della nostra naturale condizione di cittadini» (citato in Golwalkar 1980, p. 177). Le ragioni addotte da Hedgewar dimostrano con sufficiente chiarezza come l'*Hindutva* fosse definito in termini antagonistici, in quanto identità gravemente minacciata dai musulmani. Egli, inoltre, dava particolare risalto anche al nascente conflitto tra caste brahminiche e non brahminiche: come era da prevedersi, i suoi primi seguaci appartenevano alla casta dei brahmini.

Sul piano programmatico Hedgewar mirava a costituire, mediante la cultura fisica e l'istruzione ideologica, una élite di individui scrupolosamente selezionati. La formazione ideologica, in particolare, era centrata sull'esaltazione della tradizione culturale indù. Sebbene il programma comprendesse anche dei corsi di politica, gli obiettivi dell'organizzazione erano definiti in termini rigorosamente non politici. I suoi membri erano liberi di prendere parte alla vita politica del paese, ma non in veste ufficiale di militanti dell'RSS.

Benché spesso raggruppate da altri sotto un'unica insegna, il Mahasabha e l'RSS conservarono le proprie identità specifiche: la differenza fondamentale tra le due organizzazioni stava nel fatto che l'RSS proclamasse il non coinvolgimento nell'attività politica. Ciò nonostante, il merito della diffusione dell'RSS dal natio Maharashtra all'India settentrionale va attribuito in gran parte alle preesistenti reti organizzative del Mahasabha e dell'Arya Samaj. Sul piano ideologico vi è stata fra le tre organizzazioni un'intensa corrente di scambi; le distanze si sono tuttavia ampliate in modo assai netto a partire dal 1940, dopo la morte di Hedgewar e la nomina del suo successore designato, Madhav Sadashiv Golwalkar, a "guida suprema" dell'RSS. Gli anni quaranta hanno infatti visto un notevole irrigidimento dell'ideologia dell'RSS nei termini di

un'enfatico rifiuto dell'attività politica, di un'ulteriore accentuazione del concetto di nazionalità come "madrepatria" e "terra santa", e infine di un'implicita esclusione di cristiani e musulmani dalla "nazione".

Secondo la definizione datane da Golwalkar, l'RSS era un'organizzazione culturale finalizzata alla rinascita nazionale. La nazione in questione era "l'autentica e antica nazione degli Indù" (Golwalkar 1980, p. 182), unita da una comunanza geografica, razziale, religiosa, culturale e linguistica, ovvero dalle "famose cinque unità" (Golwalkar 1938). Durante il periodo musulmano la nazione era stata indebolita da discordie interne e influenze esterne. In epoca contemporanea, invece, il Partito del Congresso ne aveva addirittura negato l'esistenza, lasciandosi abbindolare dal "fantasma dell'unità" tra i figli della terra e gli "invasori" musulmani e cristiani. In quanto privi di ambizioni politiche, ebrei e persiani erano considerati degli "ospiti". Conseguentemente, sosteneva Golwalkar (1938, p. 52),

[...] i popoli non indù dell'Hindustan dovranno adottare la cultura e la lingua indù, imparare a rispettare e venerare la religione indù, senza seguire altro ideale all'infuori della glorificazione della nazione indù: essi, cioè, dovranno non soltanto abbandonare ogni atteggiamento di intolleranza e ingratitudine nei confronti di questa terra e delle sue tradizioni secolari, ma anche nutrire un sentimento positivo di amore e devozione. In una parola, dovranno cessare di essere stranieri; in alternativa, potranno rimanere nel paese in posizione pienamente subordinata alla nazione indù, senza nulla rivendicare, senza meritare alcun privilegio o trattamento preferenziale, né godere dei diritti civili.

Benché camuffata in termini culturali e politici, una simile dichiarazione ha il tono inequivocabile di una rivendicazione di potere; la relazione tra cultura e politica ha carattere esplicitamente interno, cioè gerarchico. Alla luce di queste affermazioni, l'apparente distacco dell'RSS dalla politica viene messo in luce nella sua vera essenza di *strategia*. Riconoscere la supremazia della cultura indù significa garantire agli indù il monopolio del potere. Oltre che in termini ideologici, la superiorità degli indù si esprime anche sul piano demografico, e conseguentemente anche sul piano della consistenza dell'elettorato. Secondo l'ultimo censimento ufficiale, gli indù rappresenterebbero l'83% della popolazione; escludendo le tribù e le caste inventariate, la percentuale diminuisce di circa venti punti. Le parole di Golwalkar dimostrano che, sebbene la politica sia l'arte dell'understatement, in certe situazioni è meglio non usare mezzi termini. Il momento opportuno per far sentire

il peso politico della maggioranza indù giunse nel 1951, quando l’RSS accordò tutto il suo sostegno a Shyama Prasad Mookerjee, fondatore del partito Jana Sangh.

È importante osservare che la dichiarazione sopra riportata fu resa da Golwalkar due anni prima di assumere la guida dell’RSS. Il peso dell’autorità suprema e delle responsabilità a essa associate lo convinsero a esprimersi in termini più cauti, ma nonostante ciò la sua posizione politico-culturale rimase essenzialmente immutata. Egli sottolineava la limitatezza e il carattere strumentale della politica (che definiva “un semplice strumento esteriore”, 1938, p. 98), le sue “lusinghe” e l’influenza corruttrice. Dubitando che il potere politico potesse favorire il rinnovamento culturale, egli giunse al punto di sostenere la necessità di “limitare” l’autorità statale (*ibid.*, pp. 89-100). Simili argomentazioni si collocavano nel contesto di una visione olistica della cultura, che Golwalkar definiva in termini psicologici (come insieme di “modelli mentali”, *ibid.*, p. 167) e, naturalmente, comportamentali.

Il ruolo della religione nell’ideologia dell’RSS non è sufficientemente definito. A giudicare dagli scritti ideologici o dalle iniziative concrete organizzate dai membri dell’associazione, i rituali e le questioni di natura teologica (e soprattutto queste ultime) non sembrano avere particolare importanza. Lo stesso Golwalkar non si è quasi mai appellato all’autorità delle sacre scritture: l’accento viene costantemente posto sulla cultura (*sanskriti*), che, naturalmente, deriva dalla religione (*dharma*). Nell’introduzione al documento costitutivo dell’RSS si afferma che la rinascita della società indù dovrà essere basata sulla religione e sulla cultura: la differenza più evidente tra la leadership di Dayananda e quella di Golwalkar consiste proprio nello spostamento dell’attenzione dal canone delle scritture rivelate alla cultura, o meglio, alla cultura “nazionale”.

L’interesse per la cultura nazionale pone in primo piano la questione dei rapporti con gli “stranieri”. Dopo aver assunto la guida dell’RSS Golwalkar si esprime con maggiore cautela, ma la sostanza delle sue opinioni rimase immutata. Gli “stranieri” giunti come “invasori”, che si considerano “vincitori”, “dominatori e padroni”, sono per Golwalkar “nemici” e “traditori”, soprattutto se mancano di rispetto nei confronti delle “tradizioni” e dei “personaggi storici” del paese, e sono indifferenti ai problemi che riguardano la sua “sicurezza e integrità” (Golwalkar 1992, pp. 275-76). Ciò nonostante, l’identificazione tra il popolo indù e il suo paese viene fatta in modo articolato. Nel 1949, al termine del periodo di interdizione dell’RSS imposto a seguito all’assassinio di Gandhi, Golwalkar affermò che non vi era nessun altro paese,

al di fuori dell'India, che gli indù potessero chiamare proprio, ma che "questo non significa che l'Hindustan sia soltanto il paese degli indù" (*ibid.*, p. 278). A proposito delle minoranze religiose, egli dichiarò nel 1969 che invitare i discendenti dei convertiti (ossia cristiani e musulmani) a "riunirsi alla loro famiglia" non era da considerarsi un atto "irresponsabile". Distaccandosi nettamente dall'approccio di Dayananda, Golwalkar sminuiva l'importanza della "purificazione rituale" (*shuddi*) attribuendole un significato puramente emotivo, e affrontava la questione delle minoranze religiose in termini di "ritorno" e di "trasformazione". Coloro che avessero fatto ritorno avrebbero potuto conservare i propri "culti" non indù (*ibid.*, pp. 293-94).

Secondo Golwalkar esistevano quattro livelli di *dharma*: nazionale (*rashtra*), sociale (*samaja*), familiare (*kula*) e individuale (*vyakti*) (1980, p. 173). Essendo disposti secondo una scala gerarchica, il *dharma* individuale risulta essere di livello inferiore e dunque subordinato agli altri; viceversa, il *rashtra dharma*, o "amore per la madrepatria", comprende tutti gli altri *dharma*. Il *kula dharma* incarna il valore della fraternità, il *samaj dharma* quello per la cultura comune (intesa come retaggio culturale e storico, ideali e aspirazioni). I primi tre livelli e i valori cui corrispondono costituiscono la cultura nazionale, sono "il principio basilare dell'integrazione nazionale" (*ibid.*, p. 175) cui è necessario conformarsi se si vuol far parte della nazione. La libertà di scelta è consentita soltanto al livello individuale, comprensibilmente assai più circoscritto degli altri. La scena politica è monopolizzata dagli ideali integralisti e il pluralismo è tollerato unicamente nella sfera privata del credo e del culto religioso personale. Le esortazioni di Golwalkar alla tolleranza nei confronti delle religioni non indù vanno dunque interpretate in senso estremamente restrittivo. Nel 1971 egli disse: "L'indù è laico per nascita. Egli accoglie come veritiera l'idea che esistano diversi cammini verso la Realizzazione di Dio" (1980, p. 646).

Quanto detto sinora dovrebbe essere sufficiente a dimostrare come, malgrado i ripetuti dinieghi, l'obiettivo ultimo dell'RSS sia squisitamente politico: esso consiste cioè nella conquista del potere tramite l'omogeneizzazione culturale. Inevitabilmente la natura di questo scopo crea un conflitto tra l'organizzazione e gli indù che sostengono le dottrine politiche ed economiche della democrazia liberale, del capitalismo e del socialismo o comunismo: secondo gli ideologi dell'RSS quelle teorie sono da condannare perché non soltanto straniere, ma anche materialiste. Benché condotta su toni meno aspri, anche la polemica nei confronti dello stile di vita occidentale costituisce una caratteristica fondamentale dell'ideologia dell'RSS. Gli indù occidentalizzati sono

nemici interni della cultura “nazionale”, il cui carattere “puro e sublime” è stato contaminato “dalla millenaria azione corrosiva degli stranieri” (Golwalkar 1980, p. 163). Come già avevamo osservato a proposito del fondamentalismo islamico, l’individuazione di nemici interni (oltre che esterni) rappresenta una caratteristica essenziale dei movimenti fondamentalisti.

Quali conclusioni possiamo trarre, alla luce di quanto detto sinora, sul ruolo dell’ideologia dell’RSS nel contesto del fondamentalismo indù? Per evitare inutili sofismi, riteniamo sia meglio utilizzare come sinonimi i termini “nazionalismo” (così come è inteso dagli ideologi dell’RSS) e “fondamentalismo”: il primo termine, del resto, evidenzia più chiaramente le ambizioni di potere dell’organizzazione. D’altro canto, la tendenza a privilegiare la cultura ha fatto passare in secondo piano le tematiche religiose che invece erano centrali tanto nel pensiero di Dayananda Sarasvati quanto nella dottrina dell’Arja Samaj. La critica del RSS agli stili di vita estranei e corrotti sembra inoltre alquanto superficiale, ben lontana dall’attenzione per gli aspetti sociali che caratterizzava l’Arya Samaj. Anche l’ideale del rinnovamento culturale appare piuttosto vago, non soltanto perché privo di una fonte di ispirazione originale quale era per Dayananda il corpus degli scritti vedici, ma anche perché destituito di quel carattere rituale che gli aveva conferito particolare vigore tra la fine dell’Ottocento e i primi anni di questo secolo.

L’Arya Samaj era un movimento fondamentalista basato su una radicale reinterpretazione della tradizione religiosa indù nei suoi aspetti cosmologici, teologici, scritturali, etici e socioculturali. Inoltre la sua struttura organizzativa era di tipo moderno. In confronto, l’ideologia dell’RSS è assai più ristretta, e fondata sulla valorizzazione di quella che viene denominata “cultura nazionale” dell’India. A livello organizzativo l’RSS è assai più rigido dell’Arya Samaj. Il potere viene esercitato in maniera sistematica, mediante gli strumenti della “disciplina”, dell’“addestramento” e della “vigilanza”. La struttura organizzativa è talmente perfezionata che i singoli militanti non vedono se stessi come “bersagli del potere” bensì come suoi “veicoli”. L’RSS e l’Arya Samaj hanno in comune la formale negazione dell’importanza del leader (sia Hedgewar, sia Golwalkar hanno fatto dichiarazioni esplicite in proposito), ma in realtà la “guida suprema” può a buon diritto dirsi suprema, ed è spesso assai più di una guida. In definitiva, le caratteristiche dell’organizzazione interna dell’RSS ne confermano il carattere fondamentalista.

Benché nessuno dei due movimenti ammetta esplicitamente di avere finalità politiche, l’RSS ha gradualmente svelato i propri scopi, dando vita a un folto gruppo di organizzazioni politiche che oggi comprende il

Partito Bharatiya Janata (BJP), che altri non è se non lo Jana Sangh sotto nuove spoglie (Graham 1990) e il Vishwa Hindu Parishad (VHP). La formazione di questi schieramenti è andata di pari passo con il ravvivarsi della religiosità tra gli indù, e in particolare tra i membri della borghesia urbana: il fenomeno è stato caratterizzato dall'emergere di nuove divinità, nuovi simboli sacri e nuovi riti religiosi collettivi. Ciò nonostante, il revivalismo in ambito religioso non costituisce una caratteristica saliente dell'odierno fondamentalismo indù.

3. *Il secolarismo*

Tutti i fondamentalismi, di qualsiasi colore essi siano, sono nemici giurati del secolarismo. Delle molteplici valenze che in India vengono attribuite al termine "secolarismo", due sono particolarmente importanti ai fini di questa discussione. Alcuni secolaristi indiani sono razionalisti nutriti agli ideali dell'Illuminismo europeo: secondo loro, la ragione è uno strumento adeguato per la risoluzione dei problemi che affliggono l'umanità; durante l'intero corso della storia umana il ruolo della religione è sempre stato deleterio. Laddove non ricalcano le posizioni marxiste sull'abolizione della religione, costoro ritengono che la religione sia un fatto di fede personale che non ha spazio nella vita pubblica. Essi ripongono la propria fiducia nella scienza, nella tecnologia e nell'umanesimo secolare. Jawaharlal Nehru è stato uno dei principali rappresentanti di questa forma di secolarismo.

Vi è poi una seconda corrente del secolarismo indiano che sostiene di richiamarsi alle tradizioni religiose del paese e si dichiara fedele allo spirito del movimento nazionalista: secondo questa corrente, la vera vocazione dell'India non è l'agnosticismo, bensì una concezione pluralistica della religione. Facendo appello alle teorie e all'autorità di Gandhi, costoro affermano che tutte le religioni sono ugualmente vere, ma anche imperfette, perché pongono dei limiti alla ragione umana.

Vorrei fosse chiaro che queste due definizioni di secolarismo si oppongono l'una all'altra perché hanno visioni divergenti in merito al carattere, alle possibilità e al ruolo della ragione umana. Il secolarismo di primo tipo, inoltre, funge da substrato ideologico per i processi di secolarizzazione che stanno tentando di limitare gradatamente il ruolo delle credenze, delle istituzioni e delle autorità religiose. Ma la forma di secolarismo più diffusa in India è senza dubbio la seconda; molti dei suoi seguaci, inoltre, la considerano un'invenzione locale, un ideale adatto tanto alla società civile, quanto allo stato. A loro giudizio, uno stato se-

colare dovrebbe essere assolutamente non discriminatorio nei confronti dei cittadini, indipendentemente dalla loro fede; esso inoltre dovrebbe dimostrare un atteggiamento positivo nei confronti della religione, ad esempio proclamando festività religiose e sostenendo finanziariamente il compimento degli atti di devozione religiosa (come i pellegrinaggi). Ovviamente il secolarismo inteso come pluralismo religioso è di per sé un'idea religiosa, e dunque in contraddizione con se stesso.

Al momento il secolarismo indiano sta attraversando una fase di crisi originata non soltanto dal crescente vigore dei fondamentalismi religiosi ma anche (e, a mio giudizio, principalmente) dal conflitto tra le due correnti di pensiero e dalla sostanziale infondatezza del cosiddetto secolarismo indiano. Quest'ultimo si fonderebbe, a detta dei suoi seguaci, sul pluralismo e sulla tolleranza della tradizione religiosa indù. Tuttavia quel pluralismo e quella tolleranza hanno un carattere strettamente gerarchico: ciò che si riconosce non è l'uguaglianza, bensì la validità di tutte le forme di ricerca religiosa. Il secolarismo dello stato indiano è più un retaggio del periodo coloniale (e quindi un atteggiamento difensivo) che non un tratto caratteristico della civiltà indù.

Quanto al secolarismo di tipo illuminato, ho già affermato in altra sede (Madan 1997) che, diversamente dal cristianesimo, le regioni dell'Asia meridionale non garantiscono l'autonomia della sfera secolare. Quest'ultima, benché riconosciuta come esistente dall'induismo, dal sikhismo e forse anche dall'islam, è comunque racchiusa nella sfera del sacro. Inoltre, laddove in Occidente la riforma di Lutero e Calvino ha contribuito a diffondere l'idea della religione come fatto legato alla fede e all'impegno personali, la storia religiosa dell'India non conosce un'evoluzione di questo tipo.

Alcuni potranno pensare che il mio giudizio sul secolarismo indiano sia troppo sbrigativo, e che con il tempo esso potrebbe dar vita a una propria cultura politica. Gerald Larson, uno studioso americano che è una vera e propria autorità in fatto di filosofia indiana, sostiene – nel suo saggio intitolato *India's Agony over Religion* (1995) – che l'India sia sul punto di costruirsi una religione civile. Temo però che Larson sopravvaluti la cultura politica dell'élite modernizzata della capitale indiana. Fortunatamente (o sfortunatamente) Nuova Delhi non è l'India.

Bibliografia

- Golwalkar M.S., *We or Our Nationhood Defined*, Nagar, 1938.
–, *Bunch of Thoughts*, Bangalore, 1980.
–, *Rashtra*, New Delhi, 1992.
Iqbal M., *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, New Delhi, 1980.
Larson G.J., *India's Agony over Religion*, New York, 1995.
Madan T.N., *Modern Myths*, New Delhi, 1997.
Savarkar V.D., *Hindutva. Who is a Hindu?*, New Delhi, 1989.

Comunitarismo e integrazione nello stato nazionale. Tolleranza e secolarismo*

Shail Mayaram

Introduzione

Per affrontare la questione dell'integrazione, lo stato indiano post-coloniale ha adottato e adattato alcune strutture concettuali di derivazione occidentale. Ciò ha comportato una duplice mossa: in primo luogo, è stato necessario rivalutare il nazionalismo del movimento anticolonialista, che mirava a trasformare l'India in una comunità politica universale degna della qualifica di stato nazionale; in secondo luogo, si è cercato di riportare in auge il secolarismo. Poiché si riteneva che i conflitti etnici che avevano diviso l'India fin dalla sua nascita come stato indipendente avessero origini religiose, si è tentato di separare la religione dalla politica. Ovviamente le due strutture concettuali erano fortemente influenzate dalla tradizione liberale che vede nella violenza un tratto caratteristico di ogni società, connesso all'esistenza di religioni diverse. La soluzione al problema consisteva nella creazione di una struttura di rappresentatività politica dotata degli appropriati requisiti giuridico-istituzionali: una costituzione, un ordinamento giuridico imparziale, la garanzia dei diritti individuali, la separazione tra stato e società, la neutralità dello stato e un concetto della religione come fatto privato.

Storicamente, il problema dell'integrazione è stato affrontato secondo modalità assai diverse: prima di abordare la questione del secolarismo nell'India contemporanea, ci sembra importante esaminare da vicino questo repertorio di esperienze. Si tratta di un lavoro preparatorio necessario per comprendere i problemi che tormentano il secolarismo contemporaneo, la natura delle critiche rivolte alla dottrina e alla prati-

* Sono grato ai partecipanti al Convegno «Politica, cultura e dinamiche socioeconomiche nell'India contemporanea», organizzato dalla Fondazione Giovanni Agnelli (Torino, 3-4-5 febbraio 1997), per la vivace discussione che ha seguito la sessione dedicata ai rapporti tra religione e politica. Uno speciale ringraziamento va al professor Daya Krishna, a Francine Krishna e ad Arvind Mayaram per i preziosi commenti in fase di stesura dell'intervento.

ca del secolarismo e i possibili sviluppi futuri del tormentato rapporto tra religione e politica.

Diversamente da quanto è accaduto in Europa, ove si è sempre avuto un alto livello di uniformità etnica, nel subcontinente indiano i contrasti religiosi risalgono agli albori della storia¹. Le problematiche dell'integrazione erano affrontate non da ideologie positive, ma da un vasto apparato di principi di tolleranza radicati nei processi di adeguamento reciproco necessari in un mondo tanto vasto e settario. Nell'esperienza europea, viceversa, la spinta alla tolleranza è giunta dallo stato che, in stretta collaborazione con alcune sezioni della borghesia, mirava a limitare il potere della chiesa. Anche il ricordo delle guerre di religione ha contribuito ad alimentare un'ondata di sentimenti antireligiosi. Da John Milton a Locke, da Mill a Sir Isaiah Berlin, i teorici del liberalismo hanno sempre lanciato vibranti appelli alla tolleranza, sia religiosa, sia di altra natura². Laddove in India le premesse della tolleranza poggiano su un'esistenza che ha come caratteristica fondamentale l'essere di gruppo, in Europa la tolleranza ha conferito alla società moderna un carattere individuale.

È essenziale chiarire sin dall'inizio che la tolleranza non è una qualità esclusivamente indù, come hanno affermato Smith e altri, bensì un presupposto dell'esperienza dialogica prodotta dalla coesistenza di diverse prassi trascendentali³. Benché le varie sette indù abbiano dato un contributo determinante, il concetto di tolleranza è stato plasmato anche grazie all'apporto delle dottrine musulmana, buddista, giaina e cristiana. Le spinte alla tolleranza provenivano dalla società, dalla compresenza di differenti concetti di pietà religiosa, e dalle comunità che aspiravano al riconoscimento della propria autonomia.

Inoltre vorrei precisare che parlare di tolleranza non significa negare la presenza dell'intolleranza. La tolleranza e il suo contrario non si escludono mai a vicenda. Nell'India premoderna, in particolare, l'intolleranza si manifestava sotto forma di discriminazioni di casta e di sesso, e nel periodico riemergere dei conflitti settari. Come ha affermato Uberoi, alla tolleranza verso gli oggetti della religione si è contrapposto l'esclusivismo nei confronti dei suoi soggetti⁴. La religione ha certamente

¹ Susanne Hoeber Rudolph, «Introduction: Religion, States, and Transnational Civil Society» in S.H. Rudolph e James Piscatori (a cura di), *Transnational Religions and Fading States*, manoscritto non pubblicato, pp. 1-33.

² Kirk F. Koerner, *Liberalism and Its Critics*, London e Sydney, Croom Helm, 1985.

³ Brian K. Smith, «Re-envisioning Hinduism and Evaluating the Hindutva Movement» in *Religion*, n. 26, 1996, pp. 103-17.

⁴ J.P.S. Uberoi, *Religion, Civil Society and the State: A Study of Sikhism*, Delhi, Oxford

prodotto gravi iniquità sociali, ma tale tendenza è stata controbilanciata da altre forze.

Poiché la tolleranza aveva un ruolo tanto centrale nelle relazioni tra le varie comunità, è essenziale studiare accuratamente le fonti che l'hanno alimentata nel contesto indiano. Tali fonti, a mio parere, sono:

1. un universo plurisettario, teologicamente multiforme e indeterminato, con molteplici incroci e identità intermedie;
2. un costante lavoro di riscrittura e reinterpretazione dei testi e delle scritture panindiane, per opera di una serie di culture orali di ambito locale;
3. il pluralismo giuridico di un sistema formato da comunità politicamente autonome e in grado di autogovernarsi;
4. il pluralismo della tradizione medica, espressa nelle diverse medicine tradizionali.

Questa lista non ha alcuna ambizione di completezza: molte potrebbero essere le aggiunte possibili, ma mi sono limitato a enumerare le componenti della tolleranza che ho avuto occasione di identificare nelle mie ricerche sui rapporti tra induismo e islam in India. Nel corso della discussione, farò riferimento ad alcune importanti caratteristiche dell'esperienza delle comunità musulmane.

1. *Un universo plurisettario*

L'idea contemporanea di una pluralità di universi religiosi nettamente delimitati andrebbe messa seriamente in discussione. L'universo settario del subcontinente indiano presuppone un concetto di affiliazione religiosa assai diverso, in cui la conversione non rappresentava un movimento unilaterale in direzione di un universo religioso fisso, ma piuttosto una sorta di moto oscillatorio trasversale rispetto alle sette, senza che ciò comportasse una drastica rielaborazione delle cosmologie. Le possibilità inerenti al processo di conversione/riconversione, più correttamente detto iniziazione, mettevano a dura prova le barriere che separavano i vari comunitarismi, inserendo le comunità in una molteplicità di tradizioni. Da ciò nasce il biculturalismo di un gran numero di comu-

University Press, 1996; nel saggio intitolato *Modern Myths, Locked Minds: Secularism and Fundamentalism in India*, Delhi, Oxford University Press, 1997, T.N. Madan usa l'espressione «pluralismo gerarchico».

nità intermedie, al tempo stesso indù e musulmane, oppure indù e cristiane. L'affiliazione multipla contribuiva a generare strutture di identità contrarie e intermedie, sovrapponendo diversi principi di autorità e ponendosi trasversalmente rispetto alle singole affiliazioni religiose⁵.

Le identità religiose, inoltre, non si escludevano a vicenda: il pluralismo era la norma in un gran numero di caste. I primi dati sui censimenti dell'India occidentale (Punjab e Rajasthan) dimostrano che la diversità di religione era ammessa all'interno delle famiglie, degli *jati* (e quindi delle caste) e dei villaggi. Con una sola eccezione, tutte le caste del Rajasthan classificate come indù, ariane, musulmane e giaina professavano in effetti una molteplicità di fedi, dal momento che i membri di una stessa casta o famiglia potevano avere diverse affiliazioni settarie o religiose. Infine, benché nel corso del tempo i confini tra le caste tendessero a cristallizzarsi, è stata anche dimostrata l'esistenza di alcune trasgressioni alla regola dell'endogamia. Fino a poco tempo fa un indù avrebbe potuto sposare una sikh, una Kabirpanthi un'Agarwal Jain. Episodi analoghi sono stati accertati anche nello Sri Lanka: in entrambi i luoghi l'alterità della comunità religiosa era mediata dal fatto che anche «l'altro» facesse parte di un'identità comune.

Un ottimo esempio di pluralismo religioso ci è fornito da un gruppo etnico denominato Merat, residente nell'hinterland rurale dell'Aravallis centrale, nel distretto occidentale di Ajmer. I membri di questo gruppo sono classificati come musulmani, ma anche dopo la loro iniziazione all'islam per opera di un *pir*, molte generazioni di Merat hanno continuato a seguire le pratiche religiose dei loro antenati, integrandole con tre «regole» della religione islamica: la circoncisione, la sepoltura dei morti e il consumo di carne *halal*, cioè macellata e lavorata secondo le norme della legge islamica. L'islam conviveva con le pratiche rituali di altre religioni: i matrimoni, ad esempio, potevano essere celebrati con il rito indù o con quello musulmano. Per tutti gli altri aspetti il gruppo dei Merat non si distingueva dal ceppo «indù» (il cui induismo era peraltro assai dubbio sul piano testuale) del gruppo detto Rawat, con il quale si celebravano numerosi matrimoni misti.

Nell'India premoderna le identità erano complesse e fluide al tempo stesso. Secondo Taylor, nell'Europa premoderna i problemi dell'«iden-

⁵ Per un'esplorazione più dettagliata degli spazi comuni ai gruppi indù e musulmani delle regioni occidentali del Punjab e del Rajasthan, si veda Harjot Oberoi, *The Construction of Religious Boundaries: Culture, Identity and Diversity in the Sikh Tradition*, Delhi, Oxford University Press, 1995; e Shail Mayaram, *Resisting Regimes: Myth, Memory, and the Shaping of a Muslim Identity*, Delhi, Oxford University Press, 1997 (capitolo II).

tità» e del «riconoscimento» non erano invece affrontati, per la semplice ragione che non costituivano un problema⁶. Nel subcontinente indiano, viceversa, la politica della differenza e il suo riconoscimento rappresentavano tematiche ben consolidate. La questione dell'identità era inoltre trattata con grande finezza a livello testuale e politico. I membri di una setta di Jaipur, nell'India settentrionale, circolavano sempre in coppia, nudi, avvolti insieme al proprio compagno o compagna in un'unica coperta. Il governante della zona pubblicò un pamphlet in cui stabiliva i criteri minimi per l'identificazione di una *sampradaya* (setta): se in possesso di quei requisiti, anche la più eterodossa delle identità aveva il diritto di essere ufficialmente riconosciuta. Naturalmente alcune di quelle sette seguivano norme assai particolari in materia di la pratica religiosa e di sessualità.

In altra sede ho sottolineato come l'affiliazione settaria potesse essere non unica ma molteplice: nell'India medievale era spesso consentito passare da un gruppo all'altro. Gli individui avevano la possibilità di riconoscere più *guru* e aggregarsi ai *matha* di diverse sette religiose. Le identità erano dunque dinamiche, soggette a un incessante processo di costruzione e distruzione basato sulla rinegoziazione, sul riassetto e sull'adesione a una molteplicità di matrici etniche intersecate le une con le altre⁷.

2. L'oralità e la riscrittura dei testi

Per dare un'idea dell'importanza dei processi di filtraggio e rielaborazione dei testi, farò riferimento alla tradizione orale dei Meo, un'altra comunità musulmana localizzata nel Rajasthan orientale. La versione Meo del poema epico intitolato *Pandun ka kara*, composta nel XVII secolo da due poeti Meo, viene eseguita da musicisti musulmani per un pubblico formato in buona parte da musulmani Meo. È affascinante osservare il modo in cui quella setta ha rimodellato, modificato e ricreato la grande epica del *Mahabharata*, e come essa ha recuperato e

⁶ Charles Taylor, «The Politics of Recognition» in Amy Gutman (a cura di), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

⁷ Gli argomenti presentati in questa sezione sono stati sviluppati più approfonditamente nel mio saggio intitolato «Recognizing whom? Multiculturalism, Muslim Minority Identity and the Mers» in Rajeev Bhargava, Amiya Bagchi e R. Sudarshan (a cura di), *Multiculturalism: India and Beyond*, Delhi, Oxford University Press, UNDP Seminar Volume, di imminente pubblicazione.

rielaborato criticamente, per i propri scopi, la «grande tradizione» dell'induismo vedico.

Il poema si apre con l'apparizione di Gorakhnath e del suo discepolo Aughar. Gorakhnath è descritto come un *faqir*, un asceta che vive di elemosine. Egli ha tuttavia anche una seconda identità di *jogi* ed è in possesso di poteri magici straordinari che gli consentono, ad esempio, di guarire le donne dalla sterilità. Donando dei chicchi d'orzo alle due regine Kunti e Gandhari, egli le rende fertili, facendone le progenitrici delle due famiglie dei Pandava e dei Kaurava, che combattono la grande battaglia di cui si narra nel *Mahabharata*. Gorakhnath è una figura leggendaria del quindicesimo secolo, il fondatore della setta denominata Gorakh Panth. Un importante ramo di questa setta (che comprende a sua volta svariati gruppi) è quello dei Nath Jogi, asceti e mendicanti che praticano rituali di origine tantrica shivaitica con cerimoniali segreti a sfondo sessuale.

Una particolare sezione del poema è dominata da uno straordinario dialogo tra Gorakhnath e Aughar, l'iniziato: i due discutono su quali siano le persone da cui è opportuno accettare le elemosine. Secondo Gorakhnath andrebbero accettate soltanto le elemosine delle donne di costituzione robusta con i polpacci pesanti, e non quelle delle donne sterili o delle cortigiane che hanno polpacci sottili, simili al corpo di un serpente: queste ultime, non avendo figli, si riconoscono facilmente dall'andatura ancheggiante. Il maestro rivela dunque una straordinaria conoscenza del corpo femminile, difficilmente conciliabile con gli ideali di rinuncia della filosofia jogi, a meno di fare riferimento alle correnti più sotterranee di quel culto e ai suoi rituali sessuali che riproducono l'unione tra la divinità, Shiva, e la sua *shakti*. Aughar, dal canto suo, esprime un giudizio ancor più radicale: Dio, il *guru* e l'intera umanità discendono da una cortigiana:

*besa hi su har buya besa su hoga sab
besa hi su tu buyo guruji besa su ho gaya ham*

Da una cortigiana Dio è nato
da una cortigiana tutti nasceremo.
Da una cortigiana sei nato tu, mio guru,
da una cortigiana io sono nato.

Il termine *har* (da *hari*) si riferisce tanto a Shiva quanto a Dio. Spesso la cortigiana fa da correlativo alla figura dell'asceta, in quanto entrambi si trovano ai margini della gerarchia sociale delle caste e delle famiglie. L'influenza della teologia Nath è evidente nel modo in cui le

due opposte polarità dell'ascetismo e dell'erotismo sono unite nella sensualità del tantra. Gli Aghor sono i precettori della setta denominata Aghori, i cui fedeli vivono nei luoghi preposti alla cremazione e praticano il culto dei morti. Violando i limiti imposti dalle norme sanscritiche, cibandosi di escrementi e indulgendo a rapporti sessuali proibiti con donne di bassa casta, gli Aghori rinnegano le teorie brahmaniche sulla famiglia, la struttura sociale e il rituale.

La rielaborazione orale del poema epico ha un intento egualitario che mette sullo stesso piano la divinità, il *guru* e la cortigiana. Nella versione settaria, l'ambientazione è assai diversa da quella del *Ramacharitamansa* di Tulsi (in cui Shiva venera Rama) o dello stesso *Mahabharata*. La figura di Krishna, protagonista assoluto del Bhagavad Gita, non ha praticamente alcun ruolo; le divinità vediche e vaisnava quali Indra, Surya (il dio-sole) e i loro nove *avatar* vi vengono nominate, ma l'epica popolare è chiaramente radicata nelle tradizioni shivaitiche. I Nath sono seguaci (*bhakta*) di Shiva e di Shakti. Dal testo traspare inoltre una evidente correlazione tra i Nath e il culto della dea, con la rappresentazione di Draupadi come principio della divinità femminile.

Nella cornice dell'epica popolare vi è un ulteriore elemento che testimonia del modo in cui la comunità dei Meo abbia costruito la propria identità indù-musulmana. Abdul, il narratore, inizia il suo racconto rendendo omaggio all'*ustad*, o, in termini islamici, al signore (*khuda*), descritto come puro e leggero. Egli rivolge quindi un pensiero devoto a Bhawani, la divinità madre: «Ella siede dentro il mio cuore / e io apro lo scrigno della conoscenza». La divinità, dunque, ha aspetti maschili e femminili ed è anche, simultaneamente, indù e musulmana. Ecco, dunque, come un gruppo marginale rispetto alle tradizioni religiose dell'induismo e dell'islam riscrive un testo appartenente a una delle culture dominanti.

È interessante confrontare questo testo con le opinioni di un teorico contemporaneo del fondamentalismo/comunitarismo. Secondo Daniel Gold, i miti shivaitici sono generatori di violenza: dagli aspetti più oscuri e distruttivi dei miti di Shiva, Shakti e Kali emanerebbe una sorta di «follia religiosa». In particolare, l'immagine di quest'ultima divinità adornata di una ghirlanda di teschi «rappresenta un simbolo di rara potenza nella sua aperta esaltazione della violenza sanguinaria»⁸. È certamente vero che la furia di Shiva vanifica il sacrificio di suo succe-

⁸ Daniel Gold, «Rational Action and Uncontrolled Violence: Explaining Hindu Communalism» in *Religion*, n. 21, 1991, pp. 357-70.

ro; d'altro canto, il mito potrebbe anche essere interpretato come un esempio di sconfinata devozione verso la propria consorte, dal momento che Shiva attraversa l'intero universo tenendo tra le braccia il corpo della moglie immolata, oppure come un'allegoria del desiderio carnale che si contrappone ai legami familiari, dal momento che Brahma, padre di Sati, nutre una passione incestuosa per la figlia. La dottrina dello shivaismo è stata concepita dal movimento Virsaiva allo scopo di mettere in discussione le opinioni correnti in materia di caste e ruoli sessuali. Come ho già detto, inoltre, i mendicanti-asceti che venerano Bhairon, l'incarnazione più terrificante di Shiva, possono essere considerati precursori dei Kanphata Jogi e degli Aghori, il cui atteggiamento nei confronti della morte e della putredine rappresenta un totale capovolgimento dei criteri di purezza che governano la gerarchia delle caste. Ovviamente i Nath erano in gran parte contadini, pastori e artigiani, dunque membri delle caste più umili ed emarginate.

Le tradizioni culturali locali hanno dunque assimilato le sacre scritture del brahmanesimo, dell'islam e della cristianità, ma al tempo stesso le hanno messe in discussione e rielaborate. Da ciò hanno avuto origine quelle che Veena Das⁹ chiama teologie popolari. La riscrittura delle dottrine religiose e l'incessante lavoro di «traduzione» dei testi sono stati certamente facilitati dal prevalere della tradizione orale e dall'assenza delle forme di standardizzazione connesse all'avvento della stampa e all'alfabetizzazione.

Studiando i Meo ho dunque avuto l'opportunità di comprendere come una tradizione basata sulla narrazione e sullo spettacolo possa creare uno spazio di critica e di contestazione nel quale è possibile mettere costantemente in discussione le interpretazioni provenienti dal mondo testuale dei gruppi egemoni. Il subcontinente indiano era popolato da numerosi gruppi «non alfabetizzati», le cui caratteristiche più salienti erano la creatività e la capacità di partecipare a molteplici universi di significati che non venivano passivamente acquisiti, bensì costantemente rielaborati e trasformati. Le opportunità di critica e di riscrittura dei testi erano strettamente legate all'esplosione dei nuovi linguaggi letterari pracriti e apabhramshas, considerati varianti corrotte del sanscrito.

⁹ Veena Das, «For a Folk Theology and Theological Anthropology of Islam» in *Contributions to Indian Sociology*, nuova serie, n. 18, 1984, pp. 293-300.

3. *Il pluralismo giuridico*

In epoca premoderna il subcontinente indiano era abitato da un gran numero di comunità autonome sul piano amministrativo. La maggior parte delle caste e delle sottocaste avevano inoltre elaborato proprie istituzioni e norme giuridiche. I Jat avevano i *khap*, le tribù Bhil i *phala*, e i Meo i *pal*. Con il trascorrere del tempo quelle norme hanno dato vita a un vero e proprio corpus di codici consuetudinari non scritti. Fino al periodo coloniale i governi regionali e panindiani hanno sempre riconosciuto i limiti dell'autorità statale: i testi della tradizione giuridica sanscrita affermavano espressamente che il governo non aveva diritto di intromettersi nei *lokachar* (letteralmente «usanze del popolo», cioè pratiche consuetudinarie). Anche la dinastia dei Moghul rispettò quella tradizione; la dominazione inglese fu la prima a cercare di sostituire il tradizionale pluralismo giuridico con un apparato di codici unificati¹⁰. Ciò non eliminò tuttavia le enormi differenze tra le pratiche testamentarie e matrimoniali di alcune comunità musulmane: i Mapilla del sud, i Khoja e i Memon dell'India occidentale, i Meo e i Merat del Rajasthan.

A prima vista sembra difficile non concordare con le ipotesi avanzate da Frykenberg, secondo cui «in senso comunitario o dottrinario, ogni religione era patrimonio esclusivo dei suoi stessi fedeli, e pertanto il problema del sincretismo o della tolleranza verso le religioni altrui non si poneva: semplicemente, non vi era alcun rapporto con le altre religioni. L'induismo, in sostanza, era un semplice caso di coesistenza reciproca»¹¹. Per confutare questa teoria, tratterò ora dell'ultimo fondamento della tolleranza, ovvero la coesistenza di diverse tradizioni mediche e di rituali specializzati.

¹⁰ Un resoconto particolarmente lucido di questo processo si trova in un saggio di Sudhir Chandra dedicato al caso Rukhmabai, «Whose laws? Notes on a Nineteenth-Century Hindu Case of Conjugal Rights» in Vasudha Dalmia e Heinrich von Stietencron (a cura di), *Representing Hinduism: The Construction of Religious Traditions and National Identity*, Delhi, Sage, 1995, pp. 154-75.

¹¹ Robert Eric Frykenberg, «Construction of Hinduism at the Nexus of History and Religion» in *Journal of Interdisciplinary History*, n. 23, inverno 1993, pp. 523-50. Secondo Van der Veer la tolleranza deriva dal sincretismo che sarebbe, a suo giudizio, un traslato nel discorso del multiculturalismo. Si veda Peter Van der Veer, *Religious Nationalism: Hindus and Muslims in India*, Berkeley, University of California Press, 1994. L'idea che la tolleranza vada identificata con il sincretismo mi sconcerta. Come alcuni hanno sottolineato, il sincretismo può anche essere fonte di violenza. In ogni caso, il termine ha una valenza implicita che oppone la norma (ossia la purezza) all'eccezione (il sincretismo). L'uso di questo vocabolo ci dice molto a proposito del punto di vista dell'autore, dal momento che difficilmente un credente definirebbe «sincretica» la propria fede o religione.

4. *Il pluralismo in ambito medico*

Esiste un intero universo di pratiche mediche rituali che affrontano il duplice problema della sofferenza e del desiderio. Nel subcontinente indiano il pluralismo medico è stato uno dei più potenti veicoli di superamento delle barriere religiose. Come ho già avuto occasione di sostenere altrove, tale pluralismo costituisce uno dei principali legami di solidarietà intercomunitaria, dal momento che il tempio è uno spazio sacro che trascende i confini di casta e di religione¹².

Louis Dumont ha accennato all'ubiquità delle due principali figure religiose dell'India rurale, lo sciamano e il brahmino¹³. I templi sciamanici sono disseminati in tutte le campagne dell'India, e i loro guaritori rituali assumono a seconda delle località il nome di *ojha*, *baiga* o *bhopa*. Diversamente dal brahmino, che intercede presso gli dei celebrando (generalmente in un tempio) riti che si rifanno a una tradizione scritta, lo sciamano ha un «profondo rapporto personale» con la divinità che gli ha donato il potere di guarire gli infermi e di lottare contro i demoni. La divinità (o il santo) in questione è provvisto di poteri di intercessione per ciò che riguarda la salute (degli uomini e degli animali) e la fertilità (degli uomini e dei terreni agricoli). Un'ulteriore differenza è data dal fatto che la professione di sciamano non è ereditaria, e viene scelta per vocazione: numerose comunità hanno intentato azioni legali contro falsi guaritori che fingevano di cadere in trance. La maggior parte dei templi sciamanici ha un alto grado di specializzazione: le divinità popolari sono in grado sia di provocare una determinata malattia, sia di favorirne la cura.

Benché gli esegeti della religione ortodossa tendano a interpretare il fenomeno come una forma di magia o di superstizione, la «volgarizzazione» dello sciamanesimo delimita uno spazio caratterizzato da una straordinaria componente di eclettismo. Il guaritore rituale è spesso associato a un culto estatico: lo sciamano diventa una sorta di medium spirituale di una divinità, o di un santo-eroe. Si tratta di una delle forme

¹² Gli argomenti presentati in questa sessione sono analizzati più dettagliatamente nel mio saggio intitolato «Spirit Possession, Spirit Mediumship and Exorcism in a Rural Shrine: Medical Pluralism and Inter-community Relations» in Imtiaz Ahmad (a cura di), *Women and Islam*, Delhi, Manodar, di imminente pubblicazione.

¹³ Louis Dumont, «Possession and Priesthood» in *Contributions to Indian Sociology*, n. 3, 1959, pp. 55-74; Rex L. Jones, «Spirit Possession and Society in Nepal» in J.T. Hitchcock e R.L. Jones, *Spirit Possession in the Nepal Himalayas*, Warminster, Aris and Phillips, 1976, pp. 1-11.

più importanti di religione non brahminica basata principalmente su rituali non sanscriti¹⁴. La maggior parte degli sciamani appartengono alle caste inferiori, e pertanto non rientrano nell'aristocrazia dei «due volte nati»: molti di essi provengono dalle tribù dell'India centrale, sono musulmani Dafali o venditori ambulanti, oppure ancora appartengono alle caste dei *sudra* o degli «intoccabili»¹⁵. Nel contesto della pratica sciamanica i dogmi della purezza e della contaminazione sono drasticamente modificati, se non addirittura sovvertiti.

La figura dello sciamano è strettamente connessa alle problematiche dell'io individuale nel mondo. Costretti ad affrontare un mondo ostile e popolato da demoni e infermità, indù, giaina, sikh e musulmani cercano conforto presso un intermediario: il *pir*, lo sciamano o il Dadamuni. Le ricerche effettuate presso alcuni templi sciamanici dell'India occidentale hanno più volte dimostrato come la clientela dei guaritori sia, dal punto di vista dell'appartenenza etnica e di casta, quanto mai eterogenea.

Lo sciamanesimo pone inoltre una sorta di sfida sia alle teorie che ipotizzano l'esistenza di universi religiosi monolitici, sia ai tradizionalismi che cercano di tracciare confini tra fedi diverse. Nella maggior parte dei casi lo sciamanesimo rappresenta un punto di incontro di più religioni: come tale, ci aiuta a capire in che modo le culture riescano a convivere con la diversità. Valicando ogni barriera etnica, i clienti degli sciamani condividono cosmologie ed eziologie dell'infermità; inoltre, le guarigioni e l'escatologia popolare tessono nuove reti o aprono nuove fenditure nel tessuto sociale.

I rituali terapeutici degli sciamani mescolano magia, elaborate teorie cosmologiche e interpretazioni del male. Essi, inoltre, accorpano teorie mediche sugli umori, le cause e le terapie della malattia. Secondo Robbins, i culti sciamanici inglobano cosmologie, rituali e pratiche terapeutiche, mettendo in discussione la visione secolarizzata che separa la religione dalla medicina¹⁶.

¹⁴ Karin Kapadia, «Dancing the Goddess: Possession and Class in Tamil South India» in *Modern Asian Studies*, XXX, 2, 1996, pp. 423-45.

¹⁵ Per un approfondimento della questione si vedano le opere di Louis Dumont già citate, nonché M.N. Srinivas, *Religion and Society Among the Coorgs of South India*, Oxford, Clarendon Press, 1952, p. 181; Bruce Kapferer, *A Celebration of Demons: Exorcism and the Aesthetics of Healing in Sri Lanka*, Berg, Smithsonian Institution Press, 1991 (1983), p. 317; Verrier Elwin, *The Religion of an Indian Tribe*, London, 1955; Ann Grodzins Gold, *Fruitful Journeys: The Ways of Rajasthani Pilgrims*, Delhi, Oxford University Press, 1989 (1988).

¹⁶ Thomas Robbins, *Cults, Converts and Charisma: The Sociology of the New Religious Movements*, London, Sage, 1988.

I guaritori rituali tendono a resistere alle definizioni della propria identità in termini di concetti contrapposti¹⁷. Sushila, una sciamana di cui ho già parlato altrove, è una Rawat (indù) posseduta ogni giovedì da Pir Baba, lo spirito dell'Imam Hussein. Sushila e suo marito rifiutano categoricamente di definire la propria identità religiosa e affermano di credere sia nell'induismo, sia nell'islam¹⁸. Il tempio di Sushila, tra l'altro, è la succursale di un importante *dargah* islamica specializzata nella guarigione delle malattie mentali. Le succursali dei templi dedicati a Hussein sono alquanto diffuse in tutto il subcontinente indiano, il che fa pensare a una spazializzazione dei miti relativi ad Ali.

Il fatto che la tradizione brahmanica e sciamanica diano vita a cosmologie contrastanti mette in crisi le definizioni monolitiche dell'induismo e dell'islam. Una distanza analoga separa le figure dell'*ulama* e dello sciamano, il cui operato tenderà a essere definito come *bida*, o ereticamente innovativo, dagli studiosi e dagli interpreti dei testi religiosi che fanno riferimento alla sharia o alle forme di devozione più tradizionalistiche.

Nel contesto del subcontinente indiano la tolleranza nasce dunque dagli infiniti spazi di ambiguità che si aprono all'interno di ogni identità. Le sue fondamenta poggiano non sulle grandiose teorie dell'autorità statale, bensì sulla vita quotidiana della gente comune. Quella sorta di «tolleranza sintetica» proposta dal secolarismo e dal multiculturalismo delle tradizioni liberale e neoliberale è, a mio avviso, una soluzione estrema, un'ammissione di fallimento della tolleranza autentica. Non è mia intenzione, sia ben chiaro, schierarmi su posizioni antisecolariste: ciò che mi preme è semplicemente di identificare le condizioni storiche in cui il concetto di tolleranza è venuto alla luce. Sono proprio le sfide poste alla forme premoderne di tolleranza a convalidare il progetto di stato secolare, benché in una versione diversa da quella attuale.

Secondo alcuni studiosi il secolarismo non sarebbe altro che la quintessenza delle quotidiane tradizioni di tolleranza: alla luce delle sue tendenze universalizzanti e depluralizzanti, l'argomento risulta tuttavia piuttosto problematico. Nel contesto postcoloniale, come già abbiamo

¹⁷ Per una critica alle forme binarie di identità si veda il mio saggio «Rethinking Meo Identity: Cultural Faultline, Syncretism, Hybridity or Liminality?» in Mushirul Hasan (a cura di), *Muslim Identities in Plural Societies*, Duke University and Delhi, Manohar, di imminente pubblicazione.

¹⁸ Gli estatici Sinhala detti *sami* vengono definiti al tempo stesso buddisti e indu. Si veda Gananath Obeyesekere, *Medusa's Hair. An Essay on Personal Symbols and Religious Experience*, Chicago e London, The University of Chicago Press, 1981.

detto, le strutture dell'integrazione sono state concepite essenzialmente in termini di nazionalismo e secolarismo. Si pensava che la coesione potesse essere costruita ad arte mediante l'uso di simboli e rituali che alludevano a un'identità nazionale, o tramite un uso oculato dei mass media (ne sono un esempio le canzoni trasmesse dalla Doordarshan, la rete televisiva finanziata dallo stato). Nella visione di Nehru lo stato secolare era un luogo neutrale che non conosceva religione; un'entità «altra» nei confronti sia della religione, sia del comunitarismo¹⁹.

In tutto ciò vi è anche un'ambivalenza più profonda, dal momento che tanto il nazionalismo quanto il secolarismo rafforzano le discriminazioni etniche dell'India contemporanea. Molti studiosi contemporanei hanno indagato la stretta relazione esistente tra nazionalismo e comunitarismo²⁰. Il nazionalismo è visto come una forza egualitaria e antigerarchica; tuttavia, nella misura in cui l'interesse primario di una nazione è la sicurezza, il nazionalismo tenderà sempre a privilegiare i propri cittadini naturali, attribuendo agli altri un «qualcosa» in meno²¹. Dalla posizione di forza del nazionalismo l'integrazione sarà sempre imperfetta. Paradossalmente, poi, il nazionalismo tende ad alimentare una sorta di «primordialità» etnica, laddove invece lo stato laico ha il dovere di intervenire ogni volta che le spinte nazionalistiche trascendono le norme della civiltà e degenerano in conflitto settario. In effetti la costruzione del secolarismo non ha impedito la comunitarizzazione dello stato: lo si è visto chiaramente negli anni ottanta, quando il Partito del Congresso ha iniziato a fare affidamento sull'appoggio dello Shiv Sena e ad appellarsi al sentimento religioso²². Più recentemente, come ha sottolineato Partha Chatterjee, il secolarismo sembra aver

¹⁹ Secondo alcuni studiosi, tra cui Gerald Larson, una religione civile potrebbe funzionare nel contesto di uno stato secolare. Si veda il saggio intitolato *India's Agony over Religion*, Albany, SUNY Press, 1995.

²⁰ Gyanendra Pandey, «The Civilized and the Barbarian: The "New" Politics of Late Twentieth-Century India and the World» in G. Pandey (a cura di), *Hindus and Other: The Question of Identity in India Today*, New York, Penguin, 1993, pp. 1-23; Partha Chatterjee, «Secularism and Toleration» in *Economic and Political Weekly*, n. 26, 9 luglio 1994; Ashis Nandy, «The Twilight of Certitudes: Secularism, Hindu Nationalism and Other Masks of Deculturation», discorso programmatico tenuto all'XVII Congresso internazionale di storia delle religioni, Città del Messico, agosto 1995.

²¹ Come ha sottolineato Susanne Rudolph, le definizioni prevalenti della sicurezza sono statocentriche, dal momento che lo stato ha il compito di definire e garantire la sicurezza. Si veda «Introduction: Religion, States and Transnational Civil Society» in S.H. Rudolph (a cura di), *Transnational Religions* cit., p. 6.

²² Rajni Kothari ha affermato che, paradossalmente, il comunitarismo è figlio delle politiche di stampo secolarista: si veda a tale proposito il saggio «Ethnicity» in *Rethinking Development: In Search of Humane Alternatives*, New Delhi, Ajanta, 1988, p. 440.

perso la propria efficacia di progetto critico nei confronti del nazionalismo: il nuovo modello di «secolarismo autentico» viene oggi utilizzato per incitare alla violenza nei confronti delle minoranze e alimentare l'intolleranza²³.

Tutto ciò non dimostra semplicemente il fallimento dei progetti di costruzione del secolarismo, ma anche la profonda ambivalenza che il concetto assume nel contesto indiano. Infatti, benché sospettoso nei riguardi della religione e dell'etnicità²⁴, il secolarismo indiano valorizza le identità etniche in quanto componenti gestibili della società.

Pur atteggiandosi a difensore della diversità, quando si tratta di lingue, medicina, diritto e centralismo politico il secolarismo non fa che rafforzare le spinte universalizzanti, omogeneizzanti ed etnicizzanti del nazionalismo. Le tecnologie dello stato moderno e la «produzione di identità» associata alla diffusione della stampa e dei media elettronici, all'urbanizzazione e all'alfabetizzazione, nascondono una profonda logica omogeneizzante. Nella sfera pubblica la produzione di etnicità ha consolidato le varie identità etniche. La governatività è invariabilmente associata alla standardizzazione e alla normalizzazione. La nozione di una pluralità di universi etnici chiusi ha un'importanza cruciale per le epistemologie statiste. La coscienza etnica dello stato assume le forme di un universo enumerativo fatto di rilevazioni e censimenti, e mira innanzitutto ad amministrare la popolazione.

A sorreggere la costruzione binaria dell'etnicità contribuisce anche l'opera di molti storici, antropologi-indologi o islamisti, e dei teorici della violenza che interpretano il mondo in termini di confronto e di opposizione facendo riferimento a una genealogia del conflitto. L'intero corpus di studi dedicati alle insurrezioni, ai quali io stesso ho contribuito, è chiaramente viziato da questa interpretazione, benché in molti casi si sia cercato di sottolineare la presenza di altri elementi (la cura delle malattie e la solidarietà, ad esempio) nel complesso delle relazioni intercomunitarie²⁵. Tanto le strutture del potere e della burocrazia, quanto l'interpretazione analitica del mondo proposta dalle scienze sociali si fondano su categorie binarie entro le quali l'identità è concepita in termini di contrapposizione piuttosto che di complementarità.

²³ Partha Chatterjee, «Secularism and Toleration» cit., p. 1768.

²⁴ Imtiaz Ahmad, citato in Ashis Nandy, «The Politics of Secularism and the Recovery of Religious Tolerance», Delhi, Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies, quaderno n. 29, 1995.

²⁵ Ashis Nandy, Shikha Trivedi, Shail Mayaram e Achyut Yagnik, *Creating a Nationality: The Ramjanmabhumi Movement and the Fear of Self*, Delhi, Oxford University Press, 1995.

Il motto «unità nella diversità» è sempre stato la parola d'ordine del secolarismo, che si proclamava rispettoso di tutte le fedi, intese però come versioni «normalizzate» della religione musulmana, indù o sikh²⁶. Implicitamente il secolarismo mira alla standardizzazione delle religioni sotto forma di dogmi, si serve di categorie fisse e immobili al fine di creare delle totalità. Ciò si contrappone alla spinta pluralizzante delle culture orali, che detestualizzano e ritestualizzano i significati religiosi. Le campagne di alfabetizzazione promosse in nome dello sviluppo e della coesione dello stato nazionale soffocano la creatività, l'autonomia e la tolleranza delle culture orali.

Esplicitamente votata al pluralismo linguistico e culturale, la parola dello stato minaccia la pluralità dei linguaggi. Al giorno d'oggi, lo stato indiano riconosce ufficialmente quindici lingue principali. Secondo l'Anthropological Survey of India, le comunità indiane sarebbero in tutto 4.599, con ben 325 tra lingue e dialetti diversi, e oltre 24 scritture²⁷. In precedenza, un censimento aveva rivelato l'esistenza di oltre 1.600 lingue e dialetti. Come ha osservato Ganesh Devy, ciò fa supporre l'esistenza di un gran numero di letterature e para-letterature considerate non corrispondenti ai canoni letterari. La perdita di queste voci è stata definita nei termini di un'aporia²⁸.

Il secolarismo convive con un impeto razionalista. Da un lato divinizza la scienza, dall'altro priva ciò che è magico della sua aura di sacralità. Lo stato indiano riconosce soltanto la medicina moderna o, nel migliore dei casi, le medicine etniche indù (Ayurveda) e islamica (Yunani), ed è ostile alla maggior parte delle altre scuole mediche al punto da impegnarsi attivamente per scoraggiare i «ciarlatani» che le praticano. Le tradizioni indigene che per secoli hanno curato la salute fisica e mentale degli uomini, trovando rimedio anche a inconvenienti di minor conto quali il morso di un serpente, sono relegate alla sfera privata e familiare, e praticate prevalentemente dalle donne o dai guaritori popolari (ovvero «etnici»). Ancor oggi, tuttavia, quelle tradizioni rappresentano l'unica forma di medicina nota alle popolazioni più povere delle aree rurali, che non hanno accesso alle strutture in cui si pratica la medicina moderna.

²⁶ Al pari di un indù o di un musulmano, che può appartenere a diverse comunità, anche un Sikh può essere un Mazhabi, un Nirankari, un Sindhi o un Jat.

²⁷ Kunwar Suresh Singh, *People of India: An Introduction*, Calcutta, Anthropological Survey of India, 1992, vol. I.

²⁸ Ganesh Devy, *Presentation on Oral Traditions*, Sahitya Akademi, settembre 1996. Per una discussione sull'aporia si veda Gayatri C. Spivak, *Scattered Speculations on the Question of Linguistic Culture*, tesi non pubblicata.

Nella sfera del diritto la situazione è sostanzialmente analoga: il cosiddetto «pluralismo giuridico» dello stato nazionale riconosce soltanto il «diritto privato» dei gruppi etnici indù, musulmani, parsi e cristiani. Ma anche questa forma alquanto limitata di pluralismo sembra destinata a scomparire, dal momento che l'articolo 44 dei principi normativi della Polizia di stato auspica l'introduzione di un codice civile uniforme in tutta l'India.

Nella contrapposizione tra pluralismo giuridico e uniformità del diritto che occupa una posizione centrale nella teoria del secolarismo, lo spazio delle leggi consuetudinarie è stato completamente svuotato. L'erosione del diritto consuetudinario sfugge tanto ai fautori delle leggi universali quanto ai difensori del diritto privato inteso come garanzia di identità culturale. Come ha affermato Baxi, si tende a dare eccessivo risalto al principio che fa dello stato l'unica fonte del diritto²⁹. Così facendo, si sottrae alle istituzioni comunitarie non statali la funzione di produzione e conservazione delle norme. L'uniformità delle leggi costituisce uno dei punti cardine del programma del nazionalista Partito Bharatiya Janata (BJP); nel dicembre 1995, per contro, la Commissione panindiana per la conservazione del diritto privato musulmano (All India Muslim Personal Law Board) ha organizzato una protesta nazionale in difesa della *sharia*. Benché il diritto privato sia spesso inteso come antitetico all'universalismo legislativo, bisogna tener presente che la stessa *sharia* è una dottrina universalista nei confronti del diritto islamico, e dunque costituisce una minaccia al pluralismo dei diritti consuetudinari preesistenti. Come alcuni hanno sottolineato, la *sharia* in quanto atto di legge interpreta e al tempo stesso modifica la legge di Dio. Inoltre, i principi giuridici consuetudinari non possono essere letti semplicemente in termini di «deviazione» dalla *sharia*. Quanto al BJP, esso pone l'accento sulla violazione delle tradizioni testuali del diritto indiano secondo la quale, come già abbiamo visto, il diritto consuetudinario costituisce un ambito inviolabile. Non è molto per uno schieramento che si erge a difensore dell'induismo!

Dal punto di vista della parità dei sessi, alcuni aspetti del diritto consuetudinario lasciano indubbiamente a desiderare, e nessuno nega la necessità di una riforma interna³⁰. D'altro canto, le leggi consuetudi-

²⁹ Upendra Baxi, «Discipline, Repression and Legal Pluralism» in Peter Sach e Elizabeth Minchin (a cura di), *Pluralism: Proceedings of the Canberra Law Workshop*, Canberra, Australian National University, 1985.

³⁰ I diritti di proprietà delle donne sono una questione particolarmente spinosa. Per un'analisi del problema in un'ottica femminista, si veda Kimkum Sangari, «Politics of Diversity:

narie costituiscono una risorsa importante per molte donne che soltanto di rado si rivolgono ai tribunali dello stato, i cui processi sono lunghi, costosi e irti di ostacoli burocratici. È certamente lecito domandarsi perché il *talaq* debba essere considerato la procedura naturale di divorzio per i musulmani dell'India. Tra i musulmani Merat, ad esempio, la pratica consuetudinaria del *nata* è in contraddizione sia con il divieto di divorzio per le donne musulmane, sia con la norma che impedisce alle donne indù di alta casta di contrarre un nuovo matrimonio dopo una vedovanza. Ammettendo la possibilità di ripudiare il marito e fuggire con un altro uomo, tale norma offre alle donne Merat l'opportunità di operare una scelta sessuale a seguito di una vedovanza o del fallimento di un'unione coniugale. In alcuni casi il *nata* ha reso possibile l'unione di individui appartenenti a caste diverse. Tra i musulmani Meo predomina la monogamia e la pratica del *talaq* è giudicata negativamente. La bigamia è consentita soltanto in circostanze eccezionali, ad esempio nei casi di infertilità o quando non vi sia un erede maschio. L'introduzione della *sharia* avrebbe dunque un effetto negativo sulle consuetudini locali in materia di matrimoni monogamici. Analogamente, l'entrata in vigore del codice indù (1955) ha creato notevoli difficoltà alle tribù Bhil, presso le quali il divorzio viene metaforicamente indicato come *chitthi pharna* («la lettera strappata») in virtù della sua estrema semplicità procedurale³¹. L'imposizione dall'alto di una procedura di divorzio universalizzata ha avuto per effetto il coinvolgimento di numerose donne Bhil in estenuanti battaglie presso i tribunali statali. Il diritto consuetudinario invece si basa su procedure alquanto rapide e su criteri di giudizio non fondati sulla conflittualità³².

Le categorie del mondo musulmano e di quello indù dovrebbero dunque essere valutate in tutta la loro complessità. Di recente alcuni studiosi hanno affrontato il tema del secolarismo in termini che sembrano rafforzare la tendenza all'etnicizzazione dell'identità. Akeel Bilgrami contrappone il secolarismo di Nehru al secolarismo «autentico»³³ che nasce dalla mediazione tra le diverse comunità piuttosto che

Religious Communities and Multiple Patriarchies, Part 1» in *Economic and Political Weekly*, n. 30, 30 dicembre 1995.

³¹ Partha Chatterjee ha sottolineato che l'adozione della legge indù violerebbe il principio dell'uguaglianza dei cittadini. Si veda «Secularism and Toleration» cit.

³² Si veda in proposito Erin Moore, *Conflict and Compromise: Justice in an Indian Village*, Berkeley, Center for South and Southeast Asian Studies, University of California, 1985.

³³ Si veda Akeel Bilgrami, «Two Conceptions of Secularism» in *Economic and Political Weekly*, n. 29, 9 luglio 1994, e, dello stesso autore, il saggio «Secularism, Nationalism and Modernity», Delhi, Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies, quaderno n. 29, 1995.

da un procedimento archimedeo che presuppone un intervento esterno in grado di «muovere l'universo». Il fallimento del secolarismo di Nehru è ricondotto a cause di ordine metodologico, per effetto delle quali la dottrina secolarista non ha più alcuna presa su uno schieramento come il Partito del Congresso che un tempo si faceva vanto della sua eterogeneità. A parere di Bilgrami il problema della codificazione del diritto avrebbe potuto essere risolto mediante la promulgazione di un codice civile che riunisse il meglio dei codici indù e musulmano. Pur ammettendo che religione e politica sono entità inscindibili, Bilgrami si limita a riconoscere (a dispetto del suo approccio «comunitario») due sole comunità, ovvero quella indù e quella musulmana: per lui, a quanto pare, le categorie non costituiscono un problema.

Le argomentazioni di Partha Chatterjee in favore del federalismo religioso si fondano sulla necessità di creare spazi di democrazia e di trasparenza all'interno delle comunità etniche, ma al tempo stesso minacciano di sconfinare in un appello alla creazione di identità «totali» indù, islamiche o cristiane³⁴. I problemi delle minoranze interne non sono presi in considerazione. In effetti la logica del multiculturalismo sembra trascurare la necessità di riconoscere non soltanto le minoranze consolidate, ma anche i gruppi minoritari che fanno parte sia delle maggioranze, sia delle minoranze. La politica di riforma attuata dai musulmani Bohra non è che un esempio dell'intolleranza che può albergare anche all'interno di una comunità. Oggi le minoranze stanno mettendo in atto complicati processi di deculturazione e riculturazione. Nell'ipotesi di un ricorso alla trattativa, infine, tanto Bilgrami quanto Chatterjee sollevano la questione della rappresentatività: chi pretende di rappresentare chi, e su quali basi?

Pur condividendo con T.N. Madan e Ashis Nandy l'idea che il secolarismo degradi la religione³⁵, non posso fare a meno di riconoscere che esso ha un ruolo importante nella società moderna, soprattutto quando si tratti di garantire (come ha fatto più volte il potere giudiziario) la libertà religiosa e i diritti delle minoranze³⁶. Rajeev Barghava risponde alle argomentazioni di Madan e Nandy sostenendo la causa del secolari-

³⁴ Partha Chatterjee, «Secularism and Toleration» cit.

³⁵ T.N. Madan, «Secularism in Its Place» in *Journal of Asian Studies*, n. 46, 1987, pp. 747-59; Ashis Nandy, «The Politics of Secularism» cit.

³⁶ Rajeev Bhargava, «Giving Secularism Its Due» in *Economic and Political Weekly*, n. 29, 9 luglio 1994; Upendra Baxi, «Redefinition of Secularism in India: Some Preliminary Observations» in Iqbal Narain (a cura di), *Secularism in India: Proceedings of National Consultation on Secularism*, Jaipur, Institute of Development Studies, Konark, 1995, pp. 57-82.

simo contestualista che, a suo giudizio, costituisce il tema dominante del secolarismo di Nehru e di quello costituzionale. Egli, tuttavia, non riesce a costruire una concezione autenticamente alternativa del secolarismo: la sua proposta, infatti, altro non è che un «recupero» del secolarismo di Nehru³⁷.

A mio parere, un secolarismo alternativo dovrebbe fondarsi sulle tradizioni di tolleranza che già esistono, ma al tempo stesso riconoscere l'esistenza dei nuovi valori che modellano il vivere virtuoso: il rispetto dei gruppi marginali, dei diritti dei profughi e dei perseguitati. Esso dovrebbe fare sue tanto spinta all'equità e alla giustizia, quanto la nuova concezione dei diritti che ha animato le organizzazioni politiche regionali e contadine, i movimenti a favore delle libertà civili, dei diritti delle donne, della salvaguardia ambientale³⁸.

La strategia del secolarismo come integrazione è nata in assenza di un dialogo culturale. Lo stato ha preso il sopravvento, compensando la mancanza di un dialogo interno alla società. L'importanza attribuita dal Sangh Parivar alle tematiche nazionaliste dell'*Hindutva* va interpretata come un tentativo di fabbricare un'unità proprio perché la sostanza del legame civile non rientra nelle sue categorie etnicizzate.

La tolleranza non è una virtù che possa essere dispensata dallo stato. Il riconoscimento della crisi del secolarismo invoca una soluzione più creativa, tale da estendere la logica della tolleranza ad altri ambiti oltre a quelli del governo, della legge, del linguaggio e dell'identità culturale. La concezione di una società «multireligiosa» deve fondarsi sulla tolleranza più che sull'integrazione. Il secolarismo potrebbe quindi essere inteso non in termini negativi, come dottrina della separazione tra religione e politica, bensì come un progetto ancora incompleto che va a

³⁷ Rajeev Barghava, «What is Indian Secularism for?», in Rajeev Bhargava, Amiya Bagchi e R. Sudarshan, *Multiculturalism: India and Beyond*, Delhi, Oxford University Press, UNDP Seminar Volume, di imminente pubblicazione.

³⁸ Per una concezione del secolarismo radicata nei valori morali più «sacri» e trascendenti si veda Daya Krishna, «Secularism: Sacred and Profane» in Eliot Deutsch (a cura di), *Culture and Modernity: East-West Philosophic Perspectives*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1991, pp. 548-57. La distinzione tra sacro e religioso renderebbe giustizia alle critiche espresse da T.N. Madan e altri, secondo i quali in India ciò che appartiene alla sfera del secolare viene comunque considerato come un aspetto del mondo religioso o morale. Si veda T.N. Madan, *Modern Myths* cit., capitolo VI. Da qui ha origine la distinzione terminologica implicita nell'affermazione secondo la quale lo stato dovrebbe essere *panth nirpeksha* piuttosto che *dbarma nirpeksha*, ovvero imparziale nei confronti delle varie sette ma non indifferente alla morale. Analogamente, l'idea di secolarismo etico proposta da Rajeev Bhargava offre ottimi spunti per una rielaborazione creativa del secolarismo. Si veda «Giving Secularism Its Due» cit.

poco a poco palesandosi. Bisogna ridefinire il secolarismo in termini di tolleranza: il principio della tolleranza deve avere il primato morale sul principio della separazione tra religione e politica. Il valore della tolleranza in quanto capacità di convivere con la differenza e affermarla come elemento positivo deve prendere il sopravvento sul dogma della separazione³⁹.

A detta degli antisecolaristi, il secolarismo sarebbe un principio «estraneo», di matrice occidentale. Ma se l'India è stata in grado di adottare la democrazia e di appropriarsene (con grande entusiasmo, stando alle rilevazioni postelettorali della CSDS), non vi è ragione per cui il secolarismo non possa essere sottoposto alla stessa opera di rielaborazione creativa⁴⁰. È vero che esso proviene da un diverso contesto storico, ma il significato di una tale impresa intellettuale consisterebbe proprio nel comprendere e valorizzare l'intuizione fondamentale del secolarismo, i modi in cui essa si materializza e contestualizza nelle diverse situazioni storiche, traducendola in un altro contesto e dunque sviluppandola ulteriormente.

È necessario, inoltre, approfondire la coscienza etnografica dello stato. Non vogliamo certo mettere in dubbio la validità dell'affermazione di von Stietencron, secondo il quale lo stato deve garantire la pluralità religiosa; tuttavia, la natura di questa pluralità deve essere assai più radicale. Per scongiurare la banalizzazione delle fedi religiose, il riconoscimento della differenza deve tendere verso una de-etnicizzazione del pluralismo religioso. Le comunità devono cioè essere concepite in maniera assai più complessa, non come semplici blocchi etnici. L'appello di Bhargava all'incorporazione delle tematiche comunitarie nel secolarismo deve essere spinto al di là della visione statalista dell'etnicità, in modo da poter scorgere le infinite differenze all'interno dell'induismo, dell'islamismo, della cristianità o del sikhismo, inglobando le identità intermedie.

Concentrando l'attenzione sull'organizzazione comunitaria della società potremmo forse vedere le comunità come proiezioni dei loro stessi desideri, miti, ricordi, linguaggi e pratiche mediche. Lo stato, inoltre, dovrebbe astenersi dal considerare la religione come semplice supersti-

³⁹ Secondo Simone Weil si dovrebbe pensare alla tolleranza come a un atteggiamento fondato sugli obblighi più che sui diritti. Si veda *The Need for Roots: Prelude to a Declaration of Duties Towards Mankind*, London, Routledge and Kegan Paul, 1952.

⁴⁰ Sulla legittimazione della democrazia indiana si vedano il rapporto sulle elezioni del Centre for the Study of Developing Societies, e Ashis Nandy, «Sustaining the Faith» in *India Today*, 31 agosto 1996.

zione, il pluralismo delle tradizioni mediche come eresia e stregoneria, l'analfabetismo come sintomo di arretratezza. Dopo tutto una buona percentuale di indiani vivono tuttora nell'oralità. I riti, i miti, le regole e le istituzioni del pluralismo medico e religioso sono gli stessi che hanno governato per secoli la vita delle popolazioni indiane.

Un autentico pluralismo religioso, inoltre, presupporrebbe un autentico pluralismo giuridico. In tal modo sarebbe forse possibile essere più concilianti nei confronti delle diverse prassi politiche: l'universalismo giuridico è infatti strettamente legato al centralismo politico. Il cosiddetto partito nazionalista indù ha sempre contrastato le spinte decentralizzanti, proclamandosi favorevole a una maggiore federalizzazione del sistema politico. Gandhi, per contro, sosteneva la necessità di decentrare le istituzioni di governo e infondere energia nelle comunità, ma la sua voce è stata soffocata dalla retorica dei costruttori della nazione. Un sistema politico basato sul potere centralizzato non può che alimentare l'intolleranza⁴¹: il sistema politico deve essere trasformato in senso federalista, con almeno tre diversi livelli. Lo stato deve dunque approfondire la propria consapevolezza etnica fino ad abbracciare le identità intermedie e multiple, e al tempo stesso portare a compimento le iniziative di democratizzazione e decentralizzazione che hanno esteso la rappresentatività politica ai gruppi emarginati e alle donne.

⁴¹ Rajni Kothari ha sottolineato come «il punto cruciale di una società decentralizzata e democratica sta nell'elevata capacità di autogoverno ai vari livelli e nei più diversi settori e segmenti della realtà sociale». È necessario «ristrutturare le relazioni tra stato e ordine sociale, tenendo a mente che l'ordine sociale dell'India non può sopportare lo stress di una politica centralizzata». Cfr. *Politics and the People: In Search of a Humane India*, New Delhi, Ajanta, 1989, vol. II, p. 444.

Il ruolo delle scuole e delle università nel promuovere una cultura comune e lo sviluppo sociale nelle città e nelle aree rurali

Suma Chitnis

Introduzione

Questa relazione si propone di descrivere e discutere il ruolo delle università indiane come strumenti per la promozione di una cultura comune e dello sviluppo sociale. A giudicare dalla formulazione del tema, sembrerebbe lecito supporre che scuole e università siano in grado di svolgere tale compito con efficacia e serietà. Effettivamente si tratta di un assunto di validità pressoché universale: tutte le nazioni, e in particolare i paesi del Terzo Mondo, nutrono una fiducia assoluta e incrollabile nell'istruzione come strumento in grado di trasmettere la cultura, favorire l'integrazione sociale, accelerare lo sviluppo e il cambiamento. Questa stessa fede ha convinto i pianificatori e i politici indiani a investire massicciamente per la diffusione dell'istruzione scolastica e universitaria in quanto strumento di integrazione culturale e di sviluppo sociale, economico e politico. Oggi, tuttavia, a cinque decenni dalla conquista dell'indipendenza, è impossibile non riconoscere che gli sforzi profusi in questa direzione non hanno dato i frutti sperati. In un certo senso l'insuccesso rende ancor più preziosa l'esperienza indiana, dimostrandoci quanto sia difficile gestire lo sviluppo, al punto che talvolta anche gli strumenti più collaudati si rivelano inefficaci.

Nelle prossime pagine cercheremo di descrivere l'esperienza dell'India e di valutare fino a che punto le autorità di questo paese siano riuscite a trasformare l'istruzione in uno strumento per la trasmissione di una cultura comune e per la promozione dello sviluppo sociale. Tuttavia, al fine di collocare la discussione nel contesto più appropriato, affronteremo innanzitutto tre temi che ci sembrano essenziali ai fini della nostra discussione. Il primo ha a che vedere con il pluralismo culturale dell'India: a questo proposito cercheremo di tracciare una storia politica di tale pluralità e di descriverne le conseguenze sul presente; dopo aver dimostrato quanto sia importante, negli interessi dell'unità nazio-

nale, integrare quella pluralità, accenneremo infine ai problemi di compatibilità tra strategie tradizionali di integrazione e nuovi principi di sviluppo sociale. Il secondo tema riguarda invece il concetto sociologico di istruzione come strumento per la trasmissione della cultura e per la promozione dello sviluppo e del cambiamento. Il terzo tema ci porterà a definire il significato delle espressioni «cultura comune» e «sviluppo sociale»: sulla base di quelle definizioni, identificheremo quattro obiettivi chiave in relazione ai quali valutare il ruolo delle scuole e delle università in quanto istituzioni per la propagazione della cultura comune e dello sviluppo sociale. Questi tre aspetti verranno discussi nelle prime quattro sezioni successive a questa introduzione. Dalla quinta sezione in avanti entreremo pertanto nel vivo del nostro argomento.

1. *Il pluralismo indiano e l'istruzione come strumento di integrazione e di sviluppo*

All'epoca in cui gli indiani educati alla cultura occidentale iniziavano a dare forma esplicita alle loro ambizioni di libertà politica, i colonizzatori britannici sostenevano che «non esiste, né è mai esistita, una nazione indiana»: il termine «indiano» era, a loro giudizio, «una semplice espressione geografica». In un certo senso avevano ragione. Prima della colonizzazione l'India non era che un agglomerato di entità politiche istituzionalmente e culturalmente diverse, rette da principi feudali. Talora in guerra gli uni contro gli altri, talora in pace, i principati indiani non erano mai stati uniti politicamente sotto l'egida di un unico governo. La separazione non si fondava tuttavia su profondi disaccordi politici: alla sua origine vi era invece quella che uno studioso dell'India ha descritto come «una questione di non meglio definiti confini dinastici».

Durante i tre secoli di presenza britannica in India, e ancor più durante i centocinquanta anni di dominazione coloniale, la muta sottomissione al potere britannico, l'accettazione delle sue pratiche e procedure amministrative, l'obbedienza alle sue leggi e ai suoi tribunali e l'utilizzo dei suoi servizi ferroviari e postali conferirono a quei territori frammentati un'unità mai conosciuta prima di allora. La diffusione della lingua inglese, la celebrazione del liberalismo europeo, dei valori cristiani e dell'istruzione di tipo occidentale diedero vita a una élite anglicizzata e culturalmente omogenea unita da una comunanza di sentimenti e intenti che valicava antichi confini linguistici, religiosi e culturali. Infine, la comune aspirazione alla libertà unì il popolo indiano sotto la bandiera del nazionalismo, creando nuovi e saldi legami.

Tuttavia quei legami non erano abbastanza solidi e concreti da porre le fondamenta di una nazione unificata. Nel frattempo i britannici cercavano di rafforzare e rendere più agevole la loro egemonia creando sempre nuove divisioni tra la popolazione.

Una volta conquistata l'indipendenza, le nuove sfide che attendevano l'India imponevano di rafforzare ulteriormente il sentimento di unità nato durante la lotta per la liberazione dal dominio britannico e di trasformare quella coesione in una forza dinamica di integrazione capace di forgiare una nuova nazione. Per fare ciò era necessario fondere le varie memorie, storie, identità e sottoculture locali e regionali in una coscienza unitaria, trasformando in popolo unito una popolazione divisa da barriere religiose, comunitarie e di casta, addirittura incapace di comunicare attraverso una babele di linguaggi e dialetti.

Quell'integrazione doveva tuttavia essere raggiunta senza sacrificare la grande varietà di forme di vita che costituiscono la ricchezza della cultura indiana. I meccanismi di coesione già esistenti (sistema delle caste, paternalismo, gerarchizzazione delle relazioni sociali, vestigia del potere coloniale o feudale) avrebbero dovuto essere sostituiti da un sistema politico e da un ordine sociale di tipo democratico, fondati sui principi dell'uguaglianza e della libertà individuale. Il secolarismo avrebbe dovuto avere la meglio sull'integralismo religioso. Bisognava, infine, promuovere la scienza e la tecnologia, dare ai cittadini motivazioni e strumenti atti a stimolare l'industrializzazione e lo sviluppo economico, politico e sociale.

Sin dall'inizio, l'istruzione fu considerata lo strumento ideale per valicare le differenze e gli antagonismi culturali, per mettere in atto le trasformazioni sociali, politiche ed economiche necessarie a trasformare un'ex colonia con un passato feudale in una democrazia forte, in una nazione indipendente e avanzata sul piano economico e sociale. Prendendo le mosse da questa idea di istruzione come strumento di integrazione culturale, cercheremo di esaminare il ruolo svolto da scuole e università nella promozione di una cultura comune e dello sviluppo sociale. La nostra analisi prende le mosse da un concetto sociologico di istruzione come strumento di inculturazione.

2. L'istruzione come «inculturazione»

Uno dei concetti basilari della sociologia dell'istruzione riguarda il processo mediante il quale il potenziale umano, informe e indifferenziato all'atto della nascita, viene modellato durante l'infanzia, la giovi-

nezza e l'età adulta fino a produrre un individuo con capacità fisiche e mentali ben definite, con propri atteggiamenti e valori, in grado di adattarsi e di essere funzionale alla società cui appartiene. Tale processo, che prende il nome di socializzazione, può anche essere interpretato come una particolare forma di «inculturazione».

A questo processo, mediante cui l'individuo acquisisce la cultura della società che lo circonda, prendono parte diversi attori sociali (la famiglia, la comunità, la chiesa o le altre istituzioni religiose, la scuola), ciascuno dei quali si assume la responsabilità di trasmettere un particolare aspetto della cultura. La ripartizione dei compiti e l'organizzazione complessiva del processo non sono tuttavia definite in maniera univoca. Per ciò che riguarda l'istruzione formale, la ricerca sociologica ha dimostrato che nelle società primitive la socializzazione è compito esclusivo delle famiglie, delle comunità, e in alcuni casi di alcuni membri anziani specialmente delegati a tale compito. Man mano che le società si fanno più complesse, avanzate e composite, le istituzioni addette all'istruzione formale assumono gradualmente su di sé l'intera responsabilità del progetto.

Teoricamente le agenzie responsabili del processo di socializzazione dovrebbero operare in modo complementare e in armonia reciproca. Ciò è vero di norma per le piccole società omogenee, in cui è facile delimitare con precisione le responsabilità di ciascuna agenzia. Nelle società estese, pluralistiche o comunque complesse, tale compito si presenta assai più arduo. Evitare ogni incoerenza, discordanza o addirittura conflitto tra gli insegnamenti trasmessi dalle diverse istituzioni è di capitale importanza ai fini della riuscita del progetto. Di conseguenza, per studiare il ruolo della scuola e dell'università nella trasmissione della cultura è necessario individuare chiaramente le specifiche responsabilità di ciascuna istituzione nell'ambito del processo globale di inculturazione, e capire in che modo le altre agenzie coinvolte nel processo ne integrano o ostacolano il funzionamento.

Nel descrivere con ampiezza di dettagli il processo di socializzazione i sociologi identificano le modalità di trasmissione dei diversi elementi che compongono un patrimonio culturale servendosi di termini diversi per denotare ciascun aspetto del processo. Essi sostengono ad esempio che il linguaggio (o i linguaggi) vengono *insegnati*, la conoscenza viene *comunicata*, le competenze pratiche vengono *trasmesse*, le arti vengono *coltivate*, mentre le norme, i valori, le credenze e i comportamenti relativi ai vari ruoli sociali vengono *interiorizzati*. Questo nutrito apparato terminologico mette in evidenza il carattere estremamente composito del processo e lascia intendere che la trasmissione di

un particolare elemento della cultura potrebbe risultare difettosa qualora non avvenisse secondo le modalità prescritte. Non è sufficiente, ad esempio, essere «a conoscenza» delle norme e dei valori di una società: norme e valori devono essere saldamente «interiorizzati», in modo da operare come una seconda natura all'interno dell'individuo, generando reazioni spontanee.

La vasta letteratura sull'argomento analizza molte altre caratteristiche del processo di socializzazione. Uno dei punti più salienti riguarda l'importanza degli esempi, che, essendo altrettanto o persino più importanti delle istruzioni trasmesse, impongono di fornire modelli di ruolo pertinenti e adeguati. Altri studiosi descrivono nei minimi dettagli i processi di formazione delle «mappe cognitive», i «condizionamenti emotivi», ovvero i meccanismi per il cui effetto i membri di una determinata società giudicano, riflettono e sentono allo stesso modo, hanno gusti simili, abitudini simili, simili criteri etici ed estetici, appartengono in sostanza a una «cultura comune». Benché certi elementi della conoscenza, certe competenze, certi atteggiamenti, valori o ruoli vengano appresi o assorbiti nelle fasi successive della vita, il processo di inculturazione ha luogo principalmente durante l'infanzia e la giovinezza. La socializzazione è dunque, in un certo senso, un processo continuo che si estende per tutta la durata della vita; ciò nonostante, al momento di fare ingresso nella vita adulta ciascun individuo ha avuto a disposizione un tempo sufficiente per radicarsi nella cultura della società in cui è cresciuto. Le istituzioni responsabili della socializzazione durante l'infanzia e la prima giovinezza sono le scuole; le università ne rilevano il compito durante la seconda fase della giovinezza e i primi anni dell'età adulta.

3. La comunicazione di una cultura comune

Nei paragrafi precedenti abbiamo esaminato il processo di socializzazione in quanto trasmissione della cultura; affronteremo ora da vicino un tema dominante della nostra relazione, ovvero la trasmissione di una cultura «comune». A tale proposito va sottolineato che esistono notevoli differenze tra il funzionamento del processo nelle società omogenee o in quelle eterogenee o pluralistiche. Se riferito alle società omogenee, il termine «comune» allude alla trasmissione di una cultura monolitica, praticata e condivisa da tutti i membri della società. Se riferito invece alle società eterogenee, il termine sottolinea la diversità e la pluralità delle culture, lascia supporre l'esistenza di importanti correnti sottoculturali

scaturite da quella pluralità, e indica la necessità di selezionare i diversi elementi per selezionare il *nucleo* che costituisce la base comune da trasmettere a tutti gli individui, affinché operino concordemente come membri di un'unica società. A questo punto diventa importante prendere in esame le differenze tra le varie sottoculture e il ruolo di ciascuna di esse all'interno del più ampio contesto sociale. È necessario analizzare i rapporti di potere tra le sottoculture e le relative implicazioni; soltanto in questo modo è possibile comprendere quali elementi di quale sottocultura vadano trasmessi a chi, e in che modo ciò debba avvenire.

L'India è un paese di grandi differenze. I suoi abitanti (poco meno di un miliardo di persone) parlano sedici lingue diverse, ciascuna con una scrittura propria e proprie tradizioni letterarie e suddivisa a sua volta in svariati dialetti; a questi idiomi principali si aggiungono poi una molteplicità di linguaggi tribali. In India si praticano almeno sette religioni principali: induismo, islam, sikhismo, cristianesimo, zoroastrismo, buddismo e giainismo. Ognuna di queste è suddivisa in varie sette; anche in questo caso, inoltre, le comunità tribali seguono tradizioni proprie. La maggioranza della popolazione (82 per cento) è di religione indù, ma i seguaci delle altre fedi sono sufficientemente numerosi per costituire gruppi politicamente e culturalmente significativi.

Benché la diversità di religione e di linguaggio sia la caratteristica più saliente del pluralismo culturale indiano, nessun viaggiatore che percorresse il paese da nord a sud o da est a ovest potrebbe fare a meno di notare il rapido mutare del paesaggio, al quale si accompagna un ancor più rapido avvicinarsi di coltivazioni, abitudini alimentari, stili di abbigliamento o di acconciatura, ornamenti, calzature, tecniche di costruzione delle capanne o dei carri, per non parlare della straordinaria varietà di fogge con cui le donne indiane drappeggiano i loro sari.

Dal punto di vista geografico il paese è composto da tre regioni naturali: il Nord, il Deccan e il Sud, ciascuna delimitata dai grandi fiumi che scorrono da ovest a est attraverso la penisola. All'interno di ciascuna regione la storia e la geografia si sono date man forte a vicenda, creando una serie di piccole entità linguisticamente e politicamente definite, ciascuna con una propria identità ben precisa. Nel corso del tempo queste identità si sono cristallizzate sotto forma di barriere linguistiche e dialettali, modelli di comportamento, stili di abbigliamento, mestieri, tradizioni popolari, riti per la celebrazione delle nascite e dei matrimoni, festività, tradizioni letterarie, musicali, architettoniche e artistiche, che in alcuni casi risalgono addirittura ai primi secoli dopo la nascita di Cristo.

I colonizzatori inglesi, fermamente convinti che scuole e università dovessero trasmettere agli studenti indiani la cultura europea, si servi-

rono del sistema scolastico e universitario per emarginare le sottoculture indigene. L'élite indiana accettò pacificamente questa colonizzazione culturale, poiché all'epoca della dominazione britannica la cultura di tipo occidentale rappresentava una sorta di passaporto verso il benessere economico. Essa, tuttavia, fece in modo che le norme, i valori, le credenze e i comportamenti delle varie sottoculture di origine fossero trasmessi alle giovani generazioni entro le mura domestiche e per opera delle comunità di appartenenza. Questa duplicità diede luogo a uno strano fenomeno per cui gli indiani si comportavano nei luoghi di lavoro secondo le norme di una cultura europea approssimativamente omogenea, mentre a casa propria seguivano i dettami delle rispettive sottoculture di appartenenza.

Con l'acquisizione dell'indipendenza la situazione è cambiata radicalmente. Scuole e università non sono più disposte a trasmettere passivamente la cultura europea, benché ciò non comporti di certo un rifiuto della conoscenza, della scienza e della tecnologia occidentali. La loro importanza ai fini dello sviluppo è tuttora pienamente riconosciuta, ma, in reazione a un lungo periodo di dipendenza dalla scienza e dalla tecnologia occidentali e di cieca e quasi servile adorazione del pensiero occidentale, oggi si cercano di recuperare le conoscenze e le culture locali. Inoltre, si auspica che la conoscenza e la tecnologia occidentali siano presentate agli studenti delle scuole e delle università in modo da renderli coscienti della necessità di esaminarne criticamente l'applicabilità alla situazione indiana, e di consentire loro, ove necessario, di fare gli opportuni adattamenti. Ci si augura soprattutto che scuole e università preparino ed esortino gli studenti a compiere un lavoro di ricerca, a sperimentare la validità delle teorie e delle idee occidentali in rapporto all'esperienza indiana, ampliando le loro conoscenze e alimentando il progresso tecnologico. Ci si augura inoltre che scuole e università contribuiscano a radicare profondamente le nuove generazioni nella tradizione artistica, architettonica ed etica della loro civiltà. La sfida consiste insomma nello sviluppare opportunamente il senso di un'unità nella diversità e nel selezionare, dalla vasta pluralità di elementi a disposizione, un nucleo culturale comune.

4. Le finalità di sviluppo sociale

Oltre a «promuovere una cultura comune», le scuole e le università hanno un ruolo cruciale ai fini dello sviluppo sociale del paese. Con questo termine intendiamo far riferimento a quella particolare forma di

sviluppo che investe la struttura della società e il complesso di comportamenti, norme, valori e modelli che governano la vita degli individui.

Alla luce di questa definizione, e prendendo in considerazione tanto il dettato della Costituzione indiana quanto la vasta e approfondita sagistica sull'istruzione come strumento di sviluppo, abbiamo identificato i quattro obiettivi fondamentali che dovrebbero trasformare le scuole e le università indiane in strumenti di sviluppo sociale. Essi sono: l'incoraggiamento della mobilità lavorativa come mezzo per il raggiungimento dell'uguaglianza; la scelta di un linguaggio unificante al fine di agevolare la comunicazione e l'integrazione attraverso la varietà linguistica; la difesa del secolarismo attraverso la pluralità di fedi religiose; la conoscenza e il rispetto del ricco patrimonio artistico e culturale del paese, della sua storia lunga e densa di eventi, dei suoi problemi e delle sue difficoltà, unita all'interiorizzazione delle norme, dei valori e dei modelli di comportamento che possono contribuire a coronare gli ideali e gli impegni costituzionali e a tener vivo l'impegno al servizio del paese. È interessante notare come i quattro obiettivi prescelti corrispondano precisamente a quelli che potremmo definire traguardi intermedi verso la creazione di una cultura comune. Nelle pagine che seguono analizzeremo ciascuno di questi punti nei paragrafi intitolati: L'educazione all'uguaglianza; Il linguaggio come fattore unificante; Pluralismo religioso e secolarismo; Unità nella diversità e dedizione al paese.

5. L'educazione all'uguaglianza

I mandati costituzionali per l'universalizzazione dell'istruzione primaria e per l'uguaglianza di opportunità in ambito scolastico sono motivati dalla ferma convinzione che l'istruzione sia uno dei diritti umani fondamentali. Essi si fondano inoltre sulla consapevolezza che nessuna democrazia possa funzionare efficacemente se i cittadini non hanno un livello culturale sufficiente per comprendere le problematiche in atto, soppesare le alternative e agire nel modo più opportuno laddove la loro responsabilità di cittadini gli imponga un'azione politica. Ma le finalità di universalizzazione dell'istruzione primaria e di parificazione delle opportunità derivano anche e soprattutto da una profonda fede nell'istruzione come strumento di mobilità sociale a livello individuale, e di uguaglianza a livello sociale.

Quella fede è radicata nella convinzione che l'istruzione possa garantire anche ai settori meno privilegiati della società indiana l'accesso alle nuove opportunità di lavoro connesse ai programmi di industrializ-

zazione e alla diffusione delle attività terziarie nelle zone urbane e rurali. Essa è animata da una forte volontà di strappare i settori più svantaggiati della società al circolo vizioso della povertà e della scarsa mobilità occupazionale. I settori identificati come svantaggiati sono: le caste che occupano i gradini più bassi della gerarchia tradizionale (in particolare gli ex-intoccabili), le comunità tribali, i ceti meno abbienti e le donne. Per svariate ragioni la strada dell'istruzione formale è sempre stata sbarrata per questi gruppi. Ragioni analoghe, infine, ne hanno gravemente limitato la mobilità occupazionale.

Il primo passo verso la trasformazione del sistema scolastico in strumento di uguaglianza ha portato al potenziamento delle strutture per l'istruzione scolastica e universitaria fino al raggiungimento delle dimensioni necessarie a ospitare tutti coloro che in precedenza non avevano potuto accedervi, garantendo inoltre che l'impossibilità di pagare le tasse scolastiche non comportasse automaticamente l'esclusione dalle scuole o dalle università. Secondo statistiche fornite dal Ministero delle risorse umane e dello sviluppo, oggi il 94 per cento della popolazione indiana vive a non più di un chilometro di distanza da una scuola elementare, e l'84 per cento vive a non più di tre chilometri di distanza da una scuola media. Per quanti non beneficiano di questo vantaggio è prevista una speciale assistenza. L'istruzione elementare è gratuita in tutti gli stati; la maggior parte degli stati garantiscono anche la gratuità dell'istruzione superiore, fino al livello universitario, per i membri delle caste e delle tribù inventariate, per i cittadini economicamente svantaggiati e per le donne. Il sistema prevede inoltre la concessione di assegni di studio a copertura totale dei costi e borse di studio per gli allievi più meritevoli. Tra le altre agevolazioni concesse a titolo gratuito vi sono uniformi e libri di testo per gli studenti delle scuole, alloggi e corsi di sostegno per gli universitari. Infine, gli studenti che provengono da una casta o di una tribù inventariata beneficiano di una riserva di posti di lavoro nell'amministrazione pubblica. In almeno uno stato (il Maharashtra) è in atto un programma di azione positiva volto a incoraggiare l'impiego delle donne nell'amministrazione statale.

Lo spazio a nostra disposizione non ci consente di fornire altri dettagli: le tabelle che seguono presentano un profilo essenziale dell'istruzione scolastica e universitaria, mettendo in evidenza la straordinaria espansione delle strutture a tutti i livelli. I dati della tabella 2 dimostrano invece come l'espansione delle strutture abbia dato i frutti desiderati in termini di incremento della popolazione scolastica.

La diffusione dell'istruzione universitaria è stata altrettanto straordinaria, come dimostra la tabella 3.

Tabella 1. *L'istruzione scolastica in India tra il 1950/51 e il 1992/93*

	1950/51	1960/61	1970/71	1980/81	1992/93 *
Scuole elementari	209.671	330.399	408.378	494.503	572.541
Insegnanti di scuola elementare	537.918	741.515	1.059.950	1.363.217	1.681.970
Scuole medie	13.586	49.663	90.621	118.555	153.921
Insegnanti di scuola media	85.496	345.228	637.569	851.517	1.082.345
Scuole superiori e secondarie superiori	7.288	17.257	36.738	51.006	84.094
Insegnanti di scuola superiore/secondaria superiore	126.504	296.305	629.200	912.129	1.352.948

* Dati provvisori.

Fonte: R.N. Tyagi, *Education for All: A Graphic Presentation*, New Delhi, NIEPA.Tabella 2. *Popolazione scolastica (in migliaia)*

	Scuola elementare			Scuola media			Scuola sup./secondaria sup.		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
1950/51	13.770	5.385	19.155	2.586	534	3.120	1.058	162	1.220
1960/61	25.593	11.401	34.994	5.074	1.630	6.704	2.340	547	2.887
1970/71	35.729	21.306	57.305	9.426	3.889	13.315	4.872	1.708	6.580
1980/81	45.286	24.488	73.774	13.934	6.790	20.724	7.593	3.201	10.794
1992/93*	60.454	44.916	105.370	23.693	15.015	38.708	14.722	7.499	22.221

* Dati provvisori.

Fonte: R.N. Tyagi, *Education for All: A Graphic Presentation*, New Delhi, NIEPA.Tabella 3. *L'espansione dell'istruzione universitaria, 1947-93*

	Università	Istituti di studi universitari	Docenti	Studenti
1947	25	700	n. d. (21.056 nel 1951)	105.000
1995	222	8.613	301.000	6.114.000

Fonte: University Grants Commission.

La crescita dell'istruzione universitaria è stata accompagnata da un notevole ampliamento della gamma di corsi e specializzazioni. Uno degli aspetti più importanti di questo processo è stata la creazione di alcune scuole speciali di importanza nazionale come i sei Istituti di tecnologia, gli Istituti di amministrazione aziendale di Calcutta, Ahmedabad e Bangalore e l'All India Institute of Medical Sciences, cui si affiancano alcuni istituti di ricerca specializzati. La maggior parte di questi organismi intrattengono rapporti di cooperazione con eminenti istituzioni europee o statunitensi; la loro istituzione è stata dettata dalla volontà di superare i gravi ritardi nei confronti delle nazioni sviluppate, garantendo al paese l'autosufficienza (e la capacità di progredire) in campo tecnico e tecnologico. Per meglio coordinare, controllare e sviluppare le strutture per l'istruzione superiore, sono state infine potenziate alcune istituzioni già esistenti; altre, come la University Grants Commission e l'Indian Council of Medical Research, sono state create ex novo.

La diffusione e la diversificazione dell'istruzione a livello scolastico e universitario ha indubbiamente contribuito ad accrescere la mobilità lavorativa e sociale. I cittadini hanno ora la possibilità di valicare barriere di casta, superare gli svantaggi connessi all'origine contadina, alla povertà o al sesso, conquistando posizioni che fino a poco tempo fa sarebbero state irraggiungibili. Ancor più notevole è la mobilità acquisita dagli indiani più istruiti, che oggi possono competere ad armi pari sul mercato del lavoro internazionale. Più difficile appare tuttavia il compito di valutare gli effetti dell'istruzione come strumento di uguaglianza sociale: alle vecchie disuguaglianze sembrano infatti essersene aggiunte di nuove.

Una delle disuguaglianze più macroscopiche è illustrata nella tabella 2. Le statistiche relative alla popolazione scolastica dimostrano infatti che, benché il tasso di crescita della popolazione femminile sia assai più elevato rispetto a quello dei maschi, la popolazione scolastica di sesso femminile è assai meno numerosa di quella maschile a tutti i livelli dell'ordinamento scolastico. Altri dati indicano che la frequenza scolastica è inferiore nelle aree rurali e in certe fasce sociali (caste e tribù inventariate, ceti economicamente disagiati).

L'obiettivo dell'universalizzazione dell'istruzione elementare avrebbe dovuto essere raggiunto nel 1961, ossia a dieci anni dal lancio del primo Piano quinquennale. Ma nonostante gli esiti positivi delle politiche di scolarizzazione (nel 1961 la frequenza alle scuole elementari risultava in aumento dell'83 per cento, contro il 115 per cento delle medie e il 137 per cento delle scuole superiori e secondarie superiori), non è stato possibile raggiungere quel traguardo entro i termini previsti. Se-

condo le statistiche ufficiali oggi il tasso di iscrizione alla scuola elementare sarebbe pari al 100 per cento della popolazione nella fascia di età corrispondente. Il dato è tuttavia piuttosto controverso: secondo altre fonti, gli iscritti alla scuola elementare sarebbero meno del 90 per cento del totale; questo dato andrebbe inoltre considerato alla luce degli alti tassi di «mortalità» scolastica.

I dati della tabella 4 indicano chiaramente che i casi di abbandono della frequenza scolastica sono assi più numerosi tra la popolazione femminile. Benché ci sia impossibile, per esigenze di spazio, presentare dati più dettagliati, è stato dimostrato che la mortalità scolastica è più elevata per gli abitanti delle aree rurali, per i membri delle caste svantaggiate, delle tribù e dei ceti economicamente più arretrati.

I dati relativi al tasso di alfabetizzazione e alla durata media della frequenza scolastica ci forniscono un'ulteriore conferma del mancato raggiungimento degli obiettivi di scolarizzazione di massa. Secondo il censimento del 1991, soltanto il 52,2 per cento della popolazione indiana è in grado di leggere e scrivere; per le donne, la percentuale scende al 39,3 per cento, contro il 64,1 per cento dei maschi. Le disparità tra uno stato e l'altro sono notevoli: se nel Kerala il tasso di alfabetizzazione raggiunge l'89,8 per cento, altrove la situazione è ben più sconsolante: nel Bihar, nel Madhya Pradesh, nel Rajasthan e nell'Uttar Pradesh le percentuali di alfabetizzazione ammontano rispettivamente al 22,9 per cento, 28,8 per cento, 20,4 per cento e 25,3 per cento.

La durata media della frequenza scolastica (calcolata dal Centre for Policy Research di Nuova Delhi in base ai dati del censimento 1991) varia da un minimo di 1,42 anni nel Rajasthan a un massimo di 4,2 anni nel Kerala. In seconda e terza posizione si collocano, con notevole distacco, il Maharashtra (2,97 anni) e il Tamil Nadu (2,84 anni). Benché già assai inquietanti, questi dati non rivelano nulla su altri fattori che

Tabella 4. *Percentuali di abbandono della frequenza scolastica, 1980-1994*

	Classi I-V			Classi I-VIII			Classi I-X		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
1980/81	56,20	62,50	58,70	68,00	79,40	72,70	79,80	86,63	82,46
1985/86	45,84	50,27	47,61	60,70	70,04	64,42	73,97	83,16	77,62
1990/91	40,10	45,97	42,60	59,12	65,13	60,91	67,50	76,96	71,34
1993/94	36,07	39,05	37,32	49,95	56,78	52,80	68,41	74,54	70,90

Fonte: R.N. Tyagi, *Education for All: A Graphic Presentation*, New Delhi, NIEPA.

contribuiscono ad aggravare l'ineguaglianza quali, ad esempio, il livello qualitativo dell'istruzione scolastica.

In India la proprietà e l'amministrazione delle scuole è ripartita tra un gran numero di enti, dai *panchayat* (consigli) di villaggio alle autorità municipali, dalle organizzazioni religiose ad altri enti privati. Quasi tutti gli istituti scolastici ricevono sovvenzioni dal governo; tuttavia, poiché l'erogazione delle sovvenzioni è condizionata a una serie di controlli che riguardano tra l'altro l'ammontare massimo delle tasse scolastiche, alcune scuole di élite preferiscono rinunciare ai finanziamenti pubblici. Le scuole rette dai consigli di villaggio o dalle autorità municipali sono gratuite o hanno costi irrisori. Con la sola eccezione di alcuni istituti caritatevoli, tutte le scuole private sono a pagamento. Nelle scuole di villaggio e in quelle municipali l'istruzione viene impartita nei linguaggi vernacolari, e ciò vale anche per la maggior parte delle scuole private, benché in molte si parli anche l'inglese. Generalmente le scuole di livello superiore preparano gli studenti ad affrontare gli esami di licenza indetti dal Ministero dell'Istruzione statale. Molte scuole statali, e soprattutto quelle di élite, sono invece finalizzate al superamento degli esami di scuola secondaria del Ministero nazionale dell'istruzione.

Sulla base di queste informazioni è possibile intuire quali possano essere le variabili che determinano il livello qualitativo dell'istruzione. Ai fini di questa valutazione sarebbe inoltre opportuno prendere in considerazione la maggiore o minore disponibilità di strutture scolastiche, e la loro posizione nell'ordinamento gerarchico. Nella maggior parte dei casi le scuole amministrate dai consigli di villaggio o dalle autorità municipali sono frequentate dai ceti più poveri, e quindi occupano il gradino più basso della gerarchia. Esse si caratterizzano per la scarsa qualità delle strutture, per un alto tasso di mortalità scolastica, e i mediocri risultati che ottengono. Per contro, le scuole frequentate dagli studenti dei ceti medi e superiori hanno strutture di livello assai più elevato e si impegnano a fondo per ottenere buoni risultati agli esami di licenza, offrendo agli studenti una vasta gamma di esperienze extracurricolari e attività volte a rafforzarne la fiducia. La quasi totalità degli studenti ammessi a frequentare le università più importanti e le scuole speciali provengono da questi istituti.

La scelta di una scuola dipende sostanzialmente dalle aspirazioni dei genitori e dai mezzi finanziari a loro disposizione. Nelle aree urbane anche le famiglie con possibilità più limitate cercano di dare ai figli un'istruzione in lingua inglese. Nelle grandi metropoli come Bombay, i rampolli delle famiglie facoltose sono quasi sempre destinati a frequentare le università europee o nordamericane: per questo motivo essi ven-

gono iscritti alle scuole più prestigiose in grado di fornire loro le basi necessarie.

A livello universitario la natura gerarchica dell'ordinamento scolastico indiano trova una sua specifica espressione. In una certa misura questa gerarchia è stata creata intenzionalmente con l'istituzione delle scuole speciali cui abbiamo poc'anzi fatto cenno; nel corso degli anni, tuttavia, le divisioni sono diventate sempre più nette. All'interno della sola facoltà di ingegneria e tecnologia, tre istituzioni di livello universitario formano una gerarchia che colloca sul gradino più alto gli IIT (Indian Institutes of Technology), seguiti dagli istituti universitari regionali e infine dai collegi universitari. Le disparità sul piano qualitativo sono facilmente intuibili se si considerano i costi annuali di frequenza, pari a circa 2.500 dollari per gli IIT, a un migliaio di dollari per gli istituti universitari regionali e a 700 dollari per i collegi universitari. Le istituzioni di livello parauniversitario comprendono i politecnici, gli istituti di istruzione tecnica (ITI) e un gran numero di altri organi che rilasciano diplomi o certificati di vario genere. Anche in questo caso è possibile individuare una gerarchia basata sul livello e sulla reputazione dei vari istituti.

Parimenti all'interno delle discipline e degli ambiti di specializzazione vi è una sorta di ordinamento gerarchico fondato sul «valore di mercato» della disciplina ai fini sia di una collocazione lavorativa in patria e all'estero, sia delle opportunità di accesso ai corsi di specializzazione delle università straniere. Circa il 40 per cento degli studenti iscritti ai corsi di istruzione superiore mira a conseguire la laurea di grado inferiore (*Bachelor of Arts*) presso le facoltà di scienze umane e sociali. Il venti per cento della popolazione universitaria studia per ottenere il titolo di *Bachelor of Commerce*, mentre un altro venti per cento punta al *Bachelor of Science*. Misurate in base ai criteri sopra indicati, tutte queste lauree hanno un valore piuttosto limitato. Per contro, una laurea in ingegneria e tecnologia, in medicina o in amministrazione aziendale è fonte di prestigio sociale, garantisce ottimi sbocchi professionali e una brillante carriera; ciò nonostante, i corsi che conferiscono quei titoli sono frequentati da meno del 5 per cento della popolazione universitaria complessiva.

Conseguire un baccellierato in arti, scienze o commercio è relativamente poco costoso. Benché non siano disponibili stime aggiornate, i dati relativi al 1983-84 indicano che, laddove la spesa annua per studente nelle istituzioni di importanza nazionale come gli IIT ammonta a 44.421 rupie, i corsi di laurea in arti, scienze o commercio richiedono una spesa di appena 1.106 rupie. Teoricamente questi corsi di laurea dovrebbero essere strumenti di mobilità occupazionale, in realtà il loro valore ai fini di una collocazione lavorativa è talmente scarso da far so-

spettare che la loro vera funzione consista nel fornire ai giovani disoccupati un'alternativa all'ozio.

Al di là di questi aspetti specifici, sono gli stessi meccanismi dell'istruzione scolastica e universitaria a essere, in un certo senso, inadatti a promuovere l'uguaglianza. In conformità con il modello di sviluppo proposto da Nehru nei primi anni dell'indipendenza nazionale, l'istruzione secondaria e postsecondaria si è concentrata quasi esclusivamente sui corsi di studi più funzionali all'industrializzazione e alla modernizzazione del paese, ovvero alla diffusione delle tecnologie avanzate. Nessuno sforzo è mai stato compiuto per recuperare le competenze, le conoscenze e le tecnologie tradizionali, tramandate di generazione in generazione e ancora ampiamente utilizzate dalle popolazioni rurali e dai poveri delle città non soltanto nelle operazioni connesse all'agricoltura, alla tessitura e alla tintura, ma persino in campo medico, senza contare una vasta gamma di servizi e attività artigianali. Alcuni anni fa si riteneva che queste attività avrebbero dovuto essere «modernizzate» e inglobate nel filone principale dell'economia; oggi, a quasi cinquant'anni dal varo del primo Piano quinquennale, questo traguardo non è ancora stato raggiunto. Una quota considerevole della popolazione si affida tuttora a conoscenze, competenze e tecnologie tradizionali che si collocano al di fuori degli ambiti di studio delle scuole e delle università. Sepolte nell'oblio durante i centocinquanta anni della dominazione britannica, quelle tecnologie si sono gradatamente fossilizzate o deteriorate. Alcuni speravano che l'India indipendente sarebbe stata in grado di recuperarle e portarle a nuova vita, ma in realtà ben poco è stato fatto in questo senso. Di tanto in tanto qualcuno fa cenno all'opportunità di sviluppare tecnologie appropriate a quei settori, ma il problema non è mai stato affrontato seriamente.

In sostanza, al di là dei richiami teorici a un ideale di istruzione come strumento di uguaglianza, l'intera struttura dei corsi e dei curriculum scolastici e universitari appare univocamente orientata verso la modernizzazione e lo sviluppo delle tecnologie più avveniristiche: ciò rende di fatto impossibile l'innalzamento del livello sociale degli strati di base, determinando, al contrario, un evidente approfondimento delle disparità. Oggi, mentre il mondo inizia finalmente a rendersi conto dei pericoli connessi all'inquinamento ambientale, alla biodegradazione e agli altri effetti deleteri dell'industrializzazione e dello sviluppo tecnologico, il valore delle pratiche e delle conoscenze tradizionali, quali ad esempio l'erboristeria, viene ampiamente riconosciuto. Ci si augura che esse riescano a conquistare il posto che spetta loro di diritto all'interno del sistema scolastico e universitario.

Prima di concludere la discussione su questo tema sarebbe opportuno fare alcune considerazioni in merito alle iniziative che provvedono a riservare alcuni posti negli istituti di istruzione superiore ai membri delle caste degli ex-intoccabili e delle comunità tribali, tradizionalmente esclusi dal sistema scolastico. Questa coraggiosa e ambiziosa politica a favore di quei settori della popolazione oggi indicati con il termine di caste e tribù «inventariate», è uno degli aspetti più studiati del sistema scolastico indiano. Riteniamo utile fare una breve sintesi dei risultati di quegli studi, al fine di valutare gli effetti di un'iniziativa che costituisce una delle più importanti realizzazioni pratiche del concetto di istruzione come strumento di uguaglianza. Poiché lo spazio a nostra disposizione non ci consente di approfondire adeguatamente l'argomento, ci limiteremo a considerare una serie di punti che descrivono in termini generici la situazione.

Prima del varo della politica di azione positiva a favore delle caste e delle tribù inventariate, soltanto alcuni individui di eccezionale valore riuscivano a conseguire un'istruzione di livello universitario e a trovare una collocazione lavorativa che consentisse di migliorare la loro condizione sociale ed economica. La stragrande maggioranza della popolazione appartenente a quei gruppi non oltrepassava mai le barriere imposte dalla gerarchia delle caste, restando confinata nelle occupazioni manuali che quella stessa gerarchia le riservava. Oggi, invece, in ogni ambito di istruzione superiore vi è una componente significativamente elevata di uomini e donne originari delle caste e delle tribù «inventariate». E benché le une e le altre siano ancora visibilmente sovrarappresentate all'interno dei ceti meno abbienti, esse rappresentano al tempo stesso una quota rilevante e assai influente della classe media. Il merito di questo progresso sociale va ascritto in buona misura alla politica di riserva dei posti negli istituti di istruzione superiore e alle altre facilitazioni previste nell'ambito di tale strumento. Sotto questo aspetto possiamo dunque affermare che l'istruzione abbia pienamente raggiunto i suoi obiettivi di mobilità e sviluppo sociale. Ciò nonostante, sarebbe errato sostenere che l'istruzione sia diventata strumento di uguaglianza. A dispetto dei progressi compiuti, la maggior parte dei membri delle caste e delle tribù «inventariate» permangono di fatto in una posizione relativamente svantaggiata nei confronti del resto della popolazione, quali che siano gli indicatori sociali utilizzati per il raffronto.

Vi sono poi numerosi altri problemi. Ad esempio, gli studenti che vengono ammessi a occupare i posti loro riservati negli istituti di istruzione superiore, e particolarmente in quelli che formano i professionisti nei settori della medicina e dell'ingegneria, hanno spesso gravi diffi-

coltà a mantenere il passo con i programmi accademici. Alcuni studi hanno dimostrato che ciò favorisce la tendenza a fare affidamento sulle riserve di posti nell'amministrazione pubblica, laddove invece lo scopo di tali iniziative consisteva precisamente nel porre fine a questa condizione di dipendenza. Inoltre, benché a fini amministrativi le caste e le tribù «inventariate» siano raggruppate in un'unica categoria, le opportunità di accesso all'istruzione sono tutt'altro che pari. Le caste e le tribù che vivono nelle zone urbane o hanno migliori agganci politici tendono ad appropriarsi dei posti disponibili, a tutto svantaggio degli esclusi. I membri delle famiglie che si sono avvalse di questa opportunità per tre o addirittura quattro generazioni non sono certo disposte a rinunciarvi. Benché ciò sia perfettamente comprensibile, questo stato di cose non può che generare rabbia e risentimento.

Considerata la crescente domanda di istruzione superiore (soprattutto in campo professionale) e la perdurante carenza di strutture, il problema tende ad acutizzarsi sempre più. Gli studenti che vengono respinti perché altri studenti appartenenti alle categorie protette occupano i posti che sarebbero loro spettati per merito sostengono che la politica di azione positiva penalizzi il merito e alteri i criteri di valutazione.

Come era da prevedersi, la questione ha assunto toni alquanto accesi e polemici, ed è altamente (spesso violentemente) politicizzata.

6. Il linguaggio come fattore unificante

La Costituzione indiana ha stabilito che l'hindi, nella grafia devanagrica, sia il linguaggio da utilizzare nelle funzioni amministrative in tutto il paese. Ne consegue, benché ciò non sia esplicitamente affermato, che l'hindi nella grafia devanagrica debba anche fungere da lingua di collegamento per la comunità nazionale. Alle scuole e alle università spetta dunque di fornire agli indiani le competenze necessarie per parlare e scrivere in quella lingua. Combattuto tra un attaccamento di stampo nazionalistico ai vari vernacoli regionali e una costante necessità di comunicazione in lingua inglese, lo stato indiano ha dunque impostato l'istruzione scolastica sull'apprendimento di tre lingue: agli studenti vengono insegnate la lingua della regione di appartenenza, l'inglese e l'hindi. In linea teorica la formula potrebbe essere valida, ma la sua applicazione pratica è irta di problemi.

Il passaggio dall'inglese all'hindi come lingua amministrativa avrebbe dovuto essere completato entro il 1965, ma negli stati di lingua non hindi del Nordest, della costa occidentale e del Sud, l'iniziativa ha su-

scitato fin dall'inizio notevoli resistenze. Soprattutto nel Sud essa è stata interpretata come un tentativo di estromettere i cittadini originari delle regioni meridionali dalle strutture pubbliche. Nelle aree di lingua non hindi i genitori dei bambini in età scolare hanno messo in discussione l'opportunità di obbligare i loro figli ad apprendere, oltre alla loro lingua regionale e all'inglese, anche l'hindi. Nel 1963 il partito DMK del Tamil Nadu ha promosso un vasto movimento di massa contro l'ufficializzazione della lingua hindi, paralizzando la macchina politica del Partito del Congresso. L'ondata di proteste si è poi estesa ad altri stati che osteggiavano non soltanto la lingua hindi ma anche la grafia devanagrica, e continua tuttora a fasi intermittenti.

Al momento la situazione sembra essersi stabilizzata, ma nei decenni trascorsi, dall'introduzione di questo provvedimento, la formula del trilinguismo è stata così frequentemente adattata e riadattata per soddisfare di volta in volta le proteste delle lobby antihindi e prohindi, che la lingua stessa ne ha sofferto. In ogni caso l'hindi ha avuto serie difficoltà a fronteggiare la concorrenza dei vernacoli regionali e dell'inglese.

Storicamente l'impegno per la salvaguardia dei linguaggi vernacolari ha avuto origine intorno alla metà del XIX secolo, quando i nazionalisti indiani, ansiosi di svincolarsi dal giogo della cultura inglese, proclamarono la supremazia dei vernacoli sulla lingua dei colonizzatori. Il movimento trovò la sua prima espressione in una fioritura di poemi, romanzi e testi teatrali incentrati sui temi della riforma sociale, affermandosi poi sempre più rapidamente man mano che i nazionalisti e i riformatori sociali adottavano le lingue vernacolari nei dibattiti pubblici sui temi sociali e politici.

Nel frattempo, inconsapevoli di tutto ciò, gli inglesi stavano seriamente prendendo in considerazione l'ipotesi di organizzare il territorio indiano su basi linguistiche per scopi amministrativi. Venuti al corrente dell'esistenza di un movimento a favore dei vernacoli, e temendo che la riorganizzazione da loro progettata desse un aiuto insperato alla causa dei movimenti nazionalisti, gli inglesi abbandonarono il progetto e decisero di fare l'esatto opposto. Nel 1904 Curzon smembrò la provincia del Bengala, omogenea dal punto di vista linguistico, e unì il Marathi di lingua berar alle province centrali di lingua hindi. I nazionalisti videro in tutto ciò un attentato alla coesione linguistica del paese e reagirono includendo nel loro programma di azione successiva alla conquista dell'indipendenza la creazione di province su base linguistica. Essi decisero nel contempo di utilizzare i vernacoli anche nelle scuole.

Non senza aspri conflitti la riorganizzazione linguistica degli stati indiani fu completata verso la fine degli anni cinquanta. Da allora l'uso

delle lingue vernacolari nelle scuole e nei collegi universitari si è progressivamente consolidato, perdendo il suo carattere originario di reazione all'egemonia dell'inglese. Uno dei molti vantaggi oggi riconosciuti ai vernacoli è la capacità di comunicare alle giovani generazioni la cultura indiana, essenziale per il rafforzamento dell'unità nazionale. Inoltre, l'uso dei vernacoli nell'insegnamento scolastico giova a colmare il divario tra élite e massa: come già avevano affermato Gandhi e altri leader del movimento nazionalista, l'imposizione dell'inglese nelle scuole aveva scavato un solco tra gli indiani più colti e benestanti e le masse incapaci di comprendere la lingua dei dominatori. I linguaggi vernacolari dovrebbero aiutare a ricucire quello strappo, favorendo l'integrazione culturale. Infine, dal momento che gli scolari socialmente più svantaggiati hanno minori difficoltà a studiare nella propria lingua anziché in inglese, l'uso dei vernacoli acquista il valore di strumento per la diffusione dell'istruzione in quegli strati della società, ed è considerato positivo dal punto di vista pedagogico.

Per tutte le ragioni finora elencate, l'impiego dei vernacoli regionali nelle scuole e nelle università può essere valutato positivamente. D'altra parte, nelle regioni di lingua non hindi con una forte cultura vernacolare, la supremazia delle lingue regionali ostacola la diffusione di quella che dovrebbe diventare la lingua nazionale indiana.

Oltre che dalla popolarità dei linguaggi vernacolari, gli sforzi per la diffusione dell'hindi nelle scuole sono stati ulteriormente vanificati dalla crescente diffusione dell'inglese. All'epoca della dominazione britannica i nazionalisti avevano dimostrato una tale ostilità nei confronti dell'inglese da far pensare che, una volta ottenuta l'indipendenza, la lingua dei colonizzatori sarebbe stata definitivamente cancellata dai curriculum scolastici. Ciò nonostante, la volontà di far progredire l'istruzione tecnica e tecnologica persuase i legislatori a mantenere vivo l'uso dell'inglese nelle scuole. La capacità di esprimersi correttamente in inglese era inoltre essenziale per quanti operavano nei settori del commercio estero e della diplomazia, oltre che per il mantenimento di altre importanti relazioni a livello globale. La conoscenza dell'inglese finì dunque per essere considerata una risorsa da alimentare e sviluppare. Una volta ristabilito il primato dell'hindi e delle lingue vernacolari, l'uso dell'inglese non avrebbe più potuto generare ineguaglianze come era avvenuto durante la dominazione britannica. In realtà le cose sono andate diversamente da come si era immaginato. La lingua inglese ha in effetti conservato il suo valore di risorsa; la diffusione dell'inglese ha consentito alle istituzioni scolastiche (se non altro a quelle di ordine superiore come gli istituti di tecnologia e di amministrazione aziendale) di offrire

un insegnamento qualitativamente all'altezza degli standard di altri paesi; nelle relazioni internazionali l'India è stata sicuramente avvantaggiata rispetto ad altre nazioni che non hanno mantenuto o sviluppato l'uso dell'inglese. Ma ciò che nessuno aveva previsto è che ancor oggi, a cinquant'anni dalla fine della dominazione britannica, la conoscenza dell'inglese continui a rappresentare una specie di «passaporto» verso un'istruzione e una collocazione lavorativa di livello elevato.

Paradossalmente, una buona conoscenza dell'inglese è più importante oggi di quanto non lo fosse in epoca coloniale: lo dimostra il fatto che anche le famiglie più povere facciano ogni sforzo per mandare i loro figli alle scuole medie private che impartiscono l'insegnamento in inglese. Le scuole, a loro volta, tendono ad assecondare i genitori che attribuiscono all'hindi un'importanza secondaria rispetto all'inglese. Da ciò consegue che nelle scuole medie di lingua inglese l'hindi viene insegnato in maniera talmente inadeguata che gli studenti sono di fatto incapaci di comunicare in quella lingua.

La diffusione dell'hindi è ulteriormente ostacolata da una disposizione costituzionale che autorizza le minoranze linguistiche a creare proprie scuole ove l'insegnamento venga impartito nella lingua della comunità. Per fare spazio a una quarta lingua si riduce il numero di ore dedicate allo studio della lingua regionale e dell'hindi, che risulta ulteriormente emarginato.

In ogni caso sarebbe inesatto sostenere che la formula basata sull'insegnamento delle tre lingue non abbia funzionato o non abbia contribuito alla propagazione dell'hindi. Benché sia difficile valutare con precisione il ruolo svolto dalle scuole ai fini della trasformazione dell'hindi in lingua di collegamento, è indubbio che chiunque abbia appreso l'hindi a scuola è in grado, nei casi di emergenza, di comunicare in quella lingua. Quando vengono a contatto con persone incapaci di parlare o capire la lingua regionale, gli indiani di ogni parte del paese fanno ricorso all'hindi. Ancor più importante è che gli elementi di hindi appresi a scuola consentano ai giovani di seguire i programmi televisivi e i film in quella lingua. Il cinema e la televisione stanno infatti contribuendo in modo quanto mai efficace a consolidare la posizione dell'hindi come lingua di collegamento attraverso la babele indiana.

7. *Pluralismo religioso e secolarismo*

A partire dalle *jihad* dei musulmani che conquistavano nuovi territori in nome del loro Dio, l'intera storia dell'India può essere vista come un lungo susseguirsi di conflitti religiosi. Gli indù ripagarono gli inva-

sori con la stessa moneta, opponendo resistenza in nome delle proprie divinità. Nel nord del paese il sikhismo nacque come reazione all'islam. Quando gli inglesi stabilirono il loro dominio sull'India, le relazioni tra indù, musulmani e sikh si erano ormai assestate in una coesistenza pacifica, ma la politica del *divide et impera* adottata dai colonizzatori britannici finì per sconvolgere quell'equilibrio.

L'ondata di comunitarismi generata dalla politica coloniale creò fin dall'inizio gravi dissesti in seno al movimento nazionalista. Le rivendicazioni dei sikh, dei musulmani e delle caste degli intoccabili, convertite in massa al buddismo durante il regno di Ambedkar, interferivano con la lotta per la conquista dell'indipendenza.

Il separatismo dei sikh venne infine contenuto; le istanze delle caste svantaggiate vennero accolte sotto l'egida della politica di azione positiva che istituiva riserve di posti presso gli organismi politici, le scuole e gli impieghi pubblici. Il separatismo musulmano, viceversa, trovò sbocco dapprima in una lunga fase di violenze e quindi nella separazione del Pakistan. La vocazione secolarista dell'India nasce dunque dalle amare esperienze dei comunitarismi e ha il valore di una scelta consapevole in favore della coesistenza pacifica di tutte le realtà del paese.

Il pluralismo religioso è comune a molte società ed è quasi sempre un tema emotivamente e politicamente assai controverso. Per questo motivo le organizzazioni e le autorità religiose si impegnano attivamente nell'instillare non soltanto la fede religiosa, ma anche le norme e i valori etici. Esse si ritengono a pieno diritto responsabili di questo aspetto della socializzazione e pertanto affiancano la loro opera a quella del sistema scolastico e universitario. Le istituzioni religiose possono svolgere i loro compiti al di fuori del sistema scolastico, ad esempio nelle scuole domenicali, oppure istituire proprie scuole e università. In queste ultime si seguono generalmente gli stessi programmi accademici delle scuole laiche, mentre la socializzazione religiosa segue un percorso parallelo; vi sono tuttavia alcune istituzioni esclusivamente specializzate negli studi teologici.

I *maqub* e i *madrassah* musulmani, i *pathsala* indù costituiscono i pilastri dell'antica tradizione indiana in fatto di scuole religiose. In una certa misura le conoscenze e le competenze di tipo non religioso fornite dai *maqub* e dai *madrassah* sono simili a quelle impartite nei *pathsala*. Ma mentre questi ultimi sono profondamente radicati nella cultura indiana e sanscrita, gli istituti religiosi musulmani si richiamano alle tradizioni persiane e mediorientali; di conseguenza, i saperi che queste scuole trasmettono e alimentano sono profondamente diversi tra loro.

Quando, a partire dal XVIII secolo, i missionari cristiani crearono le prime scuole destinate a fornire agli indiani un'istruzione di tipo eu-

ropeo, la tradizione si arricchì di una nuova dimensione. Seguendo l'esempio dei missionari, tutte le altre organizzazioni religiose del paese diedero vita a proprie scuole e collegi universitari; per ciò che riguardava la religione indù, furono le organizzazioni di casta ad assumersi quel compito. Scuole e collegi universitari gestiti dalle organizzazioni religiose e di casta sono ancor oggi un elemento caratterizzante del sistema scolastico indiano. Ma mentre le scuole missionarie cristiane avevano l'impegno e l'obbligo di fornire un'istruzione religiosa, ciò non valeva necessariamente anche per le scuole delle altre organizzazioni religiose o di casta: alcune di esse, infatti, non impartivano insegnamenti religiosi.

Durante il periodo coloniale il fatto che alcune scuole confessionali propagandassero o impartissero istruzione religiosa non costituiva un problema. I governanti dell'India indipendente decisero tuttavia di tenere fede al proprio impegno secolarista, vietando l'insegnamento religioso nelle scuole sovvenzionate dallo stato e incoraggiando queste ultime a diffondere i valori del secolarismo e della razionalità. Tale provvedimento appare particolarmente significativo se visto in contrasto con la norma che consente alle minoranze religiose di creare proprie istituzioni scolastiche con il compito di conservare e trasmettere la propria cultura.

Definire con precisione i valori del secolarismo indiano è impresa assai ardua. Al grado minimo, esso corrisponde alla *tolleranza* religiosa. Molti tra i più convinti sostenitori del secolarismo preferiscono tuttavia dare al termine una connotazione più ampia, lasciando intendere che esso comporti anche la capacità di *apprezzare* e *rispettare* le fedi religiose diverse dalla propria. Essi affermano inoltre che il vero secolarismo imponga di mantenere la dimensione religiosa all'interno della propria sfera individuale, facendo in modo che essa *non si intrometta nelle questioni pubbliche o negli affari dello stato*.

Questa specie di secolarismo è raramente praticata nelle scuole e nei collegi universitari indiani: tutte le cerimonie scolastiche e universitarie, persino le riunioni accademiche, sono a tal punto sovraccariche di simbolismi religiosi che è difficile accettarle come puramente secolari. Semplici eventi come l'accensione di una lampada, l'apertura di una noce di cocco o l'*aarti* in occasione degli eventi formali hanno, per le vibrazioni che trasmettono e la dimensione etica che creano, una valenza profondamente indù. È probabile che i simbolismi religiosi facciano da surrogato a cerimonie e riti laici che non sono ancora stati inventati; certo è che lo stato fa ben poco in questa direzione, contribuendo a una sempre maggiore diffusione di riti e cerimoniali a dimensione religiosa.

Bisogna tuttavia ammettere l'esistenza di una discreta componente di ecumenismo religioso. La maggior parte delle scuole celebrano ogni anno almeno una o due festività appartenenti alle altre religioni professate nel paese. Sui libri di testo si parla diffusamente dei fondatori di altre fedi religiose. Nei programmi di intrattenimento dei raduni scolastici compaiono commedie, scenette o spettacoli musicali basati su temi tratti dalle diverse religioni. In occasione di alcune sommosse alimentate dall'integralismo religioso, scuole e università si sono coraggiosamente impegnate a organizzare riunioni, processioni, canti corali e altre dimostrazioni in favore del *Sava Dharma Sambhavana*, ovvero dell'unità di tutte le religioni.

Ma questo non è sufficiente. Il problema andrebbe affrontato in maniera più diretta, coinvolgendo gli studenti delle scuole e delle università in dialoghi e dibattiti che consentano loro di comprendere come i principi fondamentali di tutte le fedi religiose siano sostanzialmente simili. Gli studenti dovrebbero essere aiutati a capire che le religioni sono diverse perché si sono sviluppate in contesti storici e collocazioni geografiche differenti, e che nel corso dell'intera storia umana la fede religiosa è stata sfruttata a fini di potere. L'impegno costituzionale al secolarismo dovrebbe essere accettato e apprezzato come dimostrazione di fermezza nel separare la sfera religiosa da quella politica. Al momento tutto ciò non avviene perché scuole e università non osano affrontare direttamente un tema così esplosivo.

Una valida alternativa sembra consistere nell'inglobare l'educazione ai valori secolari in un più vasto e articolato programma di formazione etica. Negli ultimi anni si è molto discusso di quella che viene definita «educazione ai valori»: numerosi seminari e conferenze hanno cercato di definire le modalità più adatte per impartire questo tipo di istruzione; sono inoltre stati attuati diversi programmi sperimentali con obiettivi quanto mai ambiziosi, i cui risultati potranno essere valutati soltanto in futuro. Bisognerebbe comunque tener presente che questa è una componente della socializzazione in cui l'esempio conta assai più dell'istruzione; scuole e università dovrebbero quindi trovare i modi e gli strumenti più adatti per dimostrare il proprio impegno secolarista.

Di fronte al montare del fondamentalismo religioso e alla crescente politicizzazione della religione, il ruolo delle scuole e delle università ai fini della promozione del secolarismo diventa più che mai cruciale. È soprattutto importante che le scuole e le università confessionali assumano una posizione precisa a favore del secolarismo, per scongiurare il pericolo di un loro asservimento agli interessi politico-religiosi e alla causa del settarismo religioso.

8. *Unità nella diversità e dedizione al paese*

Nei paragrafi precedenti abbiamo visto come il ruolo delle scuole e delle università ai fini della diffusione di una lingua di collegamento e della difesa del secolarismo sia tutt'altro che semplice. La politicizzazione delle questioni linguistica e religiosa ha infatti generato profonde divisioni nella società indiana.

Ben più facile si è invece rivelato il compito di avvicinare gli studenti delle scuole e delle università indiane alle danze, alla musica, al teatro, alle usanze, ai modi di vestire e di adornarsi, alle abitudini alimentari delle varie sottoculture indiane. Ogni festività scolastica o universitaria è una vera e propria esplosione di manifestazioni culturali: sotto questo punto di vista, l'integrazione può dunque dirsi raggiunta. Un ulteriore contributo in questo senso è dato dai «concorsi culturali» sponsorizzati dalle autorità statali e da altre istituzioni come la Universities Grants Commission. Infine, la Fondazione Ford ha recentemente finanziato l'attuazione di programmi sulla diversità culturale in svariate università indiane.

Sfortunatamente, l'impegno per la comprensione delle diverse sottoculture indiane è limitato agli aspetti più superficiali. Lo studio della storia è assai poco approfondito e pertanto non riesce a infondere il senso di appartenenza a un comune retaggio culturale. Tenuta in second'ordine nelle scuole come nelle università, la storia viene generalmente trasformata in una semplice cronaca di eventi storici, in un'arida sequela di date e dinastie. Alquanto trascurate sono anche le scienze politiche: nella maggior parte delle università questa disciplina sembra tutto ignara dei movimenti sociali e politici contemporanei, delle problematiche ambientali, delle dispute di confine e delle altre controversie che dividono o uniscono gli indiani. Nei programmi delle scuole indiane non vi è nulla che possa aiutare gli studenti a comprendere approfonditamente neppure i principi più elementari della Costituzione.

La ragione principale di tutto ciò risiede nell'estremo nozionismo dei programmi di studio. Fortemente indirizzati al superamento degli esami, i programmi non sono sufficientemente flessibili per trarre ispirazione o reagire alle dinamiche della vita reale. I responsabili delle istituzioni per l'istruzione superiore sono consapevoli di questa manchevolezza, ma la vastità del sistema, la grave carenza di risorse e le pressioni da questa o quella parte impediscono di introdurre una dose benché minima di flessibilità nei programmi.

Vi sono ancora altri problemi. Chiunque abbia vissuto i primi anni dell'indipendenza indiana non può fare a meno di paragonare l'attuale

situazione con lo spirito di quei tempi, quando per spiegare la Costituzione o i processi politici le classi venivano trasformate in piccoli parlamenti. L'impegno verso la scelta di quei metodi era sorretto dall'entusiasmo per una libertà da poco conquistata e da una fede incrollabile nella validità del sistema politico che l'India aveva scelto per se stessa. Al giorno d'oggi, mentre la televisione e i giornali denunciano quotidianamente le irregolarità commesse in Parlamento, è pressoché impossibile per la scuola dare un'immagine dignitosa dei meccanismi politici. Tutto ciò fa rimpiangere ancor più amaramente che il sistema scolastico indiano, a differenza di quanto accade in altri paesi, non sia stato in grado di dare agli studenti una conoscenza approfondita della Costituzione, né di trasmettere loro gli atteggiamenti e i valori necessari alla realizzazione degli impegni costituzionali.

Le scuole e le università indiane sono inoltre state accusate di non comunicare adeguatamente agli studenti il senso della dignità del lavoro, o il rispetto per l'ordine e la legalità. Esse sono, a quanto si dice, incapaci di alimentare la creatività, non incoraggiano gli studenti al pensiero autonomo e alla critica costruttiva.

All'origine di tutte queste manchevolezze vi è un problema sostanziale: i valori che le scuole e le università non riescono a promuovere adeguatamente sono ancora nuovi per la cultura indiana. Se è vero che in ogni processo di socializzazione l'agente socializzante «trasmette» ai giovani i valori esistenti, ci si domanda come sia possibile che degli insegnanti ancora non completamente integrati in quei principi possano trasmetterli in maniera efficace. L'interesse per l'«educazione ai valori» è sintomo di consapevolezza dei problemi e di volontà di porvi rimedio. Ci si augura che i nuovi programmi prendano atto delle lacune del personale insegnante e agiscano di conseguenza.

Il successo di alcune iniziative di assistenza come il National Social Service, nell'ambito del quale gli studenti sono stati coinvolti come volontari nella prestazione di svariati servizi alla comunità, dai corsi di alfabetizzazione per adulti ai programmi di informazione sull'AIDS, dimostra che scolari e universitari possono essere attivamente impiegati nel servizio civile, e che ciò può aiutare i giovani a meglio comprendere i problemi del paese. Nel corso degli ultimi cinquant'anni la straordinaria espansione delle strutture scolastiche ha creato una rete di dimensioni nazionali che potrebbe essere utilizzata per diffondere tra i giovani lo spirito di servizio e la dedizione alla nazione. Fino a oggi tuttavia l'impegno profuso in questa direzione non è stato sufficiente.

Analizzando le problematiche inerenti alla lingua come elemento di collegamento e al secolarismo abbiamo avuto sentore di quanto sia dif-

ficile fornire a scuole e università i mezzi necessari per diffondere norme, comportamenti e valori funzionali allo sviluppo. Abbiamo visto inoltre come sia arduo identificare una cultura comune e diffonderla tramite le scuole e le università. Tuttavia, per il semplice fatto di seguire programmi di studio sostanzialmente simili, le istituzioni scolastiche indiane contribuiscono di fatto a promuovere una cultura comune. Ancora più importante è riconoscere che nell'attuale sistema scolastico vi è una forte componente etica che spinge gli studenti a lottare per l'ammissione a una «buona» scuola, a superare i disagi connessi alla carenza di strutture, a fronteggiare la tensione degli esami e l'incertezza relativa alla futura collocazione lavorativa. Tutto ciò contribuisce a temperare la gioventù indiana. La chiave dello sviluppo del paese sta nel comprendere adeguatamente la forma e la sostanza di questa tempra comune.

Bibliografia

- Annual Report of the Commission of the Scheduled Castes and Scheduled Tribes*, New Delhi, Manager of Publications, 1951 e segg.
- Brass Paul R., *Language, Religion and Politics in North India*, London, Cambridge University Press, 1974.
- Chitnis Suma, «Towards a New Social Order» in B.N. Pande (a cura di), *A Centenary of the Indian National Congress* (vol. IV, 1947-64), New Delhi, Vikas Publications, 1990.
- , «Positive Discrimination: The Educational Advancement of the Scheduled Castes in India», in Rothermund Dietmar (a cura di), *Education and the Integration of Ethnic Minorities*, London, Frances Pinter, 1986.
- , «Education for Equality: The Case of the Scheduled Castes» in *Higher Education, Economic and Political Weekly*, vol. VII (31-33), Bombay 1972.
- , *A Long Way to Go: A Report on the Education of the Scheduled Castes*, New Delhi, Allied Publications, 1980.
- Galanter Marc, *Competing Equalities*, New Delhi, Oxford University Press.
- Harrison Selig, *India: The Most Dangerous Decades*, New Delhi, Oxford University Press, 1968.
- Phadke Y.D., *Politics and Language*, Bombay, Himalaya Publishing House, 1979.
- Report of the Education Commission, 1964-66*, New Delhi, Ministry of Education, Manager of Publications, 1966.
- Shakir Moin, «Congress and the Minorities» in Joshi K. e Hebsur R.M. (a cura di), *Congress and Indian Politics*, Bombay, Popular Prakashan, 1987.
- Strachey John, *India, Its Administration and Progress*, London, Macmillan, 1888.

I partiti e il processo elettorale in India. Nodi centrali nel dibattito politico corrente*

Peter R. de Souza

Introduzione

Scopo di questo saggio è analizzare la democrazia indiana come un progetto storico nel quale si contrappongono due dei principi fondamentali che governano l'organizzazione delle società. Da un lato vi è l'antico criterio organizzatore che poggia sulla razionalità di una società divisa in caste, con un ordinamento gerarchico esteso a tutti gli ambiti sociali. Sul fronte opposto si schiera invece il più moderno principio dell'uguaglianza, incarnato nella razionalità della democrazia costituzionale. Questo scontro tra due razionalità contrapposte è costellato di errori, eccessi, vittorie e sconfitte: ciò, d'altro canto, è tipico di una democrazia in fase di formazione. Soltanto ponendosi da questo punto di vista è possibile rendersi conto dei limiti e delle opportunità insite nel progetto storico che ha come fine ultimo il consolidamento della democrazia indiana. Nel corso della nostra trattazione, affronteremo il problema da tre diverse prospettive. La prima considera le argomentazioni di quanti sostengono che la democrazia indiana sia alle prese con una crisi di «governabilità»: a tale proposito cercheremo di dimostrare come le premesse per la risoluzione di tale crisi si nascondano tanto nei condizionamenti intrinseci di quella stessa teoria quanto nelle tendenze sociali. La seconda prospettiva ci porterà a esaminare una serie di risultati elettorali, grazie ai quali potremo mettere in luce le tendenze profonde del sistema politico indiano. La terza e ultima prospettiva sarà infine orientata a un approfondimento degli aspetti paradossali che emergono dall'analisi della democrazia indiana.

* Vorrei ringraziare Sasheej Hegde, Pranab Mukhopashyay, Ligia Noronha, Yogendra Yadav e Sanjay Kumar per il loro inestimabile aiuto durante la preparazione di questa relazione. L'attuale versione del saggio è stata ultimata il 27 aprile 1997.

1. *La «sopravvivenza» della democrazia indiana*

Nei paesi in via di sviluppo i sistemi politici in cui diversi partiti competono liberamente per conquistarsi l'appoggio della massa degli elettori sono sempre più rari: ciò vale anche per le nazioni un tempo assoggettate al dominio britannico, che era solito (così almeno si è creduto per lungo tempo) lasciare in eredità alle sue ex colonie dei sistemi di governo basati sulla democrazia rappresentativa di tipo liberale. *Attraverso quasi quarant'anni di autogoverno e otto elezioni generali, l'India ha dimostrato di poter superare traumi terribili, e di saper contrastare le insistenti minacce a un ordinamento politico aperto e basato sulla libera concorrenza.* Negli ultimi anni, tuttavia, il degrado interno ai partiti e la crescente distruttività delle controversie politiche hanno gravemente debilitato il sistema politico indiano al punto da metterne in pericolo la stessa sopravvivenza¹.

Negli ultimi tempi molti studiosi delle vicende indiane hanno più volte espresso preoccupazione per la «sopravvivenza» della democrazia indiana². Nel settarismo dei partiti, nel regionalismo, nell'esclusivismo di casta e nel comunitarismo, nel cinismo con cui si rinuncia a credere all'impersonalità delle istituzioni, nella crescente criminalizzazione della politica e nel generale deterioramento dell'ordine e della legalità, quegli studiosi intravedono altrettanti segnali di crisi della democrazia indiana³. Le loro osservazioni empiriche sono senz'altro fondate e nel complesso la situazione può ben dirsi preoccupante: ciò non basta tuttavia a giustificare il pessimismo di quanti affermano che la democrazia indiana si trovi in grave pericolo. A questa sorta di *cahier de doléances* potremmo contrapporre un altrettanto nutrito elenco di risultati positi-

¹ James Manor, «Parties and the Party System» in A. Kohli (a cura di), *India's Democracy: An Analysis of Changing State-Society Relations*, Hyderabad, Orient Longman, p. 62. Il corsivo è mio.

² Tale preoccupazione nasce dal presupposto che esista un modello ideale di democrazia in rapporto al quale vada misurata l'esperienza indiana. Coloro che esprimono questo punto di vista sostengono che, sebbene tuttora in possesso dei requisiti minimi, la democrazia indiana sia minacciata da pericoli tali da metterne in forse la stessa sopravvivenza, come se le sue fondamenta non fossero ancora sufficientemente salde. Per contrasto, i problemi che affliggono le democrazie europee e statunitensi sono considerati semplici sbandamenti, errori occasionali che non minacciano il sistema dal momento che i valori basilari della democrazia sono profondamente radicati nella cultura collettiva. Questo punto di vista, a mio avviso, manca di rigore scientifico e risente di un pregiudizio etnocentrico.

³ S.K. Mitra, «Crowds and Power: Democracy and the Crises of 'Governability' in India» in U. Baxi e B. Parekh (a cura di), *Crises and Change in Contemporary India*, New Delhi, Sage.

vi: la libertà di stampa, il rispetto delle scadenze elettorali, l'ordinato avvicendamento delle compagini al potere, la libertà di movimento, di associazione e di dissenso, l'allargamento delle basi del potere e il perfezionamento di un sistema politico sufficientemente rappresentativo, con un alto livello di partecipazione alle consultazioni elettorali⁴. Tuttavia, al di là di questa superficiale contrapposizione tra risultati positivi e negativi, il vero problema da affrontare riguarda la natura delle interazioni tra istituzioni e processi nella democrazia indiana: è da qui, infatti, che scaturiscono le nuove realtà sociopolitiche. Soprattutto nelle società più antiche, lo sviluppo delle istituzioni democratiche crea nuove prospettive e nuove esigenze, e, tramite la concessione del diritto di voto, incoraggia la partecipazione di nuovi gruppi alla vita politica del paese. A loro volta, i nuovi soggetti politici mettono in moto dei processi volti al rinnovamento di quelle istituzioni. Prima di emettere un verdetto sulla democrazia indiana, sarà dunque opportuno esaminare attentamente questa relazione dialettica tra istituzioni e processi. Nelle prossime pagine cercheremo di studiare le caratteristiche dei processi più profondi e duraturi, radicati non soltanto nel sistema politico ma anche nella società civile; ci sembra però opportuno sottolineare sin d'ora come il livello qualitativo di quei processi si sia notevolmente innalzato a seguito dell'adozione di un ordine costituzionale basato sul principio del suffragio universale⁵.

A questo punto vorrei spiegare perché ho definito inadeguate le diagnosi pessimistiche sul futuro della democrazia indiana. Tale inadeguatezza si manifesta, direi, a due livelli.

In primo luogo, esse non danno il giusto valore alla natura storica del progetto di democratizzazione, limitandosi a misurare la democrazia indiana in base a una serie di parametri e sostenendo che in mancanza di alcuni requisiti essenziali non è possibile entrare a far parte del circolo esclusivo delle democrazie mondiali⁶. Il presupposto implicito è

⁴ Ciò è vero sia in termini di percentuali rispetto all'elettorato complessivo, sia in termini di partecipazione dei vari gruppi: sotto questo punto di vista, l'India è superiore a molte delle cosiddette democrazie «mature».

⁵ La Costituzione indiana è stata adottata il 26 gennaio 1950, dopo lunghe discussioni in sede di Assemblea costituente.

⁶ L'esempio più lampante di questo metodo che presuppone di valutare la democrazia indiana in base al possesso di certe caratteristiche si trova in A. Lijphart, «The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation» in *APSR*, vol. XC, n. 2, giugno 1996. Lijphart cerca di far aderire l'India a un modello di democrazia consociativa dotato delle seguenti prerogative: «1) ampi governi di coalizione che comprendono rappresentanti di tutti i principali gruppi religiosi e linguistici; 2) autonomia culturale di quei gruppi; 3) esistenza di

che vi siano alcuni paesi in possesso di quelle caratteristiche, e quindi pienamente autorizzati a definirsi democratici. L'individuazione di tali requisiti sembra non porre alcun problema ai sostenitori di questo approccio, che io tendo a considerare assai limitato. Soffermandosi su alcune caratteristiche superficiali del sistema politico senza esaminarle in termini di processi sociali (ovvero nell'ottica di una sociologia del potere), è impossibile innalzare il dibattito al di là della semplice individuazione di quelle caratteristiche.

Il secondo motivo di inadeguatezza ha a che vedere con il concetto di democrazia che sottende a quei giudizi pessimistici. Tale concetto, infatti, non fa alcuna distinzione tra gli elementi essenziali della democrazia e le caratteristiche che derivano da quegli elementi: in sostanza, si fa di ogni erba un fascio. Gli elementi essenziali della democrazia sono costituiti dal principio normativo dell'uguaglianza (in senso lato) e dal principio operativo del potere responsabile (in senso strumentale). Il principio dell'uguaglianza si articola nei tre assiomi dell'autonomia personale, dell'uguaglianza politica e dell'uguaglianza morale⁷, i quali si estendono a una molteplicità di relazioni e istituzioni sociali. Il principio del potere responsabile, invece, sposta l'attenzione dal cittadino (e dagli strumenti atti a estenderne le facoltà di governo) alle istituzioni che devono garantire il «buon governo» mediante l'applicazione di meccanismi concreti quali strumenti di controllo e di riequilibrio, criteri di distribuzione adeguati, processi decisionali efficaci, e così via.

Da questi due principi scaturiscono tutte le idee, le istituzioni e i processi che caratterizzano i sistemi democratici del mondo contemporaneo. Chiunque trascuri questa importante distinzione tra caratteristiche essenziali e tratti secondari non sarà mai in grado di comprendere la democrazia indiana nel suo significato progettuale: i principi dell'uguaglianza e del potere responsabile sono stati introdotti soltanto in tempi recenti in un contesto sociale ove la loro presenza era tutt'al più marginale, dando vita a un importante processo di trasformazione sociale e politica⁸. Sono proprio le caratteristiche specifiche di tale pro-

criteri di proporzionalità nel conferimento degli incarichi politici e degli impieghi pubblici; 4) diritto di veto delle minoranze per ciò che riguarda i loro diritti essenziali e la loro autonomia». Le intenzioni di Lijphart sono chiare: egli ha bisogno di dimostrare che l'India si adegua a questo modello per confermarne la validità, dal momento che «il rompicapo indiano è ancor più complesso per la teoria consociativa (ovvero della suddivisione del potere)».

⁷ Jack Lively, «In the Centrifugal System» in *Times Literary Supplement*, 5-11 gennaio 1989 (recensione dell'opera di R.A. Dahl intitolata *Democracy and Its Critics*).

⁸ Il senso di questa trasformazione è presente in S. Saberwal, «Democratic Political Structures» in T.V. Satyamurthy (a cura di), *State and Nation in the Context of Social Chan-*

cesso a non essere comprese da coloro che si dichiarano pessimisti sul futuro della democrazia indiana.

Se ho deciso di aprire la mia relazione con una breve critica a una delle opinioni più diffuse in rapporto alla democrazia indiana, è stato per attirare l'attenzione sull'importanza del punto di vista. A seconda della prospettiva adottata, uno stesso campo di indagine può assumere caratteristiche diverse: le preoccupazioni in merito alla «sopravvivenza» della democrazia indiana nascono proprio dall'adozione di una prospettiva errata. La scelta di un punto di vista adeguato rappresenta dunque un presupposto fondamentale per la comprensione del sistema politico dell'India. I lettori più attenti avranno già capito che, a mio parere, la prospettiva idonea è quella che vede la democratizzazione dell'India come un *progetto storico radicato in un contesto civile ben preciso*.

A questo punto vorrei ancora soffermarmi brevemente su due elementi che andrebbero a mio giudizio tenuti in considerazione quando si esamina la democrazia indiana. Il primo ha a che vedere con le «dimensioni» del processo di democratizzazione, che coinvolge non soltanto una popolazione e un territorio ma anche una molteplicità culturale. L'India non è semplicemente uno stato nazionale, bensì una «civiltà-stato»⁹: questa definizione rende miglior giustizia alle due caratteristiche essenziali dell'India contemporanea, ovvero l'unità e la diversità¹⁰. Ho parlato di «dimensioni» del processo di democratizzazione per dare un'idea del numero e della portata dei soggetti politici che, in base al nuovo ordine costituzionale, hanno ottenuto il diritto di voto. Essi rappresentano tutti i principali elementi di aggregazione che, in

ge, New Delhi, Oxford University Press, 1994, pp. 174-97: «Una caratteristica saliente di quanto sta accadendo sulla scena politica indiana è l'interazione tra elementi della Costituzione ed elementi tratti dalle tradizioni indigene e dalle strutture sociali. Impulsi e determinazioni di diversa intensità, originati da finalità e motivazioni profondamente radicate, agiscono negli ambiti originati dalla Costituzione» (p. 179).

⁹ L'idea dell'India come «civiltà-stato» mi è stata suggerita da Ravinder Kumar. «Non è affatto vero che, applicando all'India la nozione di "civiltà-stato" piuttosto che di stato nazionale, si finisca per minare la stabilità del sistema politico creato dalla Costituzione. Questa identità sovrapposta fornisce lo spazio necessario all'articolazione delle diverse identità nell'ambito di un unico sistema politico [...] al tempo stesso, la nostra ridefinizione si accorda con le priorità morali e sociali di uno stato liberale nell'era dello stato sociale». Ravinder Kumar, *State Formation in India: Retrospect and Prospect*, relazione presentata al Seminario IDPAD «State and Society: Changing Relations Between State and Society in India and Towards Emerging European State», New Delhi, 5-9 marzo 1990.

¹⁰ L'aspetto dell'unità è indicato dal termine «civiltà», che suggerisce l'idea di una *struttura* comune di *sentimenti*, e anche da «stato», che allude all'esistenza di un *ordine istituzionale* comune. La parola «civiltà», inoltre, racchiude in sé anche il senso di una diversità, in quanto suggerisce l'esistenza di culture diverse in una zona geografica comune.

ogni società, uniscono tra loro individui e gruppi: la lingua, la religione, l'appartenenza regionale, la casta, la classe sociale, e così via. Nel caso dell'India, poi, a essere rilevanti non sono soltanto le «dimensioni» relative del sistema politico, ma anche la sua vastità in termini assoluti. Inoltre, se all'aspetto dimensionale si sovrappone la topografia di una società organizzata secondo uno schema gerarchico, le cose si complicano ulteriormente. A questa immagine statica si potrebbe infine aggiungere una componente dinamica, rappresentata dal principio di uguaglianza: finiremmo così per scoprire l'esistenza di un mondo animato da potenti forze di lotta e di trasformazione sociale. Naturalmente, in un sistema politico tanto vasto e complesso il processo di negoziazione delle regole sociali comuni è tutt'altro che semplice e richiede dosi massicce di pazienza e di immaginazione politica. È indispensabile l'intervento di un agente storico in grado di capire se e quando è possibile giungere a un compromesso¹¹. «Per riuscire nei propri intenti, lo stato deve persuadere i cittadini a organizzare la propria individualità secondo una precisa gerarchia di principi, dando priorità assoluta all'identità di cittadini e membri della nazione»¹². Ma non è certo un'impresa facile.

Il processo di democratizzazione dell'India, dunque, genera un antagonismo tra diversi principi: tra regioni e stato nazionale, tra obiettivi a breve termine e a lungo termine, tra il particolare e l'universale¹³. Da questa lotta scaturirà una comunità politica dotata di regole universalmente valide, ben definita nei propri contorni e nei modelli di interazione. Le origini di questa conflittualità risalgono al periodo coloniale: a quell'epoca, infatti, la contrapposizione tra i presupposti universalizzanti delle istituzioni coloniali e i legami particolaristici che tengono insieme alcuni segmenti della società indiana aveva già preso forma. Ma è soltanto dopo la conquista dell'indipendenza e l'introduzione del suf-

¹¹ Per un dibattito sulla formazione di una comunità politica in una situazione caratterizzata dalla compresenza di diverse visioni del mondo, si veda il saggio di John Rawls intitolato «Overlapping Consensus».

¹² S. Kaviraj, *The Historical Trajectory of the Indian State*, relazione presentata al Seminario IDPAD «State and Society» cit.

¹³ «Ne consegue che, man mano che aumenta il numero di persone facenti parte dell'aggregato, la conoscenza di ciò che può essere nelle specifiche situazioni l'interesse o il bene comune dipende sempre di meno dall'esperienza diretta e sempre di più da immagini e astrazioni.[...] Inoltre, con l'emergere di fratture e conflitti politici, la differenza tra il bene comune e l'interesse soggettivo di un individuo o di un gruppo si amplia, fino a diventare una caratteristica comune della vita politica». R.A. Dahl, «The Problem of Civic Competence» in *Journal of Democracy*, ottobre 1992, p. 52.

fragio universale che questa lotta ha acquisito intensità e dimensioni decisamente maggiori. Sul campo di battaglia è schierata una moltitudine di gruppi che contendono per accaparrarsi una quota ragionevole di risorse sociali, per fare delle proprie priorità politiche le priorità dell'intera nazione. Al momento lo scontro coinvolge, come già abbiamo detto, due sistemi contrapposti di ordinamento sociale: da un lato vi è il tradizionale principio gerarchico che pervade ogni dimensione della società indiana, dalla religione all'economia; sul fronte opposto vi è il nuovo principio dell'uguaglianza, anch'esso diffuso in diverse componenti del tessuto sociale. La politica dell'India contemporanea è espressione diretta di questa aspra lotta.

2. *Le consultazioni elettorali*

Per meglio analizzare le dinamiche della contrapposizione tra principio gerarchico e principio dell'uguaglianza, mi concentrerò su un aspetto particolare del paesaggio politico, vale a dire le elezioni. Nell'India contemporanea le consultazioni elettorali rappresentano una sorta di festività laica. Le strade si riempiono di cartelloni e striscioni, i politici pubblicano annunci sui quotidiani, i muri si colorano di slogan, e gruppi di volontari¹⁴ si sguinzagliano per tutto il paese facendo campagna a favore dei vari partiti o candidati¹⁵. Per conquistare l'elettore e convincerlo a esprimere la propria preferenza si offrono doni e liquori, si fanno promesse, si impiegano le tecnologie più mirabolanti¹⁶. È interessante osservare che il termine *tamasha*, spesso utilizzato per indicare le elezioni, nei linguaggi regionali indica una rappresentazione teatrale, un'esibizione esagerata (anche a scopo fraudolento).

Oltre che nel loro aspetto antropologico di festività profana, le consultazioni elettorali indiane possono essere esaminate dal punto di vista dei meccanismi e delle conseguenze. L'ente incaricato di sorvegliare il meccanismo elettorale è la Commissione elettorale (Election Commission) che trae autorità dagli articoli 324-29 della Costituzione indiana e

¹⁴ In India, paradossalmente, l'opera di questi «volontari» è retribuita.

¹⁵ Le undicesime elezioni politiche si sono svolte in un clima più austero. La Commissione elettorale controllava infatti che le spese di campagna elettorale non superassero i limiti previsti dalla legge, per non avvantaggiare i candidati che disponevano di maggiori mezzi finanziari. Le autorità hanno inoltre cercato di far rispettare le norme sulla deturpazione della proprietà pubblica.

¹⁶ I politici indiani hanno dato prova di grande abilità nell'uso delle più moderne tecnologie audiovisive.

opera nell'ambito delle norme di legge che regolano il processo elettorale¹⁷. La stessa Commissione ha emesso numerose direttive volte a garantire che l'assegnazione degli incarichi di governo si svolga liberamente e correttamente¹⁸. Per ciò che riguarda le conseguenze, le elezioni possono invece avere tre diversi livelli di significato: un significato culturale, esemplificato dalla creazione di nuovi simboli e nuove associazioni di idee (si pensi, ad esempio, ai comizi del Partito del Congresso, in cui gli oratori parlano sullo sfondo dei ritratti del Mahatma Gandhi, di Nehru, di Indira Gandhi, Rajiv Gandhi e dell'attuale leader, a simboleggiare la continuità e la stabilità del partito); un significato politico, legato all'istituzione del suffragio universale e alle sue conseguenze; e infine, un significato pratico, connesso al procacciamento delle risorse necessarie all'attività politica di individui e gruppi. Nelle pagine che seguono prenderemo in esame alcune di queste conseguenze.

Analizzando le consultazioni elettorali in una prospettiva a breve termine, potremo ricavare una sorta di «istantanea» della situazione attuale; un'analisi a lungo termine ci consentirà invece di individuare le forze profonde messe in moto dal processo di democratizzazione. Entrambi i punti di vista ci daranno comunque la possibilità di comprendere più approfonditamente il funzionamento della democrazia indiana, rivelandoci anche alcuni aspetti paradossali. Nei prossimi paragrafi descriveremo alcune tendenze emerse dai dati elettorali, a nostro giudizio particolarmente significative per uno studio dell'evoluzione del sistema politico dell'India; successivamente analizzeremo in dettaglio i risultati dell'undicesima consultazione politica; concluderemo infine con un breve commento sugli aspetti paradossali emersi dalla nostra indagine.

Prima di tutto, però, vorrei cercare di far comprendere l'enormità dello sforzo necessario a trasformare il «diritto di voto» in un responso favorevole a una data maggioranza governativa: a tale scopo citerò alcuni dati statistici di base relativi alle elezioni politiche del 1996. In quell'anno i cittadini aventi diritto al voto erano in tutto 592 milioni; di questi, il 57,94 per cento (pari a circa 343 milioni di persone) si sono effettivamente recati alle urne. In tutto il paese i seggi sono rimasti aperti per tre giorni. Complessivamente le sezioni elettorali erano 767.462. Benché le donne rappresentassero il 53,41 per cento dei votanti, le candidate di sesso femminile erano soltanto 599 su un totale di 13.952

¹⁷ *The Representation of the People Act 1950*, 1951.

¹⁸ Election Commission Directives, *Consolidated Instructions on Elections*, Government of Goa, marzo 1996.

aspiranti a uno dei 543 seggi della Camera del Popolo. I dipendenti pubblici impegnati nel processo elettorale sono stati 3,9 milioni e la spesa complessiva è stata di circa 140 milioni di dollari¹⁹. L'estensione e la varietà del territorio indiano non fanno che accrescere l'enormità dello sforzo logistico necessario a portare a termine una consultazione elettorale. I teorici del management saranno certo d'accordo con me nel sostenere che un'impresa di tali dimensioni non possa mai essere del tutto esente da errori o inefficienze. Nel complesso infatti la maggior parte degli osservatori ritiene che la consultazione si sia svolta in modo più che soddisfacente. Ciò dimostra che le istituzioni della democrazia indiana sono in possesso di alcuni importanti requisiti: una notevole competenza gestionale, un'ottima capacità di gestire l'avvicendamento politico e un'ampia legittimazione²⁰.

Allo scopo di identificare alcune tendenze significative della politica indiana, ci dedicheremo ora a una breve analisi di alcuni dati aggregati relativi alle elezioni per le Assemblee legislative degli stati che formano l'Unione indiana. Un esame dei dati a livello regionale ci consentirebbe senza dubbio di ricavare preziose informazioni di natura sociologica sulle caratteristiche dei processi politici locali e di mettere a fuoco le differenze tra i vari stati e le varie regioni; ciò nonostante, abbiamo preferito prendere in considerazione i soli dati nazionali. Nella tabella 1 sono riportate le percentuali di affluenza alle urne nelle ultime tre tornate di elezioni per le Assemblee legislative, in un arco di tempo che si estende dal 1984 al 1995. La tabella 2 indica invece il numero di candidati per ciascun seggio nelle stesse tornate elettorali. I dati non comprendono alcuni stati della federazione indiana le cui scadenze elettorali seguono un calendario diverso.

I dati evidenziano chiaramente il processo di espansione del sistema politico verso le periferie economiche e sociali del paese. La crescita delle percentuali di affluenza è sintomo di una volontà di appartenenza a una comunità politica la quale, a giudizio degli elettori, offre vantaggi

¹⁹ Vorrei ringraziare il centro di raccolta dati della CSDS per avermi procurato in tempi brevissimi le informazioni da me richieste. Particolare gratitudine va a Yogendra Yadav e Sanjay Kumar per la preziosa assistenza. Sono grato, infine, alla Commissione elettorale per aver risposto sollecitamente alle mie domande.

²⁰ Il 62 per cento delle persone intervistate nell'ambito di un'indagine postelettorale su scala nazionale coordinata dalla CSDS hanno espresso fiducia nei confronti della Commissione elettorale. L'ente ha ricevuto più giudizi positivi di altre istituzioni politiche quali i partiti (39 per cento), la burocrazia (37 per cento) o le forze dell'ordine (28 per cento). Cfr. *India Today*, 31 agosto 1996.

Tabella 1. *Percentuali di affluenza alle urne nelle elezioni per le Assemblies legislative, 1984-95*²¹

Stato	1984-85	1989-90	1993-95	Variazione % 1993/95 rispetto a 1989/90
Andhra Pradesh	66,7	67,6	71,1	3,5
Arunachal Pradesh	76,3	68,9	81,4	12,5
Bihar	55,1	62,2	61,8	- 0,4
Delhi ¹	55,6	54,3	61,8	—
Gujarat	47,7	51,1	64,7	13,6
Goa	71,9	68,7	71,7	3,0
Himachal Pradesh	69,6	66,7	71,7	5,0
Karnataka	66,3	63,8	68,8	5,0
Madhya Pradesh	48,6	52,8	59,0	6,2
Manipur	87,3	80,6	88,8	8,2
Maharashtra	58,3	61,1	72,0	10,9
Mizoram	70,6	80,4	80,8	0,4
Orissa	51,4	55,5	73,8	18,3
Rajasthan	54,0	56,5	60,6	4,1
Sikkim	62,6	69,5	81,0	11,5
Uttar Pradesh ²	44,8	48,5	57,1	8,6
TOTALE	55,3	60,3	64,2	3,9

¹ I dati relativi al territorio di Delhi per gli anni 1984 e 1989 si riferiscono alle elezioni per la Camera del popolo (*Lok Sabha*), dal momento che all'epoca Delhi non aveva una propria Assemblea.

² Nel 1991 la percentuale di affluenza alle urne per l'Assemblea legislativa è stata del 47,1 per cento.

che altre comunità non offrono o, forse, non possono offrire. Ciò è indicativo della legittimità di cui gode il sistema elettorale, una legittimità basata sulla sua capacità di comporre le controversie, di dare regole formali alla gara per l'aggiudicazione delle risorse pubbliche di determinare le priorità politiche. A partire dalla prima consultazione elettorale, in cui la percentuale di votanti non aveva superato il 45 per cento, l'incremento delle percentuali di affluenza alle urne è stato costante, soprattutto negli stati maggiori. Ciò dice molto a proposito della trasfor-

²¹ Si veda Yogendra Yadav, «Reconfiguration in Indian Politics: State Assembly Elections 1993-95» in *Economic and Political Weekly*, 13-20 gennaio 1996. I dati sono forniti dal centro di raccolta dati della CSDS.

Tabella 2. *Numero di candidati per ciascun seggio alle elezioni parlamentari, 1984-95*

Stato	1984/85	1989/90	1993/95
Andhra Pradesh	6,7	5,7	10,9
Arunachal Pradesh	3,8	2,8	2,9
Bihar	13,0	20,0	24,9
Delhi	—	—	18,8
Gujarat	6,2	10,3	13,9
Goa	8,0	6,3	7,7
Himachal Pradesh	4,3	6,6	6,1
Karnataka	8,0	9,1	11,1
Madhya Pradesh	7,6	13,1	11,4
Manipur	6,0	4,1	5,6
Maharashtra	7,7	13,0	16,4
Mizoram	4,5	4,0	3,0
Orissa	5,4	6,2	9,6
Rajasthan	7,5	15,4	12,1
Sikkim	6,0	3,6	5,8
Uttar Pradesh	14,0	14,4	23,0
TOTALE	8,6	11,7	14,7

mazione del sistema politico indiano: se letti nel contesto delle nostre conoscenze sull'India, anche questi semplici dati aggregati ci consentono infatti di trarre alcune importanti conclusioni. In primo luogo, i gruppi che partecipano alla vita politica del paese sono sempre più numerosi e diversi; tali gruppi coesistono con una struttura gerarchica del potere. In secondo luogo, la lotta tra i vari gruppi per la conquista di risorse pubbliche e potere politico sta diventando sempre più aspra, a volte addirittura violenta²². Terza e ultima constatazione, l'espansione del sistema politico è stata possibile grazie all'impegno dei leader politici a livello locale, i quali hanno saputo mobilitare e motivare gli elettori privilegiando le tematiche di interesse locale. «La nostra democrazia rappresentativa – è stato detto – si sta avvicinando al popolo»²³.

²² I recenti eventi della valle del Kashmir e quelli che in passato avevano interessato la regione omonima possono essere interpretati come conseguenze della maggiore competitività del confronto politico.

²³ D.L. Sheth, «The Prospects and the Pitfalls» in *India Today*, 31 agosto 1996.

Il crescente coinvolgimento della popolazione nella politica attiva è dimostrato dalle statistiche relative al numero di candidati per ciascun seggio nelle Assemblee legislative dei vari stati (si veda la tabella 2): tale dato risulta in netto aumento in tutti gli stati ma soprattutto nei più grandi, ove il numero di raggruppamenti politici è maggiore. La proliferazione dei leader politici e dei gruppi che si riconoscono in una matrice politica comune basata sui meccanismi della competitività genera una cultura politica inevitabilmente composita: tale eterogeneità si manifesta soprattutto al livello normativo, con particolare riguardo per le disposizioni che regolano la domanda, estendendosi anche ai criteri di osservanza delle norme stesse.

Soprattutto negli stati più importanti la crescita del numero di candidati è indicativa del vigore della competizione elettorale. I cospicui incrementi registrati nell'Uttar Pradesh, nel Bihar, nel Maharashtra e in altri stati dimostrano il forte coinvolgimento politico dei gruppi che interpretano i principali interessi di casta, religiosi, economici e così via. Benché alcuni dei candidati scendano in lizza soltanto per essere corrotti dai candidati dei partiti maggiori, molti degli aspiranti deputati sono persone serie che, avendo superato un processo di preselezione da parte dei rispettivi schieramenti politici, combattono (per dirla in termini schumpeteriani) per aggiudicarsi il voto popolare. L'espansione di questa categoria intermedia di leader politici rappresenta una nuova fase della politica. Più ancora della moltiplicazione dei raggruppamenti politici, è questo fenomeno a generare gran parte delle tensioni cui è attualmente sottoposta la democrazia indiana. In quanto radicati in un contesto locale, i nuovi leader sono in grado di mobilitare gruppi fortemente omogenei all'interno di una più ampia eterogeneità, e ciò genera inevitabilmente dei conflitti. Uno dei fattori scatenanti è senza dubbio l'ambizione personale: la carriera politica è intesa come un mezzo di avanzamento individuale, sociale ed economico. Il secondo fattore è la prospettiva: in quanto fortemente radicati nelle rispettive comunità, questi esponenti politici tendono ad applicare una scala di priorità che soltanto raramente trascende gli interessi locali. Il terzo fattore è il rispetto delle regole: perché il sistema funzioni efficacemente, deve necessariamente esservi una sorta di «cultura dell'obbedienza». Nel complesso, questi tre fattori hanno un ruolo determinante ai fini dell'individuazione delle priorità politiche dell'India: sono gli uomini politici di livello intermedio, infatti, a dar voce ai gruppi che hanno da poco acquisito il diritto di voto; così facendo, costoro ne interpretano (a volte con una forte dose di inventiva) gli interessi. «Al giorno d'oggi non è l'identità nazionale dell'India a essere messa in discussione: si direbbe piuttosto

che i rappresentanti delle diverse zone linguistiche e culturali e i membri delle varie comunità stiano cercando di definire l'India nei termini delle esperienze acquisite nell'arco degli ultimi cinquant'anni»²⁴.

Benché poche delle promesse fatte in campagna elettorale vengano poi mantenute, l'elettorato indiano non ha ancora perso la fiducia nei confronti del sistema politico-elettorale. Tale sistema ha infatti un valore centrale nella vita del cittadino; le elezioni, inoltre, rappresentano un momento importante, in cui molti eventi significativi per l'elettore diventano possibili. Il processo elettorale dà al cittadino la rara opportunità di esprimere un giudizio di natura politica; come tale, esso diventa uno strumento per la composizione delle controversie (sempre più frequenti data la natura conflittuale del dibattito politico) e per il conferimento di potere formale (a coloro che vengono eletti) e informale (ai semplici cittadini che, in veste di mediatori del potere, hanno la possibilità di determinare gli esiti del processo politico).

Lo sviluppo del sistema politico indiano evidenziato dalle tabelle precedenti ha penalizzato il Partito del Congresso che ha perso costantemente terreno. Il Partito Bharatiya Janata (BJP) ha invece rafforzato le proprie posizioni, e anche i partiti regionali hanno ottenuto più vasti consensi. I dati aggregati non consentono di mettere a fuoco alcuni fenomeni di portata regionale quali ad esempio l'uniforme distribuzione della base elettorale del Partito del Congresso (con la sola eccezione dell'Uttar Pradesh e del Bihar) o la quasi totale assenza di elettori del BJP negli stati meridionali dell'Andhra Pradesh, del Tamil Nadu e del Kerala, oppure ancora la forte flessione del Partito del Congresso nel Maharashtra; ciò nonostante, è proprio l'analisi dei dati su scala nazionale a rivelarci come il calo di consensi a favore del Partito del Congresso sia conseguenza di un riorientamento delle preferenze elettorali che ha favorito non i partiti nazionali, bensì le compagini regionali.

Disaggregando i dati contenuti nella tabella 3²⁵, appare chiaro come i partiti minori, portavoce di interessi locali, abbiano guadagnato terreno a spese di tutti i grandi raggruppamenti nazionali. Ciò si deve probabilmente all'affermazione delle identità regionali ed etniche e al corrispondente rafforzamento delle pressioni sul sistema politico, al quale il cittadino domanda di adoperarsi per ottenere quote adeguate di risorse statali. I dati ci dimostrano inoltre che il concetto di elettorato na-

²⁴ Javeed Alam, «Behind the Verdict: What Kind of a Nation Are We?» in *Economic and Political Weekly*, 22 giugno 1996.

²⁵ Yogendra Yadav, «Electoral Reform: Beyond Middle Class Fantasies» in *Seminar*, aprile 1996.

Tabella 3. *I risultati delle elezioni per la Camera del Popolo (Lok Sabha), 1952-1991*

Anno	Primo partito		Secondo partito			Terzo partito			
		% voti	% seggi	% voti	% seggi	% voti	% seggi		
1952	INC	45,0	74,4	SOC	10,6	2,4	KMPP	5,8	1,8
1957	INC	47,8	75,1	PSP	10,4	3,8	CPI	8,9	5,4
1962	INC	44,7	73,0	CIP	9,9	5,8	SWA	7,9	3,6
1967	INC	40,8	54,4	BJS	9,4	6,7	SWA	8,7	8,4
1971	INC	43,7	67,9	NCO	10,4	3,0	BJS	7,4	4,2
1977	JNP	41,3	54,4	INC	34,5	28,4	CPM	4,3	4,0
1980	INC	42,7	65,1	JNP	19,0	5,7	JNPS	9,4	7,5
1984	INC	48,0	76,5	BJP	7,4	0,3	JNP	6,7	1,8
1989	INC	39,5	37,2	JD	17,7	26,8	BJP	11,5	16,2
1991	INC	36,6	45,6	BJP	20,0	22,4	JD	11,8	11,0
1996	INC	28,8	29,65	BJP	20,3	23,4	JD	8,08	23,45

zionale non è più applicabile al contesto indiano. «Sono ormai trascorsi i tempi in cui nel paese vi era un elettorato unitario che si esprimeva attraverso una o al massimo due voci, come accadeva negli anni settanta e ottanta. Nell'ultimo decennio la configurazione della politica indiana è radicalmente mutata, facendo degli stati la nuova tribuna del confronto elettorale»²⁶.

I dati della tabella 1 rivelano l'entità della sconfitta elettorale subita nel 1977 da Indira Gandhi, colpevole di aver tiranneggiato il paese durante lo stato di emergenza da lei stessa dichiarato. Mal tollerando la sospensione delle libertà civili e politiche, gli indiani rovesciarono un governo che giudicavano autoritario e centralizzante, decretando la vittoria della coalizione guidata dal Partito Janata, di orientamento democratico e federalista. Ventidue mesi dopo, nel 1980, fu il Partito Janata a subire, insieme ai suoi alleati di coalizione, una pesante sconfitta, a seguito della quale Indira Gandhi tornò al potere con una maggioranza di quasi due terzi. Nel 1984 in un'ennesima ondata di entusiasmo elettorale, gli indiani votarono in massa per Rajiv Gandhi, testimoniandogli la loro solidarietà a seguito del brutale assassinio della madre. Conquistando il 48 per cento dei suffragi e quasi tre quarti dei seggi, Rajiv

²⁶ Yogendra Yadav, «How India Voted» in *India Today*, 11 maggio 1996.

Gandhi riportò una vittoria schiacciante, come neppure Nehru era mai riuscito a fare. Da allora però nessun partito politico è più riuscito a infiammare l'immaginazione degli elettori convincendoli a trascendere le questioni locali e gli interessi di potere. Persino la tragica morte di Rajiv Gandhi non ha prodotto un voto plebiscitario. Tutto ciò significa forse che l'elettorato da nazionale si è trasformato in regionale, oppure che al momento nessun leader ha una statura politica tale da convincere i cittadini a superare gli orizzonti regionali.

Il processo di trasformazione della struttura partitica dell'India innescato dalla nuova qualità del sostegno politico si è articolato in tre fasi. La prima, caratterizzata dalla supremazia del Partito del Congresso nel ruolo di partito di governo contrapposto agli altri schieramenti in veste di gruppi di pressione²⁷, si è protratta per i primi vent'anni successivi alla conquista dell'indipendenza. «Durante la fase successiva, che chiameremo “fase dell'opposizione al Partito del Congresso”, l'INC era ancora il principale partito del paese, ma non più lo schieramento dominante. [...] Benché ripetutamente estromesso dal potere, il Partito manteneva un ruolo di primo piano nel sistema partitico indiano non soltanto perché la sua base elettorale era più ampia rispetto a tutti gli altri partiti di opposizione, ma anche perché esso costituiva il vero e proprio nucleo intorno a cui quel sistema partitico era strutturato. Questa fase ha visto emergere in vari stati una sorta di bipolarismo, che tuttavia non si è tradotta in un bipolarismo a livello nazionale»²⁸. La terza fase ha avuto inizio tra il 1993 e il 1995, durante la tornata elettorale per il rinnovo delle Assemblee legislative: in alcuni stati il Congresso ha perduto la posizione dominante anche tra i partiti di opposizione, restando escluso dal sistema bipartitico consolidatosi in molte parti. A livello nazionale, il bipolarismo degli stati produce un quadro politico assai composito, se non frammentario, in cui nessuno dei raggruppamenti maggiori è in grado di ottenere una quota decisiva di voti o di seggi. Ciò segna l'inizio di una fase politica improntata alla ricerca di accordi di coalizione²⁹.

²⁷ Rajni Kothari, «The Congress System in India» in *Asian Survey*, 1964, 4 (2), pp. 1161-73.

²⁸ Yogendra Yadav, «Reconfiguration in Indian Politics» cit.

²⁹ Avrei voluto trattare con una certa profondità il problema della riforma elettorale, ma per problemi di spazio mi limiterò a qualche breve osservazione. Il dibattito sulla riforma del sistema elettorale si impernia su due diverse ipotesi. La prima fa riferimento al sovraccarico della domanda e all'apparente incapacità del sistema di soddisfare tale domanda, e propone una sostanziale revisione del sistema maggioritario secondo criteri di maggiore proporzionalità, tali da rendere il sistema politico più rappresentativo e gestibile. Benché inizialmente il

A questo punto, mi sembra opportuno presentare una breve «istan-tanea» delle elezioni legislative del 1996. Secondo molti commentatori quella consultazione politica rappresenta un punto di svolta, caratteriz-zato dal declino dei partiti nazionali e dal netto consolidamento delle compagini locali. Tra gli schieramenti politici di importanza nazionale il Partito del Congresso (presentatosi in 31 stati o territori dell'Unione) ha ottenuto il 28,8 per cento dei voti, raggiungendo il proprio minimo storico; il Partito Bharatiya Janata (presentatosi in 28 stati o territori) si è aggiudicato il 20,29 per cento, mentre il Janata Dal (presentatosi in 21 stati o territori) ha conseguito l'8,08 per cento dei suffragi. Viceversa, il rafforzamento del voto regionale ed etnico è evidente dai dati relativi ai partiti regionali: il TDP, presentatosi in un solo stato o territorio, ha ot-tenuto il 2,97 per cento dei voti su scala nazionale; l'SP (anch'esso in lizza in un solo stato o territorio) il 2,86 per cento, mentre il Partito Bujan Samajid (presentatosi in 3 stati o territori) e il DMK (un solo sta-to o territorio) si sono aggiudicati rispettivamente il 3,64 per cento e il 2,15 per cento dei voti espressi dall'intera nazione³⁰. A giudicare dalla composizione dell'undicesima Camera del Popolo (si veda la tabella 4) l'era dei raggruppamenti multipli è iniziata.

Con questo verdetto elettorale i raggruppamenti regionali si sono conquistati il diritto di veto sulle questioni politiche di carattere nazio-

Tabella 4. *I partiti rappresentati nell'undicesima Camera del Popolo, in base al numero di seggi*³¹

Più di 120 seggi	da 120 a 50 seggi	da 49 a 20 seggi	da 19 a 10 seggi	da 9 a 2 seggi	da 1 a 0 seggi	Totale
2 partiti	0	3 partiti	6 partiti	9 partiti	8+6 partiti	28

sistema proporzionale possa accrescere l'instabilità e l'ingovernabilità del sistema, i fautori di questo modello di riforma sostengono che, con il passare del tempo, i vari gruppi riusci-ranno a trovare un accordo, dando vita a un sistema più stabile. La seconda ipotesi sostiene che l'attuale regime elettorale sia il migliore possibile per un sistema politico delle dimensio-ni di quello indiano, e dunque ne propone la messa a punto al fine di eliminare alcuni illeciti quali il ricorso all'intimidazione, la falsificazione dei voti e così via. Il dibattito trae forza dal-la convinzione che negli ultimi cinquant'anni l'interazione tra processo politico e istituzioni politiche abbia prodotto alcune anomalie che andrebbero prese in seria considerazione: un esempio quanto mai attuale è quello di un partito minoritario in sia termini di voti sia di seggi (46 su 543) che forma un governo di coalizione con altri partiti.

³⁰ Election Commission of India, General Elections 1996 (11th Lok Sabha).

³¹ *India Today*, 31 maggio 1996.

nale. L'affermazione del Partito Bhujan Samajid rivela inoltre il nuovo orientamento dell'elettorato *dalit*, che in passato aveva rappresentato un utile serbatoio di voti per l'Indian National Congress. La nascita di un partito *dalit* indipendente (il BSP, per l'appunto) dimostra come, una volta consolidato l'istituto del suffragio universale, il processo politico si stia evolvendo verso una sempre più ampia democratizzazione. Poiché le caste dei *dalit* riuniscono i gruppi sociali più oppressi, il BSP costituisce l'espressione più significativa di quel conflitto tra diverse razionalità, tra gerarchia e uguaglianza, cui abbiamo fatto cenno in precedenza. In una fase politica governata dalle coalizioni, il voto *dalit* acquista dunque un peso determinante. Resta da stabilire – ed è una delle questioni cruciali del progetto democratico indiano – se tutto ciò porterà la politica indiana verso una più netta separazione tra le caste o verso una maggiore secolarizzazione.

A meno di un anno dal suo incarico a capo di una coalizione formata da tredici partiti, il primo ministro Deve Gowda è stato rovesciato dal Partito del Congresso. Pur essendo il primo partito per numero di seggi (161), il BJP non è riuscito a formare un nuovo governo, non avendo ottenuto l'appoggio dei piccoli partiti regionali, che non ne condividevano l'ideologia comunitarista. Il Partito del Congresso (140 seggi) non faceva parte del governo uscente, ma lo appoggiava dall'esterno perché il responso delle urne gli era stato sfavorevole. Per questo motivo l'INC non si riteneva moralmente obbligato a formare un nuovo esecutivo. La crisi è stata risolta con la formazione di un governo di coalizione guidato dal Partito Janata Dal (46 seggi), con l'appoggio di altri tredici partiti³².

Tabella 5. *Suddivisione in caste del voto alle elezioni legislative del 1996*

Casta	INC	BJP	NF-LF	BSP	Partiti locali	Altri
Comunità dominanti	29	33	17	1	10	10
Altre comunità svantaggiate	25	23	25	2	18	7
Caste inventariate	31	11	21	16	14	7
Tribù inventariate	47	17	15	2	7	12

³² L'11 aprile del 1997, in occasione del dibattito sulla fiducia al governo di Deve Gowda (fiducia peraltro non accordata), il segretario generale del BJP Pramod Mahajan ha raccontato di aver spiegato la democrazia indiana a uno straniero nei seguenti termini: «Io appartengo al partito con il maggior numero di seggi in Parlamento e faccio parte dell'opposi-

3. *Aspetti paradossali della democrazia indiana*

Questa nuova fase della vita politica indiana, caratterizzata dalla rottura delle coalizioni socialmente eterogenee all'interno dei partiti e dall'emergere di schieramenti con basi sociali più limitate e una capacità di influire sulla politica nazionale sproporzionata rispetto alle dimensioni dell'elettorato, ha una valenza per certi aspetti paradossale. Laddove nelle altre democrazie i partiti che si trovano agli opposti estremi dello spettro ideologico tendono a gravitare verso il centro, in India i raggruppamenti politici sembrano sotto l'effetto di una forza centrifuga. Resta da stabilire se ciò avvenga per scelta (si pensi ad esempio al BJP, schierato sulla linea dell'induismo militante) o per forza di cose (come è stato per il Partito del Congresso, improvvisamente privato della base elettorale musulmana e *dalit*): è indubbio, tuttavia, che l'ascesa dei raggruppamenti di matrice etnica e regionale abbia reso assai più difficile la costruzione del consenso intorno a una piattaforma politica di tipo tradizionale, valida per l'intera nazione.

Secondo la prima delle tre interpretazioni applicabili a questa nuova fase politica, il sistema indiano starebbe attraversando una fase di sovvertimento ideologico³³ originato dalla concessione di nuovi poteri ai cittadini attraverso lo strumento del suffragio universale che avrebbe trasformato delle identità sociali latenti – con una dimensione necessariamente locale – in identità politiche attive. Stando a questa interpretazione, la scomparsa degli schieramenti di centro costituisce una fase di transizione; con il trascorrere del tempo il sistema politico nazionale ritroverà il suo tradizionale pragmatismo, e i vari gruppi impareranno a negoziare tra loro per la formazione di alleanze più stabili e durature. In quest'ottica dunque il pragmatismo si trasforma in una sorta di ideologia in grado di definire a poco a poco le modalità della trattativa. Il governo del primo ministro Inder Kumar Gujral, subentrato il 21 aprile del 1997 a Deve Gowda, ha proposto una strategia imperniata su programma comune minimo e sulla creazione di un comitato di coordina-

zione ufficiale. Vi è un altro esponente politico che appartiene al Partito del Congresso, il secondo in termini di rappresentanza parlamentare, che appoggia il governo dall'esterno. Ve ne è un altro ancora che milita nel CPM, il quarto partito in Parlamento, che fa parte del governo ma al tempo stesso lo appoggia dall'esterno. Vi è, infine, un deputato del MGP, l'unico rappresentante del suo partito in Parlamento. Lui è il governo». Questa breve esposizione dà un quadro adeguato del governo di coalizione indiano.

³³ L'attuale governo è composto da 13 partiti. La coalizione è stata formata all'indomani delle elezioni.

mento formato da tutti i partiti, allo scopo di sostenere il governo e favorire il processo di negoziazione tra il Fronte formato dai tredici partiti e il Partito del Congresso. La legge di bilancio per il 1997, da molti considerata la più liberale degli ultimi cinquant'anni, costituisce un valido esempio di questa sorta di «ideologia del pragmatismo». Poche ore dopo aver assunto l'incarico, il primo ministro Gujral (che ha iniziato la carriera politica nelle fila del Partito socialista ed è attualmente schierato sulle posizioni del centrosinistra) ha dichiarato alla conferenza annuale della Confederazione dell'industria indiana che «non vi saranno cambiamenti nella linea politica che il Fronte unito ha seguito negli ultimi dieci mesi; le strategie di adeguamento strutturale verranno perseguite fino alla logica conclusione»³⁴. Per dare credibilità al progetto politico mirante alla creazione di un nuovo consenso nazionale sarà forse necessaria una figura di leader carismatico; in effetti l'intero sistema politico dell'India sembra, per così dire, in carenza di carisma.

In base alla seconda interpretazione, invece, l'attuale frammentarietà della scena politica indiana è destinata a protrarsi nel tempo: a livello nazionale le coalizioni di governo saranno piuttosto mutevoli e verranno formate prima o dopo ciascuna scadenza elettorale. Paradossalmente l'orientamento ideologico degli elettori troverà un corrispettivo nel pragmatismo degli eletti³⁵. Le urne daranno invece un diverso verdetto nei singoli stati, ove, diversamente da quanto accade in ambito nazionale, i partiti continuano a occupare le posizioni di centro. Secondo questa interpretazione il carisma dei leader politici entra in gioco a livello statale, ma non su scala nazionale.

Secondo la terza interpretazione, il sistema politico si sta evolvendo verso una sempre maggiore frammentazione che rischia di portarlo a un punto di non ritorno. Tuttavia, come ho già sostenuto all'inizio di questo saggio, tale interpretazione (che ha riscosso ampio seguito tra i catastrofisti) nasce da un'errata interpretazione della politica indiana.

Il gioco si restringe dunque alle prime due interpretazioni, ma al momento è ancora impossibile dire quale sia la più corretta³⁶. L'esperienza italiana potrà forse darci qualche indicazione in tal senso.

³⁴ *Times of India*, 27 aprile 1997.

³⁵ Il paradosso in base al quale lo stesso meccanismo della democrazia trasforma l'intenzione dell'elettore in qualcosa di diverso è analizzato dettagliatamente nel saggio di Richard Wollheim «A Paradox in the Theory of Democracy» in P. Laslett e W.G. Runciman (a cura di), *Philosophy, Politics and Society*, Blackwell, 1972, pp. 71-87.

³⁶ Rimandiamo quanti fossero interessati a un quadro preciso delle situazioni a livello locale al saggio di Yogendra Yadav «Reconfiguration of Indian Politics» cit. In questa sede mi sono limitato a descrivere le tendenze in atto a livello nazionale.

Vorrei ora portare la discussione su un livello più generale, analizzando alcuni dei paradossi scaturiti da cinquant'anni di regime democratico. L'argomento dovrebbe interessare non soltanto gli studiosi di politica indiana, ma anche quanti si interessano dei problemi della democrazia in senso generale. Lo affrontiamo per dimostrare quanto possa essere difficile, a volte, scegliere tra due alternative entrambe desiderabili e compatibili con un progetto storico mirante al consolidamento della democrazia. La risposta a questi dilemmi richiede una forte dose di immaginazione politica, oltre alla capacità di valorizzare gli aspetti positivi del progetto democratico arginandone al tempo stesso gli effetti negativi.

Il principale paradosso riguarda l'aspetto del potere. Secondo la teoria dei regimi democratici (tanto la dottrina classica, quanto le sue varianti realistiche) la democrazia è superiore alle altre forme di governo in quanto rende responsabile il potere. Tale affermazione è certamente valida nel lungo termine, ma non a breve termine, dal momento che è proprio la democrazia a creare nuovi spazi di potere non responsabile. Ciò è particolarmente vero nel caso dell'India, dove, come abbiamo visto poc'anzi, la scena politica si va arricchendo di nuovi leader e nuovi rappresentanti del popolo. Costoro, avendo acquisito un potere sociale e/o politico tramite il processo elettorale, se ne servono spesso per i propri interessi personali. L'entità del fenomeno della corruzione in India ci dimostra fino a che punto la democrazia abbia creato spazi di potere non responsabile. I corrotti agiscono quasi alla luce del sole, con una sfrontatezza che trae alimento da tre caratteristiche della democrazia indiana. In primo luogo, poiché la distanza in termini di tempo tra le scadenze elettorali è sufficientemente grande, i politici disonesti hanno tutto il tempo di fare fortuna. In secondo luogo, gli elettori indiani hanno la memoria corta, dunque possono essere adeguatamente manipolati³⁷. Terza caratteristica è l'inefficienza degli organi disciplinari interni al sistema politico: i corrotti sanno perfettamente che tali istituzioni possono essere influenzate (e di fatto ciò è già avvenuto). Personaggi come Jayalalitha e Sukh Ram dimostrano quanto dilagante e sfacciata sia ormai la corruzione. Rendendosi conto della sostanziale impotenza delle istituzioni politiche, le alte corti dell'India hanno cercato di colmare il vuoto creato dall'establishment politico, giustificando il proprio intervento con la dottrina dell'«attivismo giudiziario»³⁸.

³⁷ Sarebbe interessante analizzare il modo in cui la memoria viene manipolata facendo riferimento alle identità di casta, di comunità o ad altri simboli di appartenenza etnica.

³⁸ Nel caso della truffa dei foraggi nel Bihar, si è giunti al punto di ordinare al funzionario incaricato delle indagini di fare rapporto direttamente al tribunale invece che ai suoi superiori.

Nel complesso la situazione è chiaramente paradossale. Da un lato, gli elettori dichiarano di aver fiducia nel sistema e lo dimostrano inequivocabilmente, recandosi sempre più numerosi alle urne; dall'altro, molti di quegli elettori (e precisamente il 63 per cento, contro il 58 per cento del 1971, stando ai risultati di un sondaggio nazionale condotto dalla CSDS dopo le elezioni del 1996) sostengono che «ai rappresentanti non importa nulla del popolo». Per i comuni cittadini, dunque, le scadenze elettorali sono un importante strumento di composizione delle vertenze e di riordino delle priorità politiche; al tempo stesso esse non mantengono ciò che promettono. Questo dimostra forse la validità della tesi di Pareto secondo la quale, indipendentemente dalla forma di sistema politico, la storia continua a essere il cimitero delle aristocrazie.

Un altro paradosso, collegato al primo, riguarda i nuovi leader che hanno preso le redini della politica nazionale. Per svilupparsi pienamente, la democrazia indiana ha bisogno di reclutare forze nuove a tutti i livelli dell'ordinamento politico, non soltanto allo scopo di mobilitare la cittadinanza, ma anche per rendere più rappresentativo il processo di contrattazione. Ma i nuovi leader che entrano a far parte del sistema cercano in tutti i modi di alterare i termini del discorso politico. In quanto portavoce di interessi locali e di breve termine, costoro non sono in grado di sostenere scelte politiche che portino all'intera comunità vantaggi a lungo termine. Essi inoltre sono meno tolleranti verso le regole delle pubbliche istituzioni, e dunque trattano lo stato come una loro proprietà privata. La proliferazione di questi esponenti politici di nuova leva e la loro mancata aderenza alle regole culturali e formali delle istituzioni democratiche finisce per indebolire la democrazia. L'aspetto paradossale è proprio questo: l'ampliamento della leadership politica allarga le basi della democrazia, ma, al tempo stesso, rischia di renderla più debole.

Ciò che abbiamo detto finora a proposito delle tendenze e dei paradossi della politica indiana ci porta verso quella che io considero la sfida più importante che l'India contemporanea si trovi ad affrontare, ovvero la necessità di «negoziare i termini della comunità politica». Tale processo, le cui premesse storiche e sociologiche meriterebbero uno studio approfondito, si sta svolgendo sotto i nostri occhi e coinvolge numerosi gruppi, ciascuno con le proprie priorità politiche, le proprie strategie e i propri rapporti di rivalità, cooperazione o conflitto con gli altri gruppi. Chiunque voglia comprendere a fondo la politica indiana deve analizzare questo processo di negoziazione, i suoi vincoli e i suoi schemi di comunicazione. Soltanto in questo modo sarà possibile comprendere il ruolo che dirigenti politici, gruppi e istituzioni svolgono ai

fini della costruzione della comunità politica. Ciascuno di essi dà il proprio apporto in termini positivi o negativi, contribuendo a determinare i confini e la configurazione interna della comunità. L'India contemporanea si trova a una svolta storica in cui la ridefinizione della propria identità nazionale dipende dalle scelte che verranno operate, in ultima analisi, dai vari soggetti politici.

Pluralismo centrale e istituzioni politiche. Lo stato federale indiano e il suo futuro

Ajit Mozoomdar

1. *Democrazia e federalismo*

I primi cinquant'anni di indipendenza dell'India sono stati scanditi da grandi cambiamenti sociali e demografici; durante questo periodo lo stato indiano ha dovuto fare i conti con il progressivo allargamento della coscienza politica generato dall'istituzione del suffragio universale e dalla scolarizzazione, ed ha inglobato nella sua struttura gruppi di élite provenienti da classi sociali un tempo oppresse. Esso ha contrastato con discreto successo le pressioni dei diversi gruppi che andavano via via rivendicando una propria identità nel contesto di una popolazione culturalmente eterogenea, proponendosi al tempo stesso come strumento di sviluppo sociale ed economico. Benché la legittimità politica dello stato indiano e la sua continuità nell'attuale assetto costituzionale siano fuori discussione, negli ultimi anni sono emersi alcuni dubbi in merito alla solidità delle istituzioni statali e alla loro capacità di affrontare con successo una serie di problemi alquanto complessi. Alcuni studiosi hanno intravisto i contorni di una crisi di governabilità; secondo altri, l'India sarebbe incapace di garantire la sopravvivenza di un sistema politico autenticamente democratico o di promuovere una società più equa¹. Pur prendendo le distanze dalle critiche più radicali, è impossibile non riconoscere che al momento lo stato indiano abbia serie difficoltà a mettere in pratica i principi del buon governo e a raggiungere i propri obiettivi sociali ed economici. In questo saggio tenteremo di delineare le prospettive future dello stato indiano, con particolare riguardo per la sua dimensione federale.

Benché gli artefici della Costituzione indiana abbiano avuto qualche riserva nell'adottare una forma di governo federale, oggi è opinione co-

¹ Si vedano Atul Kohli, *Democracy & Discontent*, London, Cambridge University Press, 1991, e alcuni degli scritti più recenti di Rajni Kothari.

mune che il federalismo abbia rafforzato il sistema democratico, contribuendo in misura determinante a garantirne la stabilità. Vi è tuttavia una certa diversità di vedute a proposito della «giusta dose» di federalismo, ossia dei criteri che dovrebbero regolare la suddivisione del potere tra governo nazionale e stati federali. Questi ultimi hanno posto l'accento sulla necessità di limitare i poteri di intervento delle autorità centrali, e di accrescere l'entità dei trasferimenti incondizionati di risorse. Talvolta queste istanze sono formulate nei termini di una redistribuzione delle funzioni e delle responsabilità previste dalla Costituzione. Nel dibattito sui temi politici, invece, la questione assume spesso le forme di un conflitto tra il partito al potere a livello nazionale e gli altri schieramenti, oppure di un antagonismo tra le burocrazie centrali e periferiche per il controllo delle risorse e la dispensazione di favori e protezioni. Tutte queste prospettive sono parziali e fuorvianti: per comprendere appieno i problemi del federalismo indiano è necessario considerarne gli aspetti politici, economici e costituzionali, attingendo ove possibile all'esperienza di altre società pluralistiche e di altri sistemi federali.

La seconda sezione di questo saggio sarà dedicata a un breve resoconto della genesi e dell'evoluzione dello stato federale indiano a partire dall'indipendenza; nel corso della trattazione verranno evidenziati gli aspetti che differenziano il modello indiano dalle altre forme di federalismo.

Nella terza sezione cercheremo di comprendere fino a che punto la struttura federale risponda alle esigenze di gestione politica del pluralismo culturale indiano, e prenderemo in esame i criteri che hanno governato la formazione dei vari stati dell'Unione. Inoltre, faremo qualche cenno ad altre soluzioni istituzionali adottate in contesti caratterizzati da una notevole diversità culturale.

Le relazioni tra il sistema partitico e l'assetto federale costituiranno invece il tema della quarta sezione.

Su questo sfondo verranno quindi collocate, nella sezione successiva (la quinta), alcune argomentazioni relative ai poteri del governo nazionale nella sfera politica e nei riguardi dei singoli stati.

I fattori economici che hanno favorito l'espansione dei poteri federali a scapito degli stati verranno presi in esame nella sesta sezione, dove affronteremo anche i problemi dell'ineguaglianza tra i vari stati e le questioni relative ai trasferimenti di risorse.

La settima sezione tratterà invece della possibile estensione del principio federale ai livelli amministrativi inferiori.

Nell'ottava sezione, quella conclusiva, le diverse prospettive verranno riconsiderate nell'ottica di una discussione sul futuro dell'India in quanto stato federale.

Definizione dei termini. In questo saggio il termine «federalismo» viene applicato ai sistemi costituzionali in cui i poteri legislativo ed esecutivo sono esercitati a due livelli: quello nazionale (anche detto federale o centrale) e quello degli stati o province che costituiscono la federazione. La distribuzione dei poteri ai due livelli e il grado di autonomia degli stati può variare ampiamente da un sistema all'altro. I sistemi federali vanno distinti dalle forme di governo basate sulla delega o sul decentramento geografico del potere esecutivo e sul trasferimento dei poteri legislativi a organismi di grado inferiore, in quanto tali accordi sono discrezionali, condizionali e reversibili. Ciò nonostante, questi strumenti di governo operano anche all'interno dei sistemi federali: di conseguenza, la distribuzione funzionale dell'autorità e della responsabilità può, in un dato momento, divergere in misura significativa dai criteri previsti nella costituzione federale.

Secondo l'accezione che oggi assume nell'ambito della sociologia e delle scienze politiche, l'espressione «gruppo etnico» si riferisce a una comunità dotata di una propria identità culturale basata sulla comunanza (sia essa reale o immaginaria) di origini, retaggio storico, linguaggio, religione o appartenenza geografica. La categoria comprende anche le piccole comunità caratterizzate da un grado elevato di coesione (quali ad esempio le tribù), da un'origine comune, da rapporti di consanguineità e di prossimità geografica la cui dimensione «etnica» è di tipo antropologico.

Laddove ambiscono all'autogoverno o riescano a esercitarlo in un agglomerato geografico avente le caratteristiche di uno stato nazionale, i gruppi etnici si trasformano in «nazioni». Nella maggior parte dei casi, tuttavia, le nazioni sono costituite da più gruppi etnici.

2. *Il federalismo indiano*

Più che una risposta meditata ai problemi della diversità culturale, la struttura federale dello stato indiano postcoloniale va vista come il risultato di una sostanziale continuità amministrativa. All'interno dell'élite politica nazionale vi era infatti una forte opposizione all'idea di stato federale. Le soluzioni federali proposte dal governo britannico negli anni trenta e riassunte nel *Government of India Act* del 1935 e nelle successive modifiche (messe a punto in sede di trattativa politica fino al 1946) rappresentavano agli occhi dei nazionalisti un espediente per limitare, se non scoraggiare, il potere di governo della maggioranza. Quei timori trovarono conferma quando i leader nazionalisti furono

costretti ad accettare lo smembramento del paese e la formazione dello stato del Pakistan nelle regioni a maggioranza musulmana. Da allora federalismo divenne sinonimo di separatismo e secessione. Nella stesura della Costituzione indiana l'uso del termine «federale» fu deliberatamente evitato: l'India viene descritta come un'«Unione di stati», all'epoca (1950) rappresentati dalle province (escluse quelle entrate a far parte del Pakistan) e dagli ex principati che si erano uniti alla nazione indiana². L'adesione all'Unione non era comunque considerata un atto volontario e il diritto di secessione non era contemplato dalla carta costituzionale. Inoltre, una sentenza della Corte suprema aveva confermato che i singoli stati non avevano alcun diritto alla sovranità³. Ciò nonostante, la Costituzione aveva un carattere spiccatamente federale: gli stati vi erano definiti come entità politiche e non semplici regioni amministrative, con legislature ed esecutivi di tipo elettivo i cui poteri emanavano non da un atto di trasferimento da parte del governo centrale, bensì dalla Costituzione stessa. Il federalismo è una delle «strutture fondamentali» della Costituzione indiana definite dalla Corte suprema come immutabili, cioè non alterabili in forza di emendamenti⁴.

Per svariate ragioni la posizione degli stati indiani nei confronti dell'Unione è più debole di quanto non sia nella maggior parte dei sistemi federali. Nelle federazioni di tipo classico, come gli Stati Uniti e l'Australia, lo stato nazionale si è creato dall'adesione volontaria di entità politiche indipendenti o dotate di un grado elevato di autonomia. Pur entrando a far parte di un sistema federale, quegli stati conservavano gran parte della propria autonomia, ad eccezione di pochi ambiti in cui si riteneva indispensabile demandare l'autorità a un governo nazionale. Per i sistemi nati nel XX secolo (la Jugoslavia, la Repubblica Federale Tedesca, e naturalmente l'Unione indiana), il processo federativo ha seguito il percorso inverso: entità politiche precedentemente governate come stati unitari sono state trasformate in stati federali. Di conseguenza, le Costituzioni di quegli stati hanno delegato alle regioni soltanto il potere indispensabile alla corretta esecuzione degli atti amministrativi o al raggiungimento di compromessi politici.

In India, il potere statale è ulteriormente limitato dal fatto che, secondo il dettato costituzionale, gli stati non hanno un'identità precisa.

² Si veda Mohit Bhattacharya, «The Mind of the Founding Fathers» in *Federalism in India*, a cura di Nirmal Mukarji e Balveer Arora, New Delhi, Vikas, 1992.

³ Union of India & Government of West Bengal, 1962.

⁴ Il principio della «struttura di base» della Costituzione indiana è stato enunciato dalla Corte suprema nel 1973, in relazione al caso del Kesavananda Bharati.

Per modificarne i confini o crearne di nuovi è sufficiente il parere positivo della maggioranza nel Parlamento nazionale: nel 1950 i membri dell'Unione indiana erano 15, oggi sono 25.

Nell'assetto attuale, gli stati hanno un influsso alquanto limitato sulla legislazione nazionale. A dispetto della denominazione ufficiale di Consiglio degli Stati (*Rajya Sabha*), la Camera alta del Parlamento non è strutturata come il senato di una federazione classica; la sua composizione rispecchia in gran parte quella della Camera bassa. Diversamente da quanto avviene nel Bundesrat tedesco, gli stati non possono né discutere né modificare i progetti di legge federali. Singolarmente o collettivamente, gli stati non hanno alcuna voce in capitolo neppure per ciò che riguarda gli emendamenti costituzionali, eccetto quelli che interessano la ripartizione dei poteri tra loro e l'Unione.

Date queste premesse, è facile comprendere perché in India non si parli ancora di «diritti degli stati».

In base alla Costituzione gli stati sono soggetti a diverse forme di controllo diretto e indiretto da parte del Governo nazionale. A capo di ciascuna amministrazione statale vi è un governatore designato dalle autorità centrali, con poteri analoghi a quelli che il Presidente dell'India ha nei confronti del Parlamento, più alcune competenze supplementari: egli può infatti ordinare la convocazione e lo scioglimento delle legislature, e autorizzare la formazione di governi eletti. I meccanismi elettorali dei singoli stati sono controllati da un altro funzionario del Governo centrale, il *Chief Election Commissioner*. Il sistema giudiziario è unificato: le leggi federali e statali sono amministrate dai medesimi tribunali. Gli stati esercitano un controllo amministrativo sui tribunali di grado inferiore, ma è il governo federale a nominare (dopo essersi consultato con gli stati e con il presidente della Corte suprema) i giudici di grado elevato. La registrazione e la verifica contabile di tutte le transazioni del governo sono affidate a funzionari del governo centrale, sotto la supervisione di un *Comptroller and Auditor General*.

Benché non la imponga obbligatoriamente, la Costituzione indiana presuppone l'unicità dell'apparato di grado superiore della funzione pubblica, il che equivale a stabilire una sostanziale continuità con il sistema in vigore prima dell'indipendenza. Il reclutamento e l'addestramento dei dipendenti degli *All India Services* è compito delle autorità centrali; i funzionari, sottoposti a un duplice controllo disciplinare, alternano incarichi statali e federali, assolvendo funzioni esecutive e direttive all'interno dell'amministrazione pubblica e dei corpi di polizia.

In determinate circostanze l'autonomia politica degli stati può essere soggetta a limitazioni. Qualora uno stato non sia in grado di far fron-

te a un pericolo che ne minacci la sicurezza interna o a una situazione di disordine pubblico, il Governo centrale può far intervenire le forze armate. Inoltre, esso può attribuire a una qualsiasi area del paese la qualifica di «zona di disordini», investendo l'esercito di poteri speciali al fine di riportare la situazione alla normalità. L'autorità centrale può inoltre (benché finora non l'abbia mai fatto) farsi carico della gestione finanziaria di uno stato che versi in gravi ristrettezze. La prova più lampante della supremazia del governo nazionale all'interno del sistema federale indiano è tuttavia rappresentata dall'articolo 356 della Costituzione, il quale autorizza il Governo centrale, nei casi di particolare emergenza, ad assumere su di sé il governo di qualsiasi stato. Torniamo più avanti a esaminare le implicazioni di questa norma che può dirsi a buon diritto la più controversa dell'intero sistema federale indiano.

I criteri di distribuzione delle responsabilità tra il Governo centrale e le autorità statali ricalcano sostanzialmente la separazione funzionale istituita prima dell'indipendenza dal *Government of India Act* del 1935, ma vi introducono alcune innovazioni assai significative. La legge del 1935 riservava al Governo centrale l'autorità esclusiva in materia di difesa, affari esteri e relazioni economiche con l'estero, politica monetaria, banche e compagnie di assicurazioni, ferrovie, porti, trasporti aerei e navali, poste, telecomunicazioni e radiotelevisione. La competenza legislativa e il potere esecutivo degli stati si estendevano a tutti gli altri ambiti di governo, compresi il mantenimento dell'ordine e della legalità, le questioni economiche e gli affari sociali. La Costituzione indiana, tuttavia, pone sullo stesso piano stati e governo centrale per ciò che riguarda il potere legislativo in materia di diritto civile e penale, industria e commercio, energia, pianificazione economica e sociale. Poiché le leggi federali hanno la preminenza su quelle statali, il Governo centrale aveva la facoltà di esercitare il diritto di prelazione sulle iniziative degli stati, limitandone o regolandone l'autorità esecutiva. La Costituzione autorizza inoltre il Parlamento a concedere al Governo centrale la facoltà di legiferare in via esclusiva in relazione a certi settori industriali, alle attività di estrazione e trattamento dei minerali e allo sfruttamento dei corsi d'acqua che attraversano più stati. Nell'intento degli artefici della Costituzione, il Governo centrale avrebbe dunque dovuto amministrare direttamente un numero limitato di questioni di sua esclusiva competenza, lasciando ampi spazi al dibattito politico e alla coordinazione delle iniziative statali. Al fine di sgombrare il campo da ogni possibile dubbio, gli stati dell'Unione sono stati esplicitamente esortati a seguire le direttive del Governo centrale in tutte le questioni di sua competenza. Inoltre, per evitare controversie analoghe a quelle sorte

negli Stati Uniti e in Australia, il Parlamento è stato autorizzato a legiferare su questioni di pertinenza degli stati qualora ciò sia indispensabile all'attuazione di trattati e accordi internazionali. L'articolo 249 rafforza ulteriormente i poteri dell'Unione, consentendo al Parlamento di legiferare, nell'interesse nazionale e per un periodo di tempo limitato, anche nelle aree di esclusiva competenza degli stati. Diversamente da quanto accade nelle federazioni di tipo classico, infine, i poteri legislativi residuali sulle questioni non esplicitamente contemplate dalla Costituzione sono stati attribuiti non agli stati, bensì al Governo centrale.

3. Stati dell'Unione e differenze culturali

Nel sistema politico dell'India convive un insieme di gruppi etnici assai più vasto e composito di quello che popolava l'ex Unione Sovietica. L'affinità culturale di alcune comunità si definisce in termini di lingua, scrittura o dialetto, oppure di appartenenza religiosa o settaria; in altri casi, invece, l'elemento unificante può essere rappresentato dalla collocazione geografica, dal retaggio storico, dall'origine comune, dal rispetto di certe leggi o rituali, e infine – prerogativa, quest'ultima, specificamente indiana – dall'appartenenza di casta o dal settore tradizionale di attività. Uno studio recentemente condotto dall'Anthropological Survey of India secondo criteri di tipo etnografico ha identificato circa 2.800 gruppi culturalmente differenziati; disseminandosi sull'intero territorio nazionale, quei gruppi danno vita a oltre 4.500 comunità rurali e urbane⁵.

Naturalmente, la facoltà di autogoverno prevista dall'assetto federale può essere estesa soltanto ai gruppi etnici che, in un determinato territorio, rappresentano una quota rilevante della popolazione. L'identità e gli interessi degli altri gruppi devono essere tutelati con mezzi diversi: la salvaguardia dei diritti costituzionali, l'accesso garantito all'istruzione e al lavoro, la preservazione dell'identità linguistica e culturale. Le caste e le altre comunità affini, disperse su vaste aree geografiche, non possono pertanto reclamare il diritto di autogoverno. Nel corso degli ultimi cinquant'anni anche le popolazioni con un'affiliazione religiosa comune si sono progressivamente disseminate su tutto il territorio; fanno eccezione soltanto i sikh, in gran parte concentrati in un'unica regione. Di conseguenza, l'elemento principale che differenzia varie le cultu-

⁵ K.S. Singh, *People of India*, Calcutta, ASI, 1992.

re distribuite sul territorio indiano è la lingua. In India si parlano circa trecento lingue, ma quelle più importanti (con le quali le altre sono apparentate) sono quindici; con una sola eccezione, queste lingue fanno capo ad aree geografiche ben precise. Ciò spiega perché l'appartenenza linguistica sia stata utilizzata come criterio fondamentale per la federazione dell'autorità di governo.

La nascita degli stati. Il processo di formazione degli attuali stati dell'Unione è durato 25 anni. Dopo l'annessione dei circa 600 principati, la mappa politica dell'India indipendente venne tracciata secondo criteri di funzionalità amministrativa, ricalcando i confini delle province preesistenti. Benché fin dal 1920 il Partito del Congresso si fosse impegnato a far rispettare il principio dell'appartenenza linguistica, la leadership nazionale era riluttante a intraprendere una riorganizzazione nella quale intravedeva una grave minaccia alla stabilità nazionale⁶. Alla fine tuttavia essa dovette cedere alle istanze delle popolazioni di lingua non hindi che vivevano nelle regioni meridionali e occidentali. Nel 1956 il grande stato multilinguistico di Madras e gli stati di Hyderabad e Travancore vennero ripartiti in quattro stati in cui la stragrande maggioranza della popolazione parlava le lingue tamil, telugu, kannada e malayalam. Nel 1960 la provincia di Bombay, che per ragioni economiche aveva conservato la propria identità di stato bilingue, venne divisa in due stati di lingua marathi e gujrathi. Sei anni più tardi anche il Punjab venne suddiviso in tre stati: sebbene la riorganizzazione del Punjab fosse stata dettata soprattutto dalla volontà di soddisfare le ambizioni di autonomia politica dei sikh, essa venne comunque effettuata sulla base di criteri linguistici. Nelle estreme regioni nordorientali dell'India la situazione appariva invece più complessa: alla notevole varietà culturale e linguistica delle popolazioni tribali che le abitavano si aggiungeva infatti una notevole distanza culturale e spirituale dal resto della nazione. Per molti anni alcune tribù politicamente attive come i Naga e i Mizo furono protagoniste di movimenti insurrezionali. Al fine di integrare quei gruppi nel sistema politico nazionale e concedere ai principali ceppi tribali un certo grado di autonomia politica, i confini dello stato dell'Assam vennero ridisegnati in modo da consentire la creazione di sei nuovi stati. Con l'annessione dell'ex colonia portoghese di Goa e dell'ex protettorato del Sikkim, l'Unione indiana giunse ad

⁶ Si veda Ashis Banerjee, *Federalism and Nationalism*, in Nirmal Mukarji e Balveer Arora (a cura di), cit.

avere 25 stati intorno alla metà degli anni settanta. Quattro degli stati più vasti sono di lingua hindi; in altri dieci la maggioranza della popolazione parla uno degli altri idiomi principali del paese.

Le soluzioni non federaliste al problema della differenza. Vedremo ora in dettaglio le diverse soluzioni applicate dallo stato indiano ai problemi politici scaturiti dalle differenze linguistiche, religiose, di casta ed etniche⁷.

a) Differenze linguistiche

I leader del movimento indipendentista erano fermamente convinti che se l'inglese (idioma straniero e inaccessibile alla maggioranza della popolazione) avesse conservato il rango di lingua ufficiale, il nazionalismo indiano non avrebbe potuto consolidarsi e il paese non avrebbe potuto avanzare sulla strada del progresso e della coesione sociale. Pertanto la Costituzione attribuì alla lingua hindi (parlata dal 30 per cento della popolazione ed etimologicamente correlata alla maggior parte delle lingue principali) il ruolo di lingua ufficiale della nazione indiana, da impiegarsi anche nei rapporti tra l'amministrazione centrale e i governi statali. Inoltre, ciascuno stato avrebbe avuto una propria lingua ufficiale. L'uso dell'inglese fu consentito per un periodo transitorio di 15 anni. In seguito, tuttavia, la durata della fase transitoria è stata prolungata per effetto della forte opposizione politica degli stati con maggioranze linguistiche diverse, contrari all'uso esclusivo dell'hindi come lingua ufficiale dell'Unione. Invece di rafforzare i sentimenti nazionalisti, la questione è diventata argomento di aspre polemiche tra la nuova élite politica degli stati orientali, che sollecita la tempestiva adozione della «lingua nazionale», e la leadership degli stati meridionali, convinta che un simile provvedimento darebbe alle popolazioni di madrelingua hindi un vantaggio incalcolabile ai fini del collocamento lavorativo nell'amministrazione statale e creerebbe una situazione di concorrenza sleale a tutto vantaggio delle imprese pubbliche. Nel corso degli anni i vari governi nazionali hanno pertanto dovuto garantire agli stati meridionali che la lingua ufficiale dell'Unione non sarebbe stata modificata senza il loro consenso.

Lo stato si è dunque dimostrato sensibile alle esigenze dei gruppi linguistici di minoranza. Se le dimensioni di quei gruppi sono sufficien-

⁷ Si veda TCA Srinivasavaradan, *Federal Concept*, New Delhi, Allied, 1992, e in particolare il capitolo II.

temente consistenti, il governo centrale ha la facoltà di estendere alle rispettive lingue la prerogativa dell'ufficialità. La Costituzione impone ai singoli stati di fornire alle minoranze linguistiche strutture adeguate per l'istruzione primaria. Inoltre tutti i gruppi linguistici hanno il diritto di creare e amministrare proprie istituzioni scolastiche.

b) Differenze religiose

La popolazione indiana è di fede indù per oltre l'80 per cento; i musulmani rappresentano il 12 per cento, contro il 2,5 per cento dei cristiani; i sikh sono il 2 per cento, mentre un altro 1 per cento è composto da buddisti, giaina e seguaci di altre fedi. L'esperienza delle fasi conclusive del movimento indipendentista ha confermato l'ipotesi – peraltro largamente condivisa – secondo la quale il credo religioso non può costituire il fondamento dell'identità politica di uno stato moderno. Pur vedendo nella religione un aspetto strettamente legato alla sfera personale, lo stato indiano protegge e favorisce gli interessi legittimi dei gruppi sociali accomunati dall'affiliazione religiosa. La Costituzione non si limita a garantire la libertà di culto e il funzionamento delle istituzioni religiose, ma vieta espressamente la discriminazione religiosa negli uffici pubblici, nell'istruzione e nell'assistenza sociale. Gli artefici della Costituzione hanno inoltre ritenuto opportuno, data la soverchiante maggioranza di indiani che professano la religione indù, assicurare i seguaci delle altre fedi dei loro diritti sociali e culturali: benché nel corso dei secoli l'induismo abbia dato prova di grande tolleranza (favorita dall'assenza di una formale autorità religiosa), le minoranze religiose sono protette contro gli eventuali soprusi da parte della maggioranza. Le comunità sono pertanto autorizzate a creare e amministrare in modo indipendente scuole religiose e istituzioni caritatevoli, per il cui sostentamento lo stato fornisce la stessa assistenza riservata alle analoghe istituzioni rette da altri gruppi religiosi. Nelle scuole statali, invece, non viene impartita alcuna istruzione religiosa.

Investendo anche la dimensione profana della vita, la religione islamica ostacola in una certa misura l'integrazione delle popolazioni musulmane che risiedono negli stati non islamici. A tale proposito, l'India ha adottato la stessa forma di compromesso già ideata dai colonizzatori britannici, assoggettando i musulmani alle stesse leggi civili e penali valide per gli altri cittadini, ad eccezione delle questioni relative a matrimoni e divorzi, eredità e adozioni: in quegli ambiti, i musulmani obbediscono alla legge islamica, nelle forme codificate in India. Negli anni cinquanta, quando il codice civile degli indù e dei sikh è stato modificato al fine di garantire alle donne uno stato giuridico più equo, il gover-

no ha avuto cura di garantire ai musulmani che, pur non godendo dell'immunità costituzionale, le disposizioni del loro codice civile non sarebbero state alterate se non dietro esplicita richiesta.

c) Caste

Le identità di casta, deplorate dai riformatori indù sin dal XIX secolo, non hanno cittadinanza nel moderno pensiero politico dell'India: vi si fa riferimento unicamente per confermare la riconsiderazione del principio dell'intoccabilità e l'impegno a migliorare le condizioni sociali ed economiche dei gruppi che si trovano ai livelli inferiori della gerarchia di casta. La Costituzione indiana ha abolito l'intoccabilità, considerandola alla pari di un delitto contro la persona; il suo testo contiene inoltre un inventario dei gruppi colpiti da quella forma di discriminazione e dispone a loro favore una serie di discriminazioni protettive. Nel sistema elettorale è stata mantenuta in vigore la norma già adottata prima dell'indipendenza, in base alla quale alcuni collegi elettorali sono riservati ai legislatori appartenenti alle «caste inventariate» (*scheduled castes*). Inoltre, riconoscendo la gravità delle ingiustizie patite da quei gruppi nel corso della storia e le loro attuali difficoltà sociali ed economiche, il dettato costituzionale stabilisce che qualsiasi forma di trattamento preferenziale a essi riservata non costituisce una violazione del fondamentale diritto all'uguaglianza di tutti i cittadini. Nel corso degli anni lo stato si è impegnato con un certo successo nel proteggere i membri delle tribù inventariate dalla discriminazione sociale e dallo sfruttamento economico, migliorandone il livello di vita tramite la concessione di preferenze negli impieghi pubblici e nelle istituzioni scolastiche, e stanziando a loro favore una fetta consistente dei fondi per lo sviluppo.

La Costituzione accenna inoltre all'eventualità che le «classi arretrate sul piano culturale e sociale» possano avere diritto a un trattamento di favore. Questa disposizione è stata introdotta al fine di mantenere in vigore le preferenze garantite prima dell'indipendenza alle caste rurali nelle regioni meridionali del paese, dominate dalle caste brahminiche. A differenza degli ex «intoccabili», i membri di quei gruppi non erano tuttavia oppressi né svantaggiati sul piano economico. In seguito anche altre caste relativamente agiate di altre regioni del paese hanno reclamato le stesse forme di trattamento preferenziale concesse alle caste «inventariate»: le loro istanze sono state accolte in quest'ultimo decennio.

d) Tribù

L'esistenza di un certo numero di gruppi etnici (nel senso antropologico del termine) pone svariati problemi in termini di assetto politico:

la difficile scelta tra l'integrazione e un isolamento teso a preservare le identità culturali; la necessità di proteggere la libertà di culto tanto per i gruppi convertiti al cristianesimo, quanto per quelli che non hanno abbandonato le fedi animiste; la predisposizione di garanzie contro l'usura e l'usurpazione dei terreni da parte di persone estranee alle tribù; la scarsa qualità della vita nelle aree più remote e nelle foreste. La Costituzione indiana istituisce regimi giuridici e amministrativi separati in alcune aree popolate da gruppi tribali, cui vanno inoltre quote assai generose di stanziamenti per lo sviluppo. Al pari delle caste anche le tribù socialmente ed economicamente svantaggiate sono inventariate nel testo della Costituzione e godono di discriminazioni protettive. L'adozione di criteri di riserva dei posti negli uffici pubblici e negli istituti di istruzione superiore ha dato qualche risultato positivo ai fini del miglioramento delle condizioni economiche e sociali di quelle popolazioni.

4. L'ordinamento federale e i partiti politici

In ogni stato federale lo sviluppo e il consolidamento delle istituzioni e dei processi politici sono strettamente legati alla natura e al funzionamento dei vari partiti. Le federazioni di tipo classico (Stati Uniti, Australia, Canada) si sono sviluppate in ambienti caratterizzati dalla contrapposizione di due o tre partiti nazionali che si disputavano il potere a entrambi i livelli di governo, e dall'occasionale formazione di partiti regionali in alcuni stati. In quei paesi i partiti nazionali hanno un ordinamento federale: nei regimi presidenziali (Stati Uniti e alcuni paesi dell'America Latina) i partiti nazionali hanno tuttavia una struttura meno rigida di quanto non avvenga nelle federazioni parlamentari come il Canada e l'Australia. Quanto all'India, essa rappresenta un caso a sé.

Come è noto, il movimento per l'indipendenza dell'India è stato guidato dall'Indian National Congress (INC), un partito di massa organizzato sulla base di sezioni locali e provinciali, con una leadership centrale assai forte. Per i primi vent'anni dopo la separazione della Gran Bretagna il Partito del Congresso, alquanto efficiente sul piano organizzativo e molto popolare tra gli elettori, ha dominato incontrastato i governi di tutti gli stati e il Parlamento nazionale. La soverchiante popolarità di Jawaharlal Nehru garantiva alla struttura centrale del partito una posizione dominante rispetto ai leader nazionali. Grazie alla centralizzazione dell'autorità politica, nei primi anni di indipendenza lo stato federale indiano ha funzionato sostanzialmente come uno stato unitario, nel pieno rispetto delle regole democratiche e della Costituzione. Gli

indirizzi politici nazionali relativi a questioni delicate come la riforma fondiaria, la modifica del codice di diritto privato degli indù e l'adozione di un «modello sociale di tipo socialista» venivano formulati tramite negoziati interni alla gerarchia del partito o consultazioni formali tra gli stati e il governo centrale. La definizione delle politiche economiche avveniva nella quasi totale unanimità: ciò ha reso possibile la creazione di un sistema nazionale per la pianificazione dello sviluppo, di strategie comuni in campo agricolo e industriale, di programmi di investimento organizzati in base a precise priorità. I principi che governavano il trasferimento delle risorse finanziarie dall'amministrazione centrale agli stati erano accettati senza grandi discussioni. Il raggiungimento della parità tra gli stati sul piano delle prestazioni di servizi sociali fu adottato come obiettivo nazionale. I conflitti interstatali erano assai rari e non richiedevano mai l'intervento dei tribunali; anche le controversie relative allo sfruttamento dei corsi d'acqua venivano appianate più facilmente, poiché si svolgevano tra rappresentanti di uno stesso partito.

Verso la fine degli anni sessanta il Partito del Congresso iniziò a perdere consensi a livello federale. Ciò nonostante, ancora per i due decenni successivi i maggiori stati dell'Unione furono governati dallo stesso partito che guidava il governo nazionale. Le prime vittorie dei partiti regionali furono conseguite in due stati meridionali e nel Punjab, mentre nel Kerala e nel Bengala occidentale furono le formazioni comuniste a strappare il potere al Congresso. All'inizio degli anni settanta, il partito regionale che governava il Tamil Nadu e i comunisti del Bengala occidentale furono i primi a domandare una più ampia autonomia dal governo centrale sul piano politico ed economico. Altri schieramenti politici si associarono alla protesta, rivendicando più generosi stanziamenti di risorse finanziarie; successivamente, anche i governi degli stati controllati dal Partito del Congresso diedero il loro appoggio a quelle istanze. E così verso la fine degli anni ottanta l'egemonia del Partito del Congresso era ormai terminata; i partiti nazionali sembravano sul punto di disintegrarsi, mentre nuovi schieramenti regionali ottenevano vasti consensi negli stati dell'Assam, del Maharashtra e del Gujarat. Negli anni novanta i governi di coalizione si sono affermati per la prima volta anche a livello nazionale. Ciò ha notevolmente indebolito l'autorità del governo centrale, dando allo stato indiano un assetto più spiccatamente federalista. Al giorno d'oggi nessuna decisione dell'esecutivo centrale, nessun voto della maggioranza parlamentare vengono accettati incondizionatamente dagli stati. Soprattutto sulle questioni economiche o sociali, la politica nazionale si fonda ormai sulla costruzione del consenso. Anche la risoluzione dei conflitti interstatali sulla spartizione delle ri-

sorse idriche o dell'energia elettrica non può più essere affidata a un partito egemone che faccia da canale preferenziale per le trattative.

La trasformazione strutturale che negli ultimi cinque anni ha interessato il sistema partitico dell'India è stata causata da mutamenti di carattere demografico, dalla propagazione del potere economico e politico all'interno della società indiana, e naturalmente dagli esiti delle consultazioni elettorali. Nei primi anni dell'indipendenza la leadership politica dell'India era formata in gran parte da professionisti di estrazione urbana, ovvero da indù di alta casta (i quali tuttavia erano, nella maggior parte dei casi, fermamente convinti che la casta e la religione non avessero alcuna importanza nelle questioni politiche). Per quanto ci si sforzasse di reclutare dirigenti politici anche tra le minoranze musulmane e cristiane, oppure tra i rappresentanti degli indù di bassa casta, i professionisti di estrazione urbana che, pur essendo assai poco numerosi, costituivano la leadership politica del paese, avevano in comune la tendenza a vedere i problemi in un'ottica nazionale e la «cultura brahminica»⁸. In quanto portavoce di ceti sociali e interessi economici diversi, il Partito del Congresso era tuttavia in grado di governare sulla base di un ampio consenso in relazione alla maggior parte delle questioni politiche, sociali ed economiche.

Negli anni sessanta e settanta la popolazione urbana e quella rurale aumentarono a ritmi estremamente rapidi fino a raddoppiare le dimensioni dell'elettorato. L'urbanizzazione, l'espansione dell'industria e la libertà di accesso all'istruzione secondaria e superiore contribuirono ad accrescere il numero degli attivisti politici e ad approfondire la coscienza politica. L'abolizione dei privilegi concessi ai proprietari terrieri, l'espansione dell'agricoltura e del commercio concorsero nel contempo a rafforzare la posizione economica dei piccoli e medi agricoltori, modificando gli equilibri del potere nelle zone rurali. Di conseguenza, le leadership politiche emergenti nei vari stati erano meno omogenee dal punto di vista dell'estrazione sociale; inoltre, man mano che gli interessi delle popolazioni rurali trovavano spazi sempre maggiori all'interno dei partiti politici, l'influenza dei professionisti ad alto reddito tendeva a diminuire.

L'elevata consistenza numerica e la notevole diversità sociale dei nuovi gruppi dell'élite politica erano inevitabilmente destinate a scalfire la posizione dominante del Partito del Congresso, aprendo la strada a una nuova fase politica imperniata sul confronto tra più partiti a livello

⁸ Si veda l'introduzione a Francine Frankel e M.S.A. Rao, *Dominance and State Power in Modern India*, New Delhi, Oxford University Press, 1990.

statale e nazionale. Assai meno prevedibile era invece il ruolo centrale che le affiliazioni di casta avrebbero rivestito ai fini della mobilitazione politica del nuovo elettorato urbano e rurale. Prima dell'indipendenza, le identità di casta avevano avuto un peso determinante nello sviluppo dei partiti politici in alcuni stati del Sud, e in relazione ad alcune controversie interne all'INC negli stati del Bihar e dell'Uttar Pradesh. Dopo che le rivendicazioni di identità linguistica erano state in gran parte soddisfatte dalla riorganizzazione degli stati, i politici si resero conto che i raggruppamenti di casta rappresentavano un'ampia riserva di consensi. Le caste dei proprietari terrieri, e le caste «inventariate» furono particolarmente sollecite nel formare alleanze politiche. Successivamente, il crescente potere economico rafforzò l'identità politica e le ambizioni di potere delle caste intermedie. Mal sopportando l'egemonia sociale delle caste superiori nelle aree rurali, i membri di quelle caste si coalizzarono, rivendicando l'istituzione di criteri preferenziali analoghi a quelli concessi alle caste e alle tribù inventariate nell'assegnazione degli impieghi pubblici. Nel corso degli anni novanta la maggior parte degli schieramenti politici fecero proprie quelle rivendicazioni, conferendo alle affiliazioni di casta un peso determinante non soltanto ai fini delle strategie elettorali, ma anche nella definizione delle stesse gerarchie di partito. Soltanto i comunisti continuarono a negare la rilevanza politica delle identità di casta, mentre il Partito Bharatya Janata (BJP) cercò di costruire la propria base elettorale facendo appello all'unità religiosa e culturale di tutti gli indù.

Per ciò che riguarda le problematiche attinenti al federalismo e alla «giusta dose» di autorità centrale, i partiti politici indiani si schierano su posizioni diverse. Il Partito del Congresso continua ad attribuire alla centralizzazione dell'autorità politica un peso determinante ai fini della salvaguardia dell'unità e dell'integrità nazionali. Questo atteggiamento ideologico si rispecchia anche nella centralizzazione del potere nelle strutture interne al partito, che inevitabilmente (soprattutto dopo la fine dell'egemonia di Indira Gandhi) accresce le distanze tra la leadership nazionale e i vertici statali.

Anche l'ideologia del partito nazionalista indù BJP fa della centralizzazione dell'autorità politica un elemento cruciale, indispensabile soprattutto per contrastare le minacce interne ed esterne alla sicurezza nazionale. Anche l'organizzazione del partito è altamente centralizzata. A partire dallo scorso decennio, tuttavia, il BJP ha riconosciuto la necessità di una maggiore autonomia a livello statale; negli anni novanta la conquista del potere in quattro stati dell'Unione ha favorito un più netto allineamento del partito su posizioni federaliste.

Il terzo schieramento nazionale (o presunto tale) dell'India è il raggruppamento formato dal Janata Dal e dai suoi alleati, un'alleanza piuttosto fluida di gruppi staccatisi dal Partito del Congresso e di ex socialisti. Teoricamente orientato verso la realizzazione di un ideale federalista, a partire dal 1977 il partito si è schierato sulle stesse posizioni dell'INC per ciò che riguarda la questione dell'autonomia statale sia durante la sua parentesi di governo nazionale, sia dopo aver conquistato la palma di primo partito in vari stati. Attualmente esso sembra di nuovo alla ricerca di un migliore equilibrio tra potere nazionale e potere statale. L'assenza di una forte organizzazione di partito sembra giocare a favore di un orientamento più marcatamente federalista.

L'autonomia politica degli stati è diventata obiettivo prioritario dell'estrema sinistra indiana soltanto dopo il rovesciamento dei governi comunisti del Kerala e del Bengala Occidentale. Più recentemente, tuttavia, alcuni esponenti della sinistra si sono nuovamente espressi a favore di una più marcata centralizzazione del potere nelle questioni relative alla sicurezza interna e alla sfera economica. I due partiti comunisti dell'India hanno strutture organizzative altamente centralizzate, benché negli ultimi tempi i vertici statali abbiano dato prova di una maggiore autonomia.

Ovviamente i vari schieramenti regionali che per periodi più o meno lunghi hanno esercitato il potere nel Tamil Nadu, nell'Andhra Pradesh, nel Punjab e nell'Assam sono convinti sostenitori dell'autonomia politica ed economica degli stati.

5. La gestione politica dello stato federale

La Costituzione indiana consente un ampio margine di manovra nella determinazione del grado di centralizzazione all'interno della struttura federale. Nei primi vent'anni dopo l'indipendenza i governi hanno cercato di invertire la tendenza alla dispersione dell'autorità politica. Il consolidamento della neonata Unione indiana all'indomani della separazione dalla Gran Bretagna (evento che era stato accompagnato da massicci trasferimenti della popolazione e dal dislocamento di numerose attività economiche) imponeva al governo centrale di esercitare pienamente tutti i poteri che gli competevano. La mappa politica dell'India subì profonde trasformazioni: i confini degli stati furono ridefiniti; i loro sistemi politici, amministrativi e fiscali vennero ristrutturati. I movimenti che sollecitavano la riorganizzazione linguistica degli stati settentrionali e occidentali rimasero attivi fino alla fine degli anni

sessanta. Vi furono insurrezioni nel Nordest; un movimento secessionista iniziò a operare nel Tamil Nadu, mentre l'Andhra Pradesh e il Bengala Occidentale furono turbati da rivolte contadine. Grazie a una sapiente miscela di repressione e compromesso politico, il governo nazionale riuscì tuttavia a contenere le tensioni e persino a risolvere i conflitti nei vari stati. In questo stesso periodo gli attriti tra l'India e le nazioni vicine scatenarono tre guerre di confine, che resero necessario un considerevole potenziamento della capacità difensiva. Nel pensiero politico di quegli anni (e specialmente nell'ideologia del Partito del Congresso) l'esigenza di salvaguardare l'unità e la sicurezza nazionale finì per identificarsi con il consolidamento dell'autorità politica del governo centrale.

Durante questa fase gli strumenti predisposti dal governo centrale per il mantenimento dell'ordine e della legalità negli stati vennero potenziati. Furono istituiti nuovi organismi destinati a garantire la sicurezza interna: la *Central Reserve Police*, un corpo di polizia addetto alla sorveglianza degli edifici governativi in tutto il territorio nazionale, alcuni corpi speciali di tipo paramilitare dislocati negli stati di confine, un *Central Bureau of Investigation* destinato a combattere il crimine e la corruzione. I servizi segreti centrali vennero potenziati. Benché alcuni stati ne avessero proposto l'abolizione, l'organico degli *All India Services* venne ulteriormente ampliato tramite l'espansione dei quadri intermedi. Nel settore della funzione pubblica la dipendenza degli stati dalle risorse finanziarie elargite dal governo centrale diede vita a nuove forme di controllo indiretto; i livelli retributivi e le condizioni di lavoro rimasero pressoché identici su tutto il territorio nazionale, tanto nell'amministrazione centrale quanto in quelle statali.

Benché i governi dei singoli stati non siano responsabili nei confronti dell'esecutivo nazionale o del Parlamento, la Costituzione consente alle autorità centrali di istituire commissioni di inchiesta qualora vi sia sentore di illeciti commessi non soltanto da membri delle assemblee legislative statali, ma anche da semplici esponenti politici. Benché questa facoltà di controllo sia stata esercitata assai di rado, molti stati la considerano comunque arbitraria. Un'altra norma costituzionale assai osteggiata è quella che consente all'esecutivo centrale di vagliare i disegni di legge presentati nei vari stati al fine di evitare l'insorgere di situazioni conflittuali.

Tra i vari strumenti che consentono all'amministrazione centrale di intromettersi nelle questioni politiche dei singoli stati, il più vessatorio è senza dubbio quello che fa riferimento all'articolo 356 della Costituzione, in base al quale le autorità nazionali hanno il potere di rimuovere

dall'incarico i governi statali regolarmente eletti e di imporre, anche senza sciogliere le Assemblee legislative statali, la cosiddetta «President's Rule», ossia il controllo amministrativo centrale. In teoria l'articolo 356 avrebbe dovuto essere applicato soltanto in condizioni di particolare emergenza: minacce interne o esterne alla sicurezza dello stato cui i governi fossero stati incapaci di far fronte, o violazioni della Costituzione da parte degli stessi governi. Gli artefici della carta costituzionale avevano auspicato che l'occasione per l'esercizio di quel potere non si presentasse mai; ma dal 1960 a oggi i casi in cui il governo centrale ha imposto la propria autorità diretta sugli stati per periodi di durata variabile ammontano a più di cento. A cominciare dalla deposizione del primo governo comunista del Kerala, i partiti che guidavano il governo nazionale si sono più volte serviti di quell'articolo costituzionale per il proprio tornaconto, rovesciando governi regolarmente eletti sulla base di presunte irregolarità amministrative o di ipotetiche minacce alla stabilità politica del paese. In numerose occasioni si è fatto ricorso alla «President's Rule» per risolvere conflitti interni al partito egemone. Due casi di flagrante incostituzionalità nel ricorso all'articolo 356 si sono verificati nel 1977 e nel 1981, quando prima il Partito Janata e poi il Partito del Congresso, avendo conquistato ampie maggioranze nel Parlamento nazionale, hanno rimosso alcuni governi statali guidati da schieramenti di opposizione, sciogliendo le assemblee legislative e convocando nuove elezioni dopo un periodo di «President's Rule».

All'origine di quest'uso palesemente improprio dell'articolo 356, contrario tanto ai principi del federalismo quanto agli intenti della Costituzione, vi era l'idea che la discrezionalità del Presidente (vale a dire le decisioni del governo centrale, successivamente ratificate dal Parlamento) non fosse soggetta a indagine giudiziaria. Tale principio è stato respinto nel 1994 da una storica decisione della Corte suprema⁹: in futuro, il ricorso all'articolo 356 sarà effettivamente limitato ai casi di autentica necessità.

Un'eccessiva centralizzazione dell'autorità politica può rivelarsi assai pericolosa anche in uno stato democratico di tipo federale: se ne è avuta una chiara e drammatica dimostrazione nel 1975, con il lungo periodo di emergenza nazionale imposto in tutto il paese dall'allora primo ministro Indira Gandhi. In seguito, la Costituzione è stata emendata nel tentativo di evitare il verificarsi di altri eventi simili. Nei venti mesi tra il 1975 e il 1977 non vi era in realtà alcun'emergenza nazionale: a es-

⁹ S.R. Bommai et al., *V Union of India*, 1994, riporta tre sentenze della Corte suprema.

sere in pericolo era soltanto la leadership di Indira Gandhi. Anche in questo caso, i governi degli stati vennero tenuti a bada con la minaccia di applicare l'articolo 356.

A partire dalla fine degli anni sessanta, man mano che l'egemonia del Partito del Congresso sulla scena politica federale si indeboliva, gli stati hanno sempre più frequentemente messo in discussione l'ampiezza dei poteri di intervento del governo centrale per ciò che riguardava la gestione politica degli affari statali. Il dibattito è tuttora in corso, benché nei due decenni successivi vi siano stati lunghi periodi di supremazia di uno stesso partito a livello nazionale e statale.

A partire dagli anni ottanta alcuni preoccupanti sviluppi hanno destato nuove apprensioni per l'integrità e la stabilità dell'ordinamento politico indiano: in alcuni casi si è addirittura invocato l'esercizio dei poteri straordinari da parte del governo nazionale. Le forze secessioniste hanno scatenato gravi crisi nel Punjab e nel Kashmir; nuove ondate di disordini negli stati nordorientali hanno reso necessario l'invio di forze armate e truppe paramilitari, e un ennesimo ricorso all'articolo 356. In molti stati il dissenso contro la norma che riserva una quota di impieghi pubblici alle classi svantaggiate e gli strascichi della controversia culminata nella distruzione della moschea di Ayodhya hanno provocato aspri tumulti, mettendo in serie difficoltà i governi locali.

6. *Il federalismo in campo economico*

Nei sistemi federali la gestione delle intricate questioni di politica economica è spesso alquanto problematica. Nella maggior parte dei casi ciò ha favorito l'espansione dei poteri decisionali dei governi nazionali sia tramite l'adozione di emendamenti costituzionali e leggi federali di prelazione sia mediante un uso intensivo dei trasferimenti fiscali condizionati¹⁰. In India la centralizzazione dei poteri economici è stata ancora più marcata, per effetto di un complesso sistema di pianificazione economica e sociale e di una politica di industrializzazione finanziata da consistenti investimenti pubblici.

Le finanze e il fisco. Lo stato federale indiano ha ereditato dal periodo dell'amministrazione coloniale una struttura finanziaria altamente

¹⁰ Si veda Ajit Mozoomdar, «The Political Economy of Modern Federalism» in *Multiple Identities in a Single State*, New Delhi, Konark, 1995.

centralizzata e una serie di efficaci strumenti per la gestione macroeconomica. La Reserve Bank of India svolge le funzioni di banca centrale ed è l'unico istituto di credito autorizzato a operare per conto del governo nazionale e dei governi statali. Gli stati possono prendere denaro in prestito direttamente dall'amministrazione centrale oppure, con il suo consenso, da altre fonti. L'accesso ai capitali stranieri tramite mutui bancari o investimenti esteri, è centralizzato. La gestione finanziaria degli stati deve restare entro i limiti delle risorse disponibili sotto forma di entrate fiscali, prestiti autorizzati dal governo centrale e trasferimenti fiscali dall'amministrazione centrale. Di conseguenza, i regimi di bilancio statali sono integrati con quello nazionale, e i passivi dei bilanci statali sono controllati dall'amministrazione centrale. Mediante la creazione di enti per il finanziamento dello sviluppo e la nazionalizzazione del settore bancario-assicurativo, il governo centrale ha esteso la sua sorveglianza ai flussi di capitali a lungo e a breve termine.

Le relazioni fiscali intergovernative sono un elemento essenziale ai fini del corretto funzionamento dei sistemi federali. Esse hanno di norma una dimensione verticale, relativa ai trasferimenti di risorse dall'amministrazione centrale agli stati e viceversa, e una orizzontale, relativa alla distribuzione delle risorse tra i vari stati. All'interno di un sistema basato sul federalismo fiscale, le variabili critiche sono l'entità della spesa e dei trasferimenti fiscali tra i due livelli, l'entità delle risorse non fiscali accessibili a ciascun livello, gli elementi che differenziano la base di risorse di ciascuno stato e le caratteristiche specifiche dei sistemi di trasferimento fiscale: il federalismo fiscale dell'India si differenzia da quello di altri stati soltanto per la maggiore complessità di quest'ultimo elemento.

Lo schema dei trasferimenti fiscali previsto dalla Costituzione indiana presuppone un costante squilibrio verticale; il divario viene colmato mediante trasferimenti fiscali obbligatori dall'amministrazione centrale agli stati, le cui quote vengono fissate ogni cinque anni in base alle raccomandazioni di un'apposita commissione finanziaria quasi giudiziale. Inoltre, la Commissione per la pianificazione (Planning Commission) ha il compito di trasferire agli stati, allo scopo di finanziarne gli investimenti pubblici, parte delle risorse provenienti dall'attivo della bilancia di parte corrente, dal debito pubblico e dagli investimenti esteri; tali trasferimenti sono tuttavia discrezionali e condizionati.

La questione dello squilibrio verticale tra stati e governo centrale ha assunto particolare importanza soltanto negli ultimi anni, a seguito della progressiva erosione dei surplus di risorse che, nel caso dell'amministrazione centrale, si sono addirittura trasformati in passivi. In India,

inoltre, il problema dell'equità nella distribuzione orizzontale delle risorse è particolarmente complesso, date le ampie e crescenti disparità tra i vari stati. Poiché gli stati più popolosi come l'Uttar Pradesh, il Bihar o il Madhya Pradesh sono anche i più poveri di risorse, un sistema di trasferimento basato su criteri di progressività dovrebbe essere proporzionale all'entità della popolazione; d'altro canto, ciò risulterebbe svantaggioso per gli stati più piccoli, che resterebbero pressoché privi di assistenza finanziaria. I trasferimenti regolati dalla Commissione finanziaria e destinati alle spese correnti vengono in gran parte determinati sulla base di parametri fissi: fino agli anni settanta i trasferimenti discrezionali dispensati dalla Commissione per la pianificazione sono stati determinati in base all'entità dei programmi di investimento, il che tornava a vantaggio degli stati più ricchi; successivamente è stato adottato uno schema di contributi generali commisurati alle dimensioni della popolazione e al livello di povertà. L'esperienza ha comunque dimostrato che i trasferimenti fiscali sono uno strumento del tutto inadeguato alla riduzione delle disparità economiche tra uno stato e l'altro.

Il consolidamento dell'autorità centrale. Durante i primi 25 anni di indipendenza il governo centrale ha progressivamente rafforzato il proprio controllo sulla sfera economica. Tramite l'*Essential Commodities Act*, i poteri di intervento diretto sull'economia concessi al governo in tempo di guerra sono stati estesi alle attività di produzione e distribuzione di tutte le materie prime e i manufatti. Il governo centrale ha organizzato e finanziato la costituzione di scorte alimentari; le principali produzioni agricole sono state assoggettate a una politica nazionale dei prezzi che prevedeva l'imposizione di quote annue di approvvigionamento e prezzi di sostegno su cereali destinati all'alimentazione umana, juta, cotone e zucchero. Successivamente il governo ha istituito delle «rivendite a prezzo equo» per la distribuzione dei cereali (sia importati, sia prodotti e immagazzinati localmente) a prezzi sempre più ampiamente sovvenzionati. In tutto ciò gli stati fungevano semplicemente da agenti del governo centrale, benché la Costituzione avesse loro affidato il controllo delle attività agricole. Anche la ricerca in campo agricolo si è sviluppata soprattutto grazie all'intervento delle autorità centrali.

Poiché l'industrializzazione era considerata uno dei principali obiettivi a livello nazionale, da realizzarsi tramite dosi massicce di investimenti pubblici e un livello elevato di controllo statale, il compito di delineare le politiche in campo industriale era stato affidato al governo centrale, in forza di una specifica delega costituzionale. Esercitando i poteri che gli erano stati conferiti dall'*Industries (Development and Re-*

gulation) Act, dall'*Essential Commodities Act* e dall'*Exchange Control Act*, e controllando gli investimenti nelle infrastrutture e nelle industrie di base, il governo centrale ha avuto un ruolo decisivo nel determinare il ritmo del processo di industrializzazione, le caratteristiche della struttura industriale e la collocazione delle principali attività produttive. I governi degli stati hanno avuto un ruolo di semplici comprimari: la loro capacità di manovra era limitata alla promozione della piccola imprenditoria e delle imprese industriali a conduzione familiare.

In due importanti settori quali le risorse idriche e l'energia elettrica, la responsabilità era invece in gran parte affidata agli stati e gli investimenti del governo centrale erano unicamente circoscritti ai grandi progetti che interessavano più stati. Ciò nonostante, il governo centrale è comunque riuscito a imporre la propria volontà tramite speciali commissioni di esperti incaricate di formulare le politiche nazionali in materia di acqua ed energia, regolamentare gli scambi tra gli stati e fissare criteri di sicurezza ed efficienza. Tutti i programmi di investimento in campo idrico e idroelettrico dovevano necessariamente ottenere l'approvazione delle commissioni competenti; negli ultimi tempi, inoltre, la consapevolezza dell'impatto ambientale di quei progetti ha suggerito alle autorità di sottoporli al vaglio di un'agenzia centrale per la protezione dell'ambiente.

Il sistema della pianificazione sociale ed economica ha creato un alto livello di centralizzazione negli ambiti dei servizi sociali e dello sviluppo rurale, benché i relativi programmi di sviluppo abbiano una struttura di tipo federale. Essi vengono infatti elaborati dai singoli stati seguendo le direttive della Planning Commission. La pianificazione ha tuttavia uno spiccato carattere nazionale: tramite la determinazione di priorità inter-settoriali e l'applicazione di politiche omogenee, essa mira a raggiungere di tassi di sviluppo più o meno uniformi in tutto il paese. Per l'elaborazione delle strategie dettagliate in ciascun settore, la Commissione per la pianificazione si affida ai ministeri nazionali dell'agricoltura, della sanità, dell'istruzione, e così via, avvalendosi dell'opera dei professionisti più qualificati in ciascun settore. La Commissione si limita a fissare obiettivi di produzione e criteri di efficienza dei servizi; i livelli di spesa pubblica necessari al raggiungimento di quegli obiettivi vengono determinati di anno in anno in una serie di riunioni cui prendono parte le amministrazioni degli stati. Nel complesso, dunque, i singoli stati non sono che esecutori delle strategie e dei programmi determinati dalle autorità centrali.

Il controllo nazionale su gran parte dell'attività degli stati in campo sociale ed economico è ulteriormente rafforzato dalle modalità che rego-

lano il finanziamento dei programmi statali. I trasferimenti di risorse da parte del governo centrale a beneficio dei programmi di investimento statali sono in parte finalizzati all'attuazione di progetti e programmi specifici. I trasferimenti di risorse condizionati sono invece destinati alla realizzazione di programmi di pianificazione demografica (che, secondo i responsabili nazionali, gli stati sarebbero piuttosto restii ad attuare volontariamente) e alla lotta alla povertà tramite l'incremento dell'occupazione nelle zone rurali, l'erogazione di crediti sovvenzionati, la fornitura di servizi e sussidi integrativi sotto il controllo diretto delle autorità centrali.

Le disparità a livello regionale. Benché di fatto inevitabili in quanto determinate dall'ineguale distribuzione delle risorse, da difficoltà di comunicazione, da fattori storici e culturali, le disegualianze nello sviluppo e nel livello di vita delle popolazioni dei vari stati sono causa di tensioni politiche in tutti i sistemi federali. In India tale problema viene considerato con particolare attenzione in sede di determinazione delle politiche economiche: esercitando un forte grado di controllo sulla sfera economica, l'amministrazione centrale si propone essenzialmente di ridurre le disparità tra gli stati.

I programmi di investimenti pubblici realizzati nell'ambito dei successivi piani di sviluppo si sono posti come obiettivi primari (spesso a detrimento dei calcoli puramente economici) il miglioramento delle infrastrutture nelle aree meno sviluppate, il collegamento delle regioni più remote del paese mediante l'espansione delle reti stradale e ferroviaria, il potenziamento delle fonti energetiche e delle infrastrutture per le comunicazioni. La struttura delle tariffe ferroviarie per il trasporto di merci e passeggeri e la determinazione dei criteri di sovvenzione interna tra tariffe ferroviarie, aeree e di telecomunicazione, la politica dei prezzi in campo petrolifero e l'equiparazione dei trasporti di merci su rotaia sono state finalizzate allo sviluppo delle aree più distanti dalle regioni industriali sorte all'indomani dell'indipendenza. Le strategie di controllo degli insediamenti industriali tramite la concessione di licenze miravano sostanzialmente a regionalizzare lo sviluppo, fino ad allora concentrato soprattutto nelle aree di Calcutta e Bombay: in questo modo si è riusciti a estendere il processo di industrializzazione alle regioni meridionali e settentrionali del paese. Anche i mastodontici programmi di investimento finanziati dal governo centrale nei settori dell'acciaio, del petrolio, della meccanica e della produzione di fertilizzanti hanno via via interessato un numero maggiore di regioni, fino a raggiungere un grado di dispersione talvolta addirittura superiore a quello consentito dalle economie di produzione e di trasporto.

Il sistema di pianificazione dei progetti di sviluppo mirava inoltre a ridurre le disparità di consumo tra i vari stati. Sotto questo aspetto, tuttavia, i risultati sono stati meno positivi. I programmi finalizzati al raggiungimento dei livelli minimi di assistenza sanitaria e di alfabetizzazione, alla standardizzazione dei servizi di assistenza nelle aree rurali, alla promozione del lavoro salariato e dipendente nelle regioni più arretrate giustificano in una certa misura il ricorso a criteri di condizionalità nella distribuzione delle risorse da parte del governo centrale. Se progettati e attuati a livello locale, tali programmi si rivelano spesso assai efficaci.

7. *Federalismo e governo locale*

La maggior parte delle analisi dedicate ai sistemi federali si concentrano su due soli livelli istituzionali, e si basano sul presupposto che gli stati federali siano più in sintonia con i reali bisogni della popolazione, più responsabili e meglio qualificati per affrontare le problematiche economiche e sociali che interessano aree ben precise del territorio. Si è soliti ritenere, inoltre, che un sistema federale favorisca la dispersione del potere politico e l'instaurazione di sistemi di governo più spiccatamente partecipativi. Bisogna tuttavia tener presente che l'India è una nazione federale di tipo assai particolare, dal momento che molti degli stati che la compongono sono più popolosi dell'intera Australia o del Canada. Mediamente, un collegio elettorale indiano ha da 150.000 a 200.000 elettori. Di conseguenza, la piena realizzazione dei valori della democrazia decentrata presuppone l'estensione dei principi federali anche alle strutture di governo di livello inferiore. Ampliare il concetto di «governo locale» agli organismi di livello inferiore significa trasformare questi ultimi in entità politiche con scopi più ampi della semplice fornitura di infrastrutture e servizi a livello locale. Il fine di quegli organismi deve cioè essere l'allargamento della democrazia rappresentativa e dell'attività politica autonoma alle unità territoriali minori all'interno dei singoli stati.

Benché in India questo principio sia riconosciuto da tempo, i progressi concreti nella realizzazione dell'ideale del *Panchayati Raj* (dal nome di alcune tradizionali istituzioni di autogoverno a livello di comunità e di villaggio) sono stati piuttosto scarsi. Verso gli anni cinquanta vennero create in tutti gli stati dell'Unione le cosiddette «Istituzioni del *Panchayati Raj*» (*Panchayati Raj Institutions*, o PRI), organismi elettivi a livello di villaggio, di settore di sviluppo e di distretto. Questa struttura a tre livelli si è mantenuta fino ad oggi. Le elezioni a suffragio univer-

sale per la designazione dei rappresentanti di quegli organismi erano precluse ai partiti politici. Le competenze istituzionali del *Panchayati Raj* erano limitate all'attuazione di alcuni programmi di sviluppo rurale e alla supervisione di altri progetti. Nell'arco di un decennio, tuttavia, lo slancio iniziale che aveva animato quelle istituzioni si è esaurito; tranne che negli stati occidentali, le istituzioni del *Panchayati Raj* hanno contribuito ben poco allo sviluppo rurale; in molti casi, inoltre, le elezioni sono state viziate da irregolarità.

Il sistema del *Panchayati Raj* è tornato in auge verso la fine degli anni settanta, e questa volta con una marcata propensione alla delega dei poteri politici. Le nuove disposizioni di legge hanno consentito la partecipazione dei partiti politici alle elezioni e in tre stati (Bengala Occidentale, Karnataka e Andhra Pradesh) i partiti al potere hanno tratto vantaggio dal loro forte ascendente sull'elettorato rurale, condividendo gli incarichi con alcuni schieramenti di opposizione. Le competenze delle istituzioni del *Panchayati Raj* sono state estese al controllo delle iniziative di riforma fondiaria, allo sviluppo delle infrastrutture, alla realizzazione di progetti in campo scolastico e sanitario, alla distribuzione di fondi pubblici nell'ambito dei programmi di lotta alla povertà e alla disoccupazione. Tali poteri sono stati conferiti agli organi di governo distrettuali (*Zilla Parishad*), il cui personale è formato da dipendenti dell'amministrazione pubblica di ciascuno stato, sotto la responsabilità di un presidente eletto. All'infuori dei tre stati citati, il processo di attribuzione dei poteri alle istituzioni del *Panchayati Raj* è stato però assai più lento e in alcuni stati le elezioni sono state nuovamente sospese.

All'inizio degli anni novanta è stato intrapreso un nuovo tentativo di rafforzare le istituzioni del *Panchayati Raj* al fine di trasformarle in veri e propri organi di governo elettivi, affidabili e responsabili. Questa terza fase è stata inaugurata con l'approvazione di alcuni emendamenti alla Costituzione, in forza dei quali le istituzioni urbane e rurali del *Panchayati Raj* sono state riconosciute come entità costituzionali elettive dotate di poteri legislativi, esecutivi e finanziari su delega dei rispettivi stati. Si tratta in sostanza di un passo avanti verso la federalizzazione dei sistemi politici statali, ossia verso la creazione di un terzo livello istituzionale all'interno dello stato federale indiano. In ogni caso, i poteri delegati alle istituzioni del *Panchayati Raj* sono revocabili e le loro funzioni sono ancora in gran parte connesse all'attuazione dei programmi di sviluppo. La dotazione di risorse è inoltre assai esigua, e il personale è composto interamente da dipendenti pubblici. In molti stati legislativi e funzionari sembrano restii a delegare poteri più ampi alle istituzioni del *Panchayati Raj*: queste ultime, d'altro canto, hanno suscitato ben

poco interesse presso i partiti politici indiani, con la sola eccezione dei comunisti del Bengala Occidentale.

8. *Uno sguardo al futuro*

La disgregazione degli stati federali multietnici come l'Unione sovietica e la Jugoslavia ha dato nuova forza alle argomentazioni di quanti sostengono che una forma di governo federale contribuisca ad acuire i conflitti tra le etnie. Alcuni hanno addirittura affermato che negli stati federali la corrispondenza tra i confini etnici e quelli politici sia inevitabilmente destinata ad alimentare il separatismo etnico. La storia della democrazia federale indiana smentisce questa ipotesi: pur tra crescenti difficoltà (la rapida crescita demografica che ha triplicato la popolazione portandola a poco meno di un miliardo, il rafforzamento delle identità di gruppo associato all'evolversi dei processi elettorali, lo sviluppo economico che ha favorito il risvegliarsi della consapevolezza politica, le crescenti rivalità tra gruppi etnici), in cinquant'anni di vita lo stato indiano ha saputo gestire abilmente la diversità culturale. In questi cinque decenni l'India è stata testimone del sorgere e del tramontare di diversi movimenti secessionisti, ma la struttura federale del suo sistema politico, basata sull'autonomia dei principali gruppi etnolinguistici, ha svolto un ruolo determinante nel garantire la stabilità politica della nazione. Per confermare la validità di questa affermazione è sufficiente fare un paragone con la tormentata storia politica del vicino Pakistan, che nella negazione delle diverse identità linguistiche ha creduto di individuare uno strumento adatto a rafforzare l'unità nazionale. Ciò detto, va ovviamente rilevato che oltre al federalismo altri fattori hanno costruito il successo della formula politica adottata dall'India, contribuendo a salvaguardare l'identità culturale e i diritti sociali e politici delle minoranze.

Quali prospettive per lo stato federale indiano? Negli anni immediatamente a venire, l'evoluzione del sistema partitico avrà un peso determinante ai fini della governabilità del paese. Attualmente tale sistema è caratterizzato da una notevole instabilità: a differenza di quanto accade in molte nazioni europee le tendenze evolutive non sembrano favorire il consolidamento di due o tre schieramenti nazionali ampiamente rappresentativi di determinati interessi economici o ceti sociali. In India i concetti di «destra» e «sinistra» sopravvivono ormai soltanto nella retorica di partito. Gli schieramenti ancora legati agli ideali di matrice comunista non sembrano in grado di espandere la propria base politica in

misura sufficiente da conquistare il potere a livello nazionale. L'unica contrapposizione ideologica ancora significativa all'interno del sistema politico indiano è quella recentemente definita dal BJP, che si dichiara ostile a ogni forma di pluralismo, identifica il nazionalismo indiano con l'accettazione dell'egemonia culturale indù da parte di tutti gli altri gruppi etnici e si oppone strenuamente a ogni forma di protezione o privilegio a favore delle minoranze religiose. Indeboliti dalle discordie interne, dai settarismi regionali e di casta, i partiti nazionali non ideologici come l'Indian National Congress e il Janata Dal sono in declino. È probabile, tuttavia, che la logica del sistema parlamentare finisca per agevolare il consolidamento delle alleanze tra i vari raggruppamenti politici non ideologici, favorendo in ultima analisi la nascita di due partiti nazionali di impostazione federale tanto nella struttura quanto nella dottrina, che andrebbero quindi ad aggiungersi al BJP e ai comunisti. A livello dei singoli stati, i partiti regionali continueranno a rivaleggiare con gli schieramenti nazionali per la conquista del potere, dando luogo a una sorta di alternanza; inoltre è assai probabile che le frange statali dei partiti nazionali affermino in maniera sempre più esplicita la propria autonomia¹¹.

Assuefatte alla lunga egemonia di un unico partito e inclini a pensare al bipolarismo come all'unica possibile forma di alternanza all'interno di un sistema democratico, le classi politiche dovranno adeguarsi in fretta ai meccanismi della democrazia federale multipartitica che con tutta probabilità condizioneranno lo scenario politico indiano negli anni a venire. A livello nazionale, l'attuale fase di incertezza avrà termine con l'affermazione di coalizioni più stabili o di governi monocolore. Rispetto al passato si avvertirà tuttavia una separazione più netta (in termini sia di risultati elettorali sia di allineamenti di partito) tra la politica statale e quella nazionale. Tali presupposti lasciano presagire un significativo ridimensionamento dell'autorità del governo nazionale e un sempre maggiore consolidamento dell'autonomia statale.

Mutamenti strutturali. Da alcune parti è stata avanzata la proposta di suddividere gli stati indiani più estesi in entità più piccole e culturalmente più omogenee, al fine di rispondere in maniera più adeguata alle esigenze della popolazione e garantire una maggiore efficienza sul piano amministrativo. A tale scopo è stata suggerita la creazione di una Commissione per la riorganizzazione degli stati. Alcuni hanno addirittura

¹¹ Si veda James Manor, «Regional Parties in Federal Systems» in *Multiple Identities* cit.

tura elaborato un progetto che identifica in una sessantina di «regioni socioculturali» i confini ideali dei nuovi stati federali¹². Nella maggior parte di quelle regioni si riscontra tuttavia un livello di diversità culturale non difforme da quello degli stessi stati. Piuttosto che di un ridimensionamento degli stati, la democrazia partecipatoria si gioverebbe maggiormente di un rafforzamento delle istituzioni del *Panchayati Raj*. Inoltre, nulla dimostra che l'efficienza dei governi statali sia inversamente proporzionale alle dimensioni della popolazione. La creazione di nuovi stati darebbe luogo a nuove controversie sulla suddivisione delle risorse idriche ed energetiche, limiterebbe la mobilità dei professionisti, accrescerebbe le barriere commerciali e renderebbe più complessi i problemi relativi al coordinamento delle politiche economiche, ai trasferimenti di risorse pubbliche, all'armonizzazione delle politiche fiscali e alla protezione dell'ambiente.

Le aspirazioni dei movimenti separatisti che si ostinano a rivendicare, con un seguito più o meno ampio, l'indipendenza di alcune parti dell'Uttar Pradesh, del Bihar, dell'Andhra, del Maharashtra, del Gujarat, dell'Assam e del Bengala occidentale si fondano tanto su fattori di natura etnica o culturale, quanto sulla percezione di disparità in termini di sviluppo o di accesso alle risorse pubbliche. Ma la vera anima di quei movimenti è formata dalle nuove élite subregionali alla ricerca di accessi preferenziali al lavoro e all'istruzione. Dal momento che nell'Uttar Pradesh e nel Bihar i movimenti per l'indipendenza dell'Uttarakhand e del Jharkhand hanno conquistato ampio seguito tra i partiti politici, è assai probabile che in un prossimo futuro l'Unione indiana acquisisca due nuovi stati. Viceversa, le aspirazioni al riconoscimento dell'identità politica di altre regioni come il Vidharba, il Telengana, il Bodoland e il Gorkaland continueranno a trovare risposta nella creazione di istituzioni a livello substatale quali consigli autonomi ed enti per lo sviluppo.

Modifiche alla Costituzione. Poiché la carta costituzionale conferisce alla federazione indiana un alto grado di flessibilità, la risoluzione degli attuali problemi di governabilità non comporta l'introduzione di emendamenti particolarmente rilevanti. Alcuni hanno proposto di attribuire a tutti gli stati un peso più ragguardevole nell'ambito dell'ordinamento federale, come avviene ad esempio negli Stati Uniti o in Australia. Ciò richiederebbe una modifica della struttura e della base elettorale del *Rajya Sabha*, al fine di garantire a tutti gli stati un adeguato potere di

¹² Rasheeduddin Khan, *Federal India: A Design for Change*, New Delhi, Vikas, 1992.

rappresentanza nei processi legislativi di competenza dell'amministrazione centrale: tutti gli emendamenti costituzionali dovrebbero essere approvati dai due terzi degli stati, e i poteri residuali verrebbero conferiti a questi ultimi piuttosto che agli organismi federali. Tali proposte, avanzate per la prima volta negli anni settanta, non hanno riscosso particolari consensi tra i partiti. Il progressivo indebolimento dell'autorità politica del governo centrale rende superflua l'adozione di misure volte a impedire un uso improprio dei poteri di maggioranza. L'eventuale approvazione di emendamenti destinati ad attribuire il diritto di veto ai raggruppamenti di stati rischierebbe di paralizzare l'attività del governo nazionale.

Dopo l'entrata in scena dei movimenti secessionisti militanti nel Kashmir e nel Punjab, i maggiori partiti politici di quegli stati hanno proposto l'introduzione di alcuni emendamenti costituzionali destinati ad accrescere l'autonomia statale, limitando le competenze del governo nazionale ai soli ambiti della difesa, degli affari esteri e delle comunicazioni. Se la proposta fosse approvata, gli stati avrebbero la possibilità di ridefinire i rapporti politici, finanziari e commerciali con l'Unione. Un accordo di questo genere è esistito fino al 1953 tra l'India e lo stato del Jammu e Kashmir: poiché l'entrata di quello stato nell'Unione indiana (sei anni prima, ossia nel 1947) era avvenuta in circostanze particolari, il contenuto di quegli accordi era stato trasposto nell'articolo 370 della Costituzione. La situazione potrebbe essere risolta ristabilendo formalmente l'autonomia dello stato secondo le condizioni vigenti nel 1947, e quindi stipulando nuovi accordi per estendere al Kashmir la giurisdizione della Corte suprema, dell'*Auditor General* e della Commissione elettorale, definendo inoltre le condizioni che dovrebbero regolare i rapporti commerciali, i trasferimenti fiscali e le comunicazioni.

Per ciò che riguarda i gruppi separatisti Sikh del Punjab, la situazione appare invece più complessa: l'eventuale concessione di un regime speciale simile a quello che potrebbe essere attribuito al Kashmir metterebbe a repentaglio al tempo stesso la struttura federale della democrazia indiana e l'integrazione del suo sistema economico. Il Kashmir e gli stati minori ai confini dell'Unione possono avere relazioni di tipo asimmetrico con la federazione indiana, ma non è certo possibile fare altrettanto con il Punjab o il Tamil Nadu: tutti i grandi stati devono necessariamente avere lo stesso grado di autonomia nei confronti dell'amministrazione centrale.

La proposta di emendamento che ha raccolto maggiori consensi in tutti gli stati dell'Unione è quella che mira alla cancellazione dell'articolo 356 della carta costituzionale e, di conseguenza, all'abolizione della

carica di governatore. Benché i poteri concessi dall'articolo 356 siano stati spesso utilizzati in modo improprio e quanto mai lontano dalle autentiche finalità di quel provvedimento, l'esercizio di quei poteri deve comunque essere consentito, seppure con alcune precauzioni. I moti insurrezionali nel Punjab e nel Kashmir hanno chiaramente dimostrato quanto sia necessario, in situazioni di estrema gravità, sospendere l'autonomia statale e consentire al governo centrale di esercitare direttamente il potere. Se nel 1991 il governo centrale avesse avuto la possibilità di impedire la distruzione della moschea di Ayodhya, il conflitto etnico tra indù e musulmani non si sarebbe esteso ad altre regioni dell'India. Riconoscendo la necessità di mantenere in vigore l'articolo 356, alcuni stati e partiti hanno recentemente proposto alcuni emendamenti volti a impedire gli abusi di potere e a definire più precisamente le funzioni dei governatori. Di fatto, però, una sentenza della Corte suprema emessa nel 1994 ha reso superfluo qualsiasi emendamento alla Costituzione: la Corte suprema ha infatti imposto che il ricorso ai poteri conferiti dall'articolo 356 venga sottoposto a un esame dettagliato da parte delle autorità giudiziarie; essa ha inoltre definito con maggiore precisione gli ambiti di applicazione dell'articolo, facendo esplicito riferimento ai casi di uso improprio verificatisi in passato e definendo i principi che regolano la condotta dei governatori; è stato inoltre stabilito che le conseguenze dell'esercizio illegittimo dei poteri conferiti dal provvedimento possano essere annullate dai tribunali di grado superiore¹³.

L'introduzione di alcuni emendamenti alla Costituzione potrebbe invece risultare necessaria per ridefinire i rapporti di natura fiscale tra autorità centrali e governi statali. L'attuale sistema basato sulla suddivisione delle entrate fiscali e sulla distribuzione delle risorse genera un perenne squilibrio verticale. Rendere più semplice e trasparente il sistema di distribuzione delle risorse tra stati e federazione non sarebbe certo difficile: in questo modo sarebbe possibile garantire agli uni e all'altra uguali opportunità di accesso alle risorse fiscali, dando particolare risalto ai meccanismi di redistribuzione dei trasferimenti all'amministrazione centrale¹⁴. Il governo nazionale ha già accolto le richieste di alcuni stati, sottoponendo all'esame della Commissione per le finanze anche le spese sostenute dall'amministrazione centrale. Va detto tuttavia che a partire dagli anni ottanta la situazione finanziaria del governo na-

¹³ Questa posizione è stata analizzata approfonditamente in Ajit Mozoomdar, «The Supreme Court and the President's Rule» in *Multiple Identities* cit.

¹⁴ Si veda S. Guhan, «Federalism and the New Political Economy in India» in *Multiple Identities* cit.

zionale e degli stati è andata costantemente deteriorandosi. Se non verranno prese iniziative per ristrutturare radicalmente il sistema fiscale, le tensioni politiche legate alle controversie sulla spartizione delle risorse non potranno che acuirsi.

Le relazioni tra l'amministrazione centrale e gli stati. Non vi è dubbio che il governo nazionale abbia concentrato nelle proprie mani più autorità di quanta possa efficacemente esercitarne, costretto come è a confrontarsi con le crescenti ambizioni di autonomia degli stati. Nella sfera politica le istanze avanzate negli ultimi anni da alcuni stati riguardano tra l'altro la limitazione dei poteri di intervento delle forze nazionali di polizia, dei corpi paramilitari e delle forze armate sul territorio dei singoli stati; la definizione dei poteri discrezionali dei governatori; l'abolizione degli *All India Services*; il libero accesso ai media elettronici sottoposti al controllo centrale.

Bisogna tuttavia riconoscere che lo stato non può certo rinunciare ai propri poteri di intervento nelle situazioni di emergenza, e che di norma tali poteri vengono esercitati in accordo con i governi degli stati. Ampliare al massimo grado l'autonomia statale nel contesto dell'estrema diversità culturale tipica dell'India non servirebbe a eliminare quei conflitti etnici che nei casi più gravi (citeremo ad esempio i conflitti tribali nel Nordest) richiedono l'intervento delle autorità centrali. Per le stesse ragioni gli stati non possono avere il diritto di veto assoluto sulle proposte di modifica dei confini miranti alla creazione di nuovi stati. Quanto alla regolamentazione dei poteri dei governatori richiesta da più parti, essa è attualmente in corso di definizione in concomitanza con una serie di revisioni giudiziarie.

La crescente ostilità verso gli *All India Services* sembra apparentemente scaturire da un conflitto di competenze connesso alla duplicità degli organismi di controllo. In realtà i leader politici di molti stati vorrebbero che i dirigenti pubblici e gli ufficiali di polizia fossero scelti in base alla loro conformità con le posizioni del partito al potere. A dispetto di un'immagine pubblica notevolmente offuscata a seguito della crescente politicizzazione e dei numerosi casi di corruzione, gli *All India Services* sembrano comunque avere ottime probabilità di sopravvivenza nell'immediato futuro: l'idea di un servizio pubblico indipendente e politicamente neutrale è tuttora condivisa da molti.

Le norme che limitavano ingiustificatamente il controllo delle amministrazioni statali sui servizi radiofonici e televisivi pubblici stanno progressivamente scomparendo; d'altro canto, la diffusione delle trasmissioni private via satellite ne aveva già annullato l'efficacia.

Nella maggior parte dei casi, le richieste di più ampia autonomia in campo economico sono state formulate in relazione a controversie ben precise. Alcuni stati, ad esempio, hanno contestato la validità delle norme che vietano loro la costruzione di zuccherifici o centrali elettriche, impongono di spartire l'energia prodotta con altri stati, limitano la costruzione di raffinerie di petrolio ai soli stati produttori di greggio, o ancora negano agli stati l'accesso diretto alle fonti di aiuto esterno. Da questa breve casistica appare evidente come assai spesso le apparenti limitazioni dell'autonomia statale vadano in realtà ricondotte a divergenze tra le strategie di sviluppo statali e nazionali. Nel corso degli anni novanta le iniziative di liberalizzazione del settore industriale hanno portato all'abolizione di alcune norme restrittive; ciò nonostante, le risorse dei singoli stati non sono sufficienti a finanziare (né interamente, né in cooperazione con investitori privati) l'allestimento di nuove unità industriali. Quanto ai poteri di pianificazione dei grandi progetti infrastrutturali, un eventuale decentramento nuocerebbe gravemente all'economia nazionale.

Per ciò che riguarda invece l'attuale regime di pianificazione dello sviluppo, che limita di fatto la libertà di spesa degli stati e li obbliga a mobilitare risorse finanziarie, nessuno stato o partito politico ne ha finora raccomandato l'abolizione o la modifica. Le uniche proposte di riforma riguardano i poteri della Commissione di pianificazione e dei ministeri centrali ai fini della formulazione particolareggiata dei piani di sviluppo statali, e le modalità di trasferimento delle risorse finanziarie dall'amministrazione centrale ai singoli stati. Oggi, dopo molti anni di attesa, l'attuazione di quelle riforme potrebbe finalmente essere agevolata dal miglioramento delle competenze tecniche e delle capacità di pianificazione nei maggiori stati dell'Unione.

A lungo termine lo stato federale indiano sembra dunque destinato a seguire una linea di sviluppo caratterizzata dalla conquista di una maggiore autonomia da parte degli stati più importanti, soprattutto nella sfera economica. Alcuni di essi, ad esempio, vorrebbero esercitare il diritto di prelazione sullo sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi presenti sul loro territorio; altri hanno cercato di conquistarsi una posizione autonoma sui mercati finanziari interni, o di trattare direttamente per la concessione di aiuti finanziari o investimenti esteri. Altri ancora si ribellano alle restrizioni imposte dalle politiche nazionali in materia di sviluppo industriale, energia e ambiente, e dai programmi di pianificazione infrastrutturale coordinata. Gli stati più ricchi sarebbero favorevoli a una ridefinizione del principio redistributivo che regola i trasferimenti di risorse fiscali all'amministrazione centrale. Se

anche in India – come già avviene nelle nazioni federali più sviluppate – la pianificazione nazionale in ambito economico e sociale fosse sostituita da una qualche forma di federalismo competitivo, le disparità tra gli stati (che già oggi sono più rilevanti di quanto non accada nei paesi progrediti) sarebbero inevitabilmente destinate ad ampliarsi. Di conseguenza, la gestione macroeconomica a livello nazionale sarebbe ancor più complessa e la coesione politica dell'Unione indiana finirebbe per indebolirsi.

Un'altra possibile direttrice di crescita, più legata alla ormai cinquantenaria tradizione di democrazia federale dell'India, potrebbe invece portare allo sviluppo delle istituzioni e dei processi del federalismo cooperativo. I presupposti di questa ipotesi evolutiva poggiano sulla constatazione che i moderni sistemi federali non operano sempre secondo i principi della separazione funzionale e della coordinazione di varie autorità dotate di poteri indipendenti, e che non sempre la maggioranza vince. Nei sistemi federali (soprattutto se multipartitici e spiccatamente eterogenei dal punto di vista sociale) la politica si fonda soprattutto sulla costruzione del consenso. In India la costruzione del federalismo cooperativo non dovrebbe partire dalle fondamenta, dal momento che le istituzioni necessarie alla sua realizzazione esistono già.

In passato il potere centrale è più volte intervenuto su questioni controverse senza consultarsi, se non occasionalmente, con i primi ministri degli stati interessati. Ricorderemo ad esempio l'introduzione del sistema della riserva dei posti di lavoro in base alla casta e alla regione di origine, l'adozione delle misure volte a limitare l'afflusso di profughi dai paesi confinanti, l'impiego di forze sotto la coordinazione delle autorità centrali, i casi di applicazione dell'articolo 356 della Costituzione e di dichiarazione dello stato di emergenza, la creazione di strutture politiche a livello substatale. Quando è in gioco la definizione di strategie a livello nazionale, sarebbe invece assai opportuno istituire un confronto nell'ambito di un'istituzione quale potrebbe essere ad esempio il Consiglio degli stati (*Indian State Council*). Benché in funzione già dal 1991, il Consiglio è a tutt'oggi assai scarsamente utilizzato¹⁵. Negli anni a venire esso potrebbe trasformarsi in una sorta di tribuna per la definizione di un consenso su eventuali proposte di emendamento alla Costituzione o alle leggi civili e penali, per l'appianamento delle controversie tra poteri legislativi, esecutivi e giudiziari, per i progetti di riforma elettorale da sottoporre all'esame del Parlamento.

¹⁵ *Ibid.* e appendice A in *Multiple Identities* cit.

Anche in ambito economico l'esecutivo e il Parlamento nazionali hanno spesso esercitato i poteri costituzionali che consentivano loro di prendere decisioni di primaria importanza senza coinvolgere se non in minima parte le autorità statali: è il caso, ad esempio, di due importanti documenti di programmazione della politica industriale nazionale quali la *Industrial Policy Resolution* e l'*Industries Act*, entrambi formulati negli anni cinquanta; delle politiche di sviluppo del settore petrolifero e dell'industria dei fertilizzanti varate nel decennio successivo; delle strategie di nazionalizzazione adottate negli anni settanta e delle misure di liberalizzazione introdotte nel decennio successivo. Tutte queste iniziative non sono mai state discusse con gli stati; tuttavia, se il mandato del Consiglio nazionale per lo sviluppo fosse ampliato, quest'ultimo potrebbe diventare uno strumento assai più efficace ai fini della definizione delle politiche economiche sulla base del più ampio consenso possibile. Le sue competenze potrebbero estendersi alle strategie macroeconomiche, alle politiche di commercio estero, al settore degli aiuti economici e degli investimenti, all'attuazione degli accordi economici internazionali: tutte questioni che, benché di competenza esclusiva dell'amministrazione centrale, interessano direttamente tutti gli stati dell'Unione.

L'adozione delle strategie di governo basate sul consenso comporterebbe certo un ulteriore rallentamento dei processi decisionali, già oggi assai più lunghi e complessi di quanto non accada in altri stati federali. Bisogna tuttavia riconoscere che nessun'altra nazione al mondo si trova ad affrontare l'arduo compito di gestire un tale grado di diversità, adoperandosi nel contempo per promuovere lo sviluppo nell'ambito di una struttura autenticamente democratica.

Società civile, movimenti sociali e stato in India: le politiche del cambiamento sociale

Shobha Raghuram

Che anche nei tempi più oscuri abbiamo il diritto di attendere qualche illuminazione, e che questa illuminazione venga non dalle teorie e dai concetti quanto dalla luce incerta, vacillante e spesso fioca che alcuni uomini e donne fanno risplendere nella loro vita e nelle loro opere, diffondendola per tutto il tempo della loro esistenza terrena: questa convinzione è lo sfondo nebuloso contro il quale questi profili sono stati tracciati. I nostri occhi così abituati all'oscurità non potranno capire se la luce di quegli uomini e donne era la luce di una candela o di un sole abbagliante. Ma questa valutazione oggettiva mi sembra una questione di importanza secondaria, che possiamo tranquillamente lasciare alla posterità.¹

Introduzione. Il reale e la sua rappresentazione

Nel cuore della città di Chennai (Madras), una delle più grandi metropoli dell'India, due grandi strade statali si incrociano nei pressi di un ponte ad arco. Sotto il ponte vi è un cimitero cristiano. Ogni notte quel cimitero si trasforma in rifugio di senzatetto, vagabondi, bambini di strada e braccianti edili. Questa coesistenza di vivi e morti ci induce a riflettere su come per molti indiani la vita nell'India libera sia una serie di storie interrotte. Oggi, trascorsi 357 anni dalla fondazione (proprio qui a Madras) della Compagnia delle Indie orientali, e 50 anni da quando l'India ha raggiunto, dopo una libertà faticosamente conquistata, il suo «appuntamento con il destino», una meditazione sulla duplice realtà del Tamil Nadu (abbondantissimi raccolti di riso, legumi e canna da zucchero, ma anche spaventosa e disperata povertà per quanti – e sono sempre di più – occupano i gradini più bassi della scala) può aiu-

¹ Hannah Arendt, *Men in Dark Times*, London, Harvest/HBJ Book, 1968, p. X.

tarci a capire come le conquiste sociali e il costo del progresso siano, per dirla in termini deleuziani, un continuo ripetersi della storia, ma ogni volta con qualche spaventosa differenza². Durante la legislatura guidata dall'AIADMK la popolazione del Tamil Nadu è stata testimone di flagranti violazioni dei diritti umani e di una corruzione talmente spropositata da spingere gli elettori a rovesciare il governo, ponendo fine a un periodo di autarchia e di terrore. Il Tamil Nadu è uno dei maggiori produttori di fiammiferi e di cuoio, due lavorazioni altamente rischiose. Il 44,27 per cento della sua popolazione (contro una media nazionale pari al 37,5 per cento) vive al di sotto della soglia di povertà³. La percentuale di bambini lavoratori sul totale della popolazione infantile si avvicina al 5,01 per cento: assai meno che nell'Andhra Pradesh (8,96 per cento), ma ben di più che nel Bengala occidentale (1,98 per cento). In confronto al Madhya Pradesh, inoltre, le condizioni abitative della popolazione del Tamil Nadu sono assai più disagiate⁴. Quanto detto a proposito del Tamil Nadu è vero anche per la maggior parte degli altri stati indiani, quale che sia l'indice di sviluppo umano (comunque sempre «basso» o «medio») attribuitogli dalla speciale classifica dell'ONU che valuta le nazioni rispetto alla capacità di sviluppare il proprio capitale umano di base, utilizzando come parametri la situazione sanitaria, la diffusione dell'istruzione e il livello di vita⁵. Il malcontento della popolazione è tenuto a freno dalle irregolarità nella distribuzione delle risorse: in tutti gli stati vi sono infatti sacche di povertà più o meno grave.

La storia dell'India indipendente è per molti aspetti assai significativa. Vale la pena di ricordare che l'India ospita poco più del 16 per cento della popolazione mondiale, un terzo dei poveri di tutto il pianeta, un gran numero di analfabeti e metà dei bambini lavoratori di tutto il mondo; il suo reddito pro capite è pari a un tredicesimo di quello dei paesi avanzati e a un terzo di quello dei paesi in via di sviluppo; l'India, infine, è la nazione più indebitata del mondo. Una nazione socialista che poneva in primo piano le mete politiche dell'autosufficienza, dell'indipendenza politica, della sovranità nazionale e di un forte impegno a favore dei poveri, scopre oggi – tra le incessanti manifestazioni di un

² Gilles Deleuze, *Difference and Repetition*, New York, Columbia University Press, 1994 (edizione aggiornata); trad. it. *Differenza e ripetizione*, a cura di Giuseppe Guglielmi, Bologna, Il Mulino, 1972¹.

³ CMIE, 1996.

⁴ Leela Gulati e R. Ramalingam, *Poverty and Deprivation: Some Inter-State Comparisons*, a Hivos Monograph, 1996.

⁵ UNDP, *Human Development Report 1996*, New Delhi, Oxford University Press, 1996.

attivismo giudiziario che rammenta allo stato la propria debolezza – di non aver mantenuto nessuna delle sue promesse. Che si trattasse di crescita economica, di responsabilità degli organi statali, di programmi di assistenza sociale, di stabilità politica o di trasparenza nella deliberazione e nell'attuazione dei programmi di sviluppo, lo stato nazionale indiano (con le sue trite perorazioni in favore di un progresso economico unito alla giustizia sociale e alla democrazia rappresentativa) è giunto alla maggiore età senza saper dimostrare altro che un garantismo di facciata. Questa lunga storia di malgoverno, percorsa dalle intermittenti ondate del dissenso, dell'ostinata protesta, della resistenza quotidiana, delle invocazioni alla trasparenza negli atti di governo, ha infine dato vita a una serie di organizzazioni e movimenti popolari che hanno detto un chiaro «no» alla politica antidemocratica, rammentando ai governi che le virtù truffaldine e l'infamia organizzata hanno i loro limiti.

Questi, in breve, sono i temi che vorrei affrontare nelle pagine seguenti. Le aspirazioni a una crescita non disgiunta dall'equità, al benessere sociale, alla liberazione dal bisogno e alla felicità non sono certo nuove. L'aspetto veramente tragico del problema è che, a dispetto di enormi investimenti in capitale sociale per la creazione di condizioni di vita giuste e umane, oggi siamo ancora costretti a inventare strumenti cognitivi per misurare la sofferenza e la miseria. Gli studi sulla povertà e sulle strategie di resistenza quotidiana riempiono intere biblioteche, ma l'impegno a migliorare la situazione non è mai stato commisurato alle capacità di analisi teorica. In termini di effettivo cambiamento sociale è di ben poca consolazione sapere che l'autentico valore delle nostre teorie sta risieda nel fatto che anch'esse, in ultima istanza, dovranno trasformarsi e trovare un nuovo tipo di accordo con la storia della sottomissione e dello sradicamento sociale. Le manifestazioni del potere che condiziona la vita sociale sono sempre più difficili da comprendere, specialmente se viste dal basso. Le foglie di margosa e di tulsi sono ben visibili a chi siede presso di loro nel piccolo *patta* di terra a Kshipur, nello stato di Orissa; assai più difficile è comprendere le implicazioni dei programmi multimiliardari di ricerca sulle proprietà di quelle foglie effettuati nei laboratori biomedici della lontana Bethesda. Nell'attuale congiuntura storica ciò che mi interessa è comprendere quali siano le possibilità di cambiamento reale e positivo per le vite di quanti sono stati resi invisibili dalle potenti configurazioni delle istituzioni finanziarie internazionali, dei governi e degli altri blocchi di potere che a loro volontà allargano o restringono il giogo dell'oppressione. È di cruciale importanza che la lotta sostenuta con fatica e abnegazione in tutto il paese non sia frammentata e corrosa internamente dallo sca-

tenarsi di quei processi remoti nel contesto del sistema politico o dalla confusa oscurità in cui essa stessa si svolge. Se veramente vogliamo resistere all'antiutopia del mondo reale, la definizione di società civile deve essere allargata fino a comprendere i diseredati spesso esclusi dai processi decisionali sociali e politici, o nel migliore dei casi trattati come serbatoi di voti. Il decentramento politico è l'unica risposta alla globalizzazione, che oggi appare sempre più ampia benché la sua base sociale vada costantemente restringendosi. Nella loro pratica politica anche i movimenti sociali sono «globalizzanti», in quanto tendono a costruire legami e a modificare il carattere delle istituzioni di interesse pubblico facendo sì che queste ultime non si limitino a rappresentare dei movimenti di massa ma si uniscano organicamente con la cultura della resistenza. Alcuni saggisti contemporanei (Escobar, Nandy) hanno giustamente sottolineato l'importanza di queste «strategie volte a contenere l'economia occidentale in quanto sistema di produzione, di potere e di significazione», intuendo come questa mobilitazione sociale equivalga in ultima analisi a una costruzione di identità. Sia prima sia dopo l'indipendenza il subcontinente indiano ha dato vita ad alcuni dei più interessanti e variegati movimenti sociali che abbiano mai plasmato la dimensione critica di una democrazia vitale e pluralistica. Ho deliberatamente evitato di fare un resoconto delle problematiche sociali e dei fermenti che hanno portato le varie comunità a elaborare risposte critiche allo stato o al governo. Ho cercato invece di descrivere l'incertezza dei nostri tempi laddove la crescente indigenza costituisce una parte di realtà. L'altra parte è invece rappresentata da una fede crescente nella teologia dei mercati. L'incapacità di assicurare nel corso degli anni un minimo di giustizia economica e sociale a coloro che vivono sulla parte oscura dello sviluppo viene oggi spogliata del suo valore di problema politico e sociale, per essere percepita semplicemente come fallimento dell'ideologia e delle istituzioni assistenziali del precedente regime. La risposta consiste dunque nello smantellare (spesso per semplice incuria) le strutture dell'assistenza sociale. Nella fretta di «far funzionare le riforme», lo stato e la società civile hanno modificato percezioni e funzioni. La creazione di un «terzo settore» (il settore del volontariato) come luogo per l'assolvimento degli impegni di trasformazione sociale è a mio parere una premessa discutibile che alimenta il crescente malessere di uno stato incapace. Il vero punto centrale dei problemi endemici che affliggono il sistema politico, minato alle fondamenta dalla debolezza dello stato, dovrebbe essere considerato con maggiore attenzione nei dibattiti sul ruolo della società civile, dello stato e dei mercati.

In quanto strumenti di svariati interessi sociali e politici, le organizzazioni che tutelano l'interesse pubblico non sono entità omogenee e non sempre si collocano in opposizione al governo e allo stato. Agendo in veste di intermediarie, le istituzioni di pubblico interesse possono talvolta riflettere l'orientamento delle élite locali, sottraendo vigore alla lotta di tutti i poveri contro le discriminazioni di casta, classe, sesso e di razza. Le tensioni tra esigenze di «impegno» e di «competenza» all'interno delle organizzazioni di volontariato più sensibili alle teorie del management, il bisogno innato di essere accettate dalle istituzioni di finanziamento e dai governi ne ha drasticamente ridotto la capacità di lottare per sovvertire le strategie politiche dominanti e per restituire agli umili il controllo della propria storia. Si pensi alle crisi di governabilità che investono la società civile ogni volta che porzioni rilevanti dell'economia vengono consegnate ai mercati e alle alleanze tra corporation, ogni volta che gli interessi privati soffocano le aspirazioni democratiche delle comunità locali. Il crescente malessere dei governi sottopone a un intenso logorio gli accordi di cooperazione produttiva tra questi ultimi e il settore del volontariato, coinvolgendo le organizzazioni popolari nell'ideazione e nell'esecuzione dei programmi di lotta alla povertà. La necessaria definizione dei termini entro i quali potrebbe essere possibile indurre le istituzioni della società civile a coordinare i propri sforzi con quelli dello stato, il quale a sua volta sta affrontando – in termini certamente non stabiliti dal popolo dell'India – un processo di integrazione con gli interessi globali transnazionali, prolunga dolorosamente i tempi del cambiamento politico a lungo termine. Ciò che vorrei suggerire in conclusione è che:

1. abbiamo urgentemente bisogno di una politica delle aspirazioni umane, in contrapposizione alle strategie del mercato;
2. dobbiamo impegnarci attivamente nello scoraggiare la corruzione dello stato, imponendo alle istituzioni sociali di dare maggiori poteri ai cittadini anziché indebolirli;
3. in quanto delegati delle nostre comunità, dobbiamo stabilire i termini e le condizioni della nostra esistenza;
4. dobbiamo tenere a mente la massima secondo la quale «rinunciare a livello locale significa rinunciare globalmente», laddove per «livello locale» intendo anche su scala nazionale.

Sono fermamente convinto che un forte coinvolgimento emotivo e intellettuale sia indispensabile perché la politica della vita quotidiana sia improntata a una strenua difesa del bene pubblico, di una più ampia

responsabilità sociale e di una sincera moralità, e al tempo stesso sia sorretta da una fede incrollabile nella convergenza degli interessi e degli atti che ne scaturiscono. Le contraddizioni dei nostri tempi sono compensate dalle migliaia di esempi di mobilitazione sociale e di resistenza a livello di comunità, e dalla costruzione sperimentale di alternative che vanno dai sistemi decentrati di controllo delle risorse idriche ai servizi sanitari che fanno uso delle medicine alternative. In tempi come questi, in cui le perdite sono sempre più pesanti da sopportare e i cittadini sono costretti a lottare contro quanti pretenderebbero di piegar loro la schiena e fare man bassa a proprio piacimento, la politica del cambiamento sociale non può essere scritta senza riconoscere i limiti dell'analisi teorica. In ogni caso, il silenzio non rappresenta un'alternativa valida. Non sostenere le lotte dei principali movimenti organizzati, ma soprattutto di quelli informali (le donne, i *dalit*, i raccoglitori di foglie di tendu, e molti altri) significherebbe comportarsi in modo irresponsabile verso la storia scritta da quanti rifiutano di agire secondo i termini che altri hanno stabilito.

1. *Stato, governo, globalizzazione e riforme*

L'emergere di sacche di povertà nei paesi del Sud e del Nord del mondo ha imposto di riesaminare e riformulare le politiche di sviluppo, secondo quanto era stato suggerito dai critici dei modelli di sviluppo adottati dopo gli anni settanta. Quanto alle istituzioni della società civile, esse sono state chiamate in causa affinché si assumessero il compito di eliminare le disparità più evidenti a livello globale e locale, nel tentativo di controbilanciare gli effetti altamente negativi dei processi di globalizzazione sulle popolazioni meno abbienti. Negli ultimi dieci anni il ruolo dello stato, dei mercati e della società civile è stato più volte messo in discussione dal momento che, a dispetto degli sforzi compiuti per accelerare lo sviluppo, degli aiuti esterni e dei mastodontici progetti di ingegneria sociale, i poveri dell'India urbana e rurale continuavano a essere vittime dell'ineguaglianza. La crisi delle teorie di ingegneria sociale che avevano animato i programmi di sviluppo nei paesi del Terzo Mondo ha gettato nuova luce sul concetto di costo accidentale. I poveri continuano a essere esclusi dai meccanismi dello sviluppo e tutte le perorazioni in nome della crescita associata alla giustizia sociale non sono riuscite a impedire che oggi un quinto dell'umanità, per la maggior parte concentrata nei paesi industriali, controlli ben più di quattro quinti della ricchezza globale, perpetuando gli eccessi di produzione e consumo nei paesi del

Nord e tra le élite del Sud⁶. L'intrecciarsi dei regimi dell'abbondanza e della carestia, della salute e della malattia, dei crescenti investimenti per la pace e della violenza sempre più feroce, ha diviso il mondo, svelando una delle più gravi ingiustizie di questo secolo⁷. Dal momento che i costi sociali delle politiche di riforma economica introdotte in una fase di crisi del processo di sviluppo e attuate dai governi nazionali ricadono sulle spalle dei poveri, le organizzazioni del volontariato sono state sollecitate ad assumere un ruolo di maggiore spicco nell'attuale fase della storia sociale, all'insegna dei programmi di «adeguamento».

A livello macroscopico le forze della ristrutturazione economica sono talmente poderose da limitare gli spazi per una significativa resistenza dal basso. Per contrastare questa tendenza i movimenti politici di vari paesi del Sud, e soprattutto dell'India, hanno iniziato a elaborare una critica al processo di globalizzazione: l'integrazione servile con l'economia mondiale accomuna colonialismo e globalizzazione: i meccanismi del libero mercato operavano allora come oggi⁸. In ogni caso, le politiche di adeguamento strutturale hanno drasticamente modificato il ruolo dello stato e dei mercati, spesso producendo risultati diversi a seconda dei paesi. Durante gli anni ottanta il successo delle riforme economiche in Corea del Sud, in Thailandia, in Malaysia e in Indonesia è stato conseguito grazie anche alla forte presenza dello stato. In America Latina e nell'Africa subsahariana, per contro, i processi di riforma non hanno fatto altro che creare gravi squilibri: il dirottamento dei risparmi verso gli investimenti finalizzati all'export, a detrimento delle economie nazionali, ha avuto effetti devastanti, paralizzando sia i meccanismi regolatori dello stato, sia le istituzioni pubbliche nel contesto della società civile. È cosa risaputa che laddove le strutture politiche sono lacunose, incomplete e oppresse dalle crisi debitorie, sono le comunità a dover sopportare gli effetti più funesti del libero gioco dei mercati.

Ciò che caratterizza la nostra situazione è al tempo stesso al di là e al di qua dello stato. Al di là degli stati nazionali, fenomeni quali la nascita del mercato mondiale, il potere delle multinazionali, il delinarsi di un'organizzazione «planetaria», l'estensione del capitalismo all'intero corpo sociale formano una grande macchina astratta che piega a un codice superiore i flussi

⁶ *The Challenge to the South: The Report of the South Commission*, New Delhi, Oxford University Press, 1992.

⁷ Shobha Raghuram, *Rethinking Development*, Bangalore, Vishtar, 1996.

⁸ D. Haynes e G. Prakash, *Contesting Power: Resistance and Everyday Social Relations in South Asia*, New Delhi, Oxford University Press, 1981, p. 259.

monetari, industriali e tecnologici. Al tempo stesso gli strumenti dello sfruttamento, del controllo e della sorveglianza diventano sempre più sottili e pervasivi, in un certo senso molecolari [...] Ma la macchina astratta, con tutte le sue disfunzioni, non è più infallibile degli stati nazionali che si dimostrano incapaci di dominarle sul loro territorio, o da un territorio all'altro [...].⁹

Le iniziative di riforma hanno favorito l'entrata in campo delle società transnazionali, il cui operato non può essere agevolmente controllato dalle leggi nazionali, anche quando precludano l'accesso alle tecnologie. La ristrutturazione delle economie dei paesi in via di sviluppo ha dato l'avvio a un elaborato procedimento spesso indicato con il nome di «globalizzazione». Al giorno d'oggi il tanto celebrato «villaggio globale» si erge a simbolo illusorio dell'integrazione nei flussi economici planetari, del libero e vicendevole scambio di capitali, beni e servizi in un mondo profondamente trasformato dalle rivoluzioni tecnologiche. Tuttavia (ed è questo che preoccupa maggiormente le organizzazioni di base) poiché il potere economico è distribuito in modo non equo, la globalizzazione procede in una condizione di costante asimmetria che inevitabilmente privilegia le élite e ostacola il flusso degli scambi, fino al punto di renderli unidirezionali.

La sicurezza alimentare per i poveri costituisce un problema primario, ancor più urgente dopo l'estensione dei diritti di brevetto alle varietà vegetali. Nelle economie di sussistenza i modelli di consumo dei non abbienti portano le cicatrici degli sconvolgimenti provocati dalle istituzioni globali. Nelle fragili economie rurali la crescente privatizzazione delle risorse naturali si ripercuote sui poveri, e soprattutto sui gruppi tribali. Negli ultimi tempi sono stati firmati svariati memorandum di cooperazione con le società straniere. Ciò che inquieta, tuttavia, è la totale indifferenza nei riguardi delle procedure di valutazione della sicurezza ambientale, delle iniziative volte a ottenere il consenso delle comunità interessate dai progetti, della trasparenza dell'informazione. La decadenza della sovranità statale non è mai stata tanto evidente. La complicità tra lo stato e gli interessi economici locali e stranieri si palesa nell'abbandono delle terre comuni e delle foreste allo sfruttamento più brutale: oggi lo stato di Orissa viene venduto mattone per mattone, cespuglio per cespuglio, alle compagnie minerarie locali e straniere. Quindici anni di completi successi nei programmi di sviluppo e nel set-

⁹ Gilles Deleuze, «Capitalism», riprodotto da *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*, con il permesso della University of Minnesota Press, in Boudal e Constantin (a cura di), *The Deleuze Reader*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 236-37.

tore agricolo sono stati cancellati da un' avida febbre della bauxite e dell'allumina. È stato sufficiente adescare alcuni giornalisti locali con il dono di un computer portatile e le organizzazioni di volontariato che si opponevano ai programmi di sfruttamento delle risorse minerarie sono stati condannati e diffamati con false accuse di «corruzione». Le principali organizzazioni per lo sviluppo e le agenzie di finanziamento si sono date da fare per coinvolgere gli attivisti nell'elaborazione di programmi di riabilitazione per le comunità tribali, ricorrendo all'astuzia per neutralizzare l'impeto di quei movimenti; ma le relazioni presentate dai consulenti non sono mai state rese pubbliche, poiché descrivevano il settore degli aiuti allo sviluppo come un mercato in espansione. Con la fedele collaborazione dei governi statali le multinazionali hanno investito somme considerevoli nell'organizzazione di dibattiti sul tema dello sradicamento sociale. Nel frattempo la polvere di allumina resta sospesa nell'aria, ma in zone ben lontane da quelle abitualmente frequentate dagli investitori nazionali e globali.

La decisione di avviare un processo di riforma è stata presa nel 1991, in una fase di grande debolezza interna¹⁰: per svariati motivi, questa volontà di integrazione con l'economia globale ha rappresentato una svolta decisiva nella storia dell'India. I guasti provocati dallo sperpero delle risorse pubbliche, da una burocrazia tanto mastodontica quanto inetta, e da un *socialismo che non voleva essere socialista* per ciò che riguardava la dedizione alla causa del popolo, erano sotto gli occhi di tutti. L'élite al potere, che per anni si era concessa ogni possibile lusso, invocava a gran voce la necessità di denunciare in sede politica la reale gravità della situazione aprendo la strada a una nuova fase del dibattito politico caratterizzata dall'isomorfismo di sostanza e forma.

La coesistenza di miseria e abbondanza, gli effetti deleteri e incontrollabili delle grandi dighe e degli altri artefatti dell'ingegneria sociale, la perdita dei terreni agricoli destinati all'agricoltura di sussistenza e delle terre comuni, le enormi difficoltà incontrate nella pianificazione e nell'attuazione dei provvedimenti necessari alla creazione di una società giusta: queste sono le premesse delle crisi di identità in cui oggi versa lo stato indiano. Queste ultime, a loro volta, hanno generato una crisi ontologica: il succedersi di governi logorati dai dissensi interni, dalla corruzione e dall'assenza di valori ha svigorito la civiltà indiana. Durante le prime fasi del processi di riforma si è fatto un gran parlare di «adeguata-

¹⁰ Raghuram et al., *The Nation, State, Government and NGOs: The Politics of Resistance in Civil Society in the Era of Globalisation*, monograph, CNRS, Paris, 1996.

menti strutturali dal volto umano». Economisti del calibro di Guhan¹¹ avevano fin dall'inizio espresso scetticismo nei confronti di questa pretesa di «agire a volto scoperto»; sarebbe forse il caso di domandarsi, piuttosto, quale sia stato il vero volto dei precedenti regimi economici e politici. Il sistematico tradimento di tutti gli obblighi più sacri nei confronti del popolo indiano non è impresa che si possa compiere in un baleno, come ben sanno quanti hanno dimestichezza con il revisionismo storico. Il sistema politico indiano era dominato da alleanze politiche e strategie sociali asservite ai gruppi di élite e alle concezioni elitarie dell'autorità e dell'ingegneria sociale. La diffusione dell'istruzione primaria obbligatoria, l'abolizione del lavoro infantile, la sicurezza alimentare, il miglioramento della situazione sanitaria e il rafforzamento delle strutture sanitarie di base erano obiettivi del tutto marginali per le strategie di sviluppo dei governi. Questa grossolana incuria ha provocato un'allarmante metastasizzazione della miseria cronica: ne sono prova gli indici relativi alla mortalità materna e infantile, alle percentuali di manodopera infantile addetta a compiti pericolosi, all'analfabetismo, alla popolazione senza fissa dimora, al calo della popolazione femminile e al sempre più rapido diffondersi della violenza nelle aree urbane e rurali. Un dato immediatamente comprensibile ci viene fornito, ad esempio, dal censimento del 1991, secondo cui la quota di popolazione femminile si era ridotta a 929 donne ogni mille uomini, contro 931 nel 1981. Il tasso di mortalità infantile, inoltre, è talmente elevato da relegare l'India nel gruppo dei paesi con il più basso indice di sviluppo umano.

È proprio sul piano di questi traguardi ampiamente egualitari che l'India ha dato i risultati peggiori, lasciando ampi spazi per il miglioramento [...]. Naturalmente l'importanza della democrazia locale non è limitata alla questione dei servizi pubblici o ad altre funzioni di valore intrinseco per la qualità della vita. La capacità di agire non soltanto per il proprio interesse è una delle libertà fondamentali cui il popolo indiano attribuisce, a ragion veduta, un grande valore. L'ampio seguito ottenuto da molti movimenti sociali conferma che quella capacità viene tenuta in alta considerazione anche da quanti vivono in condizioni materiali assai disagiate.¹²

La crescente centralizzazione dei processi politici, i ritardi burocratici che intaccavano il nerbo dei programmi di lotta alla povertà prima ancora che raggiungessero le persone interessate, l'inveterata pratica

¹¹ Raghuram et al., 1996.

¹² Jean Dreze e Amartya Sen, *India: Economic Development and Social Opportunity*, New Delhi, Oxford University Press, 1995, pp. 96 e 107.

del lassismo e della corruzione all'interno dei vari ministeri, hanno calato il sipario sull'effettiva amministrazione della giustizia economica e sociale. Quanto ai governi locali, la forza di due emendamenti costituzionali non era sufficiente a impedire loro di riprodurre gli stessi comportamenti delle strutture centrali. Con ciò non intendiamo certo sostenere che il rafforzamento delle autorità periferiche non rappresenti una delle aree di intervento più importanti per ciò che riguarda la delega dei poteri e delle risorse finanziarie alle comunità locali. Condividiamo invece pienamente il pensiero di Kothari, che nella sua profonda critica alla politica del nostro tempo respinge la fede ideologica in un futuro proiettato verso l'«integrazione nelle globalità del mercato economico e tecnologico e dello scacchiere strategico, e, tramite ciò, in quella grottesca *forma mentis* che considera milioni di poveri, le minoranze etniche e le altre periferie sociali (donne, bambini “in sovrappiù”) come entità storicamente eccedenti e perciò trascurabili...»¹³.

L'integrazione dell'India nell'economia globale comporta un avallo ufficiale alla globalizzazione, termine che, come sappiamo, si riferisce a un processo ben più ampio della semplice liberalizzazione degli scambi commerciali. Non è facile affermare con sicurezza quali vantaggi e quali svantaggi la globalizzazione potrebbe comportare per i poveri e i diseredati. Certo è che nei paesi del Terzo Mondo molte organizzazioni di pubblico interesse hanno cercato di contrastare la supremazia dell'etica di mercato e l'omogeneizzazione delle strategie di sviluppo. Il timore che il progresso a livello locale possa essere sacrificato sull'altare dello sviluppo globale ci sembra quanto mai concreto. I presupposti sociali, politici ed economici delle strategie globali e locali di sviluppo ci inducono a sospettare una sostanziale indifferenza, da parte dei responsabili della gestione governativa, nei confronti delle forze che minacciano la sopravvivenza dei poveri. La cronicizzazione della povertà, la crescita costante della spesa militare e le sue conseguenze per la sicurezza dei cittadini, lo sradicamento, la corruzione, non fanno che mettere in discussione il ruolo dello stato e della società civile, evidenziando le tensioni che il mercato crea tra l'uno e l'altra. Lo sradicamento dei poveri dal dibattito attivo all'interno del paese è già evidente sin d'ora; a lungo termine questo stato di cose è destinato ad avere conseguenze deleterie sulla loro capacità di resistenza politica, che si definisce e prende le mosse dalle loro stesse comunità. Ben più grave, tuttavia, è il fatto che l'infelice

¹³ Rajini Kothari, «Development Perspectives: Perceptions of Human Prospects», *Development Policies: Issues and Challenges for the 90's*, ed., Raghuram Shobha, Bangalore, Hivos, 1992, p. XXI.

condizione dei poveri e dei diseredati venga assai raramente ricordata nei dibattiti organizzati dai governi, dalle agenzie multilaterali di finanziamento, dagli organismi rappresentativi delle imprese, dagli accademici, al punto da rendere ancor più remota la possibilità di un effettivo cambiamento politico. La scienza che si prefigge di alleviare le difficoltà umane mediante soluzioni tecniche è stata definita «ecologia malefica»: per sua virtù, si dice, la specie umana imparerà a sopravvivere non grazie alla sua intelligenza naturale, bensì a «sopravvivere fisicamente, biologicamente, in virtù della sua intelligenza artificiale»¹⁴. Un esempio di questa tendenza ci viene fornito dalle risposte date dagli esponenti dell'establishment nucleare indiano ai cittadini preoccupati dei rischi per la loro salute, dei pericoli di contaminazione connessi all'uso delle acque pesanti, della scarsa leggibilità dei dosimetri e della vicinanza alle zone sismiche¹⁵. La reificazione tecnologica che porta alla destoricizzazione, ampliando la distanza tra teorie del cambiamento sociale ed eventi concreti, è già una realtà nell'India moderna. La capacità di creare e controllare tanto il consenso quanto il dissenso non è che un aspetto di una generale tendenza alla ristrutturazione tecnologica delle valutazioni e delle elaborazioni teoriche scaturite dal malcontento e dalla protesta.

Questa materia inerte del sociale non risulta da una mancanza di scambi, di informazione o di comunicazione, bensì dalla moltiplicazione e dalla saturazione degli scambi. Nasce dall'iperdensità delle città, delle merci, dei messaggi, dei circuiti. È l'astro gelido del sociale e, nei dintorni di questa massa, la storia si raffredda. Neutralizzate, mitridatizzate dall'informazione, le masse neutralizzano di rimando la storia e fungono da schermo di assorbimento. Quanto a loro, non hanno storia, senso, coscienza, desiderio. Le masse sono il residuo potenziale di ogni storia, di ogni senso, di ogni desiderio. Tutte queste belle cose, dispiegandosi nella nostra modernità, hanno fomentato una controparte misteriosa, il cui mancato riconoscimento sconvolge oggi tutte le strategie politiche e sociali.¹⁶

L'autodissoluzione della resistenza provocata dal crescente diffondersi dei modelli di globalizzazione ha ulteriormente rafforzato le strutture del potere, distorcendo e compromettendo le forze autentiche del-

¹⁴ Jean Baudrillard, *The Illusion of the End*, Stanford, 1994; trad. it. dall'originale francese (1991) di Alessandro Serra, *L'illusione della fine o lo sciopero degli eventi*, Milano, Anabasi, 1993, p. 121.

¹⁵ Shobha Raghuram, *Science in India and Its Publics: The Case of Nuclear Power*, Bangalore, Hivos Monograph, 1993.

¹⁶ Jean Baudrillard, *L'illusione* cit., p. 12.

l'opposizione. L'essenza del cambiamento sociale sta nella contestazione del potere. Sfortunatamente, la rappresentazione ufficiale della lotta è svuotata della sua autentica sostanza di malcontento popolare. La *satyagraha* (resistenza passiva) gandhiana rappresenta ancor oggi l'esempio più chiaro e assoluto di resistenza allo stato puro, unicamente votata al bene della comunità politica e non asservita ad altri che al popolo indiano.

2. *Sviluppo locale e globalizzazione*

Quali sono i possibili effetti della globalizzazione sui cittadini che occupano i gradini più bassi della scala sociale, su quanti lottano per sfruttare le risorse e costruire comunità in modo rispondente alle proprie aspirazioni?

Le istituzioni che si adoperano per proteggere i diritti dei poveri lo fanno nella piena consapevolezza che le loro già scarse probabilità di essere considerati soggetti economici con pari diritti si vanno progressivamente riducendo: le società transnazionali controllano i cinque ottavi degli investimenti mondiali, tre quarti degli scambi commerciali e un terzo dell'intero prodotto nazionale lordo. Man mano che si rafforzano, conquistando mercati del lavoro sempre più grandi e facilmente manipolabili (come è quello indiano), le società transnazionali diffondono senza sosta il messaggio implicito della globalizzazione: «integratevi, o altrimenti...».

L'economia costituisce un assioma di dimensioni mondiali, un'energia universale e cosmopolita che sommerge restrizioni e vincoli di ogni sorta, una sostanza mobile e convertibile come il valore complessivo della produzione annua. Oggi siamo di fronte a una massa monetaria enorme, priva di nazionalità, che circola sotto forma di valute straniere e varca i confini degli stati eludendo il controllo delle autorità, fino a formare un'organizzazione ecumenica multinazionale, un potere sovranazionale che le decisioni dei governi non possono intaccare.¹⁷

L'obiettivo della crescita unita alla giustizia sociale, fulcro della teoria e della pratica dello sviluppo, si allontana sempre di più per effetto

¹⁷ Gilles Deleuze, «Towards Freedom», riprodotto da *Dialogues*, con il permesso della Columbia University Press, in Boudal e Constantin (a cura di), *The Deleuze Reader*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 255-56.

tanto dell'ascesa dei colossi del commercio e degli investimenti, quanto del declino delle istituzioni globali (le Nazioni Unite, ad esempio) che avrebbero dovuto battersi in nome della governabilità e dello sviluppo della società civile. Le corti internazionali di giustizia sono troppo lontane, inaccessibili alle organizzazioni del popolo. D'altro canto, la loro competenza territoriale è assai limitata, il che rende impossibile far rispettare la giustizia in ambito economico. La profonda instabilità provocata da fenomeni di sradicamento e migrazioni interne fa da ostacolo allo sviluppo di movimenti localizzati e sostenibili che contribuiscano a organizzare gli emarginati. I manovali analfabeti non qualificati e i braccianti immigrati, asserviti alle forze che allontanano i capitali dall'economia nazionale, rappresentano con tutta probabilità una nuova classe di spossessati e sradicati, la cui migrazione è spesso conseguenza di un calo degli investimenti nell'economia rurale. Nei paesi in via di sviluppo il settore informale sta assumendo dimensioni colossali: in India esso occupa già il 90 per cento della forza lavoro. Questi fenomeni, uniti a una profonda crisi di governabilità che si manifesta nella criminalizzazione della politica e nella tendenza ad accettare soluzioni «di mercato» a problemi esistenziali, rafforza il vantaggio competitivo dei meccanismi di mercato, laddove la povertà esiste a livello sistemico. Le organizzazioni di interesse pubblico e gli economisti non allineati hanno invocato l'adozione di svariate misure correttive, dalle riforme dei prezzi ai sistemi di tassazione diretta, dal miglioramento dei livelli di efficienza all'adozione di politiche industriali basate sullo sviluppo dei settori strategici, ma tutti i loro appelli sono caduti nel vuoto. I mercati, dal canto loro, hanno dato prova di scarso interesse sia per gli investimenti destinati alla sicurezza dell'ambiente e dei lavoratori, sia per l'attuazione di programmi di formazione, ricerca e sviluppo in cooperazione con gli enti governativi.

La pratica politica imperniata sulla lotta contro le ingiustizie e sulla riparazione dei torti continua ad alimentare la speranza, benché i suoi risultati siano spesso più simbolici che reali. La soluzione dei problemi causati dai fenomeni di globalizzazione è impresa di dimensioni immani. In varie zone del paese i movimenti sociali sono impegnati soprattutto sul fronte ambientale: essi protestano, si oppongono e cercano di rimediare agli effetti deleteri dei colossali progetti di ingegneria sociale che portano il nome di industrializzazione e modernizzazione. Tra i punti più salienti al loro ordine del giorno vi è la denuncia degli squilibri tra le promesse dei piani di sviluppo governativi e una realtà fatta di enormi differenze negli indicatori sociali delle diverse regioni o comunità. Se la povertà continua a essere il loro primo nemico, una seconda

minaccia proviene dalla costante *perdita di fiducia in se stessi*, tanto a livello di comunità quanto su scala nazionale.

Tra i costi sempre più ingenti della perdita di sovranità da parte degli stati nazionali va annoverata anche l'ulteriore erosione dell'autonomia politica e sociale. Nell'era della globalizzazione, crescita e progresso saranno controllati, tollerati e pilotati dal mercato; le loro ideologie fondamentali saranno la privatizzazione e la massimizzazione dei profitti. I *luoghi* effettivi della contestazione si sposteranno all'interno delle corporation globali: a livello locale, i poveri non potranno far altro che attendere al crocevia tra la condiscendenza di uno stato sempre meno disposto a rispettare i suoi obblighi e le applicazioni pratiche di una «teoria della diffusione verso il basso» ancora celebrata a dispetto dei suoi tragici fallimenti. Folle sempre più nutrite di immigrati «in lotta per la conquista di spazi, per la sopravvivenza, per il riconoscimento dei propri diritti di cittadini»¹⁸ riceveranno ancora meno attenzioni da parte dello stato. In questo stato di cose sarebbe opportuno domandarsi che cosa significhi, per un paese in via di sviluppo, appartenere a un ordine globale. Ci attende forse una sempre più profonda polarizzazione della società civile, tale da mettere a ulteriore prova le capacità di resistenza delle organizzazioni di volontariato, delle istituzioni di interesse pubblico, dei movimenti sociali, dei partiti di sinistra e dei sindacati del settore informale? Nelle prossime pagine cercheremo di rispondere a questo interrogativo.

Negli ultimi trent'anni l'impegno dei governi e delle organizzazioni popolari per la difesa dei diritti economici, politici, culturali e sociali dei più deboli è stato ripagato con gravi sconfitte a livello internazionale, nazionale e comunitario. Ciò nonostante, i «reietti della storia» continuano ad accampare giuste pretese sul destino delle loro stesse comunità e dei rispettivi stati nazionali, facendo tutto quanto è in loro facoltà per ridurre entro limiti ammissibili il ruolo dei conglomerati transnazionali. Sebbene la loro grande capacità di resistenza gli abbia guadagnato nuovi alleati, la strada verso la creazione di legami solidi e basati sull'unità di intenti tra organizzazioni del popolo e istituzioni di governo è ancora lunga e impervia: la lotta contro le tendenze disumanizzanti della globalizzazione e dell'accumulazione esasperata, contro la muta violenza esercitata a danno di poveri, donne, bambini, vecchi, handicappati e minoranze, non sarà vinta facilmente. Le sfide della coopera-

¹⁸ Partha Chatterjee, *The Nation and Its Fragments: Colonial and Post-Colonial Histories*, Bombay, Oxford University Press, 1994.

zione sostenibile a lungo termine potranno essere vinte soltanto con la creazione di collegamenti multisettoriali, con l'avvio di trattative tra governi, organizzazioni non governative, associazioni comunitarie, aziende, movimenti popolari, agenzie di finanziamento, corporazioni locali e partiti politici. La necessità di aprire spazi di dibattito e di consultazione popolare all'interno della società civile non comporta la cooptazione o l'affievolimento della resistenza, né la perdita di autonomia a tutto vantaggio di gruppi di interesse più potenti. I presupposti impliciti della mia analisi sono:

1. una critica alla crescente diffusione della logica che impone soluzioni di mercato ai problemi esistenziali, riducendo gli interventi umani al rango di scelte obbligate, vincolate al rispetto della logica della domanda e dell'offerta;
2. una critica alla visione strumentale del progresso, che porta inevitabilmente all'oppressione;
3. una critica al minimalismo dalle agenzie dello sviluppo per ciò che riguarda la condizione umana, e soprattutto quella dei poveri. Questo minimalismo è un risultato diretto (benché spesso implicito) della predominante ideologia di mercato, secondo la quale la crescita economica è più importante dei traguardi morali dell'autostima, dell'identità e del suo riconoscimento.

Alla base di tutto vi è infine la questione della disponibilità, da parte di soggetti diversi con forti interessi propri, a sviluppare finalità e obiettivi comuni in relazione alle tematiche della giustizia e della qualità della vita.

3. Organizzazioni del volontariato e crisi di identità

Man mano che i paesi del Sudest asiatico procedono nell'opera di ristrutturazione dei sistemi economici, il fascino delle strategie di crescita basate sui meccanismi di mercato si fa sempre più intenso. Per convincere l'India a intraprendere la strada della liberalizzazione e della crescita basata sulle esportazioni, le si promettono risultati pari a quelli delle Tigri asiatiche; sarebbe invece il caso di ricordare che i differenti retaggi storici hanno un peso determinante nell'assegnare a questo o quel paese una determinata posizione sulla piramide dello sviluppo. Un ingrediente fondamentale nel successo economico delle nazioni dell'Asia sudorientale è l'alto livello di alfabetizzazione (77 per cento in Indonesia, 78 per cento in Malaysia, 93 per cento in Thailandia): in simili

condizioni non è sorprendente che anche gli indici relativi alla povertà abbiano registrato in breve tempo notevoli progressi. In Malaysia la quota di popolazione al di sotto della linea di povertà si è più che dimezzata tra il 1973 e il 1987, scendendo dal 37 al 14 per cento. Con il rapido ridimensionamento del ruolo dello stato (particolarmente visibile in nazioni come l'India, che fino a pochi anni orsono perseguivano obiettivi e strategie di tipo socialista e che ora incoraggiano la privatizzazione e la liberalizzazione dell'economia), il ruolo delle organizzazioni di volontariato che operano all'interno della società civile ha assunto particolare incisività, al punto di imporre una rivalutazione dei loro rapporti con il governo.

Molte organizzazioni di volontariato vedono se stesse come «coscienze» della nazione, come istituzioni che, agendo sul campo, esercitano una critica nei confronti dei sistemi dominanti. Le organizzazioni di interesse pubblico che operano nei paesi del Sud del mondo si interessano soprattutto di problemi sociali connessi alle questioni dell'equità e della giustizia. I gruppi di resistenza del Nord si muovono invece lungo traiettorie differenti, né potrebbe essere diversamente data la solidità delle istituzioni dello stato sociale in quella parte del mondo. In India il settore del volontariato ha una storia molto più antica ed è particolarmente eterogeneo per ciò che riguarda affiliazioni, obiettivi, metodi di azione e strutture interne: molte organizzazioni operano in associazione con i gruppi imprenditoriali, al fine di minimizzare le conseguenze negative di certi tipi di crescita economica; alcuni gruppi intervengono direttamente a favore degli interessati (comunità tribali, pescatori, e così via), mentre altri preferiscono svolgere il ruolo di catalizzatori o di intermediari, agendo di concerto con altre organizzazioni nella speranza di infondere nelle comunità di base una maggiore fiducia nelle proprie risorse. Le numerose associazioni a carattere professionale, infine, sono istituzioni di dimensioni ragguardevoli con una complessa struttura gerarchica e personale stipendiato. Altre ancora si sforzano di evidenziare, nella sostanza come nella forma, la loro natura di organizzazioni *di base*, determinate a «promuovere lo sviluppo etnocentrico a livello microcomunitario»: le loro tematiche principali sono la sicurezza alimentare, la partecipazione alla vita politica, la povertà urbana, i fenomeni migratori e l'alienazione delle terre. L'appellativo di «organizzazione non governativa», infine, si applica unicamente alle associazioni formali senza scopo di lucro che si dedicano al soddisfacimento di necessità socialmente identificate.

La lotta per lo sfruttamento e il controllo delle risorse naturali ha occupato una posizione dominante nella storia dei moderni stati nazio-

nali e dei sistemi sociali che essi governano. Un altro terreno di aspre battaglie è quello dell'informazione, ove forze nettamente contrapposte gareggiano per assicurarsi il controllo delle fonti informative. Tutto ciò non fa che accrescere ulteriormente le dimensioni della protesta contro i detentori del potere, dimostrando inequivocabilmente che, lungi dall'essere un'entità unificata, lo stato nazionale è oggi una sorta di specchio delle forze che agiscono sulla scena sociale. Lo stato nazionale indiano, atteggiandosi a dispensatore della ricchezza culturale, sociale ed economica del paese, incoraggia le associazioni di volontariato a prendere parte ai programmi governativi. A uno sguardo superficiale, sembrerebbe lecito ritenere che questa mossa equivalga a un esplicito *ricoscimento* dei gruppi del volontariato, quasi che lo stato avesse *bisogno* della loro cooperazione. Sarebbe tuttavia più consigliabile tenere un atteggiamento cauto e riflessivo per ciò che riguarda i termini e le condizioni di quell'accordo, nonché il contenuto dei programmi di cooperazione. Molte organizzazioni di volontariato hanno affrontato tematiche inerenti alle strutture di potere, alle discriminazioni di razza, classe e sesso all'interno delle rispettive comunità, ingaggiando un'aspra lotta contro lo sradicamento delle popolazioni e le devastazioni ambientali causate dai mastodontici progetti del governo. Di conseguenza, a queste non riesce certo facile intavolare trattative o instaurare un rapporto di cooperazione con gli organi di governo. I gruppi che si sono strenuamente opposti alle strategie di sviluppo applicate dalla Banca Mondiale o dal FMI potrebbero non essere disposti ad accogliere il loro appello a una maggiore «partecipazione popolare». Un tema di grande attualità per le associazioni popolari indiane è proprio il logoramento delle ideologie, delle prospettive e delle finalità. Esse ritengono che la cooperazione con i governi e con le istituzioni di finanziamento sia a lungo andare inconciliabile con il ruolo di coscienza critica della nazione. In effetti, laddove non assume i connotati di una garbata cooptazione, la benevolenza dello stato non porta altri frutti che qualche progressivo miglioramento delle condizioni di vita per una fetta più o meno ampia di popolazione.

L'evoluzione dei gruppi spontanei indiani è stata assai significativa, soprattutto negli ultimi cinquant'anni. I movimenti di base unitisi al Mahatma Gandhi avevano dato origine un'ondata di disobbedienza civile senza precedenti: *harijan*, membri delle comunità tribali, donne, grandi imprese e membri della nobiltà si erano coalizzati per liberare il paese dalla dominazione britannica. Con il trascorrere del tempo, la burocrazia ha inglobato una buona parte di quei gruppi; altri, entrati nelle fila del Partito del Congresso, hanno messo da parte la compo-

nente di volontarismo per assecondare gli interessi dello stato e delle élite. Nella fase della storia indiana incentrata sull'opera di «costruzione della nazione», il governo aveva promosso lo sviluppo di centri di assistenza sociale e piccole attività industriali nei villaggi: sono stati proprio questi, in un certo senso, a dare inizio alla burocratizzazione del volontariato. Man mano che la povertà, aggravata dalle carestie, dilagava in tutto il paese, alcune organizzazioni spontanee iniziarono a operare nel settore della distribuzione dei servizi, e soprattutto nelle operazioni di assistenza alle popolazioni indigenti. Il loro intervento fu quanto mai opportuno, dal momento che la gravità dei cataclismi che avevano investito l'India richiedeva un enorme dispendio di risorse umane. Tra la metà degli anni settanta e il decennio successivo alcune istituzioni di interesse pubblico desiderose di intervenire, in cooperazione con gli enti assistenziali del governo, su problemi strettamente legati alla sopravvivenza (economia forestale, sanità, protezione dei terreni comuni) diedero luogo a una rapida espansione delle organizzazioni volontarie a carattere professionale. I partiti di sinistra e le associazioni sindacali videro in tutto ciò un tentativo di cooptazione, quasi che lo stato avesse deciso di «dare in appalto» i suoi compiti di assistenza pubblica: ciò nonostante essi profusero il loro impegno in molti di quei progetti.

I temi del logoramento ideologico e della cooperazione basata sull'accettazione incondizionata degli equilibri di potere sono tuttora assai controversi. Fino a che punto la collaborazione con le autorità di governo comporta un indebolimento della componente di resistenza politica e un potenziamento delle capacità di erogazione di servizi da parte delle organizzazioni spontanee? I governi avrebbero a disposizione diversi meccanismi atti a riprodurre a livello microcomunitario i modelli positivi suggeriti dalle esperienze delle organizzazioni non governative: ciò consentirebbe di cogliere gli interessi reali delle popolazioni interessate e di creare legami organici sul territorio. Benché lo stato concepisca lo sviluppo in una dimensione nazionale, i processi politici di natura partitica potrebbero svolgere una funzione determinante nei rapporti tra stato e interessi locali. Non sempre però le organizzazioni spontanee, pur disponendo di un notevole vantaggio competitivo a livello locale e di informazioni «di prima mano», riescono a «cortocircuitare» le strutture di potere create dalle élite locali, che si servono dell'apparato statale per garantire la propria sopravvivenza. La capacità di cooperare efficacemente con il governo, facendosi portavoce degli interessi dei diseredati senza tuttavia rinunciare alla propria parte di responsabilità nel contesto della società civile, dipende in gran parte dalla forza politica e

sociale delle istituzioni di interesse pubblico. Le organizzazioni spontanee devono necessariamente avere un'autonomia politica nei confronti dei governi: spesso, tuttavia, la profonda disparità di vedute le induce a strumentalizzare i diversi interessi sociali e politici. Le istituzioni di interesse pubblico che svolgono la funzione di mediatrici all'interno di più vasti movimenti sociali che coinvolgono sindacati, università e organizzazioni di massa tendono ad avere forze interne nettamente polarizzate, sia sul piano teorico che su quello dell'azione politica. Come già abbiamo affermato, in una fase di liberalizzazione in cui settori sempre più ampi dell'economia vengono consegnati nelle mani del capitalismo aziendale, la cooperazione tra governo e istituzioni di interesse pubblico non può che basarsi su un rapporto conflittuale. A loro volta, le associazioni del volontariato sono fortemente preoccupate delle conseguenze sociali di questa alleanza con lo stato. La responsabilità reciproca che costituisce un ingrediente essenziale delle relazioni tra governo e organizzazioni spontanee richiede una grande integrità istituzionale (vale a dire una completa trasparenza), soprattutto nei confronti delle comunità interessate. Ci si domanda in sostanza fino a che punto sia possibile chiedere ai gruppi del volontariato di integrare i loro sforzi con quelli di uno stato che, a sua volta, è alla ricerca di un'integrazione (a condizioni certamente non dettate dal popolo) con gli interessi globali.

Se veramente ambiscono a conquistarsi un ruolo significativo, le organizzazioni del popolo dovranno dare vita a un'ampia cooperazione con lo stato nei settori della pianificazione democratica e decentrata, della formulazione e dell'attuazione delle politiche di sviluppo, esprimendo il loro punto di vista in merito ai criteri per l'assegnazione dei fondi in bilancio, ai finanziamenti destinati a specifici progetti, e alle agenzie incaricate della loro esecuzione. Sarebbe quanto mai opportuno, a tale proposito, ampliare il concetto di partecipazione popolare fino a includervi l'impegno per la soddisfazione di importanti esigenze non materiali come l'equità, la giustizia sociale, il rispetto dei diritti e delle libertà dell'individuo. Se le istituzioni della società civile, e in particolare le organizzazioni del volontariato e i movimenti sociali, accetteranno di fissare i termini della loro cooperazione con il governo, gli obiettivi prescelti non potranno essere né unilaterali sul piano del contenuto, né immediati sul piano delle modalità di attuazione. Assai spesso, ad esempio, i traguardi di giustizia socioeconomica saranno strettamente collegati alla salvaguardia dei diritti culturali e politici. I poteri decisionali non saranno unicamente riservati al governo: il rapporto di cooperazione dovrà essere fondato sull'uguaglianza. Sfortunatamente, i processi decisionali della democrazia e le modalità di condivisione del

potere hanno ben poco a che vedere con la «democrazia fondata sulla partecipazione». Nella maggior parte dei casi le istituzioni che detengono il potere si servono di questa formula per far credere di aver preso in seria considerazione le aspirazioni del popolo e di aver agito con il suo consenso. In realtà molte associazioni «spontanee» non rappresentano le comunità ma svolgono semplicemente il ruolo di intermediarie: nel momento in cui i governi, le agenzie multilaterali di credito o i finanziatori cercano di entrare in contatto con quelle comunità, si scopre spesso che i loro veri rappresentanti non hanno superato il complicato processo di «selezione e rigetto».

Chiese, sindacati, associazioni femminili, movimenti sociali e organizzazioni filantropiche rappresentano ciascuna un aspetto del variegato mondo del volontariato. Il fatto che alcuni organismi globali come l'United Nations Development Project (UNDP) o le istituzioni nate dagli accordi di Bretton Woods riconoscano l'esistenza di questi collettivi pubblici impone di considerare attentamente tanto i termini (spesso assai fluidi) e le modalità dei rapporti di cooperazione, quanto i problemi della rappresentatività democratica. Secondo l'UNDP, nel 1993 esistevano nel solo Sud del mondo oltre 50.000 organizzazioni non governative: benché una semplice cifra non sia di per sé particolarmente significativa, non vi è dubbio che i responsabili della politica farebbero bene a tenere in giusta considerazione la presenza di un dissenso organizzato in seno alla società civile. Il vero problema riguarda i termini della cooperazione, specialmente quando la corruzione dei governi divora risorse, organizzazioni, programmi comunitari e strutture burocratiche. Lo «stato debole» tende ad allargare costantemente i propri confini, e la sete di profitto non si placa facilmente; come spesso è accaduto in India, di fronte alle proposte di cooperazione paritaria con i governi corrotti i gruppi del volontariato hanno due sole possibilità: rifiutare o lasciarsi cooptare. Finché la trasparenza e la responsabilità fiscale, politica e sociale saranno virtù rare, le relazioni tra gruppi del volontariato e governi saranno basate non sulla politica della cooperazione, ma su quella della resistenza. Inoltre, se i paesi del Sud continueranno indefinitamente ad accettare prestiti e finanziamenti allo sviluppo, mettendo in serio pericolo la sovranità nazionale e la fiducia in se stessi, la situazione potrebbe ulteriormente degenerare.

Anche il settore del volontariato, d'altro canto, non è esente da problemi. Che dire ad esempio dell'indebitamento a lungo termine (fiscale, sociale e politico) delle organizzazioni non governative? Laddove non esercita immense e non dichiarate pressioni sui gruppi più onesti e politicamente impegnati, la dipendenza dalle istituzioni di finanziamento

esterne esaspera la tendenza a ignorare del tutto il problema. Da un lato, i mercati premiano le organizzazioni in grado di generare autonomamente le risorse di cui hanno bisogno; dall'altro, i finanziamenti erogati dalle autorità statali sono generalmente motivati da questioni di «interesse». Autorità morale e impegno politico si rivelano spesso insufficienti ad assicurare alle organizzazioni di volontariato un adeguato sostegno finanziario. È facile domandarsi «chi paga lo sviluppo», tutt'altro che facile è trovare risposta a questo interrogativo. Data la notevole eterogeneità di una società civile ove istituzioni di interesse pubblico, organismi pubblici e privati gareggiano (ad armi non pari) per la conquista delle risorse, la strada verso l'autosufficienza delle organizzazioni di sviluppo appare lunga e accidentata. Le organizzazioni del volontariato hanno espresso critiche quanto mai fondate nei confronti dei governi e dell'«irresponsabilità» statale; tuttavia, una certa dose di autocritica potrebbe essere utile a collocare la questione dell'autonomia su un piano di discussione più corretto.

Consapevoli che lo scioglimento di un'organizzazione intermediaria segna spesso l'inizio di una crisi di sostenibilità per la comunità locale di riferimento, alcune associazioni spontanee hanno deliberatamente messo in atto strategie di arretramento e di disimpegno nei confronti delle proprie fasce di utenza, nella speranza di catalizzarne lo spirito di iniziativa politica. Nessuno ha il monopolio del «giusto metodo» per stimolare l'autosufficienza delle comunità: le strategie necessarie al raggiungimento di questo obiettivo emergono da un attento processo di bilanciamento tra posizioni teoriche e disponibilità a mettersi in disparte, ove necessario, riproducendo le opportune azioni politiche e sociali. Benché divisi sul piano delle strategie, degli schemi di analisi della realtà e della loro stessa ragion d'essere, i gruppi radicali devono necessariamente condividere un certo numero di principi fondamentali. Tra questi vi sono, a mio parere, quelli della sostenibilità e dell'autonomia, due variabili critiche che possono radicalmente alterare lo spirito e la politica di un movimento. Le molteplici frammentazioni interne alla società invocano l'unificazione, non certo la contrapposizione. Per svolgere pienamente la loro funzione catalizzatrice, le organizzazioni del volontariato devono essere sufficientemente distaccate dal contenuto e dalla forma sia delle istituzioni che criticano, sia degli enti da cui ricevono i finanziamenti. Se la libertà politica e sociale è valore supremo, di certo lo è anche l'autonomia sul piano sociale, politico ed economico.

Un altro tema scottante è quello dei costi sociali dello sviluppo. Un futuro costruito alla cieca, senza prendere in considerazione le risorse umane a disposizione e senza soppesarle in termini di costi sociali, è un

futuro del tutto improbabile. Il mercato è un campo di battaglia spietato che protegge e amministra gli interessi privati, privando di efficacia gli organi della democrazia diretta. Quando lo stato rinuncia a difendere gli interessi sociali dei poveri, il mercato si insinua negli spazi vuoti instaurando la ferrea legge della domanda e dell'offerta. Le organizzazioni del volontariato, dal canto loro, sono costrette a combattere con la crescente disillusione dei poveri, ormai stanchi di interventi statali che cadono nel vuoto e di mercati che gli rammentano la loro condizione di esiliati. Mentre i membri della società civile si affidano sempre più frequentemente alle organizzazioni del volontariato per risolvere le crisi che affliggono un mondo dominato dagli antagonismi, le istituzioni di interesse pubblico dovrebbero valutare, e se necessario riformulare, le strategie finalizzate ad avviare un programma comune di negoziati che coinvolga governo e imprese private. Se i gruppi del volontariato non si coalizzeranno e apriranno le porte al dialogo, il processo di riforma all'interno delle istituzioni direttamente coinvolte nei programmi di sviluppo potrebbe rivelarsi più difficoltoso del previsto. Sfortunatamente, le barriere ideologiche ostacolano gravemente la comunicazione: la scarsa disponibilità dimostrata dai gruppi del volontariato e dalle aziende nei confronti di un dibattito sul tema della responsabilità pubblica non fa che perpetuare gli errori sistemici commessi dal governo nel campo della giustizia sociale. Al giorno d'oggi, la vera ragion d'essere dei processi politici non partitici risiede non nella retorica ideologica, ma nella dimostrazione dei loro effetti concreti sulla vita delle comunità.

4. La pratica della resistenza

La perdurante tolleranza dei «mali» pubblici è stata argomento di importanti dibattiti all'interno del paese. Al di là di questo, è tuttavia importante sottolineare che la difesa del bene pubblico invoca ampie riforme sociali di cui dovranno farsi concordemente responsabili, sulla base di un programma minimo, i vari movimenti, gli enti pubblici e privati, il governo e i singoli individui. All'ordine del giorno delle riforme sociali vi saranno innanzitutto il consolidamento degli organi di democrazia diretta e la negazione delle posizioni «minimaliste» in merito alla ricerca della felicità. Alla teologia del mercato che affronta il tema della responsabilità in termini di costi e benefici dovrà essere contrapposta la visione «dal basso» che intende il potere politico come una forma di amministrazione fiduciaria. Gli obiettivi della giustizia sociale, della responsabilità, della moralità e dell'uguaglianza non possono essere rag-

giunti senza il consenso della maggioranza. La vera sfida per le organizzazioni del volontariato e i movimenti sociali sta nel trasformare la loro aspirazione al cambiamento democratico in un ideale di massa, in grado di trascendere divisioni sociali e interessi di classe.

Sotto la pressione delle politiche di adeguamento strutturale, lo stato va gradatamente ridimensionandosi a tutto vantaggio delle forze di mercato. D'altro canto, molti attivisti e teorici hanno espresso il timore che dietro l'invito a «rafforzare la società civile» si nasconda un tentativo dello stato di sottrarsi alle proprie responsabilità. Nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, le associazioni dei cittadini si sono opposte e si oppongono tuttora al ridimensionamento dello stato. Interpretando in senso riduttivo i propri obblighi per ciò che riguarda la regolamentazione e la protezione degli interessi sociali dei poveri, lo stato non fa che aprire un varco alle forze di mercato, emarginando ulteriormente i diseredati e compromettendo gravemente la loro stessa sopravvivenza. La visione idealizzata dei mercati propagandata dall'ideologia della globalizzazione non rappresenta certo un rimedio ai mali dello stato nazionale, siano essi la corruzione, la scarsa capacità di governo o l'inefficacia dei sistemi di giustizia sociale. Uno stato dovrebbe ridimensionarsi soltanto in ciò che riguarda le sue omissioni, ed espandersi invece innalzando il proprio livello di responsabilità, proclamando la sovranità dei poveri e delle loro comunità, decentrando le proprie strutture amministrative. Resta da stabilire, naturalmente, se uno stato forte sarà in grado di dare una statura morale alle comunità che sono la somma e la sostanza di ogni nazione. Oggi le istituzioni di ambito locale rappresentano l'unica fonte di speranza in uno stato benevolo e decentrato, in cui il centro rimane stabile e le periferie elaborano continuamente nuove visioni politiche. L'autentica democrazia incoraggia l'azione a livello locale, dando una dimensione globale alle istanze delle comunità marginali. In India le rappresentanti dei gruppi femminili hanno dato prova di grande duttilità nel rimodernare le strutture a livello locale, sollevando il governo a svolgere un ruolo responsabile.

Le associazioni della società civile riusciranno a modificare la struttura dei mercati e degli stati nazionali, rendendoli più responsabili nei confronti degli emarginati, soltanto se si impegneranno in un'opera di democratizzazione e rifondazione di tutte le istituzioni, locali e globali. Le aspirazioni dei movimenti femministi, delle associazioni operaie, dei movimenti di massa, di quanti intervengono sui problemi legati all'immigrazione, all'alienazione delle terre, alla distruzione delle risorse comuni suoneranno come un avvertimento per le organizzazioni spontanee, rammentando loro che il volontariato nasce da una profonda voca-

zione politica e sociale. Se anche il settore del volontariato adotterà nella sostanza e nello stile forme e modi tipici dei governi, perderà la capacità di operare a beneficio della base sociale, ovvero dei diseredati. In sostanza, la politica del cambiamento sociale impone una ristrutturazione dei sistemi di potere e di produzione, e un riesame delle relazioni tra stato, governo e cittadini, quei cittadini che concepiscono le alternative e si impegnano a costruirle. In ultima istanza, la decisione dovrà essere rimessa al popolo tramite un referendum, dal momento che questa è, sostanzialmente, una questione di carattere politico.

5. Uno specchio per il nostro futuro

Ho iniziato il mio intervento con un aneddoto, lo concluderò con una storia ambientata nel mio villaggio di origine: Mani, nel Canara meridionale. Se mai doveste rivolgere loro la parola, le tre generazioni di donne sedute nei pressi di un tempio che serve anche da scuola e da base per la locale cooperativa di apicoltori, vi diranno che non permetteranno mai che i bambini della generazione futura patiscano ciò che loro hanno patito: «Abbiamo così tanto da dare, da insegnare, che non ci resta tempo per ricordare le sofferenze della nostra vita. Qualunque cosa accada, non lasceremo mai cadere lo specchio, i nostri sogni non dovranno mai infrangersi. I nostri figli correranno nei campi di riso mostrando al sole lo specchio della nostra famiglia».

Nei suoi prossimi cinquant'anni di indipendenza lo stato indiano riuscirà forse ad assolvere uno dei suoi compiti più sacri: proteggere i suoi cittadini ponendo di fronte a loro uno specchio che riveli una promessa di libertà e pari diritti a uomini, donne e bambini la cui stessa sopravvivenza dipende dall'impegno per una vita libera in una comunità e in una nazione altrettanto libere. Al giorno d'oggi il principale problema etico e politico è la costruzione morale e normativa dello stato: se davvero vogliamo risolverlo, non dobbiamo attribuire alla decadenza un valore che non le compete, né ridurre in frantumi il mondo di Mani o degli altri mille e mille villaggi dell'India.

Geostrategia e geopolitica dell'India. Sviluppi recenti, sfide contemporanee e prospettive future

Jasjit Singh

Introduzione

Il problema principale che si trova ad affrontare chiunque tenti di studiare e comprendere la realtà indiana deriva proprio dalle dimensioni, dall'ampiezza e dalla varietà di quella stessa realtà. Le diverse immagini dell'India si affollano davanti agli occhi dell'osservatore, che generalmente decide di selezionarne alcune e di circoscrivere a quelle la sua indagine, senza con ciò avvicinarsi minimamente a una più chiara visione di insieme. Per comprendere adeguatamente le radici profonde della politica e della strategia dell'India sarebbe invece necessario valutare il contesto storico che informa il pensiero strategico. L'India è un paese in via di sviluppo e la sua politica è al tempo stesso guidata e condizionata da questo fattore fondamentale. In passato, tuttavia, la situazione era ben diversa: nei primi anni del XVIII secolo, la produzione industriale dell'India era pari a circa il 23 per cento di quella mondiale. Ma durante i due secoli successivi, proprio mentre l'Occidente progredito assaporava i frutti della Rivoluzione industriale, l'India ha subito una sistematica deindustrializzazione che l'ha trasformata in fornitrice di materie prime. In seguito, per compensare i costi crescenti della manodopera, la Gran Bretagna sarebbe stata costretta a trasferire in India alcune industrie al tramonto; tale processo avrebbe subito una evidente accelerazione alcuni anni più avanti, sotto la pressione del secondo conflitto mondiale. Tutto ciò ha fatto sì che l'India, come altri paesi in via di sviluppo, non potesse essere messa a parte del grande balzo in avanti che la Rivoluzione industriale aveva offerto all'umanità. Poiché questa opportunità è ormai andata perduta, vi sono poche speranze che queste nazioni riescano a colmare il divario nei confronti del mondo sviluppato e industrializzato. Ciò nonostante, l'impegno a progredire ed estendere all'intera popolazione i frutti dell'industrializzazione e del progresso scientifico condiziona fortemente le priorità strategiche dell'India e degli altri paesi che si trovano nella sua stessa situazione.

Fin dai primordi della sua storia di nazione sovrana e indipendente, l'India ha fatto dello sviluppo socioeconomico la sua principale finalità strategica; né poteva essere altrimenti in un ordinamento politico di tipo democratico quale era quello scelto dall'India, solidamente radicato nei principi dell'uguaglianza e dei valori secolari. La lotta per l'indipendenza aveva contribuito a definire la natura degli obiettivi strategici e delle politiche da applicare per il raggiungimento di quegli obiettivi. La libertà di prendere decisioni conformi all'interesse della nazione, nel senso liberale del termine, è diventata un ingrediente fondamentale della politica indiana. Il non allineamento, la ricerca dell'autonomia, trovano una propria giustificazione in quanto strumenti per il raggiungimento degli obiettivi strategici. Come è ovvio, l'individuazione di tali priorità era comunque fondata su un esame delle caratteristiche dell'ordine internazionale e dei mutamenti che esso aveva subito.

1. Il non allineamento come via al policentrismo

La posizione strategica e difensiva dell'India è ovviamente determinata e influenzata dalle caratteristiche dell'architettura geopolitica internazionale. La guerra fredda, che a partire dal 1945 ha dominato la scena internazionale e le relazioni tra gli stati, è l'emblema della natura bipolare assunta dall'ordine mondiale a partire dal secondo dopoguerra. Ma se la guerra fredda era funzionale al bipolarismo, altri due elementi reciprocamente collegati contribuivano a temperare e mitigare quell'assetto. In primo luogo, la moltiplicazione degli stati sovrani indipendenti determinata dal processo di decolonizzazione accresceva il numero delle forze in campo nell'arena internazionale, facendo del bipolarismo un fenomeno più complesso di quanto ci si aspettasse. Quelle nazioni attribuivano grande valore alla libertà appena acquisita; esse, inoltre, influenzate dall'esempio della lotta non violenta praticata dall'India, tendevano a seguire una politica di non allineamento. Il non allineamento, in quanto principio filosofico e strategico fondamentale nella politica indiana, non era un prodotto della guerra fredda, bensì le era antecedente di molti anni. Di conseguenza, la diffusione dei principi e delle strategie del non allineamento in un numero crescente di stati sovrani ha esercitato una notevole influenza moderatrice, mitigando le asprezze del confronto tra i due poli dell'ordine internazionale.

Le resistenze opposte dall'India al conflitto tra grandi potenze che aveva rapidamente inglobato anche la Cina offrivano un modello di comportamento ai nuovi stati – assai meno forti dell'India – nati dal

processo di decolonizzazione: possiamo dunque dire che l'ostilità tra le grandi potenze sia stata placata, se non soffocata, proprio grazie al principio e alla pratica del non allineamento. Nel caso dell'India, il timore di perdere in termini di libertà a seguito del dilagare della guerra fredda scaturiva direttamente dal suo particolare modo di intendere quel concetto. Nel 1949 Nehru aveva dichiarato che «[la libertà] consta fondamentalmente di relazioni estere. Questo è il vero banco di prova dell'indipendenza, tutto il resto non è che autonomia locale. Quando la responsabilità delle relazioni estere sfugge di mano e viene trasferita a qualcun altro, si ha la misura della propria mancata indipendenza». Per quanto possibile, l'India ha dunque cercato di isolarsi dalla guerra fredda e dai suoi effetti, benché la presenza e l'intervento delle superpotenze militari nell'Oceano Indiano avessero di fatto esteso il conflitto fino alla soglia di casa; anche l'intervento sovietico in Afghanistan è stato giudicato negativamente in forza della sua capacità di trascinare la regione nel vortice della guerra fredda, provocando effetti deleteri che perdurano tuttora.

La fine della guerra fredda. Il rapido mutamento dell'architettura politica mondiale determinato dalla fine della guerra fredda ha alimentato un forte senso di incertezza e di vulnerabilità. Benché buona parte degli indiani siano di diverso avviso, l'India sembra essersi adeguata al cambiamento meglio di altre nazioni dell'Asia meridionale. La disintegrazione dell'Unione Sovietica, che per più di vent'anni era stata un'importante e fidata amica dell'India, ha certamente rappresentato un fattore avverso. La perdurante crisi socioeconomica interna alla Russia ha tuttavia esercitato un influsso ancor più negativo in termini di deterioramento dei rapporti con l'India, se non altro durante la fase di transizione. Le esportazioni indiane ne hanno gravemente sofferto, tanto più che il fenomeno ha coinciso con la quarta crisi petrolifera scatenata nel 1990-91 dalla guerra del Golfo, e con la crisi della bilancia dei pagamenti indiana. A farne le spese sono stati, ad esempio, gli accordi per la fornitura di petrolio greggio dall'Unione Sovietica (quasi cinque milioni di tonnellate l'anno, con pagamento in rupie). Nel contempo gli incessanti squilibri politici ed economici tra le varie repubbliche ex-sovietiche creavano gravi tensioni sul piano dei rapporti con i paesi fornitori di apparecchiature difensive. Quelle tensioni non hanno dato origine a una vera e propria crisi soltanto perché quasi tutti gli armamenti di origine sovietica in possesso dell'India erano prodotti localmente.

D'altro canto, la fine del bipolarismo ha dato all'India l'occasione di raccogliere i frutti di oltre quarant'anni di non allineamento. La disgre-

gazione del sistema bipolare di alleanze ha comportato adeguamenti di portata tutt'al più marginale. Il guadagno più importante è stato forse rappresentato dalla dissoluzione di quell'immagine negativa che l'India aveva acquisito soprattutto nel mondo occidentale a causa dei suoi stretti rapporti con l'Unione Sovietica. In un mondo non allineato, inoltre, i costi del non allineamento si sono enormemente ridotti.

Nelle fasi di massima intensità della guerra fredda l'applicazione del principio del non allineamento aveva richiesto un impegno maggiore al fine di mantenere relazioni amichevoli con entrambi i blocchi contrapposti. Immediatamente dopo l'intervento sovietico in Afghanistan, durante quella che è stata identificata come seconda guerra fredda, l'India ha inaugurato una politica di apertura nei confronti degli Stati Uniti, che hanno risposto favorevolmente. Nel 1984 le relazioni tra i due paesi erano migliorate al punto da rendere possibile la conclusione di un Memorandum di intesa bilaterale che avrebbe aperto la strada alla cooperazione e al trasferimento di alcune tecnologie in ambito difensivo. Inoltre, il numero di autorizzazioni concesse ai progetti di investimento statunitensi in India è notevolmente aumentato. Dalla metà degli anni ottanta in avanti le soste delle navi da guerra statunitensi nei porti indiani sono diventate un evento di ordinaria amministrazione: ben diversa era la situazione in passato, quando tutte le navi da guerra che facevano scalo presso un porto dell'India erano obbligate a dichiarare di non avere armi nucleari a bordo. Il rifiuto di sottoscrivere quella dichiarazione aveva di fatto precluso alle navi da guerra statunitensi la sosta nei porti indiani. Oggi invece, come ha dichiarato nel 1987 il Ministro della difesa, il governo dell'India dà per scontato che le navi in visita presso i suoi porti rispettino la sua volontà di non dare ospitalità a imbarcazioni che abbiano a bordo armi nucleari.

I contatti ad alto livello tra Stati Uniti e India, scanditi dalle visite annuali del Segretario per la difesa statunitense, sono proseguiti anche durante l'amministrazione Reagan. Il presidente Reagan ha autorizzato l'impiego dei motori General Electric F404 sui velivoli da combattimento leggero del programma Light Combat Aircraft (LCA). Il dialogo strategico a cadenze regolari, con la partecipazione di funzionari di alto rango e altre personalità, ha avuto inizio nel 1989; la quarta serie di incontri si è tenuta nel settembre 1993. Gli Stati Uniti hanno appoggiato le iniziative di pace promosse dall'India nello Sri Lanka (1987-90) e nelle Maldive (1988) su richiesta dei paesi interessati. La guerra del Golfo ha scatenato una crisi di vasta portata, nel corso della quale l'India si è schierata a fianco dei paesi occidentali autorizzando la sosta per il rifornimento di carburante degli aerei statunitensi in transito verso la

regione del Golfo Persico. Nel 1992 l'India e gli Stati Uniti hanno svolto manovre navali congiunte; esercitazioni analoghe erano già state effettuate in precedenza con altri paesi, compresa l'Australia. Tutto ciò dimostra in definitiva che l'India aveva saputo muoversi con grande accortezza sullo scacchiere internazionale anche prima che la guerra fredda giungesse a conclusione.

Un analogo processo di riconversione ha interessato anche le relazioni tra India e Cina. Benché fossero trascorsi pochi anni dal conflitto sino-indiano del 1962 e le dispute territoriali tra i due paesi continuassero a riaffiorare di tanto in tanto, il disgelo tra i due paesi era già iniziato negli anni settanta, anche se la guerra fredda lasciava ben pochi spazi per il miglioramento delle relazioni bilaterali. Dal 1987 in avanti i rapporti tra Cina e India sono diventati sempre più cordiali. Molte sono le questioni ancora irrisolte, ma entrambe le parti hanno ripetutamente affermato la ferma volontà di rafforzare la cooperazione: per il momento India e Cina si sono impegnate a mantenere «la pace e la tranquillità» lungo i confini. Le riunioni periodiche di alcuni Gruppi di lavoro congiunti hanno lo scopo di tradurre in pratica queste dichiarazioni di intenti. Il commercio di confine attraverso la frontiera himalayana è stato ripristinato dopo un'interruzione durata quasi tre decenni. I due paesi hanno inoltre sottoscritto numerosi accordi di cooperazione e trasferimento di tecnologie avanzate in settori di primo piano come quello aerospaziale. Il riorientamento delle strategie politiche avviato in entrambi i paesi durante la guerra fredda si è dimostrato assai utile ai fini dell'instaurazione di un rapporto di cooperazione reciproca in un mondo non più diviso in blocchi contrapposti. Nel 1993, India e Cina hanno sottoscritto quella che si può definire la prima convenzione per il controllo degli armamenti in Asia. L'accordo è stato quindi rafforzato e approfondito in base ai termini del nuovo trattato concluso nel novembre 1996, in occasione della visita in India del presidente cinese Jiang Zemin.

Un ordine mondiale policentrico. Al momento gli equilibri geopolitici e geostrategici del pianeta attraversano in una fase di transizione destinata, a quanto sembra, a produrre un nuovo ordinamento di tipo policentrico. Per definizione, il multipolarismo presuppone l'esistenza di più potenze – certamente più di due –, ciascuna in grado di controllare e influenzare un certo numero di nazioni. Al momento, tuttavia, gli Stati Uniti sono l'unica potenza in grado di fungere effettivamente da «polo», benché il rafforzarsi della cooperazione in altre aree (la CSI, ad esempio) possa far pensare all'esistenza di altri centri di potere. Alcuni

sostengono che con il passare del tempo la polarizzazione dovrebbe svilupparsi spontaneamente a partire dai singoli stati. Uno scenario di questo tipo potrebbe essere rappresentato dalla contrapposizione tra nazioni industriali sviluppate del Nord e paesi in via di sviluppo del Sud. Un eventuale allargamento della NATO fino a includere in qualche modo la Russia (sintetizzato nella formula «da Vancouver a Vladivostok») potrebbe segnalare il formarsi di una dicotomia Nord-Sud. Immediatamente dopo il crollo dell'Unione Sovietica sono chiaramente emerse le premesse di una polarizzazione di natura ideologica¹. Su questo piano opera tuttora l'Organizzazione degli stati islamici (OIC); l'Occidente, dal canto suo, guarda tuttora con sospetto al NAM.

Il fatto è che nel corso degli ultimi vent'anni, mentre alcuni dei vecchi centri di potere riconquistavano le posizioni perdute, ne sono emersi di nuovi: è questo fenomeno a definire gli autentici contorni del nuovo ordine internazionale. La natura di tale evoluzione fa sì che l'ordine mondiale possa a buon diritto dirsi «policentrico». Inoltre, alcune caratteristiche di questo ordine influiscono in misura determinante sulla natura del nuovo assetto geopolitico.

Tra i principali centri di potere del mondo di oggi vi è una sostanziale asimmetria in termini di potere, di capacità e di volontà di esercitare quelle capacità. Sotto questo aspetto gli Stati Uniti rappresentano la potenza più compiuta, e dunque l'immagine dell'unipolarismo. Ciò nonostante, gli USA non sembrano più avere la capacità o la volontà di svolgere quel ruolo globale cui miravano con grande determinazione durante la guerra fredda. Al tempo stesso, quella grande nazione è concentrata nello sforzo di adeguarsi ai mutamenti fondamentali che interessano l'ordine internazionale, modificando la propria posizione nei confronti degli altri centri di potere. Nei suoi rapporti con le altre grandi potenze mondiali si rileva infatti un elemento di incertezza, che talvolta si tramuta in mutevolezza. A parere di molti, il Giappone rappresenterebbe la nuova superpotenza tecnologico-economica, seguito a non grande distanza dalla Germania. Ciò nonostante, il Giappone sembra restio a trasferire la sua potenza tecnologico-economica in ambito politico, e ancor più recalcitrante ad affidare al suo esercito un ruolo più significativo di quello svolto attualmente. Esso si è infatti dimostrato quanto mai cauto nell'autorizzare l'impiego della propria potenza militare, foss'anche nell'ambito della forza di pace delle Nazioni Unite.

¹ Simbologgiata dalla contrapposizione tra «noi» e «loro» descritta nell'*Economist* del 5 settembre 1992, e nell'idea di «scontro tra civiltà» elaborato da Samuel Huntington.

L'Unione Europea, terzo centro di potere mondiale, si sta adoperando per raggiungere una maggiore coordinazione, finalizzata, in ultima battuta, alla piena integrazione tra i paesi membri; nell'attuale fase di sviluppo essa sembra tuttavia scarsamente intenzionata a svolgere un ruolo autonomo, specialmente se questo non prevede il coinvolgimento degli Stati Uniti.

Il quarto centro di potere, la Cina, sta rapidamente consolidando il proprio ruolo in ambito economico grazie anche all'integrazione di Hong Kong. La sua posizione politica e diplomatica è indubbiamente ben determinata, a tratti persino autoritaria. La Cina è la prima potenza militare dell'Asia; la modernizzazione del suo esercito procede a tappe forzate, grazie anche all'apporto di moderne tecnologie dall'Occidente e dalle nazioni ex-sovietiche. Vi sono tuttavia alcune incertezze che riguardano il futuro del paese: molti si domandano se l'affermazione del pluralismo economico sarà controbilanciata da un corrispondente pluralismo politico, e se il paese deciderà di fare uso della sua crescente potenza in modo cooperativo o autoritario.

La Russia, quinto centro di potere mondiale, continua a ostentare una massiccia potenza bellica, con abbondanti riserve di armi nucleari in grado di colpire qualsiasi bersaglio in ogni parte del mondo. Il suo sistema politico ed economico si trova attualmente in fase di ristrutturazione e, benché la recessione degli ultimi cinque anni sembri definitivamente superata, i traguardi della crescita e della stabilità economica verranno raggiunti soltanto tra una decina d'anni.

Numerosi esperti concordano nell'attribuire il ruolo di sesto centro di potere mondiale all'India, non soltanto in forza del suo vastissimo mercato e del suo enorme potenziale economico, ma anche per la grande capacità di ricupero di cui il paese ha dato prova negli ultimi cinquant'anni. L'India ha al suo attivo un sistema politico, giuridico e amministrativo ben sviluppato; le sue risorse umane in campo scientifico e tecnologico sono tra le più vaste del mondo; le sue forze armate vantano livelli altissimi di professionalità e di competenza. Il sistema democratico dell'India ha più volte dimostrato di saper contrastare validamente le pressioni interne ed esterne. Quattro anni prima dell'indipendenza l'India era stata colpita da una delle carestie più spaventose della sua storia, con quasi tre milioni di vittime e gravi problemi di malnutrizione; fino agli anni sessanta il paese non è riuscito a fare a meno delle importazioni e degli aiuti alimentari dall'estero. Con il trascorrere degli anni, tuttavia, le difficoltà sono state ampiamente superate, e malgrado la forte crescita demografica (dai circa 350 milioni di abitanti del 1950 agli oltre 940 milioni di oggi) l'India può contare su scorte di cereali nell'ordine

di 20-27 milioni di tonnellate. La produzione di cereali, pari a 50 milioni di tonnellate nel 1950, ha sfiorato i 200 milioni di tonnellate nel 1995: l'India è oggi la seconda produttrice mondiale di frumento e la seconda esportatrice mondiale di riso. Il tessuto industriale del paese sta colmando i ritardi provocati dalla deindustrializzazione imposta due secoli orsono, in piena Rivoluzione industriale. Nell'ultimo quarto di secolo l'economia indiana è cresciuta a una media del 5 per cento annuo in termini reali; negli ultimi due anni il tasso di espansione ha raggiunto il 7 per cento. Simili risultati sono certamente meno impressionanti di quelli ottenuti dalla Cina o dalle «tigri» asiatiche, ma bisogna tener presente che il processo di apertura dell'economia indiana si trova ancora nelle fasi iniziali. I progressi compiuti finora hanno dato vita a una nuova classe media, la cui consistenza numerica è valutata, a seconda delle fonti, tra i 180 e i 240 milioni di persone. L'India ha ancora molti problemi da risolvere, ma nessuno ormai mette più in dubbio le sue capacità (fatta eccezione per alcuni nostalgici della guerra fredda che ancora ne sognano la disintegrazione). In termini di parità di potere d'acquisto, l'economia indiana si colloca ormai al sesto posto nella graduatoria mondiale; agli attuali tassi di crescita dovrebbe conquistare la quarta posizione entro il 2010, alle spalle del Giappone, degli Stati Uniti e della Cina. Negli anni a venire l'India dovrà impegnarsi a frenare ulteriormente la crescita demografica, senza mai smettere di lottare contro la povertà e l'analfabetismo. D'altro canto, essa è ormai in grado di progettare, produrre e far funzionare dei reattori nucleari e ha conquistato una posizione competitiva nel settore dei missili da lancio e dei satelliti spaziali. L'India può essere dunque considerata una potenza, se non a tutti gli effetti, quanto meno emergente; in ogni caso, essa è inevitabilmente destinata a collocarsi nel novero delle prime sei potenze mondiali.

L'evidente asimmetria di poteri e capacità che caratterizza l'attuale ordinamento policentrico pone in primo piano la questione dell'equilibrio tra competizione e cooperazione. Non è nostro interesse stabilire se ciò inserisca un elemento di incertezza nell'ordine mondiale, o se la perdurante incertezza non sia piuttosto dovuta alla repentina trasformazione del sistema internazionale. Ci sembra invece importante sottolineare che il fenomeno della competizione nella cooperazione è destinato a persistere finché vi saranno asimmetrie tra i principali centri del potere mondiale. Un effetto collaterale di questo fenomeno consiste nella valenza funzionale, non ideologica, della cooperazione e della competizione. Ad esempio, i problemi legati alla non proliferazione continueranno a generare attriti tra le parti in causa fino a quando non verrà raggiunto un accordo sul disarmo. Ciò nonostante, è alquanto im-

probabile che le divergenze di interessi acquistino un'intensità tale da provocare la rottura del sistema.

Con tutta probabilità l'attuale sistema policentrico tenderà nel corso degli anni a una polarizzazione che dovrebbe dare luogo a un multipolarismo o a una nuova forma di bipolarismo, anche se in entrambi i casi i poli del sistema sarebbero assai diversi rispetto al passato. Ma qualsiasi forma di polarismo del sistema internazionale nasconde in sé un egemonismo implicito e un modello egemonico di relazioni interstatali. Benché ciò possa essere interpretato come espressione del concetto tradizionale di potere, l'ipotesi appare comunque in contraddizione con i traguardi di democratizzazione del sistema internazionale. Gli spazi di manovra per il perseguimento degli interessi nazionali di base sono dunque destinati ad ampliarsi: per questo motivo la strategia fondamentale dell'India consisterà anche negli anni a venire in una costante difesa del policentrismo del sistema internazionale. Tale atteggiamento è perfettamente coerente con la filosofia e la politica del non allineamento perseguite fin dall'indipendenza. La stessa logica di fondo sottende alle prese di posizione dell'India in merito al ruolo che le Nazioni Unite dovrebbero svolgere in un mondo più democratico e alla conseguente necessità di ristrutturare e riformare quell'organizzazione senza perdere altro tempo in interventi approssimativi che si esauriscono nell'ammissione di nuovi membri al Consiglio di sicurezza. Nel frattempo le principali potenze mondiali si stanno già adoperando per impedire che l'una o l'altra riesca ad assumere una posizione dominante. La questione ancora irrisolta riguarda l'atteggiamento dei centri di potere più tradizionali, vale a dire la loro disponibilità ad arrendersi e adattarsi al policentrismo.

Un assetto geopolitico «asiacentrico». L'evoluzione dell'ordine mondiale policentrico presenta un'altra caratteristica degna di nota: il fulcro delle relazioni politiche e strategiche internazionali si è spostato stabilmente in Asia. L'equilibrio del potere, fermamente radicato in Europa durante il XIX secolo, è stato gravemente compromesso dallo scoppio della prima guerra mondiale. Il secondo conflitto mondiale, poi, non ha semplicemente sottratto all'Europa la capacità di gestione del sistema internazionale, bensì ha trasferito gli equilibri del potere nelle mani di nazioni radicate nella civiltà europea ma situate al di fuori dei suoi confini geografici. La fine della guerra fredda, terza svolta cruciale di questo secolo, ha quindi spostato il centro di gravità verso l'Asia. Se consideriamo valida la graduatoria dei sei centri di potere che abbiamo poc'anzi elencato, non possiamo non tener conto del fatto che quattro

di quelle sei nazioni si trovano nel continente asiatico, mentre una (gli Stati Uniti) ha importanti interessi strategici in Asia.

Secondo alcune stime nel 2015 cinque delle sette maggiori economie mondiali (vale a dire Giappone, Cina, India, Indonesia e Corea del Sud) saranno asiatiche; quei cinque paesi rappresenteranno inoltre più del 40 per cento della popolazione mondiale, con un'ampia base di risorse umane in campo scientifico e tecnologico. Entro quella data la Russia avrà superato la crisi economica e politica e anche i paesi ASEAN giocheranno un ruolo di primo piano nello scacchiere mondiale. I tassi di crescita economica più elevati e le sfide sociopolitiche di importanza più decisiva si concentreranno nel continente asiatico. L'Asia centrale e i paesi del Golfo Persico occupano sin d'ora una posizione critica nell'assetto geopolitico mondiale, grazie all'ampia disponibilità di riserve energetiche. Questi elementi sono di per sé sufficienti a dimostrare che, contrariamente alle opinioni correnti, il prossimo epicentro del sistema internazionale sarà l'intero continente asiatico e non soltanto la regione comunemente detta Asia-Pacifico. Il ruolo dell'area pacifica è infatti essenzialmente legato alla forte presenza degli Stati Uniti e al loro coinvolgimento in Asia.

Le risorse energetiche. In futuro il mantenimento della qualità della vita nei paesi sviluppati e l'impegno per il miglioramento della qualità della vita nei paesi in via di sviluppo accresceranno notevolmente i consumi energetici. Nella maggior parte dei paesi asiatici (comprese la Cina, l'India, l'Indonesia e alcune altre grandi nazioni) il ritmo alquanto sostenuto della crescita economica (con tassi di espansione compresi tra il 7 e il 10 per cento annuo) eserciterà forti pressioni sulle risorse energetiche disponibili, già oggi inferiori al fabbisogno. Nell'arco dei prossimi 15 anni le scorte petrolifere sono destinate a ridursi considerevolmente, a meno che non si ricorra allo sfruttamento di nuove risorse. La maggior parte delle riserve petrolifere attuali e future si trovano sul continente asiatico e negli oceani che lo lambiscono, in una vasta area che si estende dalla Siberia all'Asia centrale, al Golfo Persico, al Bacino di Tamrin in Cina e al Mar cinese meridionale e orientale. Nei prossimi anni questo elemento accrescerà notevolmente l'importanza geopolitica e geostrategica dell'Asia. Ciò spiega il forte interesse recentemente emerso nei confronti dell'identità asiatica e della «via asiatica» ai problemi chiave dell'umanità, dalla questione dei diritti umani ai metodi di gestione e risoluzione dei conflitti.

In virtù della sua importanza geostrategica e della sua collocazione geografica al centro del ciclo delle risorse energetiche, l'India è destina-

ta a svolgere un ruolo significativo nelle vicende asiatiche. Tuttavia, contrariamente a quanto ha affermato Henry Kissinger, il nuovo ruolo dell'India non avrà nulla in comune con quello svolto durante la colonizzazione britannica, per la semplice ragione che le sue strategie politiche verranno elaborate dai governi di Nuova Delhi allo scopo di perseguire obiettivi di importanza nazionale, e non certo gli interessi di una potenza imperiale. Le maggiori priorità dell'India saranno la pace e la stabilità della regione centroasiatica e del Golfo Persico, la pacifica transizione verso un assetto politico democratico e non allineato, la garanzia di un costante approvvigionamento di petrolio e gas naturale a prezzi accessibili, l'instaurazione di rapporti di cooperazione all'interno e al di fuori della regione, e infine il benessere e la sicurezza degli oltre 1,6 milioni di emigrati indiani negli stati arabi del Golfo Persico. Altri obiettivi strategici saranno il mantenimento della pace nel Mar Cinese meridionale e il miglioramento (già evidente sin d'ora) delle relazioni economico-commerciali con i paesi dell'Asia meridionale e orientale.

2. Incertezze strategiche

In termini specifici, le sfide che attendono i responsabili politici dell'India si identificano con i principali nodi geopolitici dei prossimi anni. La prima e più fondamentale incertezza riguarda l'evoluzione futura della Cina e l'orientamento delle sue scelte politiche sulla scena asiatica e su quella mondiale. Negli ultimi 20 anni la Cina ha enormemente rafforzato la sua potenza, che sembra destinata a consolidarsi ulteriormente con l'annessione di Hong Kong e Macao. Al momento non ci è ancora dato sapere in che modo il paese riuscirà a conciliare pluralismo economico e centralismo politico: certo è che se la formula prescelta si rivelerà inadatta, le conseguenze saranno ampie e molteplici. Se non opererà per qualche forma di democratizzazione, la Cina si trasformerà nel più potente stato autoritario (corporativo?) che mai abbia avuto in dotazione armi nucleari e missili a lunga gittata. Le debolezze interne del paese potrebbero avere notevoli contraccolpi sul fronte delle relazioni esterne; d'altro canto è importante tenere in considerazione anche la particolare posizione dell'Esercito di liberazione nazionale nella struttura del potere nazionale. È un peccato che le strategie e le posizioni assunte dalla Cina, soprattutto in ambito difensivo, denotino tuttora una scarsissima trasparenza. Il Libro bianco sulla difesa pubblicato nel 1995 ha lasciato aperti molti più interrogativi di quanti ne abbia risolti. In definitiva, è assai probabile che l'impenetrabilità degli orienta-

menti politici e strategici della Cina, il rapido consolidamento della sua forza e la tempestività dimostrata nel farvi ricorso (si pensi ad esempio al recente lancio di missili verso Taiwan) convincano gli altri paesi dell'opportunità di pianificare le proprie scelte difensive preparandosi al peggio. Naturalmente questo potrebbe essere un tipico caso di profezia che si avvera da sé. È importante sottolineare che, in questa fase di transizione, l'evoluzione della Cina non dipenderà unicamente dalla Cina stessa, ma anche dall'atteggiamento delle altre nazioni nei suoi confronti. È per questo che l'India si sta impegnando a sfruttare al meglio le opportunità esistenti per dare vita a un rapporto di stretta cooperazione in un clima di pace e stabilità lungo le frontiere con la Cina, nell'ambito di una strategia politica che consiste sostanzialmente nel «fidarsi e alimentare la fiducia».

In tale contesto acquista particolare importanza l'atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti della Cina (e dell'intera Asia). La politica degli Stati Uniti e di molte democrazie occidentali tende a neutralizzare gli sforzi compiuti da alcune nazioni che tentano di costruire nel continente asiatico un equilibrio policentrico più equo, basato su altri principi che non siano il semplice equilibrio dei poteri. Le relazioni tra Stati Uniti e Cina assumeranno con tutta probabilità il ruolo di fattore strategico determinante per l'intero scenario mondiale e in particolare per l'Asia. Qualsiasi forma di polarizzazione provocata dalle politiche dell'una o dell'altra nazione costringerà le altre a operare scelte difficili e contribuirà ad accelerare la polarizzazione dell'ordine internazionale, con conseguenze di vasta portata per il futuro del pianeta. Nella peggiore delle ipotesi tutto ciò potrebbe favorire il ritorno a un confronto bipolare simile sotto molti aspetti alla guerra fredda appena terminata. Alcuni sostengono in effetti che i primi segnali di una nuova guerra fredda si siano già manifestati. Agli occhi della Cina la riformulata e rafforzata alleanza difensiva tra Stati Uniti e Giappone (originariamente intesa a contrastare l'Unione Sovietica, peraltro dissolta da cinque anni) sarebbe diretta contro la Cina stessa; d'altra parte anche l'espansione della NATO (soprattutto nell'eventualità di un allargamento alla Russia, che altri vedono come una formalizzazione della ripartizione tra Nord e Sud del mondo) viene interpretata come un'ulteriore mossa di «contenimento» ai suoi danni. Alcuni esperti sostengono che sia la Cina stessa a insinuare l'idea di una «minaccia cinese». Per rafforzare il loro potere di trattativa nei confronti degli Stati Uniti, Cina e Russia hanno concluso un patto di «alleanza strategica» che richiama alla mente gli accordi analoghi conclusi negli anni cinquanta. Gli Stati Uniti sembrano adattarsi con difficoltà ai recenti sconvolgi-

menti della scena mondiale e danno l'impressione di voler essere i soli a gestire un «equilibrio del potere» nel continente asiatico. Per ciò che riguarda l'Asia, resta da stabilire se questo sia o meno il miglior modo di prepararsi al futuro, e se tale soluzione abbia effettive probabilità di riuscita.

Il ridimensionamento della presenza militare statunitense lungo la costa occidentale del Pacifico ha già dato luogo a uno spostamento strategico verso l'Oceano Indiano nordoccidentale. Benché la ridefinizione dell'alleanza tra Stati Uniti e Giappone ponga le basi per un rafforzamento della presenza statunitense nel Pacifico occidentale, tutti gli altri elementi fanno ritenere più probabile l'ipotesi contraria: trasferendosi più a sud, la forza strategica statunitense potrebbe svolgere un ruolo più efficace nella protezione degli interessi nazionali. Questi ultimi, infatti, potrebbero anche non combaciare con gli interessi delle nazioni asiatiche, specialmente nel caso in cui si creassero tensioni o conflitti di interesse tra i principali attori in campo.

Data la sostanziale incertezza degli assetti strategici, la maggior parte delle nazioni asiatiche concordano nel ritenere che la presenza statunitense nel continente costituisca un elemento di stabilità. Molti paesi, soprattutto dell'Asia orientale, vedrebbero con grande preoccupazione un eventuale ridimensionamento dell'impegno statunitense in Asia e nel Pacifico occidentale.

La fine della guerra fredda e il netto miglioramento delle relazioni indo-statunitensi hanno persuaso l'India (un tempo fortemente contraria a un impegno militare statunitense nell'Oceano Indiano, che – a suo dire – portava la guerra fredda fino alla soglia di casa) ad assumere un atteggiamento meno ostile. Il problema fondamentale tuttavia non è la presenza statunitense in se stessa, quanto piuttosto i termini di quell'impegno. È noto, ad esempio, che il coinvolgimento militare degli Stati Uniti nell'area del Golfo Persico è andato aumentando a partire dal 1983. La natura dell'ordine internazionale è tale da rendere assai improbabile la riuscita delle iniziative di contenimento, le quali rischiano assai spesso di generare polarizzazioni e contrapposizioni, se non veri e propri conflitti. La politica di contenimento messa in atto nei confronti dell'Iran a guerra fredda ormai terminata appare pertanto scarsamente attuabile e ancor meno auspicabile, soprattutto se si considera che molti degli alleati di Washington non sembrano mostrare lo stesso atteggiamento. Analogamente, anche in Asia meridionale la presenza statunitense è apparsa fino a pochi anni orsono unicamente orientata al perseguimento degli interessi nazionali, e come tale ha rappresentato un elemento di discordia.

3. *L'approccio alla pace e alla sicurezza*

Laddove il pensiero strategico occidentale privilegia il concetto di «sicurezza», l'India crede fermamente nella necessità di mantenere e ricercare la pace. Questa differenza di vedute, che all'epoca di Nehru ha generato notevoli tensioni tra India e Stati Uniti, costituisce ancor oggi un motivo di disaccordo in ambito strategico. Uno dei testi più diffusi sulla diplomazia statunitense presenta la questione in questi termini: «Il governo indipendente dell'India, retto inizialmente da Jawaharlal Nehru in veste di Primo Ministro e Ministro degli Esteri, *si ostinava ad affermare che la sicurezza fosse un frutto della pace, e non viceversa*, e che la creazione di blocchi militari contro l'Unione Sovietica e i suoi satelliti potesse soltanto dare origine alla formazione di blocchi contrapposti...»². Da questa diversa posizione teorica deriva anche un diverso atteggiamento verso i conflitti. Se l'Occidente crede nella risoluzione dei conflitti, l'India attribuisce maggiore importanza all'opera di prevenzione. Nel primo caso, ciò equivale a sostenere che conflitti e violenze sono inevitabili e che non vi sono alternative realistiche alla guerra, all'oppressione e all'odio. La visione indiana, per contro, non si rassegna all'inevitabilità delle guerre e dei conflitti e identifica nella pace un'alternativa al conflitto perpetuo. Questo approccio si basa sostanzialmente su un'analisi delle cause che scatenano i conflitti e delle modalità che potrebbero impedirne lo scoppio o l'intensificazione; se comunque il conflitto diventa una realtà concreta, l'operato della diplomazia deve essere inteso a ristabilire la pace e non semplicemente a raggiungere una qualche condizione di stabilità.

La risoluzione pacifica delle controversie. L'India è convinta che la pace completa debba costituire il principale obiettivo delle nazioni di tutto il mondo. La risoluzione pacifica delle controversie rappresenta pertanto una componente essenziale dei suoi obiettivi strategici. La pace è un presupposto indispensabile ai fini dello sviluppo socioeconomico, che a sua volta costituisce la massima priorità strategica del paese. L'esperienza delle guerre combattute tra il 1962 e il 1971 ha rinsaldato la fede nella pace e nella prevenzione dei conflitti come presupposti indispensabili allo sviluppo. È stato inoltre dimostrato che i costi del ristabilimento della pace sono generalmente minori di quelli connessi al

² Robert H. Ferrell, *American Diplomacy: A History*, New York, W.W. Norton & Company, 1975³ (ristampata a New Delhi da Universal Book Stall, 1986, p. 722). Il corsivo è mio.

raggiungimento della sicurezza. L'attivo coinvolgimento delle forze armate indiane in numerose operazioni di pace coordinate dalle Nazioni Unite è stato dettato dalla convinzione che sostenere l'opera di diplomazia preventiva svolta dall'ONU significhi consolidare la pace, evitare i conflitti o quanto meno impedirne la degenerazione.

Fin dai tempi del Trattato di Westfalia il concetto di sicurezza inter-statale si è fondato su un approccio di tipo competitivo, intensificato e inasprito a partire dalla Rivoluzione industriale sotto l'influsso degli elementi di competizione insiti nel commercio, nel progresso tecnologico e nella politica. La vera sfida strategica, che nemmeno l'Agenda per la pace affronta in maniera efficace, consiste dunque nell'operare una svolta paradigmatica da una sicurezza competitiva a una basata sulla cooperazione: soltanto in questo modo sarà possibile assicurare pace e prosperità all'Asia del XXI secolo. La sicurezza basata sulla cooperazione richiederà una sempre più intensa (e più ampia) cooperazione tra nazioni potenzialmente rivali. Gli equilibri difensivi dovrebbero pertanto cessare di essere un semplice mezzo per lo scatenamento di un processo di azione e reazione. I numerosi trattati internazionali conclusi dall'India dimostrano inequivocabilmente la volontà di instaurare un clima di sicurezza nella cooperazione: l'Accordo in cinque punti (*Panch-sbila*) concluso con la Cina nel 1954, l'Accordo di Simla del 1972 e l'ultimo trattato stipulato con la Cina nel 1993 (recentemente ampliato e rielaborato) per il mantenimento della pace e della tranquillità lungo le linee di confine in base al principio dell'uguaglianza e della reciprocità della sicurezza. Tutti questi accordi si fondano sulla volontà di risoluzione pacifica delle controversie e sul rifiuto dell'uso della forza.

La strategia di pace tra India e Pakistan. L'impegno per la risoluzione delle controversie tramite l'impiego di strumenti di trattativa flessibili e il ricorso al compromesso costituisce un elemento essenziale della strategia di pace tra India e Pakistan, ufficialmente sancita dall'Accordo di Simla del 1972 in cui entrambe le parti si impegnano a rispettare la linea di demarcazione definita di comune accordo, considerandola a tutti gli effetti una frontiera dello stato del Jammu e Kashmir, e a rimandare a un futuro non meglio precisato la composizione della controversia. Il fatto che l'accordo vincoli entrambi i paesi ad astenersi dall'uso della forza va considerato nel contesto dell'istanza originariamente avanzata dall'India in sede ONU nel gennaio 1948, nella quale essa, appellandosi al Capitolo VI (e non al Capitolo VII) sollecitava il ricorso a una soluzione pacifica a dispetto dell'atteggiamento esplicitamente aggressivo del Pakistan. La disponibilità ad accettare le risoluzioni del-

l'ONU (che imponevano al Pakistan di ritirarsi dal territorio dello Jammu e Kashmir per consentire l'organizzazione di un plebiscito) ha fornito un'ulteriore prova di quell'impegno. Forse ancor più rilevante è il fatto che l'India, benché più forte e perfettamente in grado di far valere i propri diritti di sovranità costituzionale e politica, abbia impedito nel 1947-48 la propagazione del conflitto al di là dei confini nazionali³. Altrettanto significativa a tale riguardo è infine, la dichiarazione di Tashkent. La storia delle relazioni tra India e Pakistan dal 1947 a oggi, benché tormentata da tensioni e conflitti, è dunque scandita da numerose iniziative volte alla definizione di accordi bilaterali di non belligeranza e difesa comune.

La prevenzione dei conflitti. Le guerre in cui l'India è stata coinvolta andrebbero certamente incluse nel novero dei conflitti più moderati (e, in un certo senso, «civilizzati») che abbiano avuto origine in quello che può senz'altro dirsi il secolo più violento della storia umana. Fondamentale, sotto questo aspetto, è stata la volontà di isolare i conflitti locali dal più ampio confronto che ha dominato gli anni della guerra fredda. L'efficacia del non allineamento a questi fini è ben nota e ampiamente documentata, benché spesso fraintesa dagli osservatori occidentali. Un altro elemento centrale di questa filosofia è il ricorso alla mediazione intesa come strumento per una coesistenza pacifica e per la prevenzione (o la risoluzione) dei conflitti. Il primo importante esperimento in questo senso è stato tentato verso la fine del 1947, quando l'India, appellandosi al Capitolo VI, ha sollecitato l'intervento delle Nazioni Unite per appianare il conflitto nello stato del Jammu e Kashmir. Nell'aprile del 1965 l'India ha nuovamente fatto appello alla mediazione di potenze esterne per disinnescare il conflitto nel Rann of Kutch. L'India ha inoltre sostenuto con vigore la teoria dell'interposizione della «terza forza» al fine di moderare e disinnescare i conflitti. La fede in questo principio ha convinto l'India ad accettare con entusiasmo il ruolo di forza di pace, specialmente nelle iniziative condotte sotto l'auspicio delle Nazioni Unite, a partire dalla crisi di Suez del 1956. Questa stessa filosofia ha giustificato, in seguito, l'intervento della forza di pace indiana nello Sri Lanka (legittimato da un accordo bilaterale con l'avallo del governo di Colombo e dei capi della fazione tamil) in favore della demilitarizzazione del conflitto etnico.

³ Vale la pena di ricordare che l'India non diede mai al conflitto la designazione ufficiale di «guerra», la quale avrebbe comportato un'identificazione esplicita o implicita del Pakistan come «nemico».

Lo stesso principio è stato ulteriormente sviluppato nell'accordo indo-pakistano di non aggressione reciproca alle installazioni nucleari (accordo proposto dall'India nel 1985, firmato nel 1988 ed entrato in vigore nel gennaio 1993). La proposta di un accordo di non aggressione ai centri abitati e agli obiettivi economici (formulata nel gennaio 1994) risponde allo stesso principio e mira ad approfondire ulteriormente gli accordi esistenti formalizzando le realtà storiche essenziali. Una filosofia simile anima il progetto di accordo con il Pakistan per il non ricorso in prima istanza alle forze nucleari; un accordo simile è stato proposto anche all'Assemblea generale dell'ONU. Negli ultimi anni, infine, l'India ha presentato in sede di Nazioni Unite un'ipotesi di risoluzione volta a mettere fuori legge tanto l'uso delle armi nucleari quanto la minaccia di farvi ricorso.

L'impegno a evitare e prevenire le guerre costituisce un elemento essenziale delle strategie e delle politiche volte a evitare i conflitti. Il risultato più concreto di questa politica è che, a dispetto delle gravi tensioni e del deterioramento dei rapporti tra le nazioni del subcontinente, nessuna guerra è stata combattuta da 25 anni a questa parte. Nei primi mesi del 1990 l'India ha deliberatamente evitato di lasciarsi coinvolgere nello scontro che avrebbe potuto svilupparsi dall'escalation del conflitto mascherato scatenato dal Pakistan nello stato del Jammu e Kashmir. I limiti alla proliferazione nucleare e i controlli impliciti degli armamenti in vigore nell'Asia meridionale rappresentano una forma di assenso a questa politica. Ciò non significa tuttavia che essa abbia sempre dato risultati positivi: in alcuni casi (ad esempio nel 1965) la determinazione a evitare il conflitto armato è stata percepita come una manifestazione di debolezza o viltà che ha convinto gli avversari ad assumere un atteggiamento dichiaratamente aggressivo. Benché lo scoppio del conflitto sia stato comunque ritardato o evitato, è innegabile che in molti casi lo sforzo bellico necessario a recuperare il terreno perduto sia stato assai maggiore, dal momento che il ricorso alle armi era stato deciso in una fase assai avanzata dello scontro.

La dottrina e la politica della difesa. La dottrina strategica dell'India poggia sul concetto di «difesa difensiva», e si basa su un approccio minimalista alle potenzialità difensive e al loro impiego, incentrato sulle finalità di difesa dell'India. In pratica, le potenzialità difensive del paese mirano esclusivamente a proteggere l'integrità territoriale della nazione: gli imperativi di natura politica ne hanno dettato l'applicazione in tutte le situazioni in cui era in gioco la difesa del territorio nazionale. La dottrina della difesa territoriale, convalidata da altri fattori, ha contri-

buito nel corso degli anni a plasmare le strutture difensive del paese. L'idea di disciplinare il ricorso alla forza militare è profondamente radicata nei fondamenti filosofici della civiltà indiana, per la quale l'uso della violenza in ambito politico costituisce la soluzione estrema⁴. Un ex Ministro della difesa ha affermato che «il ruolo delle nostre forze armate è strettamente difensivo, ed è volto a salvaguardare l'autonomia decisionale e i processi di sviluppo del paese, con particolare riguardo per quelli che interessano la sfera politica e sociale; esso mira inoltre a garantire che l'instabilità dei paesi confinanti non si diffonda sul nostro territorio»⁵. Questa filosofia motiva l'orientamento difensivo della potenza militare indiana. L'approccio minimalista adottato in materia di difesa ha inoltre fatto sì che la quantità di risorse destinata allo sviluppo delle capacità difensive fosse pari al minimo indispensabile. Nei primi 15 anni successivi alla conquista dell'indipendenza la spesa media per la difesa non ha superato l'1,6 per cento del PIL. La gestione delle controversie con il Pakistan e la Cina era sostanzialmente affidata alla diplomazia: nel primo caso, l'India faceva grande affidamento sulla mediazione imparziale delle Nazioni Unite e sulle iniziative volte a neutralizzare l'aggressività del Pakistan; nel secondo, ci si augurava che l'Accordo *Panchshila* concluso nel 1954 persuadesse la Cina a instaurare un clima di «coesistenza pacifica». Bisogna tuttavia ammettere che nel 1962 il paese è apparso sostanzialmente impreparato a contrastare l'aggressione della Cina, la quale nel frattempo aveva deciso di «dare una lezione» all'India.

Il principale obiettivo strategico dell'India consiste nell'incessante ricerca di una pace duratura e di una sicurezza tali da non ostacolare il perseguimento degli obiettivi di crescita e sviluppo socioeconomico. È il caso di sottolineare come l'India non abbia mai scatenato nessuno dei conflitti in cui è stata finora coinvolta: essa, al contrario, è sempre stata costretta a fare uso delle armi per contrastare le aggressioni di altri regimi antidemocratici⁶. Nell'attuale assetto strategico la prevenzio-

⁴ Manu, il mitico progenitore della razza umana, sosteneva che lo stato avesse a disposizione quattro strumenti (in ordine decrescente di preferenza) per raggiungere i propri obiettivi politici: *sama*, ovvero la conciliazione, la diplomazia; *dana*, ovvero le concessioni e i doni; *bheda*, ovvero la propagazione del dissenso; *danda*, ovvero l'impiego della forza.

⁵ K.C. Pant, «Philosophy of Our Defence» in Jasjit Singh e V. Vekaric (a cura di), *Non-Provocative Defence: The Search for Equal Security*, New Delhi, Lancer International, 1989, pp. 212-13.

⁶ Alcuni leader pakistani dell'epoca hanno successivamente confermato questa ipotesi. Per un punto di vista pakistano sulla guerra del 1947-48 si veda Maj General Akbar Khan, «The Kashmir War 1947-48» in *Defence Journal*, settembre 1983; per la guerra del 1965 si

ne dei conflitti armati e l'allontanamento delle eventuali minacce costituiscono un elemento di primaria importanza. Ciò comporta l'adozione di misure volte non soltanto a ridurre il rischio di guerra e di scontro aperto, ma anche a captare e sventare le minacce poste dai potenziali avversari. In sostanza, la dottrina strategica dell'India presuppone il passaggio dal modello classico di sicurezza competitiva a una forma di sicurezza interstatale basata sulla cooperazione. Ciò non significa naturalmente che si debba rinunciare (benché nell'ambito di una strategia politica ispirata alla formula «fidati e alimenta la fiducia») a prendere tutte le precauzioni necessarie per contrastare un potenziale avversario determinato a perseguire le proprie finalità offensive. Il vero problema dell'India è che, come già abbiamo sottolineato, tutte le guerre in cui è stata coinvolta le sono state imposte da regimi antidemocratici.

Gli eventi della primavera 1990 possono essere considerati come il più recente banco di prova della dottrina strategica dell'India, che in quella circostanza ha dato l'impressione di trovarsi sull'orlo di un conflitto «nucleare» con il Pakistan⁷. Le azioni del movimento separatista pakistano denominato Fronte di Liberazione dello Jammu e Kashmir (Jammu and Kashmir Liberation Front, JKLF), passato alla militanza armata nel luglio 1988⁸, si erano notevolmente intensificate nel dicembre del 1989; nel gennaio dell'anno successivo, lo scontro aveva ormai assunto le dimensioni di un conflitto mascherato. Nei mesi di febbraio e marzo il Pakistan aveva alzato ulteriormente la posta: la situazione sembrava quasi del tutto simile a quella dell'agosto 1965. Stando ad alcune dichiarazioni del comandante dell'esercito pakistano, generale Aslam Beg, la mancanza di un'adeguata prospettiva strategica che aveva condotto al fallimento i precedenti tentativi di annettersi il Kashmir con la forza era stata finalmente compensata. L'India ha reagito mantenendo un atteggiamento puramente difensivo e cercando di tener desta l'attenzione della comunità internazionale, in particolare degli Stati Uniti. Grazie a questa strategia di prevenzione dei conflitti, il

veda C. Army in C. General M. Musa, *My Version*, Lahore, Wajid Alis Ltd., 1983, e Field Marshal e Michael Carver, *War Since 1945*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1980, pp. 223-24; per la guerra del 1971 si vedano tra gli altri Sidiq Salik, *Witness to Surrender*, Karachi, Oxford University Press, 1977, e Major General Fazal Muqueem Khan, *Pakistan's Crisis in Leadership*, Islamabad, National Book Foundation, 1973.

⁷ Tra la vasta gamma di scritti sull'argomento il più vivace e autorevole (almeno in Occidente) è Seymour Hersh, «On the Nuclear Edge» in *The New Yorker*, 29 marzo 1993.

⁸ Ammanulla Khan (Presidente del JKLF), intervista rilasciata a *Newsline*, Pakistan, febbraio 1990.

Pakistan non ha avuto la possibilità di innescare un conflitto analogo a quello del 1965⁹.

4. *La correzione degli squilibri in ambito nucleare*

Fin dalla metà degli anni sessanta gli squilibri nel settore degli armamenti nucleari hanno fortemente condizionato l'assetto e la sicurezza strategica dell'India. Tale asimmetria potrebbe essere risolta con la rimozione e l'eliminazione delle armi nucleari che violano la sicurezza dell'India oppure, in alternativa, mediante l'acquisizione di armi atomiche da parte dell'India. La prima soluzione comporta l'eliminazione globale degli armamenti nucleari: di qui il costante impegno dell'India in favore del disarmo. A tutt'oggi, pur avendo lasciato aperte entrambe le opzioni, l'India non ha ancora mosso alcun passo decisivo in direzione della seconda alternativa. Questa forma di autolimitazione non è stata tuttavia apprezzata nel suo giusto valore, soprattutto dalle democrazie del mondo occidentale.

Quattro sono i principi che motivano le iniziative dell'India a favore del disarmo nucleare:

1. Gli ordigni nucleari sono le peggiori armi di distruzione di massa, e contrastano radicalmente con i fondamentali valori morali ed etici dell'umanità.

2. Il disarmo nucleare avrà effetti determinanti ai fini della pacificazione e della sicurezza internazionali. Il fatto che durante la guerra fredda le armi nucleari abbiano contribuito al mantenimento della pace non significa certo che la maggior parte (se non tutte) le nazioni del mondo abbiano oggi diritto a possedere armamenti nucleari. La proliferazione nucleare, sotto tutti gli aspetti, continua a porre una seria minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali; la totale eliminazione delle armi atomiche è l'unica forma completa ed efficace di non proliferazione.

3. L'eliminazione delle armi nucleari costituisce un presupposto irrinunciabile per il raggiungimento di un ordine internazionale più equo. Senza un impegno alla democratizzazione dell'ordine internazionale,

⁹ Per maggiori dettagli in merito alle iniziative adottate si veda «It's All Bluff and Bluster» in *Economic Times*, 18 maggio 1993 (intervista di K. Subrahmanyam al generale V.N. Sharma, capo di stato maggiore dell'esercito indiano nel 1990).

l'assetto democratico delle singole nazioni non potrà mai assumere le caratteristiche di principio basilare.

4. Ultima, e forse più importante, ragione è che gli interessi strategici e difensivi dell'India potranno essere perseguiti con maggiore efficacia se nessun armamento nucleare minaccerà i suoi equilibri difensivi. Di conseguenza il disarmo nucleare non rappresenta soltanto un principio di tipo etico o morale e un presupposto fondamentale ai fini della pace e della sicurezza internazionali, ma anche un imperativo della sicurezza nazionale.

Il blocco degli esperimenti nucleari. La controversia relativa agli esperimenti nucleari non fa che confermare la divergenza di interessi strategici tra le nazioni dotate di armi nucleari (e gli alleati che godono della loro protezione) e l'India, che sin dall'aprile del 1954 si è formalmente impegnata in favore di un blocco totale degli esperimenti nucleari. Questa proposta avrebbe dovuto essere parte integrante di un accordo di moratoria da applicare in attesa di una effettiva «sospensione della produzione e dell'accumulo» di armi nucleari¹⁰. Da quel momento l'India si è inequivocabilmente impegnata a operare congiuntamente ai fini del disarmo e del blocco degli esperimenti nucleari. Questo impegno è stato riconosciuto nei termini del mandato di negoziazione adottato dalla diplomazia indiana il 25 gennaio 1994, teso alla definizione di un trattato per il blocco totale degli esperimenti nucleari che «contribuisca efficacemente» a realizzare il duplice obiettivo della «non proliferazione nucleare in tutti i sensi» (cioè verticale e orizzontale, qualitativa e quantitativa) e del «disarmo nucleare (globale)».

Il mandato scaturisce dalla risoluzione 49/70 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (approvata all'unanimità il 15 dicembre del 1993) che, pur attribuendo maggiore importanza alle finalità di disarmo globale, si impegnava a operare anche per il blocco degli esperimenti nucleari. L'India, seguita in un secondo tempo dagli Stati Uniti, è stata una delle principali sostenitrici della risoluzione. A detta dell'allora segretario agli Esteri indiano, J.N. Dixit, gli Stati Uniti e le altre potenze nucleari avevano garantito all'India che il disarmo avrebbe rap-

¹⁰ UN *Official Records of the Disarmament Commission*, Supplement for April, May and June, 1954, DC/44, Corr. 1. La proposta era stata formulata nei termini seguenti: «In attesa che venga raggiunta una qualche soluzione totale o parziale in merito alla proibizione ed eliminazione delle armi di distruzione di massa auspicata dall'Assemblea Generale, il Governo prenderà in considerazione l'opportunità di mettere in atto le seguenti misure: 1) Una qualche forma di "accordo di sospensione" relativo, quanto meno, alle esplosioni di ordigni [...]».

presentato un obiettivo primario nell'ambito dei negoziati per il blocco degli esperimenti nucleari¹¹. Il 14 maggio del 1994, quattro mesi dopo l'adozione del mandato, il presidente Clinton e il primo ministro indiano Narasimha Rao avevano emesso a Washington un comunicato congiunto in favore della non proliferazione e del disarmo; impegni analoghi erano stati sottoscritti anche da altri capi di stato. In seguito tuttavia il portavoce della Casa Bianca ha affermato di ignorare completamente l'esistenza di quel comunicato¹².

Il trattato definito a seguito dei negoziati non adempie al mandato unanimemente adottato dalla comunità internazionale. Invece di porre fine alla proliferazione verticale esso pone le premesse per una nuova corsa agli armamenti, e per di più non ha nessun effetto ai fini dell'approfondimento del processo di disarmo, né affronta il problema del trasferimento da uno stato all'altro dei modelli già sperimentati di nuovi ordigni nucleari. Fonti occidentali hanno più volte affermato che il Pakistan aveva ricevuto dalla Cina alcuni progetti già sperimentati di bombe nucleari. Più recentemente, gli stessi Stati Uniti hanno accusato la Cina di trasferire al Pakistan tecnologie nucleari destinate a impieghi militari: in palese violazione degli articoli 1 e 3 del Trattato di non proliferazione, la Cina ha infatti fornito magneti ad anello al Pakistan. L'incapacità (o la scarsa volontà) di organizzare azioni concrete da parte della comunità internazionale che fa capo agli Stati Uniti ha notevolmente compromesso l'efficacia di un regime di non proliferazione nucleare già di per sé inadeguato.

Nella sua forma attuale il trattato per il blocco totale degli esperimenti nucleari non si accorda con gli interessi e i principi dell'India. Lo stesso problema si era già presentato in relazione al trattato di non proliferazione, in parziale disaccordo con le indicazioni scaturite dalla risoluzione unanimemente approvata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 novembre del 1965. Nell'ottobre del 1964 l'India si era posta all'avanguardia del gruppo di paesi che sollecitavano l'adozione di un trattato di non proliferazione; in conformità alla risoluzione del novembre 1965, gli sforzi dell'India erano tuttavia diretti alla conclusione di un trattato che non si limitasse a far valere il principio della non proliferazione, ma ponesse anche le basi di un disarmo globale. Nel corso del processo di negoziazione, tuttavia, questo aspetto è stato relegato in secondo piano. Le potenze nucleari hanno rifiutato di assumersi la re-

¹¹ *Indian Express*, 16 aprile 1996.

¹² PTI, 5 ottobre 1995.

sponsabilità delle loro violazioni del trattato; di conseguenza, nel 1990 e nel 1995 le conferenze per la revisione del trattato non hanno portato alla stesura di un comunicato congiunto. Come se ciò non bastasse, il trattato per il blocco degli esperimenti nucleari contiene, in aperta violazione di tutte le norme internazionali, una clausola che ne vincola l'entrata in vigore alla firma da parte del governo indiano. Ciò equivale a una vera e propria violazione dell'autonomia decisionale dell'India: l'India non è un paese sconfitto al quale si possa imporre la firma di un trattato contrario ai suoi interessi fondamentali.

L'impegno per il disarmo. Oggi, alle soglie del XXI secolo, la totale eliminazione delle armi nucleari acquisisce un rilievo ancora maggiore. I trattati per l'abolizione delle altre due categorie di armi per la distruzione di massa già conclusi dalla comunità internazionale forniscono un modello applicabile anche agli armamenti atomici, e non vi è alcun motivo che giustifichi i ritardi e le resistenze nel perseguimento di tale obiettivo. La teoria in base alla quale il mondo sarebbe meno sicuro senza le armi nucleari non ha altro scopo se non quello di difendere gli interessi egoistici delle potenze nucleari e dei loro alleati. La sentenza emessa all'unanimità dal Tribunale mondiale l'8 luglio del 1996 ha stabilito che «sussiste un obbligo a perseguire in buona fede e a portare a compimento i negoziati per il disarmo nucleare totale sotto il controllo delle autorità internazionali»¹³. Benché questa sentenza non abbia minimamente modificato l'atteggiamento delle potenze nucleari, l'India continuerà a lottare per un mondo libero dalle armi atomiche.

Una sfida strategica. Le potenze nucleari si sono opposte a tutte le iniziative che miravano a rafforzare il loro impegno per il disarmo. I paesi in via di sviluppo che non possiedono armi nucleari hanno vincolato la loro adesione al trattato per l'abolizione dei test nucleari all'adozione di una chiara strategia di disarmo da parte delle potenze nucleari. Ma benché il problema sia stato posto sul tappeto in tutte le conferenze preparatorie e di revisione del trattato di non proliferazione, nessuna potenza nucleare sembra intenzionata ad agire in favore del disarmo. Gli Stati Uniti, per contro, hanno dichiaratamente adottato una strategia che mira alla limitazione, riduzione ed eliminazione degli arsenali nucleari in Asia meridionale. Poiché il Pakistan reagisce in funzione

¹³ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, Comunicato n. 96/23, Den Haag, 8 luglio 1996.

delle posizioni assunte dall'India, quella strategia si concretizza in ultima analisi nel tentativo, da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati, di denuclearizzare l'India lasciandola totalmente disarmata al centro di una regione nuclearizzata con scarsissime prospettive di disarmo a breve termine. Da questa situazione scaturiscono due importanti sfide strategiche che l'India dovrà affrontare congiuntamente, acquisendo la capacità di fronteggiare in maniera credibile la minaccia nucleare e nel contempo tutelando la sua libertà di agire in questa direzione.

Il primo obiettivo impone di compensare gli squilibri di potere in campo nucleare che mettono a repentaglio la sicurezza del paese; il secondo impone la ricerca di soluzioni che consentano di affrontare la minaccia rappresentata dalla politica degli Stati Uniti senza pregiudicare il raggiungimento del primo obiettivo. È nel contesto di questa duplice sfida che, a partire dal 1995, l'India si è trovata più volte nella condizione di dover esercitare la propria libertà di scelta.

Il deterrente passivo. Benché da ormai 50 anni il possesso di armi nucleari rappresenti il principale criterio di misurazione del potere internazionale, l'India non ha bisogno di ricorrere a questi mezzi per innalzare il proprio prestigio e il proprio status, dal momento che rientra già oggi nella cerchia dei primi sei centri di potere mondiale. In ultima analisi, il prestigio e lo status dell'India dipenderanno non dal semplice possesso di armi nucleari quanto piuttosto dalla sua capacità di affrontare le sfide e risolvere i problemi. Ma in un mondo in cui le potenze nucleari prevedono di conservare i propri arsenali a tempo indeterminato, il rischio di un ultimatum nucleare o addirittura di un ricorso alle armi atomiche impone di fronteggiare in maniera credibile le eventuali minacce.

La politica nucleare dell'India è stata determinata dalla nuclearizzazione del suo ambiente difensivo a partire dal 1964, con l'acquisizione delle armi nucleari da parte della Cina. A quel periodo risalgono infatti molte delle iniziative di non proliferazione e disarmo promosse dall'India. Sebbene negli ultimi anni le relazioni tra India e Cina siano migliorate, l'evoluzione futura dello scenario strategico presenta tuttora notevoli incertezze. La Cina è impegnata in un'opera di espansione qualitativa e quantitativa del suo arsenale nucleare, e con tutta probabilità quest'opera di modernizzazione è destinata a intensificarsi ulteriormente in futuro. Andrebbe ricordato che nel 1995 la Cina ha eseguito un test nucleare poche ore dopo aver firmato (in occasione della conferenza per l'estensione del trattato di non proliferazione nucleare) un impegno a limitare al massimo grado le esplosioni nucleari, e ha continuato a

eseguire collaudi anche in seguito. La Cina ha instaurato un rapporto di stretta cooperazione con il Pakistan che prevede anche la fornitura di tecnologie di armamento nucleare, e questo stato di cose è stato riconosciuto da alcuni esponenti statunitensi di alto livello. Secondo il professor Bluth, «al fine di contenere quella che veniva percepita come una minaccia da parte dell'India, la Cina ha avviato una cooperazione tecnica con il Pakistan, ed è stata accusata dagli Stati Uniti di aver venduto al Pakistan il progetto di un'arma nucleare»¹⁴. La Cina ha inoltre fornito al Pakistan, all'Iran e all'Arabia Saudita missili equipaggiabili con testate nucleari. In un discorso tenuto nel gennaio 1995 alla US Foreign Policy Association il Segretario alla Difesa degli Stati Uniti William Perry ha ammesso che il principale motivo di preoccupazione dell'India non sia la controversia con il Pakistan quanto piuttosto il più ampio confronto con la Cina.

Ostinandosi a pretendere che l'accordo per il blocco dei test nucleari sia subordinato alla ratifica da parte dell'India, la Cina ha per la prima volta assunto pubblicamente una posizione che mira a limitare la libertà di scelta dell'India. Ciò è perfettamente funzionale ai suoi progetti, che mirano a relegare definitivamente l'India in una posizione di svantaggio. Nel settembre del 1993 Cina e India hanno firmato un accordo che le impegnava a mantenere la pace e la tranquillità lungo le zone di confine, in base al principio della «sicurezza reciproca e paritetica». Ma l'attuale condizione di asimmetria sul piano della potenza nucleare non è coerente con questo principio, soprattutto in mancanza di un chiaro impegno al disarmo nucleare. Poiché anche la Russia ha tentato di applicare all'India l'attuale accordo di blocco dei test nucleari, è assai probabile che in futuro l'India debba schierarsi al fianco di Mosca nelle trattative con la Cina. Assai determinanti da questo punto di vista sono stati il trattato di amicizia tra Unione Sovietica e India concluso nel 1971, e gli effetti dell'esplosione di Pokhran del 1974 che ha liberato l'India da quella dipendenza politica. L'insistenza con cui gli Stati Uniti tentano di imporre all'India la ratificazione di un trattato che non risponde ai suoi interessi fondamentali potrebbe anche essere motivata dalla speranza che, in futuro, un'India in posizione subordinata sia indotta a cercare la protezione degli Stati Uniti.

Non vi sono obiettivi politici né situazioni oggettive che spingano l'India ad acquisire armamenti nucleari al fine di minacciare di sua ini-

¹⁴ Christoph Bluth, «Beijing's Attitude to Arms Control» in *Jane's Intelligence Review*, luglio 1996, p. 328.

ziativa un altro paese. Per questo motivo l'India non ha avuto difficoltà a sollecitare un impegno globale al «non ricorso in prima istanza», ad assumere unilateralmente questo impegno nel 1990 e a proporre al Pakistan, nel gennaio del 1994, un accordo bilaterale per il non ricorso in prima istanza alle «risorse» nucleari (nessuno dei due paesi, infatti, possiede armi nucleari). L'unica circostanza in cui l'India avrebbe necessità di ricorrere alle armi nucleari è quella di un eventuale minaccia di impiego o di un effettivo impiego di armi nucleari a suo danno. Nel peggiore dei casi, ciò richiederebbe un grado di deterrenza minimo; per tutti gli scenari meno avversi sarebbe invece sufficiente una sorta di «deterrenza passiva»: questo traguardo diviene pertanto un imperativo cruciale ai fini della sicurezza nazionale minima.

La deterrenza passiva richiede la capacità di sfruttare in maniera credibile le armi nucleari per scopi politici e diplomatici, e di spiegarle e utilizzarle materialmente per scopi militari, entro un arco di tempo definito.

La strategia di deterrenza passiva presuppone una condizione di non armamento nella quale siano tuttavia state prese tutte le misure necessarie per l'armamento e per l'impiego delle risorse disponibili: il fondamento di questa strategia risiede dunque nelle caratteristiche delle testate nucleari e nei sistemi di lancio. In ogni caso, l'India possiede scorte di materiali fissili sufficienti per un impiego bellico. D'altro canto, i presupposti essenziali della politica statunitense che mira alla limitazione, riduzione ed eliminazione delle risorse nucleari dell'India si fondano sull'esistenza di una crescente capacità di offesa. Anche un eventuale trattato per il controllo dei materiali fissili, se mai dovesse tradursi in realtà, consentirebbe di detenere scorte nucleari pari a quelle in possesso dell'India. Nel 1974 l'India ha fabbricato e sperimentato con successo un dispositivo nucleare: questa è la differenza fondamentale tra l'India e gli altri stati «alle soglie del nucleare» come Pakistan e Israele. Per questo stesso motivo l'esecuzione di ulteriori test nucleari non è un'esigenza essenziale per l'India, anche se in futuro il paese avrà necessità di accelerare la realizzazione del suo programma di missili balistici. Sfortunatamente questa è un'altra area in cui i paesi OCSE, chiudendo un occhio di fronte alla proliferazione dei missili nella regione, cercano di impedire all'India di rafforzare le proprie capacità difensive.

La demografia e le sue implicazioni economiche

Vishvanath A. Pai Panandiker

Introduzione

All'inizio del 1997 gli abitanti dell'India erano circa 950 milioni. Nel 1947, al momento della conquista dell'indipendenza, 350 milioni di persone vivevano nel paese: negli ultimi cinquant'anni, dunque, la popolazione indiana è quasi triplicata. Storicamente, tutte le società agricole tendono ad avere tassi di fertilità piuttosto elevati: a questa regola non sono sfuggite, durante la corrispondente fase del loro sviluppo, neppure le nazioni europee. Ma mentre la maggior parte dei paesi europei hanno ormai superato la fase di transizione demografica, l'India la sta attraversando proprio in questi anni.

All'inizio del 1997 il tasso di natalità dell'India era pari a 28 nati vivi per mille abitanti; a fronte di una mortalità del 9 per mille, il tasso di incremento demografico risulta pari all'1,9 per cento annuo, dunque nettamente superiore ai livelli stabiliti nel 1980. In quell'anno l'India aveva infatti adottato una politica demografica finalizzata al raggiungimento, prima dell'anno 2000, di un tasso netto di riproduzione pari a uno, equivalente cioè alla soglia di sostituzione¹; ciò presupponeva una riduzione del tasso di natalità a 21 nati vivi ogni 1.000 abitanti. La politica demografica mirava inoltre a raggiungere un indice di mortalità pari al 9 per mille, con un tasso di mortalità infantile inferiore al 60 per mille.

Dal punto di vista demografico, la situazione indiana appare oggi piuttosto complessa. Stando al dettato costituzionale, la responsabilità delle iniziative di pianificazione familiare spetta allo stato. Nel 1976 un emendamento della Costituzione ha tuttavia attribuito alla pianificazione demografica la qualifica di obiettivo da raggiungersi mediante azioni coordinate, autorizzando il governo centrale a intervenire nell'attuazione dei relativi programmi.

¹ Planning Commission, *Sixth Five-Year Plan*, 1981, p. 368.

Fin dall'inizio le politiche di pianificazione familiare (o «assistenza familiare», come oggi viene chiamata) sono state quasi interamente finanziate dal governo centrale: in molti stati, infatti, il programma di controllo demografico riscuote scarsissimi consensi politici.

Ciò non toglie che la riuscita dell'iniziativa di pianificazione familiare dipenda, in ultima analisi, proprio dai venticinque stati e dai sette territori dell'Unione indiana. Dal punto di vista delle dimensioni geografiche e demografiche, gli stati costituiscono un insieme assai variegato: se il più esteso (il Maharashtra) conta ben 139 milioni di abitanti, il più piccolo (il Sikkim) ne ha soltanto 400.000. Quanto ai territori dell'Unione, il più vasto è quello di Delhi, con 9,4 milioni di abitanti, mentre all'estremità opposta della scala si trova il Lakshadweep con soltanto 51.000 abitanti secondo il censimento del 1991.

Benché interamente finanziato dal governo centrale, il programma di pianificazione familiare viene attuato dai governi degli stati. Il governo centrale non dispone di un proprio apparato amministrativo e pertanto dipende totalmente dalle autorità politiche statali. Ciò ha evidenti ripercussioni sugli esiti del programma: nel 1992 il tasso di natalità era pari al 14,7 per mille nello stato di Goa, al 17,7 per mille nel Kerala, e addirittura al 36,3 per cento nell'Uttar Pradesh². Analoghe differenze si riscontrano anche per i tassi di mortalità, che nel 1992 ammontavano rispettivamente al 7,4, al 6,3 e al 12,8 per cento³.

L'ampiezza di questi divari rispecchia la complessità del problema demografico in India: in termini di sviluppo sociale, gli stati di Goa e del Kerala sono infatti relativamente progrediti: il livello delle strutture sanitarie è migliore, la mortalità infantile è più bassa, i tassi di alfabetizzazione e di scolarizzazione della popolazione femminile sono più elevati.

Assai diversa è la situazione per l'Uttar Pradesh, ove lo scarso sviluppo sociale si affianca a un livello di sviluppo economico altrettanto basso. L'Uttar Pradesh e gli altri stati indiani che si trovano in una condizione analoga hanno economie essenzialmente agricole: ciò comporta dunque una spiccata preferenza per nuclei familiari composti da due figli maschi, ovvero, all'incirca, da quattro figli.

Nel 1995-96 il rapporto annuale del Ministero della Sanità e dell'assistenza familiare osservava che «un eventuale calo del tasso di incremento demografico a livello nazionale dipende interamente dai risultati che si

² Family Welfare Programme in India, *Yearbook 1992-93*, New Delhi, Ministry of Health and Family Welfare, 1994, pp. 59-60.

³ Family Welfare Programme in India, *Yearbook cit.*

otterranno nel Bihar, nel Rajasthan, nel Madhya Pradesh e nell'Uttar Pradesh. Finché quegli stati non attueranno le misure necessarie a garantire una migliore riuscita del programma di assistenza familiare, la situazione a livello nazionale resterà sostanzialmente immutata»⁴. Quei quattro stati ospitano infatti ben il 40 per cento della popolazione indiana.

1. *La diversità demografica*

La società indiana è un insieme straordinariamente variegato e composito: ai fini della nostra trattazione, tuttavia, questa estrema diversità verrà ricondotta a quattro categorie principali: religione, appartenenza etnica, lingua ed economia.

Diversità di religione. Secondo i dati del censimento 1991, relativi a una popolazione complessiva di 846 milioni di persone, la ripartizione in base alla fede religiosa era la seguente:

Indù	694 milioni	82,03 %
Musulmani	103 milioni	12,12 %
Cristiani	20 milioni	2,35 %
Sikh	17 milioni	1,94 %
Buddhisti	6 milioni	0,76 %
Giaina	3 milioni	0,40 %
Altre religioni	3 milioni	0,40 %
Totale	846 milioni	100,00 %

Diversità di appartenenza etnica. Nel corso dei millenni la composizione etnica dell'India è diventata talmente varia e complessa da impedire una chiara individuazione dei vari ceppi razziali. Basti pensare che la sola razza indù conta ben 2.378 tra caste principali, sottocaste e *jati*. Alquanto elevato è anche il numero delle tribù, specialmente nell'India nordorientale.

Secondo le stime dell'apposita Commissione per le classi svantaggiate, il numero complessivo delle caste arretrate ammontava nel 1980 a 3.743⁵; il censimento del 1991 registrava inoltre 1.091 caste e 573 tribù «inventariate»⁶.

⁴ Ministry of Health and Family Welfare, *Annual Report 1995-96*, New Delhi, 1996, pp. 5-6.

⁵ Backward Classes Commission, *1980 Report*, New Delhi, Controller of Publications.

⁶ India Registrar General, *Census of India 1991*, Serie I, Parte II B-2, New Delhi, 1994.

Diversità linguistica. I vari raggruppamenti di caste si caratterizzano anche per l'estrema diversità linguistica. Le 18 lingue ufficiali (a esclusione dell'inglese) elencate nella Costituzione indiana rispecchiano sostanzialmente la struttura federale. Nella maggior parte dei casi, a ogni stato corrisponde dunque una determinata lingua: l'unica eccezione è rappresentata dall'hindi, che è la lingua ufficiale di più stati; altri stati, invece, riconoscono più di una lingua ufficiale. Tutti i linguaggi dell'India hanno tradizioni, culture, letterature e storie proprie, e assai spesso utilizzano grafie differenti. Secondo le rilevazioni del censimento 1961, nel paese si parlavano ben 1.652 lingue diverse⁷; nei censimenti successivi, i vari linguaggi sono stati catalogati e raggruppati in 15 «lingue costituzionali» e in altri 93 ceppi linguistici⁸. Nel 1992 il numero delle lingue costituzionali è stato portato a 18.

I principali problemi che scaturiscono da questa straordinaria diversità linguistica riguardano i criteri da seguire nell'organizzazione linguistica dell'istruzione primaria e la definizione di un accordo nazionale su un linguaggio di collegamento da impiegarsi nelle comunicazioni ufficiali. La diversità linguistica, inoltre, rende alquanto arduo il compito di informare ed educare i cittadini al controllo della fertilità e alla pianificazione familiare.

Differenze di sviluppo economico. Gli enormi squilibri che interessano la sfera economica rappresentano uno dei principali temi di discussione e confronto all'interno del paese. A tale proposito, le due questioni più cruciali riguardano le enormi differenze di reddito tra i vari strati della popolazione (e in particolare il problema della povertà) e tra le diverse regioni del paese.

Secondo le stime pubblicate nel *World Development Report* del 1996, al 20 per cento della popolazione indiana con il reddito più elevato va il 42,6 per cento del PIL complessivo, mentre soltanto l'8,5 per cento del PIL è destinato a quel 20 per cento di popolazione posto al gradino più basso della scala⁹. Secondo la Commissione per la pianificazione del governo indiano, nel 1993-94 il 37,27 per cento della popolazione viveva al di sotto della soglia di povertà (secondo la definizione comunemente accettata in India). Anche in questo caso vi sono tuttavia enormi differenze tra l'uno e l'altro stato.

⁷ India Registrar General, 1971.

⁸ India Registrar General, *Census of India 1981*, Serie I, Parte IV B(i), *Population by Language/Mother-tongue* (Table C-7), New Delhi, 1990.

⁹ World Bank, *World Development Report*, 1996, p. 196.

L'intero complesso delle strategie economiche, politiche e sociali dell'India è condizionato in misura preponderante dal problema della povertà. Per la stessa natura del sistema politico indiano, la leadership del paese non può permettersi di ignorare le esigenze dei 300 milioni di elettori che rientrano nella categoria dei poveri. Che si tratti di strategie di sviluppo, di criteri di rappresentatività o di programmi di pianificazione familiare, la presenza di una vasta massa di popolazione indigente determina in larga parte gli indirizzi della politica nazionale.

Le disparità e la diversità sul piano economico hanno contribuito a creare, nel corso di questo primo cinquantennio di indipendenza, tre diverse Indie. La prima India è quella delle classi medie e medio-alte, con un buon reddito economico, che rappresentano circa il 20 per cento della popolazione, ossia circa 200 milioni di persone. La seconda India è quella dei circa 435 milioni di indiani (pressappoco il 45 per cento della popolazione) che, pur avendo tratto qualche beneficio dai progressi economici e politici realizzati a partire dal 1947, hanno un livello di vita non particolarmente elevato, benché non del tutto disagiato. La terza India, infine, è quella del restante 35 per cento di popolazione: circa 315 milioni di persone che vivono in uno stato di grave povertà.

Dal momento che le disparità economiche tendono inevitabilmente ad associarsi alle ineguaglianze sul piano dell'istruzione e dell'alfabetizzazione, i grandi stati dell'India sono costretti a misurarsi con alcuni gravi impedimenti di natura sociale ed economica che ne ostacolano non poco lo sviluppo.

La variabile sociale che influenza maggiormente l'esito delle politiche demografiche è il grado di istruzione; la variabile economica è il tasso di occupazione nei settori non agricoli. Sulla base di queste constatazioni, è difficile spiegare perché negli stati più arretrati dell'India gli investimenti in ambito sociale ed economico siano ancora assai scarsi. È indubbio tuttavia che ciò pregiudichi notevolmente la riuscita dei programmi di pianificazione demografica.

2. *Proiezioni demografiche*

Secondo l'edizione 1991 del *World Development Report* della Banca Mondiale, alla fine del XXI secolo la popolazione dell'India dovrebbe stabilizzarsi a circa 1,8 miliardi di persone. Le previsioni contenute nell'edizione 1995 del *Report* stimavano invece a 1,022 miliardi la popolazione dell'anno 2000, e a 1,392 miliardi quella dell'anno 2025.

Ogni anno nascono in India oltre 26 milioni di bambini. Tenendo conto del tasso annuo di mortalità, che attualmente si aggira intorno agli 8,6 milioni di persone, se ne deduce che ogni anno la popolazione dell'India aumenta di circa 18 milioni di unità. Un'espansione così rapida non può che creare notevoli pressioni sul piano economico e politico.

Uno dei principali effetti di questa crescita vertiginosa è l'aumento dell'urbanizzazione. Al giorno d'oggi meno del 30 per cento della popolazione vive nelle aree urbane, ma la maggior parte delle città sono già invivibili: le infrastrutture sono nel più completo sfacelo o, nel migliore dei casi, assai prossime al collasso.

Si pensi dunque a quale sarà la situazione nell'anno 2025, quando la popolazione si aggirerà intorno agli 1,4 miliardi e il tasso di urbanizzazione sarà pari al 50 per cento, oppure nel 2050, quando gli indiani residenti nelle aree urbane saranno circa 1 miliardo.

3. L'influenza dei comunitarismi sulle politiche demografiche

Benché una quota largamente preponderante della popolazione indiana professi la religione indù, vi sono nel paese dodici distretti a maggioranza musulmana, due a maggioranza buddista, quattordici a maggioranza cristiana e nove a maggioranza sikh; i seguaci della religione indù rappresentano la minoranza in 56 distretti. Ciò dimostra chiaramente l'importanza del fattore religioso nel contesto del sistema politico indiano. Gli stati a maggioranza non indù sono cinque: Punjab, Jammu e Kashmir, Nagaland, Mizoram e Arunachal Pradesh.

Le élite politiche di quegli stati (e soprattutto i leader religiosi dei musulmani e dei sikh, alcuni esponenti di spicco del mondo politico e alcuni partiti di ispirazione indù) non si sono fatte scrupolo di giocare la carta del comunitarismo per rafforzare le proprie posizioni. Generalmente i leader religiosi sono contrari ai programmi di controllo della fertilità; alcuni di loro, tuttavia, rendendosi conto delle nefaste conseguenze che un'eccessiva espansione demografica potrebbe avere in termini di qualità della vita, si schierano su posizioni neutrali. Ma quando altre forze minacciano di ridimensionare l'influsso della religione sulle masse, anch'essi non esitano a strumentalizzare i programmi di controllo della fertilità per sollevare gli animi e rafforzare le proprie posizioni politiche. Un esempio eloquente dell'influenza della religione sulle politiche demografiche ci viene fornito da un'intervista rilasciata da G.M. Shah, ex primo ministro dello stato di Jammu e Kashmir, e pubblicata con il titolo *A proposito dei musulmani del Kashmir*:

Il governo ha messo in atto una cospirazione al fine di ridurre la popolazione musulmana del Kashmir, e Faruq Abdullah [il primo ministro in carica] è uno strumento di tale cospirazione. Nel 1947 l'82 per cento della popolazione di questo stato era musulmana: oggi, secondo i dati del censimento del 1981, i musulmani sono il 54 per cento del totale. Dovremmo respingere il programma di pianificazione familiare del governo, perché esso mira a ridimensionare ulteriormente la popolazione musulmana del Kashmir. Ogni musulmano del Kashmir dovrebbe avere almeno quattro mogli, in modo da generare almeno una dozzina di figli.¹⁰

Le statistiche di Shah non sono esatte: nel 1947, la popolazione musulmana dello stato del Jammu e Kashmir era il 57 per cento del totale; i dati del censimento 1981 la collocano invece al 64,19 per cento della popolazione complessiva. Non sono disponibili dati più aggiornati, dal momento che quello stato è rimasto escluso dal censimento del 1991. Secondo la minoranza indù dello Jammu e Kashmir, la maggioranza musulmana sarebbe colpevole di una sistematica discriminazione ai suoi danni; i buddhisti, che costituiscono la maggioranza nella regione del Ladakh, rivolgono ai musulmani accuse sostanzialmente simili. La questione è perennemente al centro del dibattito sui temi politici e sociali.

Poco importa, in effetti, se i dati citati da G.M. Shah siano più o meno validi: il punto di forza della sua argomentazione sta nel rifiuto delle politiche di pianificazione demografica. In tutte le regioni ove il problema acquista particolare evidenza, che si tratti dello Jammu e del Kashmir (in cui gli indù sono una minoranza) o di altre aree in cui l'equilibrio demografico tra indù e non indù non è altrettanto nettamente definito, la questione viene sempre riproposta negli stessi termini. Le politiche di controllo della fertilità vengono cioè interpretate come un tentativo di ridimensionare la statura e il peso politico delle rispettive comunità di maggioranza. Tenendo conto dell'importanza che il calcolo elettorale riveste in oltre cento collegi parlamentari (poco meno del 20 per cento del totale), è facile comprendere come il programma per il controllo della fertilità sia una questione politica quanto mai scottante.

La pubblicazione dei dati del censimento 1991 sulla distribuzione della popolazione in base al credo religioso è stata accolta dal Parlamento indiano con accese controversie. Un importante quotidiano ha ad esempio pubblicato un articolo a firma di Vijav Kumar Malhotra, un

¹⁰ G.M. Shah, «Every Kashmiri Muslim Should Produce One Dozen Children» in *The Illustrated Weekly of India*, 2 aprile 1989.

parlamentare del Partito Bharatya Janata, il quale si sosteneva che «nel 1951 gli indù rappresentavano l'84,99 per cento della popolazione, contro l'82 per cento del 1991. La popolazione musulmana, viceversa, era pari al 9,9 per cento del totale nel 1951 e al 12,12 per cento nel 1991»¹¹. Malhotra giungeva alla conclusione che «se da un lato gli indù hanno sostanzialmente accettato di adeguarsi al programma di pianificazione familiare, i musulmani si sono comportati in maniera opposta. La maggior parte dei musulmani si oppongono alla pianificazione familiare, sostenendo che è contraria ai loro principi religiosi»¹².

Secondo uno studio condotto nel 1996 dalla Population Foundation of India sui differenziali di crescita demografica tra indù e musulmani nel periodo 1981-91, l'incremento della popolazione indù nel lasso di tempo considerato sarebbe stato pari al 22,78 per cento, contro il 32,76 per cento dei musulmani, il 16,89 per cento dei cristiani e il 25,48 per cento dei sikh¹³.

4. *Il controllo della fertilità e le differenze etniche e di casta*

Se la religione ha acquisito un peso determinante nella politica elettorale degli stati indiani, è indubbio che i fattori etnici e di casta rappresentino una variabile decisiva ai fini dell'accettazione e della messa in atto del programma di pianificazione familiare. Il problema è particolarmente sentito dalle caste più svantaggiate, che (indipendentemente dalla fede religiosa) rappresentano oltre il 50 per cento della popolazione. Le caste intermedie temono che il ridimensionamento della loro forza numerica possa avere effetti negativi in termini di perdita di potere politico. La questione si fa ancor più scottante quando gli interessi politici ed economici delle caste intermedie entrano in conflitto con quelli delle caste svantaggiate o inventariate.

Negli ultimi anni le caste arretrate hanno sviluppato una crescente consapevolezza politica. In virtù del loro notevole peso numerico esse sono in grado di controllare l'andamento del voto e influenzare le scelte dell'elettorato.

Considerata la forte domanda di interventi di azione positiva mirati a promuovere l'istruzione e l'occupazione delle sezioni più arretrate

¹¹ *Times of India*, 15 gennaio 1996.

¹² *Ibid.*

¹³ P.M. Kulkarni, *Differentials in Population Growth of Hindus and Muslims in India, 1981-91*, New Delhi, Population Foundation of India, 1996, p. 2.

della società indiana, il possesso di una certa dose di influenza politica diventa un elemento di cruciale importanza. Forti del loro numero, le caste svantaggiate si stanno conquistando una posizione sulla scena politica e, cosa ancor più importante, nelle strutture di potere, dal momento che molti ministri e primi ministri del paese hanno un' estrazione sociale di bassa casta. In quanto gruppo politico, le caste svantaggiate sono pienamente coscienti della forza politica dei grandi numeri, e pertanto guardano con sospetto ai programmi di controllo della crescita demografica.

I membri delle caste svantaggiate sono ancora legati alla tradizionale cultura delle società agricole in cui predominavano le famiglie con due figli maschi. Il primo ministro di uno stato indiano ha ben nove figli, l'ultimo dei quali nato nel 1990, dopo la sua nomina a capo dell'esecutivo. A quanto pare, egli avrebbe esplicitamente ammesso di aver generato un numero così elevato di figli per protestare contro il programma di pianificazione familiare varato dal Partito del Congresso.

In molti casi è proprio questa diversa percezione della realtà a rendere difficile l'attuazione del programma di controllo della fertilità. Al tempo stesso, però, numerosi esponenti politici che ricoprono incarichi elettivi in vari stati dell'Unione sono pienamente coscienti del fatto che la crescita demografica rappresenti un grave problema. Quei ministri o capi di governo valutano nel giusto modo le conseguenze dell'incremento demografico sullo sviluppo economico e sociale dei rispettivi stati ma, per mancanza di forza e di fiducia in se stessi, non sono in grado di influenzare l'elettorato o il proprio partito. Di conseguenza, essi lasciano che sia l'apparato burocratico ad amministrare il programma. La tendenza a delegare le responsabilità si riflette negativamente sulla qualità delle iniziative di controllo demografico, che diventano spesso eccessivamente rigide e quindi inefficaci. A sua volta lo scarso gradimento dimostrato dalla popolazione accresce l'insicurezza politica dei leader che dovrebbero curare l'esecuzione del programma.

L'innalzamento del grado di istruzione delle caste intermedie, e da ultimo anche di quelle svantaggiate, è un fattore senz'altro positivo, nella misura in cui contribuisce a ridurre l'ostilità nei confronti del programma di pianificazione familiare e della politica di controllo delle nascite. Bisogna tuttavia tener presente che nei quattro grandi stati indiani dell'Uttar Pradesh, del Bihar, del Madhya Pradesh e del Rajasthan lo sviluppo sociale e la diffusione dell'alfabetizzazione procedono a passo di lumaca. Nell'anno 1986-87 la spesa complessiva per l'istruzione ammontava a sole 63 rupie per abitante nello stato del Bihar, a 72 rupie nell'Uttar Pradesh, a 87 rupie nel Madhya Pradesh e a 103

rupie nel Rajasthan¹⁴, contro le 180 rupie pro capite del Kerala, le 150 rupie del Punjab, le 200 del territorio di Delhi e le 274 dello stato di Goa¹⁵. Queste cifre descrivono chiaramente le caratteristiche del problema e al tempo stesso ne indicano la soluzione: di fatto, però, molti degli stati socialmente più svantaggiati non dispongono delle risorse finanziarie e delle capacità organizzative necessarie ad attuare gli opportuni interventi.

5. Le conseguenze economiche della questione demografica

La sovrappopolazione ha effetti quanto mai evidenti sull'economia indiana. Il problema fondamentale è contenere la crescita demografica al fine di migliorare la qualità materiale della vita per la stragrande maggioranza dei cittadini indiani. A fronte dell'attuale tasso di incremento demografico (1,9 per cento circa), anche se l'India riuscisse a mantenere un ritmo di espansione del PIL intorno al 6 per cento annuo, circa un terzo del guadagno verrebbe annullato dalla crescita della popolazione. Ciò spiega perché i consumi materiali e il tenore di vita aumentino a ritmi tanto modesti. Se poi si tiene conto delle gravi disparità in termini di ripartizione dei benefici della crescita, è facile comprendere come per il 20 per cento di popolazione che vive nella più completa indigenza l'espansione dell'economia nazionale significhi ben poco.

I problemi demografici che affliggono l'India sono dunque esattamente contrapposti a quelli che interessano le economie sviluppate e soprattutto i paesi OCSE. Laddove questi ultimi soffrono di un'acuta carenza di manodopera legata allo scarso incremento della popolazione, l'India è invece gravemente sovrappopolata.

Il problema demografico dell'India non può dunque essere interpretato in termini strettamente malthusiani, benché lo spettro di Malthus sia spesso invocato quando la fame, la malnutrizione o le carestie affliggono questa o quella regione del mondo. Ciò non toglie tuttavia che le problematiche legate allo stress ambientale e all'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali meritino seria considerazione. La situazione è resa ancor più intricata dalle enormi disparità nella distribuzione della ricchezza e dei consumi.

¹⁴ Planning Commission, *Approach to the Eighth Five-Year Plan*, New Delhi, 1990, p. 78.

¹⁵ Ministry of Human Resource Development, Education Department, 1989.

6. *Le conseguenze in termini di sviluppo economico*

Il problema demografico si ripercuote su tre problematiche principali inerenti allo sviluppo economico del paese: l'incremento della produzione agricola necessario a garantire un approvvigionamento di cibo sufficiente, la questione ambientale e la qualità della vita. Nei prossimi anni questi tre aspetti influiranno in maniera determinante sull'andamento dell'economia indiana.

Per ciò che riguarda la prima problematica, ossia l'incremento della produzione agricola, l'interrogativo centrale riguarda l'effettiva capacità dell'India di nutrire la propria popolazione nell'arco dei prossimi 60-70 anni. Il problema diverrà particolarmente urgente nei prossimi 15 o 20 anni, in cui non si prevedono svolte tecnologiche tali da innescare una seconda «Rivoluzione verde». Nell'ambito della nostra trattazione, ci concentreremo essenzialmente sulle prospettive future della produzione cerealicola: così facendo, cercheremo di descrivere le caratteristiche e l'entità del problema demografico-alimentare e le sue conseguenze sul contesto economico complessivo.

Su una superficie complessiva di 329 milioni di ettari, i terreni effettivamente utilizzati coprono circa 308 milioni di ettari, pari al 2,5 per cento dell'intera superficie mondiale. La superficie arabile (pari alla superficie delle aree effettivamente coltivate, più i terreni a maggese e gli altri terreni incolti) è stimata in 166,6 milioni di ettari, cioè il 12,1 per cento della superficie arabile mondiale. Le foreste coprono circa 64 milioni di ettari, pari al 19,5 per cento della superficie totale.

Il rapporto 1976 della Commissione nazionale per l'agricoltura aveva calcolato che la superficie di territorio disponibile per ciascun abitante era pari a soli 0,6 ettari; nel 1972 la superficie coltivata netta pro capite era di 0,25 ettari, contro gli 0,35 nel 1931. Rilevazioni effettuate nel 1994 hanno evidenziato che la superficie pro capite, già agli ultimi posti della classifica mondiale, si è ulteriormente ridotta rispetto al 1976.

Nel 1987 la superficie lorda coltivata a cereali per uso alimentare era stimata pari a 127 milioni di ettari. Negli anni cinquanta e sessanta l'India ha attraversato una fase di grave carenza di cereali, compensata, ai sensi della legge PL 480, da ingenti acquisti all'estero: ben 66 milioni di tonnellate di cereali soltanto dagli Stati Uniti. A partire dalla metà degli anni sessanta la «Rivoluzione verde» ha in breve tempo innalzato i livelli produttivi, al punto che nel decennio successivo l'India ha gradatamente ridotto le importazioni, fino a diventare netta esportatrice di generi alimentari. Nel 1995-96 la produzione di cereali per uso alimentare era stimata circa 190 milioni di tonnellate.

Nei 46 anni tra il 1950 e il 1996 la produzione di cereali è dunque cresciuta del 374 per cento, a fronte di un incremento demografico del 271 per cento. Il raccolto pro capite è aumentato in misura tale da ridurre progressivamente le importazioni, al punto che oggi la bilancia commerciale dell'India nel settore dei cereali per uso alimentare è in attivo. L'India ha dunque smentito le ipotesi catastrofiche formulate da molti organismi internazionali negli anni settanta; ma anche se le tristi profezie che parlavano di denutrizione, di carestie e di milioni di morti non si sono mai avverate, il problema fondamentale di garantire la sicurezza alimentare a una popolazione in costante crescita non è certo risolto. Secondo alcuni esperti indiani la capacità di produzione alimentare del paese è considerevole. Sì, ma quanto considerevole? Nel 2025 l'India sarà in grado di nutrire 1,3 miliardi di persone? E che ne sarà degli 1,8 miliardi di indiani che popoleranno il paese alle soglie del XXI secolo?

Come già abbiamo visto, l'India detiene una quota relativamente ampia (più del 12 per cento) della superficie arabile mondiale a fronte di una popolazione pari al 16 per cento del totale mondiale. Secondo stime di fonte governativa la superficie irrigata potrebbe superare i 113 milioni di ettari su una superficie arabile di 166 milioni di ettari, ma nel 1990-91 l'estensione complessiva dei terreni irrigati raggiungeva appena i 59 milioni di ettari.

I dati dimostrano inoltre che il rendimento medio dell'agricoltura indiana è uno dei più bassi al mondo, specialmente se raffrontato ad altre nazioni asiatiche come la Cina e la Thailandia. Oltre il 53 per cento della produzione nazionale di cereali per uso alimentare è concentrato in soli cinque stati dell'Unione: Punjab, Haryana, Uttar Pradesh, Madhya Pradesh e Bengala occidentale. I primi quattro, inoltre, forniscono ben l'83 per cento degli approvvigionamenti pubblici, e possono pertanto essere considerati il vero e proprio «granaio» dell'India.

L'area dell'India in cui l'agricoltura ha il potenziale di sviluppo più elevato è quella delle pianure indogangetiche. Secondo numerose stime, quella vasta area potrebbe fornire da sola oltre 500 milioni di tonnellate di cereali per uso alimentare. Se questa e altre stime fossero corrette, e se l'India riuscisse a realizzare appieno il suo potenziale di 113 milioni di ettari di agricoltura irrigata, il fabbisogno alimentare della popolazione potrebbe essere agevolmente coperto anche se quest'ultima crescesse fino a raggiungere gli 1,8 miliardi di persone. Tutto ciò a condizione che la loro dieta rimanga essenzialmente vegetariana e non si adegui ai modelli di consumo di stampo occidentale.

Anche se l'evoluzione delle tecnologie agricole non dovesse essere particolarmente spettacolare, l'autosufficienza alimentare dell'India

sembra comunque un obiettivo raggiungibile. Ciò non significa però che il paese non possa andare incontro a periodi di crisi alimentare dovuti all'andamento irregolare dei monsoni o ad altri fattori. Tuttavia, come già è avvenuto durante la gravissima siccità del 1988, l'India sarà in grado di far fronte al proprio fabbisogno di cereali senza ricorrere alle importazioni.

Secondo uno studio della FAO pubblicato nel 1982¹⁶, con le attuali tecnologie e con una sufficiente disponibilità di fertilizzanti e altri fattori produttivi, l'agricoltura indiana potrebbe sopperire ai bisogni alimentari di ben 2,6 miliardi di persone, ossia di una popolazione ampiamente superiore alle proiezioni demografiche formulate dalla Banca Mondiale per la fine del XXI secolo.

Ciò che desta preoccupazione non è quindi la capacità dell'India di garantire la sicurezza alimentare alla sua popolazione, quanto piuttosto una serie di altre implicazioni connesse a un incremento demografico tanto massiccio.

La seconda problematica che scaturisce dalle interazioni tra crescita demografica e sviluppo economico ha carattere ben più ampio, e investe l'intero equilibrio ambientale del paese. I problemi ambientali dell'India derivano e continueranno a derivare da due ordini di elementi: i mutamenti dell'ordine economico globale, con particolare riguardo ai modelli di consumo delle popolazioni benestanti nei paesi sviluppati, e le politiche di sviluppo attuate a livello locale in svariati settori, compresa l'agricoltura. Già oggi le metropoli e le città dell'India mostrano evidenti segni di degrado ambientale: inquinamento da emissioni di gas di scarico delle automobili, dispersione di effluenti delle industrie petrolchimiche, eccetera. Tuttavia, in ottemperanza al principio che vede nella povertà la principale fonte di «inquinamento» che l'India deve impegnarsi a eliminare, queste problematiche sono state per il momento accantonate. Benché ciò sia tutto sommato giustificabile in un paese che ha circa un terzo della popolazione al di sotto della soglia di povertà, gli ambientalisti non sembrano intenzionati ad abbassare le armi, e manifestano la loro opposizione contro ogni tipo di progetto che rappresenti una minaccia ambientale: dagli investimenti in campo industriale alle grandi dighe come Narmada e Tehri.

Poiché la produzione di generi alimentari costituisce al tempo stesso una inderogabile necessità e una delle maggiori sfide che attendono

¹⁶ Food and Agriculture Organization (FAO) et al., *Potential Population Supporting Capacities of Lands in Developing Countries*, Roma, FAO, 1982.

l'India, le previsioni circa la domanda e l'offerta di prodotti agricoli ci danno una valida indicazione sulla natura dei problemi ambientali che l'India dovrà fronteggiare nell'arco dei prossimi 50-75 anni. Negli ultimi 40 anni i responsabili della pianificazione nazionale non hanno tributato alla questione ambientale le attenzioni che meritava. Il documento introduttivo all'ottavo Piano quinquennale, reso pubblico nel maggio del 1990 dalla Commissione per la pianificazione, dichiara:

Le conseguenze della corsa allo sviluppo e dell'introduzione di tecnologie non supportate da un'ideale impalcatura di finalità sociali sono il degrado economico su vasta scala e il depauperamento delle risorse naturali. La deforestazione, la desertificazione, l'inquinamento dell'aria e dei fiumi, il rapido svuotamento delle falde acquifere e la distruzione degli strati superficiali del terreno costituiscono altrettante minacce alla sopravvivenza della popolazione.¹⁷

In un passo successivo il documento afferma:

Il miglioramento del livello e della qualità della vita deve basarsi sulla salvaguardia dei sistemi di sostentamento, mediante la conservazione e la rigenerazione del patrimonio di risorse naturali. Questo è un debito che l'attuale generazione ha non soltanto verso se stessa, ma anche nei confronti delle generazioni future e delle miriadi di specie animali e vegetali cui la sua sopravvivenza è organicamente e indissolubilmente legata. Ciò che occorre è un'immaginazione ecologica che informi le strategie di sviluppo.¹⁸

Nel prossimo secolo la notevole espansione della produzione agricola creerà problemi ambientali associati sia all'uso intensivo di fertilizzanti chimici e pesticidi, sia alla degradazione dei suoli provocata dall'eccessiva irrigazione e da altri fattori. Fenomeni di questo genere si riscontrano fin d'ora negli stati più progrediti dal punto di vista delle tecniche agricole, come il Punjab e l'Haryana.

Secondo i dati relativi al 1990-91 soltanto 114,2 milioni di ettari, ovvero il 43,3 per cento della superficie complessiva, sono utilizzati per la produzione agricola; altri 20,1 milioni di ettari (6,6 per cento del totale) sono rappresentati da terreni «aridi e non coltivabili»: queste sono certamente le aree più gravemente colpite dall'erosione. Complessivamen-

¹⁷ Planning Commission, *Approach to the Eighth Five-Year Plan*, New Delhi, 1990, pp. 43-44.

¹⁸ *Ibid.*, p. 78.

te, i terreni aridi e non coltivabili, i deserti coltivabili e i terreni a maggesi coprono una superficie di 60 milioni di ettari, pari a più del 18 per cento del totale.

Secondo uno studio di B. M. Bhatia, «circa 88 milioni di ettari, pari a più del 33 per cento dell'intera superficie interessata (266 milioni di ettari), sono completamente o parzialmente improduttivi»¹⁹. Inoltre «secondo fonti ufficiali, l'estensione complessiva dei terreni interessati da fenomeni di erosione, ristagno d'acqua e salinità è pari a 87 milioni di ettari (ovvero il 61 per cento dell'intera superficie agricola). In sostanza, la superficie agricola dell'India è per i tre quinti ammalata e bisognosa di cure»²⁰.

La pressione demografica è inoltre causa di gravissime devastazioni del patrimonio forestale, soprattutto nelle regioni himalayane. Nelle fertili pianure del Gange, le alluvioni costituiscono un fenomeno endemico. Secondo dati dell'apposita Commissione nazionale²¹, l'area annualmente interessata dalle inondazioni sarebbe pari a circa 40 milioni di ettari, contro 25 milioni nel 1950. Tra il 1953 e il 1981, l'estensione complessiva delle aree alluvionate è stata calcolata pari a 235,6 milioni di ettari, corrispondenti a una media annua di 8,1 milioni di ettari. Sempre secondo la Commissione, nel periodo considerato 795 milioni di indiani avrebbero subito danni a causa delle inondazioni.

Le infiltrazioni d'acqua e la salinità costituiscono ulteriori motivi di preoccupazione: esse sono al contempo cause ed effetti dello sviluppo agricolo. Secondo più di uno studio ufficiale l'estensione complessiva delle aree già improduttive per problemi di salinità e ristagno d'acqua sarebbe pari a 13 milioni di ettari. Circa metà di questi terreni si trovano in regioni costiere o nei pressi degli estuari e pertanto sono già da tempo incolti, ma la perdita del restante 50 per cento di terreni è più recente, e interamente dovuta a fattori che dipendono dalla responsabilità dell'uomo, primo fra tutti l'inadeguatezza dei sistemi di drenaggio.

Le infiltrazioni d'acqua nelle aree irrigate da canali sono un fenomeno comune a molte altre regioni parti del mondo. Assai spesso, la causa di questi problemi è la scarsa efficienza degli impianti di drenaggio e degli stessi canali. Dal momento che l'India prevede di espandere l'area irrigata nell'arco del prossimo ventennio, il problema potrebbe avere conseguenze ancor più evidenti sulla produzione agricola e sull'ambiente.

¹⁹ M.B. Bhatia, *Indian Agriculture: A Policy Perspective*, New Delhi, Sage, 1988, p. 152.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Ministry of Energy and Irrigation, *Report of the National Commission on Floods*, New Delhi, Government of India Press, 1980.

Stando alla Commissione per la pianificazione, ben 175 milioni di ettari sui 305 sottoposti a rilevazione avrebbero problemi di natura ambientale. La corretta gestione del territorio e delle risorse idriche costituisce pertanto una delle maggiori sfide che si pongano all'India sul piano della politica ambientale.

Sebbene vi sia ormai un nutrito corpus di studi sulle condizioni del territorio, delle risorse idriche, delle foreste, dell'atmosfera, dell'habitat, delle risorse energetiche e così via²², le conseguenze dell'incremento demografico sugli equilibri ambientali non sono ancora state messe adeguatamente in luce.

I problemi politici più urgenti che l'India deve affrontare sono quelli della sicurezza alimentare e del lavoro: persino la sanità e l'istruzione hanno un'importanza secondaria, per non parlare delle altre problematiche legate allo sviluppo. Nonostante ciò, negli ultimi anni alcuni attivisti hanno cercato di convincere le autorità nazionali a rivolgere un'attenzione più approfondita alle tematiche ambientali. Benché al momento gli ambientalisti godano di scarsissimo seguito tanto all'interno quanto all'esterno degli ambienti governativi, è quasi certo che nei prossimi anni gli effetti dei dissesti ambientali contribuiranno a risvegliare una sorta di «coscienza ecologica internazionale».

La terza problematica connessa alle interazioni tra crescita demografica e sviluppo economico è quella relativa alla qualità della vita, questione alquanto spinosa soprattutto in India. In quasi cinquant'anni di indipendenza il paese ha fatto notevoli passi avanti sul piano sociale, il più importante dei quali è forse la nascita di una classe media che conta circa 200 milioni di membri; ancor oggi, tuttavia, quasi un terzo della popolazione indiana (vale a dire più di 300 milioni di persone) non ha né cibo né cure sanitarie sufficienti. Il problema è ulteriormente complicato dal fatto che nei grandi stati come l'Uttar Pradesh o il Bihar, che contano rispettivamente 140 e 80 milioni di abitanti, la quota di popolazione al di sotto della soglia di povertà supera il 50 per cento.

Se vi è un problema in grado di rallentare lo sviluppo economico e politico dell'India, si tratta certamente della povertà. Come già abbiamo dimostrato, all'origine dello stato di malnutrizione di molti poveri non vi è la carenza di generi alimentari bensì un reddito insufficiente. Il vero problema, in ultima analisi, sta nella difficoltà di trovare un'occupazione redditizia.

²² *The State of India's Environment 1984-85: The Second Citizens' Report*, New Delhi, Centre for Science and Environment, 1985.

Benché la povertà sia indubbiamente un'importante causa di deterioramento della qualità della vita, altri fattori contribuiscono a rendere l'aspetto demografico ancor più cruciale.

Secondo numerosi studi di fonte governativa il costante incremento della popolazione indiana creerà enormi pressioni sul patrimonio di risorse destinate a soddisfare le esigenze fondamentali della popolazione. Secondo alcune stime, ad esempio, nel prossimo decennio l'India dovrebbe investire ben 137 miliardi di rupie per garantire ai suoi abitanti una sufficiente scolarizzazione a livello primario e secondario. Ma anche se questo traguardo fosse raggiunto, nell'anno 2000 la popolazione analfabeta sarebbe ancora pari al 30 per cento del totale.

Come tutti sanno, l'istruzione primaria costituisce uno dei più importanti meccanismi di redistribuzione a favore dei poveri; essa, inoltre, è funzionale al raggiungimento di numerosi obiettivi di sviluppo sociale, non ultimo il controllo della fertilità e della crescita demografica.

Secondo uno studio curato dal professor P.D. Malgavkar²³, del Centre for Policy Research, nel 2001 il costo dei servizi di istruzione elementare sarà di ben 130 miliardi di rupie all'anno. Considerando anche la scuola secondaria e superiore (comprese le università), il costo annuo complessivo, secondo i prezzi del 1983-84, dovrebbe essere compreso tra i 380 e i 490 miliardi di rupie, il che rappresenta una fetta assai considerevole delle risorse nazionali.

Le carenze delle strutture sanitarie, particolarmente gravi nelle aree rurali, vengono normalmente ricondotte al costo elevato del sistema sanitario importato nel paese dai colonizzatori britannici. Secondo le statistiche ufficiali²⁴ nel 1991 vi era un medico ogni 2.127 persone e un'infermiera ogni 2.500. Si consideri inoltre che le strutture mediche sono ampiamente concentrate nelle aree metropolitane e urbane.

Le malattie trasmesse con l'acqua sono le principali responsabili del cattivo stato di salute della popolazione indiana. Benché i costi connessi alla fornitura di strutture sanitarie di base non siano ancora stati calcolati con precisione, si tende generalmente a considerarli assai proibitivi, soprattutto se il paese continuerà a seguire gli insegnamenti della medicina allopatica.

Anche il problema abitativo pregiudica notevolmente la qualità della vita. La popolazione urbana dell'India, che nel 1991 ammontava a 212

²³ P.D. Malgavkar, *Compulsions of Population Scenarios 2001*, New Delhi, Ashish Publishing House, 1991, p. 100.

²⁴ India Central Statistical Organisation, *Selected Socio-Economic Statistics for India, 1993*, New Delhi, 1993, p. 42.

milioni di persone, dovrebbe raggiungere i 350 milioni di persone (pari al 35 per cento dell'intera popolazione) nel 2001: in parole povere, gli indiani che abiteranno le città saranno più numerosi dell'intera popolazione statunitense. Inoltre gran parte di questa crescita sarà concentrata nelle megalopoli e nelle misere *bidonville* ove trovano rifugio profughi ambientali e contadini scacciati dalle campagne. La minaccia di un'esplosione delle città pone una grave ipoteca sul futuro della nazione.

Secondo le stime ufficiali nel 2001 dovrebbero esservi 72,2 milioni di nuclei familiari urbani a fronte di un patrimonio immobiliare sufficiente per soli 40 milioni. Di conseguenza la necessità di far fronte al problema casa creerà enormi pressioni. Secondo le stime di P. D. Malgavkar²⁵, per accrescere in misura soddisfacente il patrimonio immobiliare urbano saranno necessari investimenti pari a 375 miliardi di rupie nel corso dei prossimi dieci anni. Considerando anche il fabbisogno abitativo nelle aree rurali, la somma risulta quasi raddoppiata: in altri termini, per risolvere il problema casa l'India dovrebbe spendere una cifra pari al 15 per cento del PIL. Ciò è, ovviamente, ben al di là dei mezzi di cui dispone il paese.

Un altro problema piuttosto grave è quello degli approvvigionamenti di acqua: con la sola eccezione della stagione delle piogge, questa preziosa risorsa scarseggia alquanto in alcune aree del paese. Se il sottosuolo della pianura gangetica è infatti ricco di falde acquifere, nell'altipiano del Deccan la percolazione è assai più difficoltosa. Inoltre, a causa dell'elevato contenuto di minerali, le acque sorgive del Rajasthan e del Bihar non sono potabili. Le risorse idriche potrebbero essere incrementate mediante il ricorso alle tecniche di dissalazione, le quali tuttavia hanno costi assai elevati. Se si considera infine che le attuali abitudini di consumo generano notevoli sprechi, è facile intuire che da qui al XXI secolo molto dovrà essere fatto per allontanare l'insidia della sete. D'altro canto alcune di queste problematiche ci riconducono alla più complessa questione della cooperazione regionale con gli stati del Nepal e del Bangladesh.

Secondo P.D. Malgavkar²⁶, il valore complessivo degli stanziamenti di fondi pubblici necessari a fronteggiare le esigenze primarie della popolazione e a perseguire gli obiettivi di sviluppo ammonterebbe al 37 per cento del PIL: investimenti di tale entità sono ampiamente superiori alle possibilità dell'India, e dunque del tutto irrealizzabili.

²⁵ P.D. Malgavkar, *Compulsions of Population* cit., p. 73.

²⁶ *Ibid.*

Nell'arco dei prossimi decenni, il rapido incremento della popolazione farà dunque da ostacolo al miglioramento della qualità della vita.

Oltre alle conseguenze più ampie che abbiamo descritto, l'espansione demografica avrà gravi ripercussioni anche sul piano interno. Nel corso dei prossimi 20-25 anni, alle soglie di una difficile fase di transizione demografica, il patrimonio di risorse dell'India sarà sottoposto a notevoli pressioni: tra le necessità più urgenti vi sarà, come abbiamo visto, una maggiore produzione di cereali per uso alimentare. Per garantire la sicurezza alimentare alla sua crescente popolazione, l'India sarà costretta a pagare un prezzo enorme, sia in termini di degrado ambientale, sia sul piano della qualità della vita. Ciò non significa tuttavia che gli indiani patiranno la fame, avranno una vita più breve o saranno meno istruiti di quanto non siano oggi. Sotto questi aspetti si attendono, al contrario, progressi alquanto significativi. La qualità della vita continuerà a migliorare sotto il profilo dell'alimentazione, dei servizi sanitari, dell'istruzione e delle sistemazioni abitative anche prima che la crescita della popolazione giunga a stabilizzarsi. Ciò nonostante i progressi compiuti non saranno all'altezza delle aspettative.

Molti osservatori si sono più volte domandati se le tensioni e le sollecitazioni provocate dall'espansione demografica potranno mai dare luogo a grandi sconvolgimenti politico-economici. Sotto questo aspetto la fase certamente più critica della storia indiana è stata quella, ormai conclusa, del decennio 1967-77. E tuttavia nessuno dubita che la pressione demografica sia tale da suscitare seria preoccupazione negli ambienti politici e sociali almeno fino al 2015, anno in cui si prevede che il tasso di incremento della popolazione inizi a diminuire. Da oggi fino ad allora, i problemi principali dell'India non potranno che essere l'incremento demografico e la qualità della vita.

Conclusioni

È estremamente importante riconoscere che in India la crescita della popolazione non è semplicemente un problema demografico, bensì un fenomeno destinato ad avere evidenti ripercussioni non soltanto sulla vita economica ma anche sulle caratteristiche della civiltà indiana nel prossimo secolo. A lungo andare l'incremento della popolazione altamente qualificata darà all'India un forte vantaggio nei confronti degli altri paesi; a breve termine, tuttavia, l'espansione demografica avrà conseguenze gravissime sullo sviluppo economico del paese. L'obiettivo immediato deve pertanto consistere nel raggiungimento del livello di

sostituzione, pari a un tasso di natalità del 21 per mille, contro il 28 per mille del 1996. Se gli stati di Goa, del Kerala, e del Tamil Nadu hanno sin d'ora un tasso di natalità che si colloca al di sotto di questa soglia, altri stati (Uttar Pradesh, Bihar, Rajasthan, Madhya Pradesh) sono assai in ritardo sulla tabella di marcia. Questi ultimi necessiteranno di enormi investimenti finalizzati allo sviluppo sociale e particolarmente al potenziamento delle strutture sanitarie di base e dei servizi di istruzione elementare: soltanto in questo modo sarà possibile limitare la fertilità e migliorare la qualità della vita e delle risorse umane. Secondo le previsioni, l'India raggiungerà il tasso di sostituzione intorno all'anno 2015: di conseguenza, la crescita demografica non potrà stabilizzarsi prima che la popolazione abbia raggiunto gli 1,8 miliardi di persone, quasi il doppio rispetto a oggi.

Nel XXI secolo una popolazione così numerosa rappresenterà un onere considerevole per la vita economica del paese. Non esistono rimedi drastici per questo stato di cose: imporre a forza una politica di controllo demografico non sarebbe possibile, e di certo sarebbe inutile, visto che l'esperimento non ha funzionato neppure in Cina.

L'India dovrà pertanto rassegnarsi a convivere con il problema demografico: potrà ridurne considerevolmente gli effetti negativi impegnandosi maggiormente ad accelerare lo sviluppo economico e sociale. Per il resto, la sua strategia economica dovrà essere pianificata tenendo conto di una popolazione stazionaria di circa 1,8 miliardi di persone. Se l'India formulerà i suoi programmi di sviluppo con sufficiente accortezza, il problema demografico potrà essere gestito senza conseguenze troppo gravi sul piano economico: intorno all'anno 2015 l'India potrebbe pertanto muovere i primi passi in direzione di quel processo che culminerà nella sua trasformazione in grande potenza economica globale.

L'economia dell'India e le sue prospettive

Isher J. Ahluwalia

Introduzione

Cinquant'anni orsono, sorretta da grandi speranze, l'India indipendente muoveva i primi passi lungo la strada dello sviluppo economico e della democrazia. Oggi, a mezzo secolo dalla conquista dell'indipendenza, il panorama socioeconomico alterna luci e ombre. I due maggiori meriti del paese consistono nell'aver costruito una democrazia che funziona anche in circostanze estremamente difficili, e nell'aver trasformato l'India in quello che può dirsi a buon diritto il più grande «mercato libero» del mondo. Sul piano economico, tuttavia, i risultati sono stati modesti, se non decisamente deludenti. La disponibilità di eccezionali risorse in campo scientifico e tecnologico si pone in netto contrasto con un tasso di analfabetismo pari al 45 per cento della popolazione.

A dispetto dei timori manifestati nei primi anni settanta dal Club di Roma, l'India è comunque riuscita a garantire la sicurezza alimentare per la sua vasta e crescente popolazione: d'altro canto è inevitabile che i progressi nella lotta alla povertà siano stati quanto mai scarsi.

In termini di sviluppo economico, i risultati conseguiti dall'India sono dunque ampiamente inferiori a quelli ottenuti dalle economie dell'Asia orientale e largamente al di sotto del potenziale del paese. Dopo essere cresciuta piuttosto lentamente nei primi 35 anni di indipendenza, negli ultimi 15 anni l'economia indiana ha notevolmente accelerato il passo, ma il rapido incremento demografico ha ulteriormente eroso i modesti guadagni riportati sul piano economico. Fino al 1980 l'India faceva parte del gruppo delle economie in più lenta espansione, con tassi di crescita del PIL mediamente pari al 4,1 per cento annuo negli anni cinquanta, contro il 3,8 per cento e il 3,3 per cento rispettivamente nei due decenni successivi (si veda la tabella 1). Negli anni ottanta vi è stata invece una netta accelerazione: il tasso di crescita ha raggiunto il

Tabella 1. *Indicatori macroeconomici*

Tassi di crescita	PIL			Prezzi		Commercio estero	
	Totale	Industria	Agricoltura	Indice prezzi ingrosso	Indice prezzi consumo	Esportazioni	Importazioni
dal 1950-51 al 1960-61	4,1	6,3	3,0	1,7	4,5	1,1	7,9
dal 1960-61 al 1970-71	3,8	5,0	1,8	7,1	7,2	4,4	-0,5
dal 1970-71 al 1980-81	3,3	4,8	2,1	9,1	7,8	15,6	23,8
dal 1980-81 al 1990-91	5,6	7,1	3,2	6,6	8,5	8,3	4,5
1990-91	5,4	7,0	4,2	10,3	11,6	9,2	13,5
1991-92	0,8	-1,7	-2,0	13,7	13,5	-1,5	-19,4
1992-93	5,3	4,2	6,1	10,1	9,6	3,8	12,7
1993-94	6,0	6,8	3,6	8,4	7,5	20,0	6,5
1994-95	7,2	9,4	4,6	10,8	8,1	18,4	22,9
1995-96	7,1	11,6	-0,1	7,6	12,2	20,8	28,0
1996-97 ¹	6,8	8,7	3,7	5,7	8,0	6,4 ²	4,4 ²

	Incidenza percentuale rispetto al PIL				
	Risparmio	Investimenti	Commercio di beni e servizi Esportazioni	Commercio di beni e servizi Importazioni	Bilancia di partite correnti ³
1950-51	10,4	10,2	7,9	7,9	0,4
1960-61	12,7	15,7	4,9	7,8	-2,4
1970-71	15,7	16,6	3,9	5,4	-1,0
1980-81	21,2	22,7	7,1	10,7	-1,6
1990-91	24,3	27,7	7,8	11,9	-3,2
1991-92	22,8	23,4	9,4	11,4	-0,4
1992-93	22,1	24,0	9,9	13,0	-1,8
1993-94	23,1	23,6	11,1	13,1	-0,5
1994-95	24,9	26,0	11,1	14,2	-0,9
1995-96	25,6	27,4	12,4	16,5	-1,7

¹ Stime.² Aprile-dicembre.³ Bilancia dei pagamenti.

Fonte: Economic Survey, Ministry of Finance.

5,6 per cento in media annua, superando il dato complessivo per i paesi in via di sviluppo¹.

La lenta crescita dei primi decenni successivi all'indipendenza ha impedito all'India di affrontare in maniera efficace l'annoso problema della povertà: tra il 1950 e il 1980 la percentuale di popolazione al di sotto della soglia di povertà ha sempre oscillato intorno al 50 per cento per poi scendere a meno del 30 per cento negli anni ottanta².

Ma i progressi conseguiti negli anni ottanta sono stati in parte vanificati dall'emergere di alcune gravi contraddizioni interne. In primo luogo, l'incremento delle importazioni legato al processo di industrializzazione non era controbilanciato dallo sviluppo di un potenziale esportativo in grado di finanziare gli acquisti all'estero. Inoltre la rinuncia alle accorte politiche fiscali praticate nei decenni precedenti aveva provocato crescenti deficit di bilancio e gravi squilibri sul piano macroeconomico, fino a rendere insostenibile il ritmo della crescita. Da tutto ciò sono scaturite la crisi degli anni 1990-91 e le conseguenti riforme economiche.

L'economia indiana ha fatto fronte ai dissesti grazie alla sua ottima capacità di gestire le crisi, soprattutto nei primi anni delle riforme, e ai buoni risultati conseguiti nel settore agricolo nell'intero quinquennio. Ma dell'entusiasmo che nel 1991 aveva animato gli ideatori del piano di riforme a medio termine non ci sono ormai che poche tracce. L'economia ha risposto in maniera addirittura eccessiva: la crescita del PIL, pari all'1 per cento nel primo anno delle riforme, si è attestata al di sopra del 5 per cento e del 6 per cento rispettivamente nei due anni successivi, superando il 7 per cento annuo negli ultimi due anni, mentre nell'esercizio finanziario in corso (1996-97) si prevede una crescita pari al 6,8 per cento. Ma un'economia relativamente più aperta e prospera quale è oggi quella indiana dovrebbe dimostrare maggiore coraggio nell'affrontare le nuove sfide che si presentano lungo il cammino verso una liberalizzazione destinata a garantire migliori opportunità di lavoro e standard di vita più elevati.

Nel corso della relazione presenteremo la situazione dell'economia indiana nel 1997, a 50 anni dall'indipendenza politica e a sei anni dal

¹ Economist Intelligence Unit e UNIDO, *India Industrial Development Review*, London-Wien, 1995, tabella I.2, p. 2.

² Le stime ufficiali sulla povertà elaborate dalla Commissione di pianificazione hanno suscitato vive controversie. Le stime alternative preparate da un gruppo di esperti nominati dalla stessa Commissione concordano nell'indicare un calo sostanziale della percentuale di popolazione al di sotto della soglia di povertà, che tuttavia ammonterebbe non al 30 per cento bensì al 39 per cento del totale.

lancio del programma di riforme economiche. La relazione è divisa in tre parti. La prima contiene una breve cronistoria delle strategie di sviluppo applicate nel paese e commenta l'andamento dei principali indicatori economici tra il 1950 e il 1990. La seconda parte è invece dedicata alle riforme messe in atto tra il 1991 e il 1996, mentre la terza presenta le sfide che attendono l'economia indiana nel prossimo futuro.

1. *Strategie e risultati: 1950-1990*

Successivamente alla conquista dell'indipendenza, la strategia di sviluppo economico dell'India si è imperniata sull'industrializzazione intesa come mezzo per garantire la crescita e la prosperità nel più breve tempo possibile. Si riteneva che una rapida espansione economica avrebbe creato nuove opportunità di lavoro, risolvendo in maniera definitiva il problema della povertà.

Una delle caratteristiche più salienti di quella strategia di sviluppo era il forte orientamento verso l'interno: licenze di importazione e tariffe doganali alquanto elevate costituivano i punti cardine di una politica volta alla sostituzione delle importazioni; i meccanismi di pianificazione centrale e il settore pubblico svolgevano inoltre un ruolo chiave ai fini di una crescita sostanzialmente basata sull'espansione dell'industria pesante. Benché le politiche di sviluppo fossero in buona parte dirette al settore pubblico, anche il settore privato aveva un ruolo fondamentale nell'industrializzazione dell'India: a esso spettava il compito di soddisfare la crescente domanda di beni di consumo. La politica industriale mirava inoltre a promuovere lo sviluppo delle piccole imprese e a favorire la dispersione delle attività manifatturiere³.

L'importanza attribuita ai programmi di sostituzione delle importazioni era in accordo con la dottrina predominante negli anni cinquanta, la quale trovava giustificazione in una tendenza al deterioramento dei termini di scambio delle economie in via di sviluppo e in una prevista contrazione degli scambi su scala mondiale. In realtà, negli anni sessanta e settanta gli scambi commerciali crebbero assai più rapidamente del previsto, persuadendo molti paesi in via di sviluppo a cambiare rotta per meglio approfittare delle crescenti opportunità di scambio e di svi-

³ Per una descrizione dettagliata della politica industriale indiana si vedano J. Bhagwati e P. Desai, *India: Planning for Industrialization. Industrialization and Trade Policies since 1951*, New Delhi, Oxford University Press, 1970; J. Bhagwati e T.N. Srinivasan, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: India*, New Delhi, Macmillan, 1975.

luppo. L'India, per contro, rimase caparbiamente fedele alla sua politica protezionistica, associata a pesanti condizionamenti interni che miravano a indirizzare la crescita.

L'agricoltura è sempre stata un settore dominante nell'economia indiana, sia in termini di contributo al valore aggiunto complessivo, sia in quanto fonte di sostentamento per gran parte della forza lavoro. Diversamente da quanto accade nel comparto industriale, fortemente dominato dalle imprese pubbliche, l'agricoltura è sempre rimasta in mano ai privati. Tra il 1951 e il 1955, ovvero nei primi anni della pianificazione economica centralizzata, la quota del settore primario sul PIL complessivo è scesa da più del 57 per cento a meno di un terzo; ciò nonostante l'agricoltura occupa ben due terzi dell'intera forza lavoro. Buona parte degli investimenti pubblici nel settore (tra il 20 e il 23 per cento degli esborsi complessivi) sono destinati all'irrigazione.

Nelle prime fasi del processo di industrializzazione (dal 1950 fino alla metà degli anni sessanta), la crescente domanda di cereali per uso alimentare ha dato luogo a un forte incremento della produzione, realizzato grazie a colture estensive e all'importazione di frumento dagli Stati Uniti ai sensi della legge PL-480; in quello stesso periodo il governo soppresse gli incentivi a favore dei produttori locali. Verso la metà degli anni sessanta, gli effetti deleteri di due annate consecutive di siccità e l'abolizione delle facilitazioni all'import di grano introdotte con la legge PL-480 persuasero i responsabili del settore a mettere in atto la cosiddetta «Rivoluzione verde», una nuova strategia agricola basata sulla coltivazione intensiva. Nel suo sforzo di raggiungere l'autosufficienza produttiva, il mercato nazionale dei cereali finì tuttavia per svincolarsi progressivamente dall'andamento delle quotazioni sui mercati mondiali.

La base industriale dell'India è sufficientemente diversificata. La produzione di beni strumentali rappresenta il 16 per cento del valore aggiunto del comparto manifatturiero; beni intermedi e beni di consumo contribuiscono rispettivamente per il 20 e il 23 per cento. Il settore minerario, la produzione di elettricità e di gas forniscono il restante 39 per cento. La forte presenza dell'industria di stato è dimostrata dall'incidenza del settore pubblico sull'ammontare complessivo degli investimenti: verso la metà degli anni settanta tale quota aveva raggiunto i livelli massimi, sfiorando il 50 per cento. Benché negli anni ottanta il tasso di formazione di capitale nel settore pubblico sia rimasto pressoché stagnante, nel 1989-90 gli investimenti pubblici rappresentavano il 40 per cento del totale. All'epoca, la quota del settore pubblico sul PIL nazionale si aggirava intorno al 25 per cento. Oltre all'intero comparto

delle infrastrutture, numerosi settori di base o strategici erano esclusivamente riservati allo stato⁴.

Gli ingenti costi della struttura industriale connessi all'elevato protezionismo e alla forte normatività interna rappresentavano uno dei più gravi inconvenienti della politica industriale dell'India. Di conseguenza, le considerazioni relative a costi e qualità dei prodotti passavano in secondo piano, a tutto vantaggio della pura ricerca del profitto. Le pressioni sul fronte dei costi erano ulteriormente aggravate dalla scarsa efficienza delle infrastrutture. A partire dai tardi anni sessanta, le iniziative a favore della piccola industria furono integrate da una serie di misure destinate a proteggere i soggetti economici più «piccoli» dalla concorrenza dei più «grandi». Da un regime industriale così regolamentato e protezionistico non poteva che emergere una struttura industriale ad altissimi costi. La progressiva erosione della competitività internazionale dell'industria indiana è ampiamente dimostrata dalla costante diminuzione della sua quota sulle esportazioni mondiali di manufatti: la percentuale, già piuttosto esigua nel 1950 (2 per cento), si era ridotta a un misero 0,45 per cento nel 1990.

Verso la fine degli anni settanta era ormai chiaro a tutti che la politica industriale e la politica commerciale erano ben lontane dal raggiungere i loro obiettivi. A dispetto del forte incremento del risparmio e degli investimenti (più che raddoppiati tra il 1950 e il 1980), i progressi in termini di mobilitazione delle risorse erano vanificati dalle ingenti perdite sul fronte produttivo. Tra il 1960 e il 1980 la produttività complessiva dei fattori era diminuita al ritmo dello 0,5 per cento annuo⁵. Il malessere dell'industria andava progressivamente aggravandosi: invece di «socializzare» i profitti ai fini di un ulteriore sviluppo economico, il settore pubblico non faceva altro che «socializzare» il passivo dell'industria di stato, sottraendo al bilancio nazionale i fondi che gli erano necessari per finanziare le perdite.

Nel corso degli anni ottanta le autorità dell'India hanno tentato di porre rimedio alla scarsa produttività del settore industriale riducendo il grado di normatività interna, impiegando strumenti di tipo finanziario per garantire che gli strumenti della politica industriale fossero ade-

⁴ Per un'analisi approfondita della struttura industriale indiana e delle sue tendenze di crescita si veda I.J. Ahluwalia, *Industrial Growth in India, Stagnation since the Mid-Sixties*, New Delhi, Oxford University Press, 1985.

⁵ Per le stime relative all'incremento complessivo della produttività dei fattori a livello disaggregato per i vari comparti dell'industria manifatturiera, si veda I.J. Ahluwalia, *Productivity and Growth in Indian Manufacturing*, New Delhi, Oxford University Press, 1992.

guatamente orientati verso il mercato, allargando gli ambiti operativi dell'industria privata e semplificando la politica commerciale al fine di agevolare le importazioni di beni intermedi e di alcuni beni strumentali. Ma l'allentamento del regime delle licenze di importazione è stato controbilanciato da un innalzamento delle tariffe che ha gravemente eroso la competitività delle importazioni.

Le misure di liberalizzazione e di semplificazione della politica commerciale hanno tuttavia contribuito a incrementare la produttività complessiva dei fattori a una media del 2,8 per cento annuo; la produttività è cresciuta anche nel settore agricolo, grazie alla cosiddetta «Rivoluzione verde». Tutto ciò ha avuto effetti assai positivi in termini di crescita del PIL, espandendo l'economia indiana a un ritmo del 5,6 per cento annuo. Negli anni immediatamente successivi alla «Rivoluzione verde» la produzione di cereali è aumentata in media del 2,7 per cento annuo, incrementandosi ulteriormente dopo la metà degli anni ottanta. Tuttavia, a causa del progressivo aggravarsi degli squilibri macroeconomici, la crescita degli anni ottanta si è rivelata insostenibile. Lo sperpero di risorse da parte del governo ha fatto rapidamente lievitare la spesa pubblica destinata ai consumi, a detrimento degli investimenti. Tra i fattori che contribuivano a innalzare i consumi pubblici vi erano l'accumularsi degli interessi sul debito e il forte incremento della spesa militare e dei sussidi.

Per attenuare il carattere decisamente antiesportativo del regime commerciale indiano, ancora caratterizzato nel corso degli anni ottanta da una forte dose di protezionismo, le autorità hanno introdotto una serie di sussidi all'esportazione. In rapporto al valore complessivo delle esportazioni, il valore degli incentivi al netto delle tasse è passato dal 2,3 per cento del 1960-61 all'11,1 per cento del 1989-90⁶. Ai sussidi alle produzioni alimentari concessi nell'ambito del Public Distribution System, che pesavano in misura sempre crescente sulle casse dello stato, si aggiungevano altre sovvenzioni destinate a incoraggiare l'impiego delle nuove tecnologie di coltivazione basate sull'uso di fertilizzanti. Ma sebbene i prezzi dei generi alimentari e i costi di produzione dei fertilizzanti aumentassero costantemente, il prezzo corrisposto dagli agricoltori per l'acquisto di quegli *input* rimase invariato per tutto il decennio. Va inoltre precisato che, laddove le sovvenzioni al credito sono a carico del sistema bancario e i sussidi «impliciti» legati alla fornitura di acqua

⁶ Si vedano le tabelle II.9 e II.10 in Economist Intelligence Unit e UNIDO, *India Industrial Development* cit.

ed energia elettrica sono sostenuti dai governi statali, il costo dei sussidi per le produzioni alimentari e per l'acquisto di fertilizzanti è interamente a carico del governo centrale.

Secondo alcune stime, l'incidenza dei sussidi per l'acquisto di *input* agricoli sul totale degli stanziamenti nazionali e statali a favore del settore primario sarebbe passato dal 51 per cento dei primi anni ottanta al 142 per cento all'inizio del decennio successivo⁷. Per far fronte a un onere tanto rilevante era indispensabile ridurre la componente relativa agli investimenti pubblici: nel corso degli anni ottanta, questi ultimi hanno in effetti registrato una contrazione in termini reali.

Il rapporto tra attività e passività nel bilancio del governo centrale si è costantemente deteriorato, passando da un attivo mediamente pari all'1,8 per cento del PIL nella seconda metà degli anni settanta a un deficit inizialmente modesto che nel corso degli anni ottanta è progressivamente aumentato fino a raggiungere il 3,3 per cento del PIL nel 1990-91. Tra il 1980-81 e il 1990-91 il disavanzo fiscale lordo è aumentato dal 6,2 per cento all'8,3 per cento del PIL (si veda la tabella 2).

Un intero decennio di cattiva gestione delle finanze pubbliche aveva a tal punto compromesso gli equilibri macroeconomici, che nel 1990 l'India non fu in grado di superare lo shock della guerra del Golfo. A prescindere dagli effetti deleteri del conflitto sulla bilancia dei pagamenti, la scarsa confidenza nelle capacità del governo determinò una vera e propria crisi di sfiducia, per effetto della quale le riserve valutarie dell'India si assottigliarono rapidamente fino a sfiorare il miliardo di dollari, cifra appena sufficiente a finanziare dieci giorni di importazioni. Nell'estate del 1991, l'India sembrava ormai sull'orlo di una crisi di inadempienza. Se da un lato è innegabile che la guerra del Golfo avesse ulteriormente deteriorato la già precaria situazione della bilancia dei pagamenti, bisogna comunque ammettere che le premesse di una crisi di produttività a lungo termine esistevano già da tempo.

2. *Le riforme economiche degli anni novanta*⁸

La crisi della bilancia dei pagamenti verificatasi nel 1990-91 segnò una vera e propria svolta nelle strategie economiche dell'India: da quel momento il paese si è impegnato nell'attuazione di un ampio program-

⁷ Si veda Ashok Gulati e Anil Sharma, «Subsidy Syndrome in Indian Agriculture» in *Economic and Political Weekly, Review of Agriculture*, XXX (39), 30 settembre 1995.

⁸ Per una documentazione in favore delle riforme economiche si veda Government of India, Ministry of Finance, *Economic Reform, Two Years After and the Task Ahead*, 1993. Una valutazione degli esiti delle riforme è contenuta in Economist Intelligence Unit e UNIDO, *India Industrial Development* cit, e in J. Bhagwati e T.N. Srinivasan, *Foreign Trade Regimes* cit.

Tabella 2. *Il bilancio nazionale: entrate e uscite (in percentuale rispetto al PIL)*

	1970-71	1980-81	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96 ¹
Entrate	9,5	9,1	10,3	10,7	10,5	9,4	9,4	9,6
Entrate fiscali	5,7	6,9	8,0	8,1	7,7	6,6	7,1	7,4
Entrate non fiscali	1,9	2,3	2,2	2,6	2,8	2,7	2,5	2,6
Recupero crediti	1,9	1,5	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7
Disinvestimenti	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0	0,6	0,1
Uscite	12,5	16,8	19,7	18,1	17,4	17,5	16,9	16,7
Interessi sul debito	1,4	1,9	4,0	4,3	4,4	4,5	4,6	4,7
Sussidi	0,1	1,4	2,3	2,0	1,7	1,6	1,4	1,3
Spesa militare	2,8	2,9	2,9	2,7	2,5	2,7	2,4	2,4
Altre spese non inerenti al piano di sviluppo	4,2	4,1	5,7	4,5	4,0	3,6	3,6	3,9
Finanziamenti al piano di sviluppo	4,0	6,6	5,3	5,0	5,2	5,4	5,0	4,4
di cui: per il settore sociale	n.d.	n.d.	1,00	0,96	0,91	1,02	1,04	1,18
Passivo di bilancio (differenza uscite-entrate)	3,0	6,2	8,3	5,9	5,7	7,04	6,1	5,8

¹ Stime aggiornate.

Fonte: Ministry of Finance.

ma di riforme economiche imperniato su due assi principali: il ristabilimento degli equilibri fiscali in vista della stabilizzazione macroeconomica, e l'attuazione di una programma a medio termine di riforme in campo industriale, commerciale e finanziario, al fine di accrescere la produttività dell'economia. Le esperienze degli altri paesi e la coscienza degli errori commessi nel recente passato avevano chiaramente dimostrato l'importanza della stabilità macroeconomica ai fini della sostenibilità della crescita. Dopo i successi conseguiti nel decennio precedente grazie alle strategie orientate al mercato, le riforme in campo industriale hanno acquisito maggiore incisività. Inoltre, il paese ha finalmente mosso i primi passi in direzione di una progressiva e risoluta apertura al commercio e agli investimenti esteri.

La stabilizzazione fiscale. Nel primo anno successivo all'adozione del programma di riforme l'India si è impegnata a fondo nel tentativo di ristabilire gli equilibri di bilancio; in seguito, tuttavia, lo slancio è sembrato esaurirsi. Se tra il 1990-91 e il 1991-92 il deficit del governo centrale si è ridotto dall'8,3 per cento al 5,9 per cento del PIL, negli anni successivi i progressi sono stati scarsi. Nel 1995-96, a cinque anni dal lancio del programma di riforme, il deficit pubblico si aggirava ancora intorno al 6 per cento del PIL.

La riforma del sistema fiscale ha un ruolo determinante nella strategia di riforma economica. In ottemperanza alle raccomandazioni di un apposito Comitato di esperti, le riforme in campo fiscale sono state attuate in modo sistematico e costante. Si sono messe in atto riduzioni nel numero e nell'ammontare delle aliquote e le procedure per il pagamento delle imposte dirette e indirette sono state semplificate. Tutto ciò è stato fatto a dispetto di una costante erosione delle entrate fiscali: il rapporto tra gettito fiscale e PIL ha dato segnali di ripresa soltanto negli ultimi anni.

L'India si è impegnata con serietà e costanza nell'attuazione alla politica di abbattimento delle barriere doganali, la quale costituisce un elemento determinante della strategia di apertura alle importazioni. La tariffa media ponderata sulle importazioni per tutti i settori economici si è ridotta dall'87 per cento del 1990 al 27 per cento nel 1995-96 (si veda la tabella 3); l'India si è inoltre impegnata a far rientrare le aliquote doganali entro i limiti stabiliti dalle norme internazionali. Il governo ha perfezionato e semplificato il regime dei diritti di accisa, che rappresentano la principale fonte di entrate fiscali (circa 40 per cento del gettito complessivo). Le probabilità che il processo di riforma culmini nell'introduzione di un'imposta sul valore aggiunto appaiono tuttavia più re-

Tabella 3. *Le tariffe doganali in India e in altri paesi*

		Aliquota massima	Aliquota media ponderata del dazio all'importazione ¹	Tariffa di esazione
India	1995/96	50	27	24
	1990/91	250	87	47
Messico	1990	20	10	5
Brasile	1993	35	14	7
	1990	105	32	n.d.
Corea del Sud	1985-92 ²	30	9	6
Indonesia	1989-91 ³	60	10	5

¹ Per il Brasile i dati si riferiscono alla media semplice delle aliquote. La tariffa di esazione è relativa al 1990.

² I dati riportati nelle colonne 1, 2 e 3 si riferiscono rispettivamente agli anni 1985, 1992 e 1990.

³ I dati riportati nelle colonne 1, 2 e 3 si riferiscono rispettivamente agli anni 1991, 1990 e 1989.

mote: poiché i poteri del governo centrale sono limitati alle sole attività produttive e non si estendono alla vendita, il varo di un simile provvedimento richiederebbe un emendamento della Costituzione.

Sul fronte della spesa pubblica, viceversa, le riforme hanno inciso in maniera assai meno profonda. Come dimostra la tabella 2, il governo ha effettivamente ridotto i sussidi (dal 2,3 per cento del PIL nel 1990-91 all'1,3 per cento nel 1995-96) e la spesa militare (scesa al 2,5 per cento del PIL), ma non è stato in grado di apportare i necessari tagli alle spese correnti. Il pagamento degli interessi sul debito risulta particolarmente oneroso, dal momento che lo stato continua a ottenere prestiti ingenti ai tassi di interesse del libero mercato. Nell'anno fiscale 1995-96, la spesa per gli interessi ha rappresentato un terzo degli esborsi complessivi.

La penuria di risorse è ulteriormente aggravata dal basso indice di rendimento degli investimenti pubblici. Poiché nel corso degli anni novanta il problema della scarsa redditività delle imprese pubbliche non è stato affrontato con sufficiente decisione, lo stato non è in grado di attingere risorse mobilizzabili dalle proprie industrie. Tra il 1980 e il 1995 il tasso di risparmio pubblico ha oscillato tra lo 0,5 e il 4,1 per cento: i tassi registrati in Malaysia, a Singapore o in Thailandia negli anni ottanta erano compresi tra un minimo del 10 e un massimo del 18 per cento (si veda la tabella 5).

L'urto delle misure di stabilizzazione fiscale ha avuto effetti particolarmente deleteri sui tassi di formazione del capitale in base alle risorse

Tabella 4. *Flussi di investimenti esteri (valori in miliardi di US\$)*

	Totale	Investimenti esteri diretti	Operazioni di investitori istituzionali stranieri	Euro-obbligazioni	Fondi di investimento esteri e altri
1990-91	0,10	0,10	0,00	0,00	0,00
1991-92	0,16	0,15	0,00	0,01	0,00
1992-93	0,43	0,34	0,00	0,09	0,00
1993-94	4,24	0,59	1,67	1,60	0,38
1994-95	4,90	1,31	1,50	1,84	0,24
1995-96	4,35	2,13	2,01	0,15	0,10
1996-97 ¹	5,95	2,25	2,50	1,20	0,10
Apr.-dic.					
1995-96	2,62	1,50	1,00	0,06	0,05
1996-97	4,05	1,71	1,51	0,81	0,02

¹ Stime.

Fonte: Ministry of Finance.

di bilancio, che tra il 1990-91 e il 1995-96 sono scesi dal 5,3 al 4,4 per cento del PIL. Dopo aver apportato alcuni tagli nel primo anno del programma di riforme, il governo si è tuttavia impegnato a proteggere il più possibile la spesa sociale, compresi gli interventi nel campo dell'istruzione e a favore delle aree rurali. I programmi di lotta alla povertà e di sviluppo rurale sono essenzialmente finalizzati a proteggere i poveri dalle conseguenze più negative dei programmi di adeguamento.

Il problema del passivo nei bilanci statali appare invece di non facile risoluzione. Dal momento che l'amministrazione centrale impone agli stati di non superare il tetto massimo di indebitamento sui mercati finanziari, essi sono necessariamente obbligati a tenere sotto controllo i propri deficit di bilancio. Ciò nonostante e a dispetto degli strettissimi margini di manovra, le autorità statali si sono sempre opposte a ogni ridimensionamento dei sussidi, giungendo talora al punto di prometterne di nuovi quando le risorse in bilancio non erano neppure sufficienti a coprire quelli già esistenti. Di conseguenza i bilanci degli stati indiani sono franati sotto il peso dell'eccessiva spesa sociale.

Un'altra forma di condizionamento che ha inciso pesantemente sui bilanci statali è rappresentata dall'insanabile passivo degli enti responsabili delle risorse idriche e dell'energia elettrica. Gli introiti derivanti dai canoni di utenza non bastano neppure a coprire i costi di manutenzione dei sistemi di irrigazione. Per quanto riguarda gli Electricity

Tabella 5. *Il risparmio pubblico e privato in India e in altre economie asiatiche*

	Risparmio pubblico	Risparmio privato	Totale
Indonesia			
1981-88	7,7	14,0	21,7
Giappone			
1981-88	5,1	15,8	20,9
Malaysia			
1981-90	10,3	19,1	29,4
Singapore			
1981-90	18,5	24,0	42,5
Thailandia			
1980-85	14,3	4,7	19,0
India			
1980-83	4,1	15,9	20,0
1983-86	3,1	15,9	19,0
1986-89	2,3	18,1	20,4
1989-91	1,3	21,7	23,0
1990-91	1,0	22,6	23,6
1991-92	1,9	20,9	22,8
1992-93	1,5	19,6	21,2
1993-94	0,5	20,9	21,4
1994-95	1,7	22,7	24,4

Fonte: Bajpai and Sachs, 1996.

Board statali, l'enorme passivo accumulatosi nel corso degli anni (ben 70 miliardi di dollari nel 1995-96) è conseguenza di una serie di fattori quali la scarsa efficienza operativa, l'elevata incidenza dei furti e l'ineadeguatezza delle tariffe, soprattutto per le utenze agricole. Benché meno visibile, il deterioramento della posizione fiscale degli stati ha conseguenze significative sulla stabilità macroeconomica del paese, oltre che sul potenziale di sviluppo dell'economia.

I programmi di adeguamento strutturale. Sul fronte delle riforme strutturali l'India ha operato con determinazione nell'intento di aprire la propria economia alla concorrenza delle importazioni e modificare radicalmente il proprio atteggiamento nei confronti degli investimenti

esteri. Le restrizioni quantitative all'importazione della maggior parte dei beni intermedi e strumentali sono state abolite; i beni di consumo, viceversa, sono tuttora soggetti a licenza di importazione. La sistematica riduzione delle tariffe doganali ha eliminato almeno in parte le barriere che proteggevano l'industria indiana dalla concorrenza straniera. Nel 1995-96, tuttavia, l'aliquota media ponderata dell'imposta doganale sulle importazioni (27 per cento) risultava ancora ampiamente superiore a quella di altri paesi in via di sviluppo come Corea del Sud, Messico, Brasile e Indonesia, ove i dazi oscillano mediamente tra il 9 e il 14 per cento (si veda la tabella 3).

L'abbattimento delle barriere protettive a favore dell'industria ha avuto effetti positivi anche sul settore agricolo, determinando un netto miglioramento dei termini di scambio nel settore stesso. Tra il 1990-91 e il 1995-96 l'indice dei prezzi agricoli in relazione a quelli dei prodotti industriali è aumentato di oltre il 5 per cento. Tutto ciò dovrebbe generare un più consistente afflusso di risorse verso il settore primario. La posizione di rilievo attribuita all'industria agroalimentare nell'ambito della nuova politica economica dovrebbe infine contribuire ad accrescere la produttività dell'agricoltura indiana. Date queste premesse, diventa ancor più urgente agire con determinazione al fine di dirottare verso gli investimenti (soprattutto in infrastrutture per l'irrigazione) le risorse di bilancio destinate ai sussidi.

A dispetto del miglioramento dei termini di scambio nel settore agricolo, Gulati e Sharma hanno calcolato che nei primi anni novanta l'indice aggregato del livello di sostegno (Aggregate Measure of Support, AMS) a favore dell'agricoltura indiana era ancora negativo, -22 per cento del valore della produzione. Secondo le stime del GATT, nel periodo 1986-88 si registravano valori sostanzialmente simili. A prescindere dalla sopravvivenza a tutt'oggi di alcune misure protettive a favore dell'industria, l'elemento che penalizza maggiormente il settore agricolo è il fatto che, mentre gli *input* sono sovvenzionati, i prezzi alla produzione dei prodotti agricoli sono tuttora assoggettati a svariati controlli, soprattutto in sede di importazione/esportazione. A ciò si aggiungano le distorsioni generate dalle politiche commerciali di tipo restrittivo, che favoriscono determinate colture a scapito di altre.

Il regime degli investimenti esteri è stato ampiamente liberalizzato, tanto che attualmente tutti i settori dell'economia sono aperti ai capitali stranieri. Gli investitori di altri paesi possono detenere quote di maggioranza in molti ambiti di attività; la quota straniera può inoltre raggiungere il 100 per cento nelle industrie orientate all'export, nel settore dell'energia elettrica, nell'industria elettronica e negli investimenti ubi-

cati nei parchi tecnologici. In casi particolari, gli investimenti a capitale interamente straniero sono consentiti anche in altri settori. Il comparto delle infrastrutture offre opportunità particolarmente allettanti: le autorità hanno recentemente innalzato al 74 per cento la soglia massima di partecipazione straniera in nove aree del settore metallurgico e infrastrutturale considerate altamente prioritarie. Le procedure burocratiche per l'approvazione dei progetti di grande importanza sono state notevolmente snellite grazie all'istituzione di un Foreign Investment Promotion Board; al Foreign Investment Promotion Council è stato invece assegnato il compito di svolgere attività promozionali al fine di incrementare l'afflusso di capitali stranieri. Il problema non è tuttavia limitato alla semplice «promozione» o «approvazione» degli investimenti esteri: ciò che bisogna fare è creare la capacità di assorbimento per quegli investimenti, approfondendo le riforme e migliorando il clima complessivo degli investimenti.

Benché le innovazioni introdotte durante gli anni novanta nel settore della politica industriale abbiano eliminato gran parte delle barriere che ostacolavano la concorrenza interna e le forze di mercato, molto resta ancora da fare. Il processo di deregulation interna avviato negli anni ottanta è stato consolidato mediante l'abolizione degli obblighi di licenza per buona parte delle attività industriali e l'apertura di alcuni ambiti prima esclusivamente riservati allo stato. Tanto i privati quanto gli investitori stranieri sono ora autorizzati a operare nei settori delle infrastrutture per l'energia elettrica, delle risorse petrolifere e delle telecomunicazioni. Per il momento, tuttavia, gli effetti concreti di queste misure sono assai scarsi, dal momento che si tratta di settori ancora pesantemente regolamentati. Nel comparto dell'energia elettrica, ad esempio, una riforma degli State Electricity Board tale da consentire un innalzamento delle tariffe sufficiente a coprire i costi di produzione sarebbe quanto mai urgente.

Gli investimenti esteri nel settore della generazione di energia elettrica sono ostacolati da una serie di problemi di fondo. Innanzitutto le società che producono energia elettrica sono costrette a trattare con un settore pubblico ancora non riformato. Vi sono poi altre questioni di importanza tutt'altro che secondaria, relative alla sicurezza dell'approvvigionamento di combustibili per gli impianti di generazione, alla solvibilità degli Electricity Board statali e al rischio valutario per gli investitori stranieri.

Nell'intento di incrementare l'afflusso di capitali esteri verso il settore energetico, nei primi otto progetti varati «con procedura accelerata» lo stato si è offerto come garante degli accordi per l'acquisto di energia

elettrica da parte degli State Electricity Board, ma neppure questa iniziativa ha dato esiti positivi. Risultati tanto deludenti sono in parte dovuti alla scarsa trasparenza nella fase di realizzazione dei progetti. Poiché i contratti vengono assegnati senza gare d'appalto, è impossibile non mettere in dubbio la validità dei parametri di base come il costo di capitale del progetto. La mancanza di trasparenza è stata all'origine della politicizzazione del progetto Enron nel Maharashtra, che tuttavia, superate le difficoltà iniziali, è andato in porto con la benedizione di tutti i maggiori partiti politici. Al momento il governo ha offerto la propria garanzia per altri due progetti a procedura accelerata; su un totale di otto, soltanto due sono stati finora assegnati.

Di riforma del settore pubblico si parla ormai dall'inizio degli anni ottanta, ma né l'istituzione dei Ministeri dei servizi pubblici (Ministry of Utilities) incaricati di regolare i rapporti tra le imprese pubbliche e i rispettivi dicasteri amministrativi garantendo alle prime una più ampia autonomia, né le altre iniziative realizzate in quel periodo hanno inciso in profondità sul problema. Tra il 1980-81 e il 1990-91 il rapporto tra utili al netto delle tasse e capitale netto nelle imprese pubbliche controllate dall'amministrazione centrale è comunque migliorato, passando da -1,6 per cento a 3 per cento. Nel corso degli anni novanta i Ministeri dei servizi pubblici sono cresciuti di numero, ma le riforme del settore pubblico non hanno registrato progressi degni di nota. Nel 1993-94 l'indice di rendimento risultava pari al 4,2 per cento, contro il 13,5 per cento nell'industria privata. I dati più recenti, relativi all'anno 1994-95, mostrano un netto miglioramento del rapporto profitti-capitale, salito al 5,8 per cento. Se tuttavia si raffronta questo dato agli indici di rendimento dell'industria privata o ai tassi di interesse sui crediti concessi alle imprese, è impossibile non riconoscere che la strada da percorrere è ancora lunga.

Un passo avanti piuttosto significativo verso la riforma del settore pubblico è stato compiuto con l'approvazione di una norma che autorizza le imprese pubbliche più efficienti a operare sui mercati finanziari, dando loro maggiore autonomia e capacità di autodeterminazione. Le imprese inefficienti e non redditizie, per contro, continuano a languire per carenza di mezzi finanziari e/o della volontà politica necessaria a far loro chiudere i battenti. La privatizzazione non è mai stata perseguita con sufficiente impegno, benché il Comitato per il disinvestimento pubblico si fosse chiaramente espresso a favore di un programma di dismissioni incentrato sulla vendita di quote di capitale (fino a un massimo del 74 per cento) delle imprese che non rientravano nei pochi settori esclusivamente riservati allo stato. I disinvestimenti selettivi ef-

fettuati fino a oggi sono stati messi in atto non al fine di migliorare il rapporto tra utili e capitale, bensì per finanziare i deficit di bilancio. Negli ultimi anni, tuttavia, la privatizzazione è entrata a far parte dell'agenda politica di alcuni governi statali.

Le iniziative di liberalizzazione nel campo della politica industriale non sono finora riuscite a modificare la norma che riserva alle piccole imprese la produzione di determinati beni, ostacolando lo sviluppo del potenziale di esportazione proprio nei settori ove l'India sarebbe naturalmente più avvantaggiata, ad esempio l'industria leggera per la produzione dei beni di consumo. Recentemente si è tentato di attenuare gli effetti di questo provvedimento mediante un sostanziale innalzamento del tetto massimo di investimento per le piccole unità produttive e una riduzione dal 75 al 50 per cento della quota obbligatoria di export prescritta alle imprese di dimensioni superiori che operano nei settori riservati. Un altro fattore che impedisce di sfruttare adeguatamente i vantaggi relativi di cui l'India dispone è rappresentato dall'obbligo di licenza, tuttora vigente, sulle importazioni di beni di consumo. Dopo la liberalizzazione e l'abbattimento delle tariffe doganali relative alle altre importazioni, l'unica categoria ancora protetta è quella dei beni di consumo. La disponibilità di margini di profitto relativamente più elevati in questo settore fa da incentivo agli investimenti, a tutto svantaggio di altri settori cruciali come le infrastrutture; si tratta inoltre di investimenti essenzialmente mirati al mercato interno, con produzioni su scala ridotta difficilmente collocabili nel mercato globale.

La rigidità del sistema giudiziario pone un'ulteriore barriera a un'efficace ristrutturazione del settore industriale. Le norme di diritto industriale e quelle relative alle vertenze tra datori di lavoro e manodopera dovrebbero essere emendate al fine di rendere più agevoli le incorporazioni e consentire alle imprese di ridimensionare la forza lavoro senza richiedere l'autorizzazione del governo statale. Inoltre una riforma della legge sui terreni urbani consentirebbe alle imprese in passivo di vendere le proprietà immobiliari e pareggiare i conti con i creditori, rendendole libere di diversificare le proprie attività economiche. In mancanza di un'adeguata politica di riforme non è certo facile trasferire le risorse dai settori meno vitali dell'economia verso le aree più dinamiche e promettenti.

L'India ha tuttavia posto un'importante premessa in questo senso introducendo una serie di riforme volte alla modernizzazione del sistema finanziario, al fine di renderlo più funzionale alle esigenze di un'economia liberalizzata. Tra le principali riforme che hanno interessato il settore bancario ricorderemo la netta riduzione delle riserve obbligato-

rie che ha consentito alle banche di mobilitare risorse più consistenti in investimenti redditizi, la liberalizzazione dei tassi di interesse, l'abolizione delle restrizioni all'attività degli istituti di credito privati e delle filiali di banche straniere. Si è inoltre tentato di rafforzare le norme prudenziali relative alle attività improduttive e all'incidenza del capitale in rapporto alle attività di rischio. I sindacati del settore bancario e i beneficiari del regime discrezionale hanno tuttavia opposto resistenza all'attuazione di quelle riforme. Anche la riforma del comparto assicurativo ha subito ulteriori ritardi a causa delle proteste da parte dei sindacati del settore pubblico.

L'opera di modernizzazione del settore finanziario ha subito una battuta d'arresto nel 1992, a seguito di un grave scandalo venuto alla luce durante la fase di transizione da un sistema altamente regolamentato a uno più competitivo. Con l'istituzione del Securities and Exchange Board of India, l'introduzione di moderni sistemi di monitoraggio degli scambi azionari e la creazione di un'istituzione centrale di deposito in grado di ridurre i tempi delle transazioni, le autorità dell'India hanno comunque posto le fondamenta di un ampio processo di liberalizzazione del sistema finanziario. Grazie a queste iniziative, il mercato dei capitali si va gradatamente internazionalizzando.

L'impatto delle riforme. Le fasi iniziali del processo di riforma sono state accolte con una buona dose di scetticismo in merito alla loro efficacia ai fini del riequilibrio della bilancia dei pagamenti e con non minore ansia per i possibili effetti negativi sul contesto economico generale. Si temeva che le misure di stabilizzazione fiscale potessero frenare la crescita economica e aggravare la disoccupazione, che l'abbattimento delle barriere protettive a vantaggio dell'industria innescasse un processo di deindustrializzazione, che la pressione delle importazioni conseguente all'abolizione delle licenze facesse crollare le quotazioni della moneta nazionale. Altri osservatori paventavano le ripercussioni inflazionistiche delle nuove politiche economiche, ritenendo che il governo non fosse in grado di proteggere adeguatamente i ceti meno abbienti.

In termini di crescita produttiva, la risposta dell'economia indiana è stata più che lodevole, quasi senza precedenti se rapportata agli standard di altri paesi. Superato lo shock iniziale, l'economia indiana ha dato chiari segnali di ripresa, registrando una crescita superiore al 5 per cento nel 1992-93 e al 6 per cento nel 1993-94. Nei due anni successivi l'espansione è proseguita a tassi del 7 per cento annuo, mentre per il 1996-97 si prevede un modesto arretramento al di sotto di quella soglia. Risultati tanto soddisfacenti si devono in una certa misura anche al

buon andamento dell'agricoltura che continua a svolgere un ruolo determinante nel complesso dell'economia indiana. Nel comparto industriale, i tempi necessari al superamento della crisi sono stati leggermente più lunghi: a partire dal 1993, tuttavia, anche questo settore ha registrato una netta accelerazione, con tassi di crescita del 9,4 per cento e dell'11,6 per cento negli anni 1994-95 e 1995-96. Nell'anno in corso il settore petrolifero e quello dell'energia elettrica hanno subito una leggera flessione; nel ramo manifatturiero, il ritmo della crescita si mantiene inalterato: nel periodo compreso tra aprile e ottobre del 1996, il tasso di espansione su base annua ha superato il 12 per cento. Benché i dati a disposizione siano scarsi, pare abbastanza certo che la crescita registrata negli anni novanta abbia avuto ripercussioni positive anche sul fronte dell'occupazione.

Se da un lato l'apertura dell'economia ha accelerato la crescita delle importazioni, dall'altro essa ha contribuito in misura determinante a stimolare l'export (si veda la tabella 1). Invece di avere effetti negativi sul settore industriale, l'escalation delle esportazioni ne ha accompagnato la ripresa. Nel 1995-96 il tasso di espansione della produzione industriale superava l'11 per cento. Ciò ha dimostrato non soltanto che i timori di una deindustrializzazione erano sostanzialmente infondati, ma che le iniziative di liberalizzazione, facilitando l'accesso a fattori produttivi e beni di investimento di produzione straniera, favorivano un uso più efficace delle capacità produttive e di conseguenza la crescita delle esportazioni. A dispetto della forte flessione delle esportazioni verso i paesi dell'ex Unione Sovietica, nel triennio conclusosi con l'anno finanziario 1995-96 le vendite all'estero di prodotti indiani sono aumentate mediamente di poco meno del 20 per cento annuo; nel 1996-97 vi è stato tuttavia un netto rallentamento. Nel quinquennio 1991-96 gli introiti ricavati dall'export hanno consentito di finanziare circa l'85 per cento delle importazioni indiane; nei cinque anni precedenti, il tasso di finanziamento non aveva mai superato il 60 per cento. Sembra dunque lecito sostenere che le nuove strategie di politica economica contribuiscano ad accrescere il livello di autosufficienza dell'economia indiana.

Anche sul fronte degli investimenti esteri i risultati delle iniziative di liberalizzazione sono stati piuttosto soddisfacenti. L'ammontare dei capitali stranieri investiti in India, quasi prossimo allo zero nel 1990-91, è raddoppiato di anno in anno fino a superare i due miliardi di dollari nel 1995-96; secondo le prime stime, il valore degli investimenti esteri dovrebbe oltrepassare la soglia dei due miliardi anche nel 1996-97 (si veda la tabella 4). Il divario nei confronti delle economie dell'Asia orientale è ancora assai ampio, ma le tendenze in atto giustificano un certo ottimi-

sno. In quanto mercato emergente, l'India ha potuto accrescere notevolmente anche l'ammontare degli investimenti di portafoglio, che nel 1996-97 dovrebbero raggiungere i 2,5 miliardi di dollari. Complessivamente il valore degli investimenti esteri per l'anno 1996-97 è stimato intorno ai 6 miliardi di dollari. Le riserve valutarie si sono notevolmente incrementate, passando da 1 a 19 miliardi di dollari; il deficit di parte corrente è sceso al di sotto del 2 per cento del PIL.

Sotto altri punti di vista, invece, i progressi sono stati assai lenti. Il deficit di bilancio continua a destare gravi preoccupazioni. Approfitrando della reazione positiva suscitata dalle riforme economiche (come già detto, nell'ultimo biennio il tasso medio di crescita del PIL ha superato il 6 per cento all'anno), il governo ha cercato di compensare l'assenza di restrizioni in fase di determinazione del bilancio con l'adozione di una severa politica monetaria, pur sapendo che in questo modo rischiava di frenare lo slancio della crescita. Benché il tasso di inflazione si sia ridotto al 7,6 per cento nel 1995-96 e al 5,7 per cento nei primi dieci mesi del 1996-97, il perdurare del passivo di bilancio non allenta le pressioni inflazionistiche. Nel 1996 il governo si è finalmente deciso ad aumentare i prezzi dei prodotti petroliferi, ma quasi certamente l'innalzamento delle quotazioni internazionali e il calo della produzione interna renderanno indispensabili nuovi ritocchi.

Anche l'espansione delle infrastrutture necessarie a sostenere un ritmo di crescita accelerato è stata meno rapida del previsto. La realizzazione dei programmi di adeguamento strutturale è inoltre ostacolata dalle numerose barriere che impediscono un'efficace riorganizzazione del settore industriale; l'agricoltura, d'altro canto, è tuttora penalizzata dal rapporto negativo tra sovvenzioni e produzione e dall'inadeguatezza degli investimenti.

Ma il risultato certamente più importante delle riforme attuate nel periodo 1991-96 è stato il cambiamento di mentalità che esse hanno provocato in tutto il paese. Numerosi stati della federazione indiana (compresi alcuni non governati dallo schieramento politico che nel 1991 aveva dato inizio alle riforme, vale a dire il Partito del Congresso) avevano già mosso alcuni passi sulla strada delle riforme di mercato. Dopo le elezioni generali del 1996, conclusesi con la sconfitta dell'INC, anche la coalizione dei 13 partiti che hanno conquistato il potere ha adottato il linguaggio delle riforme economiche. I risultati conseguiti nel quinquennio 1991-96 hanno dunque creato un ampio consenso a favore delle riforme.

Il Programma minimo comune messo a punto dal governo del Fronte unito ricalca sostanzialmente le strategie già adottate dal precedente

regime, con qualche leggera differenza. Esso mette in risalto la necessità di arginare il deficit di bilancio, incoraggiare gli investimenti esteri, aprire alla concorrenza il settore delle assicurazioni, ridurre la quota di investimenti pubblici nelle attività produttive e, ove necessario, mettere in atto iniziative di privatizzazione. Il programma sottolinea inoltre l'importanza degli investimenti nel settore dell'istruzione e delle iniziative volte a proteggere i ceti meno abbienti dalle ripercussioni inflazionistiche dei programmi di riforma. Come già il precedente governo, anche il Fronte unito si impegna in linea di principio ad attuare le riforme con determinazione, resistendo alle insidie del populismo e dei facili compromessi.

3. *Le sfide del futuro*

L'economia indiana si sta dunque adeguando a un ritmo di crescita più sostenuto: al giorno d'oggi, la sfida più importante consiste nel portare a termine con perseveranza le iniziative necessarie a ristabilire gli equilibri macroeconomici. Negli ultimi anni il tasso di espansione dell'economia si è aggirato intorno al 7 per cento annuo, ma il passivo di bilancio è ancora troppo elevato (8 per cento del PIL, considerando sia l'amministrazione centrale sia gli stati). Questa circostanza è alla radice della costante sopravvalutazione dei tassi di interesse. Finché il deficit non verrà ridotto in misura significativa, l'economia non sarà in grado di sostenere una crescita intorno al 7 per cento, né tanto meno di accrescere il tasso di espansione fino al 7,5-8 per cento.

La qualità delle iniziative di riforma delle finanze statali avrà conseguenze determinanti sul potenziale di crescita dell'economia. In questo caso, la sfida consiste nel decurtare gli esborsi improduttivi destinati ai consumi senza incidere sulla spesa destinata alle infrastrutture sociali, allo sviluppo delle aree rurali e alla lotta contro la povertà. Determinante sarà il ruolo svolto dagli stati, dal momento che la responsabilità primaria degli interventi in questi settori spetta a loro. Poiché il processo di liberalizzazione è inevitabilmente destinato a favorire la decentralizzazione e ad accrescere la libertà di manovra degli stati, si impone una ridefinizione dei rapporti finanziari tra questi ultimi e l'amministrazione centrale. Il processo di delega dei poteri finanziari dovrà estendersi fino a raggiungere i governi locali. Con il settantatreesimo e settantaquattresimo emendamento costituzionale l'India ha creato una sorta di «terzo livello» all'interno del proprio sistema democratico istituendo nuovi organi elettivi come i *panchayat* e i *nagar palika*, destinati a svol-

gere un ruolo cruciale ai fini della distribuzione dei servizi erogati dall'apparato centrale dello stato. La questione della delega dei poteri finanziari dovrà essere affrontata alla luce di questi nuovi sviluppi.

La gestione di un'economia più aperta porrà nuove sfide a un sistema che si va gradatamente evolvendo in direzione di una maggiore convertibilità nei movimenti di capitali. La liberalizzazione del tasso di cambio della rupia ha consentito di rispondere adeguatamente alle oscillazioni della bilancia commerciale. In un'economia aperta, tuttavia, la gestione degli aspetti macroeconomici presuppone un livello di coordinazione che non investe soltanto la sfera fiscale e quella monetaria ma si estende anche alla politica dei tassi di cambio, riconoscendo l'esistenza di significative interazioni tra economia reale, mercati monetari e creditizi interni e mercati internazionali dei capitali. A differenza di quanto accade nelle economie chiuse, gli interventi in uno qualsiasi di questi settori possono avere conseguenze impreviste sugli altri settori collegati.

L'impegno per il rafforzamento delle infrastrutture (energia elettrica, trasporti, porti, telecomunicazioni e così via) dovrà essere serio e costante se l'India intende realmente sostenere l'attuale fase di crescita e preparare il terreno per un'ulteriore accelerazione. Il processo di riforma non si è ancora esteso alle dotazioni infrastrutturali e il governo non ha né le risorse di bilancio disponibili a incrementare gli investimenti, né la volontà politica di attuare le iniziative necessarie a garantire l'autofinanziamento degli enti responsabili. La scarsa trasparenza della gestione finanziaria, diretta conseguenza del basso livello delle tariffe, scoraggia l'intervento degli investitori privati: quanto abbiamo detto in precedenza a proposito del settore energetico illustra validamente le problematiche che interessano l'intero comparto infrastrutturale. Negli ultimi sei anni l'India è tuttavia riuscita a mettere a frutto alcuni insegnamenti, tanto che le iniziative volte a incoraggiare gli investimenti privati cominciano a dare i primi frutti. La trasparenza dovrà tuttavia costituire un ingrediente essenziale nella stesura dei contratti di appalto per lo sviluppo infrastrutturale. Gli eventuali rischi a carico dell'investitore devono essere tenuti in adeguata considerazione, anche in termini finanziari. Inoltre, laddove non siano disponibili forme di sovvenzione basate su stanziamenti in sede di bilancio, i servizi infrastrutturali dovranno essere regolati da una politica dei prezzi adeguata a coprire i costi e a generare ragionevoli margini di utile.

Per garantirsi una crescita sostenibile a lungo termine, l'India dovrà infine impegnarsi a fondo nei settori sociali, con particolare riguardo alla sanità e all'istruzione. A dispetto delle molte caratteristiche che ne

fanno un «mercato emergente», dal punto di vista degli indici di sviluppo umano l'India occupa tuttora gli ultimi posti delle classifiche, e ciò contribuisce a cronicizzare il problema della povertà. Se è opportuno che il governo riduca il peso del proprio intervento in certi settori, è altrettanto doveroso che esso rafforzi l'impegno nei settori sociali. Ciò non significa soltanto spendere più denaro, ma soprattutto spenderlo bene. Per raggiungere questo obiettivo sarà pertanto necessario riformulare le priorità di spesa del governo e al tempo stesso ristrutturare il sistema amministrativo ponendo l'accento sul decentramento. Certo è che l'approfondimento dei processi di riforma imporrà decisioni spiacevoli. Nel cinquantesimo anno di indipendenza l'India sembra finalmente aver raggiunto il consenso sulla necessità delle riforme economiche, ma la volontà politica di sostenerne fino in fondo le conseguenze sembra ancora di là da venire.

Bibliografia

- Acharya Shankar N., *The Economic Consequences of Economic Reforms in India*, Bombay, Sir Purshotamdas Thakurdas Memorial Lecture, 1995.
- Ahluwalia I.J., *Productivity and Growth in Indian Manufacturing*, New Delhi, Oxford University Press, 1992.
- , *Industrial Growth in India, Stagnation since the Mid-Sixties*, New Delhi, Oxford University Press, 1985.
- Ahluwalia Montek S., *Economic Reforms for the Nineties*, Jaipur, First Raj Krishna Memorial Lecture, 1995.
- Bhagwati J. e Desai P., *India: Planning for Industrialization. Industrialization and Trade Policies since 1951*, New Delhi, Oxford University Press, 1970.
- Bhagwati J. e Srinivasan T.N., *Foreign Trade Regimes and Economic Development: India*, New Delhi, Macmillan, 1975.
- Economist Intelligence Unit e UNIDO, *India Industrial Development Review*, London-Wien, 1995.
- Government of India, Ministry of Finance, *Economic Reform, Two Years After and the Task Ahead*, New Delhi, 1993.
- *Report of the Committee on Public Disinvestment*, New Delhi, 1993.
- Gulati Ashok e Sharma Anil, «Subsidy Syndrome in Indian Agriculture» in *Economic and Political Weekly, Review of Agriculture*, XXX (39), 30 settembre 1995.

Diseguaglianze nella distribuzione del reddito e del patrimonio in India*

Nilakantha Rath

Introduzione

Si narra che in epoca medievale e postmedievale i conquistatori stranieri invadessero l'India perché attratti dalle sue ricchezze. Chi e quanti fossero gli indiani in possesso di beni sufficienti a suscitare la cupidigia dei predoni, non è dato saperlo. Svitati resoconti di viaggi compiuti in epoche diverse ci fanno tuttavia supporre che i padroni di quelle ricchezze fossero il re, i suoi vassalli, subordinati e notabili e i mercanti: tutto lascia pensare che tra costoro e la gran massa di popolazione indigente vi fossero grandi differenze in termini di reddito e di risorse.

Le informazioni di carattere sistematico sulla distribuzione del reddito e del patrimonio in India datano a partire dagli ultimi 150 anni: esse confermano in linea di massima le impressioni ricavate dai periodi storici precedenti. Nella prima metà di questo secolo (che ha coinciso con gli ultimi 50 anni di dominazione britannica), la produzione agricola complessiva e di conseguenza anche il reddito generato dal settore agricolo sono aumentati a una media annua inferiore allo 0,3 per cento, a fronte di un incremento almeno doppio della popolazione rurale (la quale rappresentava più dell'80 per cento dell'intera popolazione). I soli a beneficiare di redditi crescenti erano i membri della cerchia relativamente ristretta degli *Zamindar* (i grandi sensali agricoli), i commercianti e i dipendenti pubblici. Ma tutto ciò appartiene alla storia. In questa relazione ci occuperemo invece degli sviluppi successivi alla conquista dell'indipendenza e soprattutto di quelli verificatisi negli ultimi 35 anni.

* L'autore ringrazia Shaila Konlade per il prezioso aiuto in fase di elaborazione dei dati.

1. *I dati a disposizione*

Benché negli ultimi 50 anni il corredo di informazioni relative all'economia indiana si sia enormemente arricchito, la base di dati necessaria a esaminare la distribuzione del reddito e del patrimonio è tuttora ampiamente inadeguata. A livello nazionale sono disponibili alcune serie storiche di indicatori relativi al prodotto interno lordo (PIL) totale e pro capite e al prodotto interno netto (PIN), sia complessivi, sia disaggregati in base ai principali settori dell'economia; altre statistiche consentono di calcolare le variazioni del reddito nazionale lordo e netto, del reddito disponibile, del risparmio, degli investimenti, delle entrate e delle spese di bilancio, e di molte altre variabili. Per ciò che riguarda i singoli stati, vi sono dati relativi al PIN e alla sua scomposizione per settori, ma non al reddito complessivo di ciascuno stato. È inoltre possibile valutare il reddito pro capite (valore aggiunto) del comparto agricolo; negli altri settori economici il calcolo è reso complesso dalla difficoltà di stimare l'entità della popolazione addetta a questa o a quell'attività. A livello statale i dati relativi al PIN della maggior parte dei settori (esclusa l'agricoltura) non corrispondono necessariamente al reddito delle persone che traggono sostentamento da quelle attività. Assai scarsi sono i dati relativi alla distribuzione della popolazione in base al reddito familiare o personale. Gli unici dati aggiornati che ci permettano di valutare la consistenza dei ceti ad alto reddito provengono dalle statistiche relative ai contribuenti che pagano l'imposta sul reddito, i quali vengono talora classificati in base all'entità dell'imponibile. Rispetto alla totalità dei cittadini che percepiscono redditi da lavoro, costoro rappresentano tuttavia una percentuale minima, pari a meno dell'uno per cento. Inoltre, le loro entrate derivano generalmente da attività non legate all'agricoltura. La tassazione dei redditi agricoli è infatti di competenza dei singoli stati, i quali adottano criteri ampiamente diversi nell'individuazione della base imponibile, sicché le informazioni relative a questa categoria di contribuenti sono spesso difficilmente reperibili. Gli unici dati disponibili a livello nazionale e statale riguardano la classificazione dei nuclei familiari e degli individui in base alla spesa totale pro capite per il mantenimento del tenore di vita. Dal 1951 fino ai primi anni settanta questo dato è stato aggiornato ogni anno sulla base di un'inchiesta a campione condotta su scala nazionale; dagli anni settanta in poi esso viene aggiornato ogni cinque anni. Benché serva a dare una qualche idea della distribuzione dei nuclei familiari e degli individui in base alla spesa complessiva, questo indicatore non è sufficiente a tracciare un quadro della distribuzione dei redditi, dal momento che non

esistono dati sul risparmio. Quest'ultimo rappresenta indubbiamente una voce consistente e significativa nel bilancio delle famiglie e degli individui con un livello di spesa medio-alto.

All'infuori delle stime elaborate da alcuni studiosi, fino a pochi anni fa nessun dato statistico registrava la ricchezza totale dell'India. A partire dal 1990 la Central Statistical Organization (CSO) ha iniziato a pubblicare alcuni dati relativi al valore di diversi beni riproducibili. Fino al 1981-82, inoltre, la Reserve Bank of India ha condotto e pubblicato a scadenze decennali una serie di sondaggi a campione relativi ad attività, passività e investimenti delle famiglie. Mentre i dati del CSO non indicano la distribuzione delle persone o delle famiglie in base alle dimensioni del patrimonio, i resoconti della Reserve Bank danno qualche indicazione in questo senso. Ancora più scarse sono le informazioni relative alle risorse umane: l'unica fonte degna di fiducia sono le rilevazioni condotte ogni dieci anni in occasione dei censimenti. È alquanto difficile, tuttavia, reperire informazioni esaurienti in merito al reddito che i cittadini traggono dal loro titolo di studio.

2. La distribuzione del reddito a livello settoriale e regionale

Negli anni successivi alla conquista dell'indipendenza la crescita del reddito nazionale indiano non è stata particolarmente rapida. Il reddito è raddoppiato nel corso del ventennio successivo all'anno 1950-51, e ancora raddoppiato durante i successivi 17 anni, ma la vertiginosa espansione della popolazione ha parzialmente neutralizzato gli effetti benefici della crescita. Lo dimostra il fatto che il PIN pro capite abbia impiegato ben 42 anni a raddoppiare. Benché l'andamento di questo dato sia assai più positivo rispetto agli ultimi 50 anni della dominazione inglese, esso permane comunque inferiore alle speranze e alle aspettative dell'India.

Nei dieci anni successivi al 1950-51, corrispondenti ai primi due piani quinquennali varati nel paese, il reddito nazionale pro capite è aumentato di poco meno del 20 per cento. Uno degli indici di distribuzione più agevolmente calcolabili è quello relativo alla ripartizione del reddito complessivo tra il settore agricolo e i restanti settori di un'economia prevalentemente urbana come è quella dell'India. Nel 1950-51 l'incidenza del settore primario sul PIL non superava il 48,7 per cento, a fronte di un 70 per cento di popolazione che traeva sostentamento dall'agricoltura. Ciò significa in sostanza che il reddito medio pro capite nel comparto agricolo era assai inferiore rispetto agli altri settori; d'al-

tro canto ciò non vale unicamente per il periodo considerato. Nel 1960-61 l'incidenza del settore agricolo rispetto al PIL risultava inferiore di tre punti percentuali (45,8 per cento), mentre la quota di popolazione addetta all'agricoltura era rimasta invariata al 70 per cento. Si registrava dunque un modesto miglioramento a favore del comparto primario. Nel 1964, un comitato di esperti nominati dalla Commissione di pianificazione aveva sottolineato come in quel decennio non si fossero verificati cambiamenti di rilievo in termini di distribuzione del reddito tra la popolazione indiana¹.

Nei 35 anni successivi la situazione è peggiorata: tra il 1960-61 e il 1994-95 il PIL pro capite è aumentato soltanto del 90 per cento; il prodotto nazionale netto (o reddito nazionale) pro capite si è invece incrementato del 77 per cento. Tale divario è in parte riconducibile al rapido incremento della popolazione, che nel periodo considerato è cresciuta a un tasso annuo del 2,2 per cento. Ma neppure l'incremento del PIL o del prodotto nazionale netto complessivi sono stati particolarmente impressionanti. In questa fase di lenta crescita del reddito pro capite, la situazione del settore agricolo (comprendente le coltivazioni agricole propriamente dette, le piantagioni e l'allevamento, ma non la pesca e le foreste) è apparsa tutt'altro che incoraggiante. Tra il 1961 e il 1995 il PIL pro capite nel settore agricolo è aumentato soltanto del 27 per cento (si veda la tabella 1). Infatti, se tra il 1960-61 e il 1994-95 il contributo dell'agricoltura al PIL complessivo si è ridotto dal 45,8 al 27,4 per cento, la quota di popolazione addetta all'agricoltura è diminuita soltanto di cinque punti percentuali, dal 70 per cento circa al 64,7 per cento. In termini di PIL pro capite, il risultato più significativo si è registrato nel settore non agricolo, con un incremento pari al 112 per cento. Nel 1961-62 il PIL pro capite nei settori non agricoli era 2,86 volte superiore al dato relativo al settore agricolo; nel 1994-95 la proporzione era pari a 4,8.

Il PIL viene calcolato tenendo conto, oltre che del deprezzamento dei capitali fissi, del reddito non distribuito delle imprese (pubbliche e private) e del governo. Un termine di paragone più appropriato ai fini della nostra indagine potrebbe dunque essere fornito dal contributo della popolazione agricola alla creazione del reddito personale complessivo del paese, che viene calcolato sulla base di altre variabili. A prezzi correnti (tale è la forma dei dati disponibili), il PIN del settore

¹ Planning Commission of India, *Report of the Committee on Distribution of Income and Levels of Living*, Parte I, New Delhi, 1964.

agricolo (pressoché corrispondente al reddito personale complessivo generato dal settore) rappresentava nel 1961-62 il 44 per cento del reddito personale complessivo dell'India. Nel 1994-95 la percentuale era scesa al 24,5 per cento. Nel 1961-62 il reddito personale pro capite della popolazione non agricola era 2,9 volte superiore a quello della popolazione agricola; nel 1994-95 il rapporto era di 4,34 volte (si veda la tabella 1).

Per paragonare i redditi delle aree rurali (ossia quelli derivanti dalle attività agricole) a quelli delle aree urbane sarebbe necessario tenere in considerazione il maggior costo della vita nelle città. Sfortunatamente i dati relativi agli indici dei prezzi non sono disponibili. Ma anche supponendo che il costo della vita nelle città sia superiore del 50 per cento a quello delle aree rurali, il reddito personale pro capite della popolazione agricola risulterebbe comunque poco meno che doppio rispetto a quello della popolazione agricola nel 1961-62, e addirittura superiore di 2,9 volte nel 1994-95. Tutto ciò dimostra che il divario tra il reddito dei settori agricoli e non agricoli, ovvero tra popolazione rurale e popolazione urbana, va ampliandosi sempre più. Laddove il reddito medio dei due terzi della popolazione indiana che vivono nelle zone rurali è rimasto pressoché invariato negli ultimi 35 anni, il reddito medio del restante terzo di popolazione urbana è più che raddoppiato.

Effettivamente, tra il 1960-61 e il 1978-79 l'incremento del PIL pro capite nel settore agricolo è stato assai lento: in quei 17 anni, il tasso di crescita media risulta pari allo 0,38 per cento. Nei due decenni successivi, e soprattutto a partire dal 1988-89, il ritmo di crescita si è fatto più rapido (si veda la tabella 1). Nel 1994-95 il PIL pro capite del settore agricolo era superiore del 24 per cento rispetto al 1987-88; nel settore non agricolo l'incremento risultava pari al 27 per cento. All'inizio degli anni novanta la produzione dei settori non agricoli ha registrato un forte arretramento, per poi tornare a crescere negli anni successivi. Il comparto agricolo, viceversa, ha registrato un forte incremento produttivo nel 1988-89, grazie soprattutto alle abbondanti piogge che hanno reso possibile un uso più ampio dei fertilizzanti e migliorato la qualità delle sementi. Da allora in poi le condizioni climatiche sono rimaste sostanzialmente favorevoli, anche se sarebbe eccessivo pretendere che questa congiuntura favorevole si protragga all'infinito.

I dati che abbiamo fin qui presentato si riferiscono all'intera nazione. Un'analisi della distribuzione geografica (ovvero per stati) del reddito pro capite nei settori agricoli e non agricoli ci consentirebbe di ricavare qualche informazione in merito alle disparità di reddito tra le varie regioni del paese. Nel 1994-95 il reddito medio pro capite della po-

Tabella 1. *Pil totale e pro capite (al costo dei fattori, a prezzi costanti del 1980-81), reddito personale (a prezzi correnti) nell'agricoltura e negli altri settori economici*

Anno	Pil (0.000.000 di rupie)			Pil pro capite (rupie)			Pil pro capite negli altri settori/in agricoltura			Reddito personale pro capite (rupie, a prezzi correnti)		
	Totale	Agricoltura	Altri settori	Totale	Agricoltura	Altri settori	Agricoltura	Altri settori	Agricoltura	Altri settori	Agricoltura	Altri settori
1961-62	64.856	28.748	36.108	1.461	931	2.667	2,86	210	609	2,90	2,90	
1962-63	66.228	28.131	38.097	1.459	891	2.754	3,09	209	656	3,13	3,13	
1963-64	69.581	28.658	40.923	1.500	888	2.896	3,26	243	708	2,92	2,92	
1964-65	74.858	31.619	43.239	1.579	959	2.998	3,13	294	789	2,69	2,69	
1965-66	72.122	27.360	44.762	1.487	811	3.035	3,74	283	846	2,99	2,99	
1966-67	72.856	26.734	46.122	1.472	776	3.066	3,95	323	931	2,88	2,88	
1967-68	78.785	31.298	47.487	1.557	888	3.090	3,48	400	1.020	2,55	2,55	
1968-69	80.841	31.190	49.651	1.561	864	3.158	3,65	390	1.078	2,70	2,70	
1969-70	86.109	33.451	52.658	1.628	908	3.282	3,62	428	1.154	2,70	2,70	
1970-71	90.426	35.930	54.496	1.671	953	3.323	3,49	429	1.227	2,86	2,86	
1971-72	91.339	34.973	56.366	1.649	908	3.340	3,68	426	1.314	3,09	3,09	
1972-73	91.048	33.005	58.043	1.606	841	3.326	3,95	458	1.411	3,08	3,08	
1973-74	95.192	35.786	59.406	1.641	896	3.293	3,68	599	1.580	2,64	2,64	
1974-75	96.297	34.800	61.497	1.624	856	3.301	3,86	638	1.878	2,94	2,94	
1975-76	104.968	39.740	65.228	1.729	859	3.386	3,53	613	2.077	3,39	3,39	
1976-77	106.280	37.323	68.957	1.714	886	3.469	3,92	611	2.210	3,62	3,62	
1977-78	114.219	41.994	72.225	1.802	980	3.518	3,59	717	2.406	3,35	3,35	
1978-79	120.504	42.831	77.673	1.860	982	3.666	3,73	713	2.590	3,63	3,63	
1979-80	114.236	37.108	77.128	1.720	834	3.518	4,22	709	2.832	3,99	3,99	

Anno	Pil (0.000.000 di rupie)			PIL pro capite (rupie)			PIL pro capite negli altri settori/in			Reddito personale pro capite (rupie, a prezzi correnti)		
	Totale	Agricoltura	Altri settori	Totale	Agricoltura	Altri settori	agricoltura	Altri settori	Agricoltura	Altri settori	agricoltura	Altri settori/
												agricoltura
1980-81	122.427	42.466	79.961	1.803	938	3.532	3,76	3,37	885	3.337	3,77	3,77
1981-82	129.889	45.145	84.744	1.872	979	3.636	3,71	3,786	976	3.786	3,88	3,88
1982-83	133.915	44.570	89.345	1.889	949	3.735	3,94	4.142	1.008	4.142	4,11	4,11
1983-84	144.865	49.753	95.112	2.001	1.040	3.875	3,73	4.701	1.208	4.701	3,89	3,89
1984-85	150.433	49.702	100.731	2.038	1.021	4.007	3,92	5.228	1.259	5.228	4,15	4,15
1985-86	156.566	49.855	106.711	2.074	1.004	4.130	4,11	5.757	1.317	5.757	4,37	4,37
1986-87	163.271	48.955	114.276	2.118	968	4.311	4,45	6.384	1.373	6.384	4,65	4,65
1987-88	170.322	49.258	121.064	2.161	955	4.448	4,66	7.113	1.513	7.113	4,70	4,70
1988-89	188.462	57.940	130.522	2.341	1.102	4.673	4,24	8.056	1.864	8.056	4,32	4,32
1989-90	201.453	58.568	142.885	2.451	1.094	4.986	4,56	9.235	2.024	9.235	4,56	4,56
1990-91	212.253	60.991	151.262	2.530	1.119	5.148	4,60	10.610	2.334	10.610	4,55	4,55
1991-92	213.983	59.398	154.585	2.500	1.071	5.133	4,80	11.777	2.700	11.777	4,36	4,36
1992-93	224.887	63.335	161.552	2.579	1.123	5.242	4,67	13.454	2.961	13.454	4,54	4,54
1993-94	236.064	65.493	170.571	2.658	1.143	5.411	4,73	15.023	3.368	15.023	4,46	4,46
1994-95	251.010	68.851	182.159	2.777	1.184	5.651	4,77	17.173	3.974	17.173	4,32	4,32

Tassi annui di crescita	PIL pro capite (rupie)		
	Totale	Agricoltura	Altri settori
dal 1961-62 al 1978-79	1,22	0,38	1,5
dal 1978-79 al 1987-88	2,31	0,82	2,59
dal 1978-79 al 1994-95	2,93	1,5	3,18

N.B. Il settore agricolo comprende le produzioni agricole, le piantagioni e l'allevamento, ma non comprende la pesca e la silvicoltura.
Fonte: *National Accounts Statistics (CSO)*, varie edizioni.

Tabella 2. *Prodotto interno netto pro capite dei settori agricoli e non agricoli, nei quindici maggiori stati dell'India, 1981-85 (in rupie, a prezzi costanti del 1980-81)*

A. Prodotto interno netto pro capite della popolazione agricola (valori in rupie)														
Stato	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94 ¹	1994-95 ²
India	924,8	892,8	982,9	936,8	945,9	911,2	898,0	1.044,6	1.035,3	1.059,4	1.009,6	1.060,1	1.077,8	1.115,0
Andhra Prad.	1.029,3	1.000,7	1.030,6	919,2	906,6	790,1	885,6	1.052,5	1.060,2	977,3	981,0	949,8	1.039,7	978,0
Bihar	504,6	472,2	553,7	602,7	590,7	634,0	491,9	549,3	492,1	574,9	467,4	411,6	417,9	463,4
Gujarat	1.407,3	1.175,9	1.427,7	1.413,7	1.036,7	1.023,1	505,4	1.461,9	1.260,2	1.150,1	912,6	1.416,1	1.008,2	1.351,0
Haryana	2.019,4	2.064,3	2.079,3	2.087,8	2.335,6	2.168,5	1.823,6	2.573,9	2.460,6	2.679,3	2.605,5	2.621,6	2.638,9	2.812,5
Himachal Prad.	944,3	809,5	927,9	839,0	n.d.	1.017,8	851,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	988,2	946,7	n.d.
Karnataka	1.099,7	1.049,0	1.084,4	1.160,8	984,2	1.128,3	1.106,5	1.155,3	1.166,1	1.074,2	1.267,3	1.294,5	1.386,5	1.354,4
Kerala	1.234,2	1.210,2	1.109,5	1.228,3	1.277,0	1.206,1	1.240,1	1.421,7	1.399,6	1.590,5	1.633,9	1.633,2	1.694,5	1.726,2
Madhya Prad.	833,5	856,2	967,9	852,9	9,6	835,1	916,6	975,8	894,1	1.048,0	907,5	978,3	1.112,6	1.079,8
Maharashtra	816,2	750,4	779,6	742,5	721,8	599,9	788,2	826,5	927,7	899,1	676,8	924,3	977,5	926,3
Orissa	834,6	711,3	937,9	793,0	923,9	865,9	765,2	893,3	989,3	648,4	752,1	656,7	744,3	724,8
Punjab	2.450,6	2.488,7	2.414,0	2.661,6	2.859,2	2.802,7	2.893,1	2.981,1	3.249,1	3.158,7	3.349,7	3.371,9	3.428,7	3.463,5
Rajasthan	956,6	923,1	1.206,4	1.028,0	923,2	860,7	670,1	1.205,6	1.059,9	1.275,1	1.038,2	1.274,3	963,8	1.260,0
Tamil Nadu	758,5	567,7	680,7	796,4	722,0	726,6	729,5	712,4	802,7	825,7	915,7	930,4	1.010,9	1.090,2
Uttar Prad.	855,3	877,7	896,6	877,5	868,9	873,6	872,6	947,0	912,9	962,0	972,4	938,4	962,7	972,8
Bengala Occ.	762,1	798,5	1.001,4	1.014,9	1.041,5	1.058,5	1.114,0	1.160,8	1.167,2	1.114,9	1.231,7	1.219,8	1.245,6	1.265,1

B. Prodotto interno netto pro capite della popolazione non agricola (valori in rupie)

Stato	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94 ¹	1994-95 ²
India	3.197,1	3.277,9	3.397,8	3.507,2	3.612,2	3.748,4	3.884,1	4.085,6	4.372,8	4.510,2	4.469,4	4.553,1	4.688,4	4.890,6
Andhra Prad.	2.759,7	2.775,9	2.811,5	2.805,2	2.981,7	2.952,8	3.101,8	3.411,1	3.551,0	3.526,4	3.541,1	3.435,0	3.660,9	3.684,0
Bihar	2.624,9	2.707,3	2.741,9	2.913,5	2.978,4	3.127,2	3.290,3	3.627,9	3.670,5	3.808,1	3.842,8	3.613,6	3.663,1	3.829,8
Gujarat	3.096,7	3.234,3	3.670,5	3.550,4	3.803,7	4.013,5	4.006,8	4.453,0	4.477,9	4.655,4	4.394,7	4.995,2	5.169,3	5.511,7
Haryana	2.985,7	3.134,2	3.085,3	3.153,8	3.726,3	3.801,0	4.014,7	4.334,5	4.404,0	4.702,2	4.775,4	4.553,3	4.707,1	4.876,7
Himachal Prad.	3.772,8	3.753,2	3.614,7	3.380,1	n.d.	3.850,2	4.119,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.034,7	5.222,3	n.d.
Karnataka	2.479,0	2.572,6	2.716,0	2.813,5	2.825,8	2.892,4	3.168,3	3.415,1	3.595,5	3.695,5	3.955,8	3.924,0	4.081,6	4.191,9
Kerala	1.632,8	1.674,9	1.607,8	1.637,6	1.659,4	1.614,2	1.637,3	1.736,2	1.896,5	1.954,4	1.943,2	2.111,2	2.363,3	2.549,8
Madhya Prad.	2.740,3	2.763,6	2.595,8	2.515,6	2.570,1	2.484,7	2.763,5	2.839,2	2.991,1	3.195,7	2.970,0	3.049,7	3.071,3	3.207,3
Maharashtra	7.631,8	7.981,8	8.275,3	8.277,1	8.926,4	9.115,9	8.974,0	9.726,7	10.761,2	11.295,4	11.539,1	12.271,4	13.064,9	13.887,0
Orissa	2.628,5	2.590,4	2.761,5	2.815,5	2.912,9	3.039,7	3.042,3	3.642,2	3.646,9	3.385,0	3.631,5	3.672,1	3.662,0	3.837,4
Punjab	3.459,4	3.475,5	3.569,6	3.627,7	3.769,2	3.963,0	4.090,7	4.237,5	4.351,8	4.462,9	4.432,1	4.638,6	4.767,0	4.939,4
Rajasthan	2.015,0	2.059,8	2.235,2	2.161,3	2.264,7	2.699,2	2.697,4	3.108,6	3.192,4	3.448,3	3.395,6	3.621,2	3.665,9	3.971,7
Tamil Nadu	3.010,4	3.005,8	2.961,7	3.219,6	3.420,3	3.292,7	3.481,3	3.865,0	3.981,1	4.376,7	4.318,5	4.510,5	4.606,2	4.858,8
Uttar Prad.	2.499,1	2.681,0	2.988,7	2.686,8	2.772,2	2.843,2	2.941,6	3.278,8	3.380,7	3.443,9	3.304,6	3.342,0	3.330,0	3.375,2
Bengala Occ.	2.818,0	2.831,0	2.939,0	2.933,9	2.974,2	3.017,4	3.073,4	3.095,5	3.132,5	3.223,4	3.257,3	3.375,7	3.510,9	3.712,9

¹ Dati aggiornati.² Dati provvisori.

n.d. = non disponibile.

C. Percentuale di prodotto nazionale netto della popolazione agricola (India = 100)

Stato	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94 ¹	1994-95 ²
India	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Andhra Prad.	111,3	112,1	104,9	95,4	95,8	86,7	98,6	100,8	102,4	92,3	97,2	89,6	96,5	87,7
Bihar	54,6	52,9	56,3	62,5	62,4	69,6	54,8	52,6	47,5	54,3	46,3	38,8	38,8	41,6
Gujarat	152,2	131,7	145,3	146,7	109,6	112,3	56,3	140,0	121,7	108,6	90,4	133,6	93,5	121,2
Haryana	218,4	231,2	211,5	216,6	249,9	238,8	203,1	246,4	237,7	252,9	258,1	247,3	244,8	252,2
Himachal Prad.	102,1	90,7	94,4	87,1	n.d.	111,7	94,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	93,2	87,8	n.d.
Karnataka	118,9	117,5	110,3	120,4	104,0	123,8	123,2	110,6	112,6	101,4	125,5	122,1	128,6	121,5
Kerala	133,5	135,5	112,9	127,4	135,0	132,4	138,1	136,1	135,2	150,1	161,8	154,1	157,2	154,8
Madhya Prad.	90,1	95,9	98,5	88,5	99,3	91,6	102,1	93,4	86,4	98,9	89,9	92,3	104,3	96,8
Maharashtra	88,3	84,1	79,3	77,0	76,3	65,8	87,8	79,1	89,6	84,9	67,0	87,2	90,7	83,1
Orissa	90,2	79,7	95,4	82,3	97,7	95,0	85,2	85,5	95,6	61,2	74,5	62,0	69,1	65,0
Punjab	265,0	278,7	245,6	276,1	302,3	307,6	322,2	285,4	313,8	298,2	331,8	318,1	318,1	310,6
Rajasthan	103,4	103,4	122,7	106,7	97,6	94,5	74,6	115,4	102,4	120,4	102,8	120,2	89,4	113,0
Tamil Nadu	82,0	63,6	69,3	82,6	76,3	79,7	81,2	68,2	77,5	77,9	90,7	87,8	93,8	97,8
Uttar Prad.	92,5	98,3	91,2	91,0	91,9	95,9	97,2	90,7	88,2	90,8	96,3	88,5	89,3	87,2
Bengala Occ.	82,4	89,4	101,9	105,3	110,1	116,2	124,1	111,1	112,7	105,2	122,0	115,1	115,6	113,5

D. Prodotto nazionale netto dei settori non agricoli (India = 100)

Stato	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94 ¹	1994-95 ²
India	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Andhra Prad.	86,3	84,7	82,7	80,0	82,5	78,8	79,6	83,5	81,2	78,2	79,2	75,4	78,1	75,3
Bihar	82,1	82,6	80,7	83,1	82,5	83,4	84,7	88,8	83,9	84,4	86,0	79,4	78,1	78,3
Gujarat	96,9	98,7	108,8	101,2	105,3	107,1	103,2	109,0	102,4	103,2	98,3	109,7	110,3	112,7
Haryana	93,4	95,6	90,8	89,9	103,2	101,4	103,4	106,1	100,7	104,3	106,8	100,0	100,4	99,7
Himachal Prad.	118,0	114,5	106,4	96,4	n.d.	102,7	106,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	110,6	111,4	n.d.
Karnataka	77,5	78,5	79,9	80,2	78,2	77,2	81,6	83,6	82,2	81,9	88,5	86,2	87,1	85,7
Kerala	51,1	51,1	47,3	46,7	45,9	43,1	42,2	42,5	43,4	43,3	43,5	46,4	50,4	52,1
Madhya Prad.	85,7	84,3	76,4	71,7	71,2	66,3	71,1	69,5	68,4	70,9	66,5	67,0	65,5	65,6
Maharashtra	238,7	243,5	243,5	236,0	247,1	243,2	231,0	238,1	246,1	250,4	258,2	269,5	278,7	284,0
Orissa	82,2	79,0	81,3	80,3	80,6	81,1	78,3	89,1	83,4	75,1	81,3	80,6	78,1	78,5
Punjab	108,2	106,0	105,1	103,4	104,3	105,7	105,3	103,7	99,5	99,0	99,2	101,9	101,7	101,0
Rajasthan	63,0	62,8	65,8	61,6	62,7	72,0	69,4	76,1	73,0	76,5	76,0	79,5	78,2	81,2
Tamil Nadu	94,2	91,7	87,2	91,8	94,7	87,8	89,6	94,6	91,0	97,0	96,6	99,1	98,2	99,3
Uttar Prad.	78,2	81,8	79,1	76,6	76,7	75,9	75,7	80,3	77,3	76,4	73,9	73,4	71,0	69,0
Bengala Occ.	88,1	86,4	86,5	83,7	82,3	80,5	79,1	75,8	71,6	71,5	72,9	74,1	74,9	75,9

¹ Dati aggiornati.² Dati provvisori.

n.d. = non disponibile.

E. Indice del prodotto nazionale netto pro capite della popolazione agricola (1981-82 = 100)

Stato	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94 ¹	1994-95 ²
India	100	96,5	106,3	104,2	102,3	98,5	97,1	112,9	111,9	114,6	109,2	114,6	116,5	120,6
Andhra Prad.	100	97,2	100,1	89,3	88,1	76,8	86,0	102,3	103,0	95,0	95,3	92,3	101,0	95,0
Bihar	100	93,6	109,7	119,4	117,1	125,6	97,5	108,9	97,5	113,9	92,6	81,6	82,8	91,8
Gujarat	100	83,6	101,5	100,5	73,7	72,7	35,9	103,9	89,5	81,7	64,9	100,6	71,6	96,0
Haryana	100	102,2	103,0	103,4	115,7	107,4	90,3	127,5	121,9	132,7	129,0	129,8	130,7	139,3
Himachal Prad.	100	85,7	98,3	88,8	n.d.	107,8	90,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	104,6	100,3	n.d.
Karnataka	100	95,4	98,6	105,6	89,5	102,6	100,6	105,1	106,0	97,7	115,2	117,7	126,1	123,2
Kerala	100	98,0	89,9	99,5	103,5	97,7	110,5	115,2	113,4	128,9	132,4	132,3	137,3	139,9
Madhya Prad.	100	102,7	116,1	102,3	112,7	100,2	110,0	117,1	107,3	125,7	108,9	117,4	134,9	129,5
Maharashtra	100	91,9	95,5	91,0	88,4	73,5	96,6	101,3	113,7	110,2	82,9	113,2	119,8	113,5
Orissa	100	85,2	112,4	95,0	110,7	103,8	91,7	107,0	118,5	77,7	90,1	78,7	89,2	89,6
Punjab	100	101,6	98,5	108,6	116,7	114,4	118,1	121,6	132,6	128,9	136,7	137,6	139,9	141,3
Rajasthan	100	96,5	126,1	107,5	96,5	90,0	70,0	126,0	110,8	133,3	108,5	133,2	100,8	131,7
Tamil Nadu	100	74,8	89,7	105,0	95,2	95,8	96,2	93,9	105,8	108,9	120,7	122,7	133,3	143,7
Uttar Prad.	100	102,6	104,8	102,6	101,6	102,1	102,0	110,7	106,7	112,5	113,7	109,7	112,6	113,6
Bengala Occ.	100	104,8	131,4	133,2	136,7	138,9	146,2	152,3	153,2	146,3	161,6	160,1	163,4	166,0

F. Indice del prodotto nazionale netto pro capite della popolazione non agricola (1981-82 = 100)

Stato	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94 ¹	1994-95 ²
India	100	102,5	106,3	109,7	113,0	117,2	121,5	127,8	136,8	141,1	139,8	142,4	146,6	153,0
Andhra Prad.	100	100,6	101,9	101,7	108,0	107,0	112,4	123,6	128,7	127,8	128,3	124,5	132,7	133,5
Bihar	100	103,1	104,5	111,0	113,5	119,1	125,3	138,2	139,8	145,1	146,4	137,7	139,6	145,9
Gujarat	100	104,4	118,5	114,6	122,8	129,6	129,4	143,8	144,6	150,3	141,9	161,3	166,9	178,0
Haryana	100	105,0	103,3	105,6	124,8	127,3	134,5	145,2	147,5	157,5	159,9	152,5	157,7	163,3
Himachal Prad.	100	99,5	95,8	89,6	n.d.	102,0	109,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	133,4	138,4	n.d.
Karnataka	100	103,8	109,6	113,5	114,0	116,7	127,8	137,8	145,0	149,1	159,6	158,3	164,6	169,1
Kerala	100	102,6	98,5	100,3	101,6	98,9	100,3	106,3	116,2	119,7	119,0	129,3	144,7	156,2
Madhya Prad.	100	104,6	108,4	108,5	117,0	119,4	117,6	127,4	141,0	148,0	151,2	160,8	171,2	182,0
Maharashtra	100	100,8	94,7	91,8	93,8	90,7	100,8	103,6	109,2	116,6	108,4	111,3	112,1	117,0
Orissa	100	98,5	105,1	107,1	110,8	115,6	115,7	138,6	138,7	128,8	138,2	139,7	139,3	146,0
Punjab	100	100,5	103,2	104,9	109,0	114,6	118,3	122,5	125,8	129,0	128,1	134,1	137,8	142,8
Rajasthan	100	102,2	110,9	107,3	112,4	134,0	133,9	154,3	158,4	171,1	168,5	179,7	181,9	197,1
Tamil Nadu	100	99,8	98,4	107,0	113,6	109,4	115,6	128,4	132,2	145,4	143,5	149,8	153,0	161,4
Uttar Prad.	100	107,3	107,6	107,5	110,9	113,8	117,7	131,2	135,3	137,8	132,2	133,7	133,2	135,1
Bengala Occ.	100	100,5	104,3	104,1	105,5	107,1	109,1	109,8	111,2	114,4	115,6	119,8	124,6	131,8

¹ Dati aggiornati.² Dati provvisori.

n.d. = non disponibile.

F. Rapporto fra prodotto interno netto pro capite dei settori non agricoli/agricoli

Stato	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94 ¹	1994-95 ²
India	3,5	3,7	3,5	3,6	3,8	4,1	4,3	3,9	4,2	4,3	4,4	4,3	4,4	4,4
Andhra Prad.	2,7	2,8	2,7	3,1	3,3	3,7	3,5	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,5	3,8
Bihar	5,2	5,7	5,0	4,8	5,0	4,9	6,7	6,6	7,5	6,6	8,2	8,8	8,8	8,3
Gujarat	2,2	2,8	2,6	2,5	3,7	3,9	7,9	3,0	3,6	4,0	4,8	3,5	5,1	4,1
Haryana	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,8	2,2	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,7
Himachal Prad.	4,0	4,6	3,9	4,0	n.d.	3,8	4,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,1	5,5	n.d.
Karnataka	2,3	2,5	2,5	2,4	2,9	2,6	2,9	3,0	3,1	3,4	3,1	3,0	2,9	3,1
Kerala	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,4	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5
Madhya Prad.	3,3	3,2	2,7	2,9	2,7	3,0	3,0	2,9	3,3	3,0	3,3	3,1	2,7	3,0
Maharashtra	9,4	10,6	10,6	11,1	12,4	15,2	11,4	11,8	11,6	12,6	17,1	13,3	13,4	15,0
Orissa	3,1	3,6	2,9	3,6	3,2	3,5	4,0	4,1	3,7	5,2	4,8	5,6	4,9	5,3
Punjab	1,4	1,4	1,5	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
Rajasthan	2,1	2,2	1,9	2,1	2,5	3,1	4,0	2,6	3,0	2,7	3,3	2,8	3,8	3,2
Tamil Nadu	4,0	5,3	4,4	4,0	4,7	4,5	4,8	5,4	5,0	5,3	4,7	4,8	4,6	4,5
Uttar Prad.	2,9	3,1	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,7	3,6	3,4	3,6	3,5	3,5
Bengala Occ.	3,7	3,5	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	2,9	2,6	2,8	2,8	2,9

¹ Dati aggiornati.² Dati provvisori.

n.d. = non disponibile.

Nota bene: L'entità della popolazione addetta alle attività agricole e non agricole è stimata sulla base dei dati dei censimenti 1981 e 1991 relativi al numero totale di addetti all'agricoltura (coltivatori diretti e salariati).

I dati relativi all'Assam e allo Jammu e Kashmir non sono riportati per impossibilità di calcolare l'incidenza relativa della popolazione agricola.

Il metodo impiegato per il calcolo del prodotto interno netto è identico per tutti gli stati, ma la diversità delle fonti di informazione rende impossibile, a rigore, un confronto dei dati. Ciò nonostante, essi si riferiscono a grandezze sostanzialmente comparabili.

Il prodotto nazionale netto del settore agricolo si riferisce alle produzioni agricole propriamente dette, alle piantagioni e alle attività di allevamento, ed esclude la pesca e la silvicoltura.

Fonte: Government of India, Central Statistical Organisation.

polazione addetta all'agricoltura toccava la punta massima nello stato del Punjab e quella minima nel Bihar: il rapporto era di 7,5 contro 1 a favore del Punjab. Il reddito agricolo pro capite del Punjab era inoltre quasi 5 volte superiore rispetto a quello dello stato di Orissa, da 3 a 3,75 volte superiore a quello dell'Andhra Pradesh, del Tamil Nadu, del Maharashtra, del Madhya Pradesh, dell'Uttar Pradesh e dell'Himachal Pradesh, da 2,5 a 3 volte superiore a quello del Karnataka, del Gujarat, del Bengala occidentale e del Rajasthan, 2 volte superiore rispetto a quello del Kerala, e superiore del 20 per cento a quello dell'Haryana. I dati relativi all'Assam e al Jammu e Kashmir non sono disponibili.

Le differenze di reddito sono dunque assai ampie, ma ciò che è peggio è che si sono costantemente ampliate a partire dai primi anni ottanta. Come nel 1994-95, anche nel 1981-82 il reddito medio pro capite della popolazione che traeva sostentamento dall'agricoltura era più elevato nel Punjab e più basso nel Bihar, ma all'epoca lo scarto era soltanto di 5 a 1. Il reddito agricolo del Punjab era circa 3 volte superiore a quello dell'Uttar Pradesh, del Madhya Pradesh, dell'Orissa, del Maharashtra, del Tamil Nadu e del Bengala occidentale, da 2 a 2,5 volte superiore rispetto a quello del Karnataka, dell'Andhra Pradesh, del Rajasthan e dell'Himachal Pradesh, da 1,5 a 1,75 volte superiore a quello del Kerala e del Gujarat, e superiore del 20 per cento rispetto a quello dell'Haryana.

Come è facilmente intuibile, le crescenti disparità tra i vari stati vanno ricondotte ai diversi tassi di variazione del reddito medio pro capite derivante dal settore agricolo. In tre stati (Bihar, Orissa e Gujarat) il reddito agricolo pro capite è diminuito; nel caso dell'Andhra Pradesh e dell'Himachal Pradesh le frequenti oscillazioni impediscono di identificare una tendenza precisa. I dati relativi al reddito agricolo complessivo e al tasso di crescita dell'intera popolazione dell'Assam e dello Jammu e Kashmir (per i quali non vi sono dati disaggregati relativi alla popolazione agricola) indicano che anche in quegli stati il reddito agricolo medio pro capite è soggetto ad ampie variazioni. Complessivamente, nei sette stati che abbiamo nominato si concentrava nel 1981-82 il 34 per cento circa della popolazione agricola complessiva dell'India; nel 1994-95, la percentuale era pari al 35 per cento. Nel periodo 1981-95 il reddito medio pro capite di questo 35 per cento di popolazione che dipende dall'agricoltura per il proprio sostentamento non è aumentato: in alcuni stati esso ha addirittura registrato una flessione.

Nei tre stati dell'Uttar Pradesh, del Rajasthan e del Maharashtra, che nel 1981-82 e nel 1994-95 ospitavano rispettivamente il 33 e il 35 per cento dell'intera popolazione agricola, si profila invece una diversa

tendenza. Fino al 1988-89 il reddito agricolo medio pro capite è diminuito o, nel migliore dei casi, è rimasto stabile. Nel 1989-90 vi è stata un'improvvisa impennata, seguita da una nuova fase di stagnazione senza ulteriori miglioramenti.

Gli altri sette stati (Punjab, Haryana, Madhya Pradesh, Bengala occidentale, Karnataka, Kerala e Tamil Nadu) che formano il gruppo dei 17 stati principali dell'Unione indiana concentrano complessivamente il 30 per cento della popolazione agricola del paese: nel corso degli ultimi 15 anni (ma soltanto a partire dal 1988-89 nel caso del Tamil Nadu) il reddito agricolo pro capite di quegli stati ha registrato un costante incremento.

Quando si prende in esame il costo di un determinato «paniere» di beni di consumo, è normale che vi siano differenze tra aree rurali e aree urbane; altrettanto normali sono le differenze tra aree rurali di stati diversi. Ciò nonostante, i dati relativi agli indici dei prezzi nelle regioni agricole ci dimostrano che gli scarti sono assai più esigui rispetto a quelli riscontrati sul piano del reddito pro capite: di conseguenza, i dati relativi al reddito pro capite sono sostanzialmente paragonabili in termini reali.

I dati relativi al prodotto interno medio pro capite nei settori non agricoli dei vari stati sono, come già osservato in precedenza, meno utili ai fini della determinazione del reddito personale medio in quei settori. Essi ci consentono tuttavia di stabilire che verso la metà degli anni novanta il reddito medio pro capite dei settori non agricoli raggiungeva il livello più basso in assoluto nello stato del Kerala, e il più alto nel Maharashtra, con un rapporto di 1 a 5,5. A parte il Maharashtra, il cui reddito medio pro capite risultava 2,5 volte superiore al dato nazionale, il numero di stati con un reddito non agricolo pro capite paragonabile a quello dell'intera India erano soltanto quattro: Gujarat, Punjab, Haryana e Himachal Pradesh; tutti gli altri stati si collocavano al di sotto della media nazionale. Quasi tutti gli stati avevano registrato un costante incremento nei 15 anni successivi al 1981-82. Intanto Bengala Occidentale, Madhya Pradesh e Andhra Pradesh avevano perso qualche posizione nella classifica, mentre il Gujarat aveva guadagnato terreno rispetto agli altri stati. Il reddito nazionale medio pro capite dei settori non agricoli risultava 4,4 volte superiore al reddito dei settori non agricoli nel 1994-95, e 3,5 volte superiore nel 1981-82. Nella maggior parte degli stati il rapporto tra i due indici era ben superiore a 3: era infatti pari a 15 nel Maharashtra e a 8 nel Bihar. Soltanto nel Punjab e nell'Haryana il reddito pro capite dei settori non agricoli non superava che di una volta e mezza quello del settore agricolo. L'espansione dell'agri-

coltura risulta dunque maggiore negli stati in cui lo scarto in termini di reddito pro capite nei confronti dei settori non agricoli è minore.

3. *Distribuzione del reddito personale*

Esaminiamo ora la distribuzione del reddito personale nelle aree urbane e in quelle rurali. Come già ricordato in precedenza, i dati relativi a questo indicatore non sono disponibili: abbiamo invece una serie di dati dettagliati sulla distribuzione delle famiglie e degli individui in termini di spesa complessiva per i consumi. Integrandolo ove possibile con informazioni supplementari, ci serviremo pertanto di questo indice per farci un'idea della distribuzione del reddito personale in India. Esamineremo dapprima i dati relativi alle aree rurali e successivamente quelli per le aree urbane.

I sondaggi sulla spesa in consumi condotti dall'Organizzazione nazionale per le inchieste a campione (National Sample Survey Organisation, NSSO) ci hanno rivelato che nel 1987-88 la metà più povera (in termini di valore della spesa pro capite) della popolazione rurale dell'India realizzava soltanto il 30 per cento della spesa complessiva in consumi (si veda la tabella 3). Il 10 per cento che spendeva di meno contribuiva soltanto per il 4 per cento alla spesa complessiva delle famiglie, mentre il 10 per cento che spendeva di più realizzava più del 25 per cento della spesa totale. Il 40 per cento composto dagli abitanti più poveri delle zone rurali spendeva poco più del 22 per cento del totale, mentre il 20 per cento di popolazione benestante spendeva quasi il 40 per cento del totale.

Questi modelli di distribuzione della spesa sono sempre rimasti costanti nel tempo o si sono in qualche modo alterati? Alcuni studiosi hanno riassunto in forma di tabella i dati relativi alle varie edizioni del sondaggio sui consumi della NSSO, suddividendo in decili la popolazione rurale e indicando i valori della spesa a prezzi costanti per ciascun decile². La tabella 3 riporta i dati relativi ad alcuni anni, integrandoli con i dati relativi alla distribuzione della spesa pro capite a prezzi correnti nelle aree urbane e rurali per l'esercizio finanziario 1987-88. I dati mostrano una serie di oscillazioni piuttosto marginali nelle spese effettuate da ciascun decile: tali oscillazioni sono sostanzialmente legate

² N. Bhattacharya, D. Coondu, P. Maiti e R. Mukharjee, *Poverty, Inequality and Prices in Rural India*, New Delhi, Sage, 1990.

Tabella 3. *Spesa complessiva pro capite in consumi della popolazione rurale e urbana (a prezzi costanti del 1961-62)*

Anno	Spesa media, pro capite in rupie, per 30 giorni, per decile										Valore medio
	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100	
Reddito pro capite della popolazione rurale, in rupie, a prezzi costanti del 1960-61											
1. 1960-61	7,31	10,30	12,45	14,46	16,41	18,71	21,43	25,14	31,72	56,55	21,46
2. 1961-62	7,98	10,31	12,54	14,49	15,86	18,72	20,80	24,32	30,90	54,44	21,04
3. 1970-71	7,19	9,71	11,42	13,36	15,32	16,18	19,87	21,73	26,64	42,87	18,43
4. 1972-73	6,90	9,64	11,42	13,11	15,09	16,20	19,33	21,18	26,85	46,97	18,67
5. 1973-74	7,35	10,09	11,80	13,22	14,93	16,72	18,96	21,89	25,96	41,80	18,25
6. 1977-78	7,40	10,48	12,63	13,91	16,09	17,64	20,25	24,28	30,14	60,39	21,33
7. 1983	8,35	11,52	13,70	15,16	17,68	19,97	21,85	25,78	32,18	53,97	22,02
Reddito pro capite della popolazione rurale a prezzi correnti (rupie)											
8. 1987-88	63,3 (4,0)	84,3 (5,3)	98,7 (6,2)	109,9 (6,9)	122,6 (7,7)	138,8 (8,8)	155,7 (9,8)	1,84,1 (11,6)	225,1 (14,2)	400,1 (25,28)	158,1 (100,0)
Reddito pro capite della popolazione urbana a prezzi correnti (rupie)											
9. 1987-88	85,0 (3,4)	117,9 (4,7)	135,0 (5,4)	154,0 (6,2)	178,8 (7,2)	207,6 (8,3)	241,0 (9,6)	300,7 (12,0)	370,9 (14,8)	709,4 (28,4)	249,9 (100,0)

Nota: le cifre tra parentesi indicano il contributo di ciascun decile alla spesa complessiva.

Fonte: Bhattacharya et al., 1990.

all'andamento della produzione agricola che rappresenta la principale fonte di reddito di quei gruppi. Nel corso degli anni non sembra emergere alcun cambiamento di rilievo per ciò che riguarda i modelli di distribuzione della spesa. Nel 1983 la spesa media pro capite in consumi delle popolazioni rurali risultava sostanzialmente invariata rispetto al periodo 1960-62; nel 1987-88, a dispetto di un incremento del 10 per cento nel valore dei consumi a prezzi costanti, i modelli di distribuzione della spesa non registravano che una variazione marginale a favore del decile di popolazione che spendeva di più.

In termini di distribuzione della spesa in consumi, la popolazione urbana presenta invece disparità più marcate. Nel 1987-88 la metà più povera della popolazione urbana realizzava circa il 27 per cento della spesa complessiva; la metà più ricca contribuiva invece per il 73 per cento (si veda la tabella 3). Il 10 per cento formato dai cittadini più poveri contribuiva soltanto per il 3,5 per cento, contro più del 28 per cento rappresentato dal 10 per cento di popolazione urbana formato dai cittadini più agiati. Il 40 per cento di popolazione urbana composto dagli abitanti più poveri spendeva meno del 20 per cento del totale; per contro, il 20 per cento di popolazione rurale benestante spendeva più del 43 per cento del totale.

I dati che abbiamo presentato (e particolarmente quelli relativi alla popolazione urbana) danno un'immagine attenuata delle disparità nella distribuzione del reddito. I dati sulla spesa delle famiglie ricavati dai sondaggi della NSSO escludono non soltanto il risparmio, ma anche alcune voci di spesa e beni di consumo durevoli particolarmente ambiti e accessibili soltanto agli strati più elevati della popolazione urbana. Sebbene sia pressoché impossibile stabilire fino a che punto quei dati siano sottovalutati, le informazioni in nostro possesso ci consentono di formulare un giudizio qualitativo sulla distribuzione del risparmio personale delle famiglie. A partire dal 1987-88 il risparmio delle famiglie indiane ha assorbito circa il 22 per cento del loro reddito disponibile; tale quota era composta per il 12 per cento circa da strumenti finanziari, e per il 10 per cento da risorse materiali. La quota complessiva di risparmio delle famiglie rurali è quasi certamente inferiore, ma con tutta probabilità la componente di risorse materiali risulta superiore rispetto alle risorse di tipo finanziario. Tanto nelle aree urbane quanto in quelle rurali la quota più consistente del risparmio viene realizzata dalle famiglie di reddito più elevato, cioè dal 50 per cento circa di nuclei familiari più ricchi. Tenendo conto anche della quota di risparmio, la quota di reddito personale realizzata dalla metà più ricca di popolazione rurale potrebbe pertanto essere superiore al 70 per cento calcolato sulla base dei

dati relativi alla spesa delle famiglie: secondo le stime più plausibili, essa potrebbe aggirarsi intorno al 75-80 per cento. Di conseguenza, la quota di reddito realizzata dalla metà più povera di popolazione rurale si riduce al 20-25 per cento del totale.

Se fosse possibile distribuire le quote di risparmio in base ai vari decili di popolazione, le disparità potrebbero risultare ancor più marcate per le famiglie urbane. Nel 1987-88 la metà più ricca di popolazione urbana contribuiva per il 73 per cento alla spesa complessiva delle famiglie. Se si potesse tener conto anche del risparmio, tale quota si avvicinerebbe probabilmente all'80 per cento, riducendo al 20 per cento la quota di reddito personale realizzata dalla metà più povera della popolazione urbana. Anche tra le varie fasce di popolazione comprese nella metà più ricca potrebbero esservi scarti più ampi rispetto a quelli evidenziati dalle rilevazioni della NSSO. In India le tasse sul reddito vengono riscosse esclusivamente sui redditi non agricoli, che ovviamente sono percepiti in gran parte dalla popolazione urbana. I lavoratori che pagano le tasse sul reddito sono meno del 4 per cento del totale, esclusi i coltivatori diretti, i braccianti agricoli e i lavoratori a domicilio del settore industriale. Costoro potrebbero far parte di quel 3 per cento di popolazione urbana che contribuisce per il 15 per cento alla spesa complessiva delle famiglie residenti nelle aree urbane. Con tutta probabilità questa categoria concentra inoltre una quota sproporzionatamente ampia del risparmio, sia finanziario, sia in beni materiali. Di conseguenza, non ci sarebbe da sorprendersi se la loro quota di reddito complessivo fosse nell'ordine del 20 per cento del totale relativo all'intera popolazione urbana. Bisogna inoltre considerare che in India una quota considerevole di reddito è rappresentata da «fondi neri» che sfuggono al controllo delle autorità fiscali. Benché i metodi indiretti per il calcolo della ricchezza nazionale riescano a ricondurre buona parte di questi redditi non denunciati all'interno dell'aggregato nazionale, gli accumuli di denaro che riescono a varcare le frontiere del paese sfuggono completamente al controllo. Se fosse possibile calcolare in qualche modo l'entità di questo denaro sommerso, la quota di reddito spettante al 5-10 per cento di popolazione urbana che vive nell'agiatazza risulterebbe probabilmente ancor più elevata.

Le ipotesi che abbiamo formulato in merito alla distribuzione dei redditi tra la popolazione indiana (e soprattutto tra gli abitanti delle città) miravano sostanzialmente a evidenziare le notevoli disparità esistenti da questo punto di vista. Il 5 per cento di popolazione urbana che percepisce i redditi più elevati è composto da circa quattro milioni di persone, distribuite in un numero pressoché analogo di nuclei familiari; costoro, insieme alla quota relativamente inferiore di popolazione

rurale ad alto reddito, formano quella élite di famiglie «ricche» (se giudicate secondo i criteri validi per la società indiana) verso la quale si dirige oggi l'attenzione dei produttori di beni di consumo. In brusca contrapposizione con quest'India relativamente ricca si pone un'altra India, che alcuni propagandisti politici indicano con il nome di «Bharat»: quella dei lavoratori che assai spesso non percepiscono un reddito sufficiente a garantire due pasti quotidiani alle loro famiglie. Ai «poveri» dell'India è dedicata la prossima sezione di questo saggio.

4. *La povertà in India*

Disparità così ampie nella distribuzione del reddito non sono una caratteristica peculiare dell'India. Negli ultimi 25 anni le autorità del paese hanno tuttavia tentato di definire con maggiore precisione la categoria dei cittadini genericamente catalogati come «poveri». Nel 1962 un comitato di esperti incaricati dalla Commissione per la pianificazione aveva fissato a 20 rupie pro capite (a prezzi correnti) il reddito mensile minimo che delimitava la soglia della povertà. Nel 1971 si è quindi cercato di identificare una variabile di base che consentisse la determinazione del reddito minimo: prendendo in considerazione le condizioni economiche del paese, si è stabilito che il reddito minimo desiderabile era quello che consentiva a una famiglia media di consumare ogni giorno due pasti soddisfacenti. Poiché le abitudini alimentari della popolazione indiana variano notevolmente a seconda delle zone geografiche, si è quindi deciso di misurare il contenuto in chilocalorie del paniere alimentare di ciascuno stato; tenendo presenti le raccomandazioni dei nutrizionisti in merito al fabbisogno calorico medio della popolazione indiana di ogni età, sesso e condizione lavorativa, si è quindi cercato di calcolare (servendosi dei dati della NSSO relativi alla spesa in consumi) la spesa complessiva pro capite necessaria al mantenimento di tale regime calorico. Questo livello di spesa pro capite è stato quindi utilizzato per delimitare la soglia di spesa o di reddito al di sotto della quale un indiano poteva considerarsi povero. Applicando questo criterio, si è calcolato che nel 1961-62 il 38 per cento della popolazione rurale e circa il 50 per cento della popolazione urbana (ovvero il 40 per cento della popolazione totale) si trovavano al di sotto della soglia di povertà³. La gravità di tale condizione (cioè il

³ V.M. Dandekar e N. Rath, «Poverty in India» in *Economic and Political Weekly*, 2 e 9 gennaio 1971.

grado di povertà dei poveri) dipendeva naturalmente dalla ripartizione della spesa e del reddito tra le fasce interessate di popolazione.

Questo metodo per la definizione della soglia di povertà è stato adottato dalla Commissione di pianificazione, la quale determinava di volta in volta gli anni base per il calcolo degli indici. Negli anni successivi l'indice veniva adeguatamente bilanciato in modo da tener conto degli incrementi dei prezzi dei beni di consumo che rientravano nel paniere alimentare. Nel 1993, tuttavia, un comitato di esperti nominato dalla Commissione ha dimostrato che il metodo di adeguamento utilizzato fino ad allora era inesatto⁴ e suggerito l'adozione di un nuovo metodo. Fatte le opportune correzioni, si è quindi calcolato che le percentuali di popolazione al di sotto della soglia di povertà sul totale della popolazione indiana erano pari al 54,93 per cento nel 1973-74, al 51,81 per cento nel 1977-78, al 44,76 per cento nel 1983 e al 39,34 per cento nel 1987-88. Disaggregando in base alle aree di residenza della popolazione, risulta inoltre che la percentuale di poveri nelle aree rurali era pari al 56,44 per cento nel 1973-74, al 53,07 per cento nel 1977-78, al 45,61 per cento nel 1983, al 39,06 per cento nel 1987-88 e al 37,3 per cento nel 1993-94. Negli stessi anni le percentuali di poveri nelle aree urbane erano pari rispettivamente al 42,93 per cento, al 47,4 per cento, al 42,15 per cento, al 40,12 per cento e al 33,6 per cento. Questi dati dimostrano dunque come nelle aree rurali la percentuale di poveri sia andata aumentando nel corso degli anni settanta, per poi ritornare ai livelli del 1961-62 all'inizio del decennio successivo. Nelle città, viceversa, la percentuale di poveri è costantemente diminuita, fino a raggiungere il 34 per cento nel 1993-94, contro il 50 per cento del 1961-62.

Le stime basate sui dati della NSSO relativi alla spesa in consumi e sui criteri di valutazione raccomandati dalla Commissione di pianificazione hanno ricevuto critiche da più parti. Sottolineando come negli ultimi anni lo scarto tra il consumo complessivo di cereali – calcolato in base ai sondaggi della NSSO e in base alle stime ufficiali sulla produzione complessiva – sia andato costantemente ampliandosi, alcuni hanno messo in dubbio la validità delle rilevazioni della NSSO sull'entità dei consumi e sulla spesa. Altri esprimono riserve sul metodo di calcolo dell'indice dei prezzi al consumo che viene utilizzato dalla Commissione per la pianificazione⁵. Si è inoltre osservato che, aggiornando i dati

⁴ Planning Commission of India, *Report of the Expert Group on Estimation of Proportion and Number of Poor*, New Delhi, 1993.

⁵ N. Rath, «Poverty in India Revisited» in *Indian Journal of Agricultural Economics*, gennaio-giugno 1996.

sulla soglia di povertà relativi a un determinato anno base in funzione di un indice dei prezzi più affidabile, risulta che negli anni successivi la maggior parte dei nuclei familiari non consumano una quantità di cibo necessaria a coprire il fabbisogno calorico medio. A meno di voler mettere in dubbio la validità dei dati della NSSO, tale fenomeno può avere due cause. La prima è il ridimensionamento del fabbisogno calorico dovuto, soprattutto nelle regioni rurali, al minor consumo di energie oggi richiesto dal lavoro nei campi e dalle occupazioni domestiche. Se ciò fosse vero, un'eventuale riformulazione dei criteri di definizione del fabbisogno calorico collocherebbe più in basso la soglia di povertà negli stati interessati. La seconda ragione deriva dal fatto che in molte regioni rurali dell'India la disponibilità di posti di lavoro è aumentata a un ritmo più lento rispetto al numero di persone abili in cerca di occupazione: ciò fa sì che le opportunità di lavoro vengano ripartite tra la forza lavoro disponibile, riducendo l'orario di lavoro quotidiano e forse anche il consumo orario di energie del lavoratore medio. Il minore fabbisogno energetico comporta un minore apporto calorico, il quale però, a sua volta, impedisce ai lavoratori di compiere sforzi particolarmente intensi, dando luogo a una delle forme più classiche di disoccupazione occulta⁶. La pubblicazione delle nuove stime sulla povertà da parte della Commissione per la pianificazione ha dunque dato l'avvio a un dibattito destinato a protrarsi a lungo.

Quale che sia l'esito di queste controversie, non vi è ragione di credere che la proporzione di poveri nelle regioni rurali dell'India sia diminuita nell'arco degli ultimi 35 anni. Essa, al contrario, sembra essere aumentata a un ritmo pressoché analogo al tasso di incremento demografico. Questa ipotesi è corroborata dai dati della contabilità nazionale relativi al reddito medio pro capite della popolazione che trae sostentamento dall'agricoltura. Essi ci confermano che fino al 1987-88 il reddito medio pro capite nel settore agricolo è rimasto pressoché stabile in tutta la nazione. Soltanto in quattro stati (Punjab, Haryana, Madhya Pradesh e Bengala Occidentale) si registra una crescita costante del reddito pro capite fino al 1988 e oltre. Negli altri 12 stati principali dell'India si registra invece una stagnazione, se non addirittura una contrazione (nel Tamil Nadu, nell'Andhra Pradesh, nel Maharashtra, nel Gujarat, nell'Himachal Pradesh e forse nell'Assam) del reddito pro capite. Va inoltre ricordato che negli ultimi 50 anni la percentuale di lavoratori agricoli privi di possedimenti terrieri è costantemente aumentata,

⁶ N. Rath, «Poverty in India» cit.

e ciò ha contribuito con tutta probabilità ad ampliare le disparità di reddito all'interno del settore agricolo. Tali circostanze rendono alquanto improbabile, fino al 1987-88, una diminuzione dell'incidenza della povertà rurale tanto nella maggior parte degli stati quanto a livello nazionale; nel caso di alcuni stati un innalzamento della quota relativa di povertà sembra assai più verosimile.

In sette dei principali stati indiani che riuniscono il 35 per cento della popolazione agricola si riscontra anche dopo il 1987-88 una costante stagnazione (se non un declino) del reddito pro capite. Per un altro 34 per cento di popolazione agricola distribuito in tre stati si registra invece un forte incremento del reddito pro capite nel periodo 1988-90, seguito da una nuova fase di stagnazione negli anni novanta. Il reddito agricolo pro capite risulta in aumento soltanto per un 30 per cento di popolazione agricola suddiviso nei rimanenti sette stati. L'ipotesi di un regresso della povertà che si sarebbe verificato verso la metà degli anni novanta nelle aree rurali di molti stati sembra pertanto infondata.

Per ciò che riguarda le aree urbane, viceversa, il costante incremento del reddito medio pro capite registrato nel corso degli ultimi 15 anni sembra aver effettivamente ridotto l'incidenza della povertà.

5. La distribuzione delle risorse

Date le notevoli disparità nella distribuzione del reddito, sarebbe logico aspettarsi una distribuzione altrettanto squilibrata delle risorse produttive umane e non umane. Benché i dati in proposito siano alquanto scarsi, nei prossimi paragrafi cercheremo di formulare qualche ipotesi in merito.

Le risorse non umane. Nella categoria delle risorse non umane sono essenzialmente comprese le risorse materiali e non materiali della nazione. Le prime sono rappresentate da beni non rinnovabili quali terreni in uso nelle aree rurali e urbane, foreste, risorse minerarie e ittiche. Sfortunatamente le statistiche ufficiali sulla ricchezza nazionale indiana pubblicate negli ultimi anni si riferiscono unicamente ai beni materiali rinnovabili, ovvero alle attività fisse. Benché questi dati siano certamente utili, per avere un'idea precisa dell'entità e della distribuzione delle risorse complessive dei nuclei familiari sarebbe necessario considerare anche la distribuzione della proprietà terriera. Queste informazioni, al pari di quelle relative alle risorse finanziarie, ci vengono fornite dal Sondaggio nazionale sul debito e sugli investimenti (*All India Debt and*

Investment Survey) condotto nel 1981-82 dalla Reserve Bank of India. Per quanto datate, quelle rilevazioni ci danno un'idea sufficientemente chiara della distribuzione della ricchezza tra la popolazione indiana.

A prezzi costanti del 1980-81, il valore complessivo delle attività fisse dell'India era pari a 960 miliardi di rupie nel 1951; nel 1995 era dieci volte superiore. Nel 1951 la quota relativa al bestiame, alle attrezzature agricole, agli impianti di irrigazione e alle altre opere di valorizzazione dei terreni era pari al 30 per cento del totale, contro il 56 per cento degli immobili. Il restante 14 per cento era rappresentato da altre attività fisse quali attrezzature per il trasporto ferroviario e su strada, navi, apparecchiature per la distribuzione dell'elettricità e dell'acqua, macchinari, e così via. Nel 1995 la quota relativa alle attrezzature agricole si era ridotta al 15 per cento, mentre quella relativa agli immobili era scesa al 22 per cento. Il valore di tutte le altre risorse produttive era invece aumentato in misura considerevole (si veda la tabella 4).

A quanto ammontava la quota di capitale fisso di proprietà dei nuclei familiari? I dati che ci consentono di rispondere a questa domanda sono disponibili soltanto dal 1981 in avanti (si veda la tabella 5a). Nel 1981 il settore pubblico deteneva poco meno del 44 per cento delle immobilizzazioni complessive; la quota dei privati cittadini ammontava a poco meno del 49 per cento, mentre il restante 8 per cento era di proprietà delle imprese private. Nel 1991 in corrispondenza con il nuovo corso della politica economica indiana, la quota di capitale fisso detenuta dal settore pubblico ha superato il 49 per cento; la quota dei privati cittadini è invece scesa al 37 per cento, mentre quella delle imprese private è quasi raddoppiata, passando dall'8 al 14 per cento. In accordo con le dottrine socialiste che l'India si stava sforzando di applicare, lo stato aveva dunque acquisito metà delle risorse rinnovabili della nazione. I dati per il 1995 registrano invece una palese inversione di tendenza: la quota dello stato risulta infatti pari al 47 per cento; inoltre, se la quota dei privati cittadini è ulteriormente scesa al 32 per cento, quella delle aziende private ammonta ormai a un quinto del totale. Dati gli attuali orientamenti della politica economica, è ragionevole supporre che questa tendenza sia destinata a consolidarsi.

Per farsi un'idea della distribuzione delle risorse tra i nuclei familiari è necessario prendere in considerazione tre diverse categorie di attività: le risorse finanziarie nette, le riserve di oro e di argento (in qualsiasi forma), e i terreni agricoli e non agricoli. Non vi sono però informazioni relative ai depositi di metalli preziosi. A livello aggregato, il risparmio finanziario netto delle famiglie rappresentava nel 1981 poco meno del 6 per cento delle attività complessive; nel 1995 tale quota era salita

Tabella 4. *Valore netto delle attività fisse, a prezzi costanti del 1980-81 (in percentuale)*

	1951	1961	1971	1981	1991	1995
Agricoltura, pesca, foreste	30,00	26,65	23,27	21,75	17,02	15,33
Agricoltura propriamente detta	29,60	26,08	22,76	21,25	16,44	14,74
Attività minerarie ed estrattive	0,15	0,40	1,02	1,95	4,08	4,21
Attività manifatturiere	4,07	10,41	13,96	15,89	18,77	20,71
Industria manifatturiera propriamente detta	3,15	9,39	11,34	11,42	13,31	15,11
Elettricità, gas, acqua	0,12	2,28	5,69	8,27	11,55	12,14
Edilizia	0,19	0,62	0,76	0,73	0,92	0,86
Commercio, alberghi e ristorazione	0,68	0,85	1,51	2,54	2,87	2,83
Trasporti, servizi di magazzino e comunicazioni	4,44	7,65	9,86	7,62	9,32	9,54
Servizi finanziari, assicurazioni, società immobiliari e servizi alle aziende	56,28	43,03	32,64	26,80	22,38	21,97
Servizi pubblici, sociali e personali	4,01	8,11	11,30	12,76	13,12	12,42
Valore totale (1.000.000 di rupie)	96.061	137.556	205.523	295.422	463.379	562.338

Fonte: National Account Statistics (CSO). Varie edizioni a partire dal 1990.

Tabella 5a. *Valore netto delle attività fisse per categorie di soggetti economici (a prezzi costanti del 1980-81)*

	1981	1991	1995
Settore pubblico	46,53	49,24	47,55
a) Dipartimenti amministrativi	13,19	13,69	12,97
b) Imprese dipartimentali	15,94	14,36	13,29
c) Imprese non dipartimentali	14,40	21,19	21,29
Settore privato	56,47	50,76	52,45
a) Imprese private	7,87	13,72	20,10
Società per azioni	6,96	12,94	19,37
Cooperative	0,90	0,78	0,73
b) Famiglie	48,60	37,04	32,36
Valore netto complessivo delle attività fisse ¹	295.422	463.379	562.338

¹ 0.000.000 di rupie.

Fonte: National Account Statistics (CSO). Varie edizioni a partire dal 1990.

Tabella 5b. *Valore netto delle attività fisse e delle risorse finanziarie dei nuclei familiari (a prezzi correnti)*

	1981	1991	1995
Valore netto delle attività fisse	143.589	502.191	776.405
	(94,34)	(91,55)	(88,6)
Valore netto delle risorse finanziarie	8.618	46.353	105.302
	(5,66)	(8,45)	(11,94)
Totale (0.000.000 di rupie)	152.207	548.544	881.707
	(100,00)	(100,00)	(100,00)

Fonte: National Account Statistics (CSO). Varie edizioni a partire dal 1990.

al 12 per cento (si veda la tabella 5b). Per ciò che riguarda le proprietà fondiarie è necessario fare ricorso ai dati contenuti nel sondaggio 1981-82 della Reserve Bank of India che fornisce anche indicazioni in merito alla distribuzione di quelle attività tra famiglie urbane e famiglie rurali.

Stando alle rilevazioni della Reserve Bank of India, nel 1981-82 le immobilizzazioni delle famiglie indiane (esclusi i terreni, i beni durevoli e le attività finanziarie) erano composte in larga maggioranza da immobili (75,5 per cento) e bestiame (12 per cento). Tenendo conto

anche delle tre categorie di attività fisse appena elencate, appare tuttavia evidente come i terreni (agricoli o edificabili) rappresentassero più della metà (54,3 per cento) delle risorse complessive dei nuclei familiari (si veda la tabella 6). I beni di consumo durevoli rappresentavano poco più del 9 per cento, contro poco meno del 4 per cento per le attività finanziarie. Al netto delle passività, la quota relativa alle attività finanziarie scendeva tuttavia al 2 per cento. Ciò coincide con le rilevazioni della contabilità nazionale, secondo le quali le attività finanziarie nette dei nuclei familiari corrisponderebbero a meno del 6 per cento del valore complessivo delle attività fisse e finanziarie. In sostanza, le risorse finanziarie rappresentano una quota assai modesta rispetto alla totalità delle risorse a disposizione delle famiglie. Benché non vi siano dati, è altamente probabile che negli ultimi sei anni la quota di attività finanziarie delle famiglie rurali, ma soprattutto di quelle urbane, sia aumentata.

Diversamente da quanto osservato in relazione al reddito complessivo, la consistenza media delle attività fisse delle famiglie urbane e rurali non presenta scarti rilevanti. Infatti, laddove il valore medio delle risorse delle famiglie rurali ammontava a circa 36.000 rupie, quello delle famiglie rurali superava di poco le 40.000. All'interno delle aree rurali, tuttavia, le disparità tra famiglie contadine e famiglie non dedite al lavoro dei campi erano assai più ampie: le risorse in possesso delle famiglie di agricoltori erano infatti cinque volte superiori a quelle delle famiglie non contadine, le quali costituivano la categoria economicamente più disagiata della società rurale. Tra le famiglie urbane, invece, i lavoratori in proprio (commercianti, uomini d'affari, industriali o professionisti) detenevano una quota di risorse più consistente rispetto ai nuclei familiari composti da lavoratori stipendiati: per i primi, il valore medio del patrimonio era di 55.000 rupie, contro 33.000 per i secondi⁷.

Suddividendo i nuclei familiari in decili sulla base dell'entità del patrimonio disponibile, si evidenziano disparità assai notevoli: le famiglie comprese nel decile inferiore possedevano soltanto lo 0,4 per cento del patrimonio complessivo; al 25 per cento di famiglie meno abbienti spettava soltanto l'1,5 per cento dell'intero patrimonio. All'estremità opposta della scala, il 10 per cento formato dalle famiglie più ricche controllava il 49,5 per cento delle risorse complessive; più del 72 per cento delle risorse complessive erano in mano al 25 per cento dei nuclei

⁷ Reserve Bank of India (RBI), *All India Debt and Investment Survey*, Bombay 1987, tabelle da 1.1.1 a 1.1.6.

Tabella 6. *Distribuzione percentuale delle varie categorie di risorse per tipi di nucleo familiare, 1981-82*

Tipo di nucleo familiare	Terreni	Immobili	Bestiame e pollame	Macchinari agricoli	Beni strutturali non agricoli	Beni di trasporto	Beni di consumo durevoli	Risorse finanziarie: azioni	Altre risorse finanziarie	Crediti esigibili	Totale
Tutte le famiglie rurali	62,1	20,7	5,0	2,5	0,3	1,0	7,1	0,1	1,1	0,1	100,0
Famiglie rurali addette all'agricoltura	64,1	19,5	5,0	2,6	0,2	0,9	6,6	0,1	0,9	0,1	100,0
Famiglie rurali non addette all'agricoltura	30,8	39,0	5,3	0,5	1,3	1,5	15,8	0,1	5,4	0,3	100,0
Tutte le famiglie urbane	32,4	35,7	0,8	0,4	2,1	2,5	15,1	0,5	10,1	0,4	100,0
Famiglie urbane di lavoratori autonomi	34,6	37,3	1,1	0,7	4,0	3,3	13,1	0,5	4,7	0,7	100,0
Famiglie urbane di lavoratori dipendenti	30,6	34,3	0,6	0,2	0,5	1,9	16,8	0,5	14,4	0,2	100,0
Tutti i nuclei familiari	54,3	24,6	3,9	1,9	0,8	1,4	9,2	0,2	3,5	0,2	100,0

Fonti: Reserve Bank of India, *All-India Debt and Investment Survey, 1981-82*, Bombay, 1987; R.N. Tyagi, *Education for All: A Graphic Presentation*, New Delhi, NIEPA.

Tabella 7. *Distribuzione percentuale dei nuclei familiari e delle risorse per gruppi di rendita e classi di famiglie, 1981-82*

Gruppi di rendita (valore in Rupie)	Famiglie rurali				Famiglie urbane				Tutti i nuclei familiari					
	Addette all'agricoltura		Non addette all'agricoltura		Dl.lavoratori autonomi		Dl.lavoratori dipendenti				Totale			
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B		
Fino a 1.000	1,6	—	19,2	1,0	5,7	0,1	9,9	0,1	16,7	0,2	14,4	0,1	7,8	0,1
1.000-5.000	11,3	0,8	40,3	11,9	18,2	1,4	15,3	0,7	18,6	1,5	17,5	1,2	18,0	1,4
5.000-10.000	13,4	2,2	18,3	14,4	14,6	3,0	11,1	1,5	13,7	3,0	12,9	2,3	14,2	2,8
10.000-20.000	20,7	6,8	12,1	18,6	18,7	7,5	14,9	4,0	15,8	6,8	15,5	5,6	17,9	7,0
20.000-50.000	28,8	20,8	7,5	24,7	23,8	21,0	21,1	12,5	17,7	17,0	18,8	15,0	22,6	19,4
50.000-1 milione	14,0	21,9	1,8	13,4	11,1	21,4	13,6	17,3	10,1	21,2	11,3	19,5	11,1	20,9
1-5 milioni	9,7	39,8	0,8	14,7	7,6	38,3	12,9	46,0	7,1	39,7	9,0	42,5	7,9	39,5
oltre 5 milioni	0,5	7,7	—	1,3	0,3	7,3	1,2	17,9	0,3	10,6	0,6	13,8	0,5	8,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Reserve Bank of India, *All-India Debt and Investment Survey, 1981-82*, Bombay, 1987.

A: percentuale di nuclei familiari in ciascun gruppo di rendita

B: percentuale di risorse possedute da ciascun gruppo di rendita.

familiari (si veda la tabella 8). Ciò dimostra che le diseguaglianze in termini di distribuzione del patrimonio sono assai più ampie di quelle riscontrate sul piano della distribuzione del reddito.

Rispetto alle aree urbane le zone rurali presentano disparità ben maggiori. Circa il 60 per cento delle famiglie rurali non dedite all'agricoltura disponeva di un patrimonio inferiore alle 5000 rupie a testa; un terzo di queste possedevano meno di 1000 rupie a testa (si veda la tabella 7). I nuclei familiari relativamente più agiati (cioè con un patrimonio superiore alle 50.000 rupie) rappresentavano a malapena il 2,5 per cento del totale, ma il valore delle risorse in loro possesso sfiorava il 30 per cento del totale. Per ciò che riguarda i nuclei familiari dediti alle attività agricole, il 13 per cento di famiglie più povere possedeva meno di 5000 rupie a testa e rappresentava meno dell'1 per cento del patrimonio complessivo del gruppo. Il 25 per cento formato dalle famiglie meno abbienti aveva un patrimonio inferiore alle 10.000 rupie a testa e deteneva soltanto il 3 per cento delle risorse complessive. Per contro, ben il 47,5 per cento delle risorse totali era in mano a un 10 per cento di famiglie ricche, ciascuna delle quali possedeva più di un milione di rupie.

Nelle aree urbane il 10 per cento delle famiglie di lavoratori autonomi risultava praticamente privo di risorse: a questo gruppo appartenevano senz'altro, mendicanti e altri diseredati che, al pari del 20 per cento formato dalle più povere tra le famiglie rurali non dedite all'agricoltura, vivevano di espedienti. A un 25 per cento di lavoratori autonomi residenti nelle aree urbane andava meno dell'1 per cento delle risorse

Tabella 8. *Percentuali di risorse possedute dai nuclei familiari più poveri e più ricchi nelle aree rurali e urbane, 1981-82*

	Percentuale di risorse possedute da					Coeff. concentrazione
	Famiglie più povere			Famiglie più ricche		
	10%	25%	50%	25%	10%	
Tutte le famiglie urbane e rurali	0,3	1,4	8,1	74,1	51,5	0,6542
Tutte le famiglie rurali	0,4	1,7	9,1	72,3	49,5	0,6354
Famiglie rurali addette all'agricoltura	0,6	2,8	12,0	70,0	46,7	0,5848
Tutte le famiglie urbane	0,1	0,8	5,4	79,1	57,0	0,7040
Famiglie urbane di lavoratori autonomi	0,1	0,8	5,9	77,9	49,4	0,6820
Famiglie urbane di lavoratori dipendenti	0,1	0,9	5,1	78,6	55,6	0,7064

Fonte: Reserve Bank of India, *All-India Debt and Investment Survey, 1981-82*, Bombay, 1987.

se del gruppo. Viceversa, poco più dell'1 per cento dei nuclei familiari costituiti dai più ricchi tra i lavoratori autonomi possedeva quasi il 18 per cento delle risorse (ossia più di 5 milioni di rupie a testa); poco meno della metà delle risorse complessive erano in mano a un 10 per cento di famiglie benestanti.

La distribuzione delle risorse tra le famiglie di lavoratori non autonomi era, in un certo senso, ancor più sbilanciata. I nuclei familiari più poveri (pari al 17 per cento del totale) erano praticamente nullatenenti; immediatamente al di sopra di costoro si collocava un altro 18 per cento di famiglie che complessivamente possedevano meno dell'1,5 per cento del patrimonio complessivo. In compenso, metà delle risorse del gruppo erano in mano a un 7 per cento circa di famiglie benestanti, ciascuna delle quali possedeva più di un milione di rupie (si veda la tabella 7).

Disaggregando i dati a livello dei singoli stati si rilevano disegualianze assai marcate. Nei tre stati più poveri di risorse (Orissa, Assam e Bengala Occidentale, seguiti a breve distanza da Tamil Nadu e Andhra Pradesh) il patrimonio medio pro capite era pari a circa la metà della media nazionale, e a meno di un quarto delle risorse controllate dagli stati più ricchi (Punjab, Haryana e Kerala). Considerando soltanto il gruppo delle famiglie rurali dedite all'agricoltura, le disparità sono ancor più lampanti: lo stato di Orissa, il più povero in assoluto, possedeva meno della metà del patrimonio medio nazionale e soltanto un settimo delle risorse mediamente disponibili negli stati più ricchi come il Punjab e l'Haryana. Nella maggior parte degli stati si riscontravano gravi squilibri: misurato in termini di coefficiente di concentrazione, il grado di disparità risultava superiore a 0,6 in 9 dei 17 stati principali dell'India. Le famiglie di lavoratori autonomi e dipendenti che risiedevano nelle aree urbane dello stato di Orissa possedevano risorse pari a circa un quinto o un sesto di quelle controllate dalle loro omologhe residenti negli stati più ricchi come il Kerala. In entrambi i gruppi i coefficienti di concentrazione risultavano più elevati di quelli relativi alle famiglie contadine⁷.

Per le famiglie contadine delle aree rurali, terreni e immobili rappresentavano, come è naturale, le risorse più importanti; per i nuclei familiari non dediti all'agricoltura, l'ordine di importanza era inverso. Molte famiglie non agricole non possedevano neppure un appezzamento di terreno sufficiente a costruirvi una capanna; altri membri di questo

⁷ Reserve Bank of India (RBI), *All India Debt and Investment* cit.

stesso gruppo vivevano in capanne che non erano di loro proprietà. Quasi metà delle famiglie residenti nelle aree urbane non possedevano né terreni né immobili: i più fortunati di costoro vivevano in case d'affitto, gli altri sui marciapiedi. La situazione migliorava leggermente per i nuclei familiari formati da lavoratori autonomi. Poco meno del 56 per cento di costoro possedevano qualche apparecchiatura non destinata all'uso agricolo; nel gruppo dei lavoratori dipendenti la percentuale era assai inferiore. Questi ultimi, per contro, disponevano di attività finanziarie assai più consistenti. I più ricchi tra i nuclei familiari residenti nelle aree urbane possedevano terreni, immobili e cospicue risorse finanziarie, ma la maggior parte delle famiglie con un patrimonio inferiore alle 20.000 rupie erano scarsamente provviste di tutte e tre le categorie di beni⁸.

Benché non siano disponibili dati più aggiornati, è ragionevole supporre che le disparità nella distribuzione del patrimonio si siano ampliate nel corso degli ultimi 15 anni. Nelle aree rurali le proprietà fondiarie più estese vanno gradatamente ridimensionandosi, sia per effetto della norma di legge che fissa un limite massimo alla loro estensione, sia a seguito delle successive spartizioni degli assi ereditari. Per ragioni analoghe un numero sempre crescente di famiglie rurali sono costrette a rinunciare alla proprietà dei terreni. L'unico fenomeno che sembra contrastare tale tendenza al depauperamento è la crescente diffusione degli impianti per l'irrigazione: esso non appare tuttavia sufficiente a invertire la tendenza a una sempre maggiore sperequazione delle risorse. Nelle aree urbane l'espansione (in termini sia assoluti, sia proporzionali) della categoria formata dalle famiglie di reddito più elevato è controbilanciata da una progressiva erosione dei patrimoni dovuta all'innalzamento dei prezzi dei terreni e degli immobili. Le opportunità di acquisizione delle risorse sono quindi distribuite meno equamente che non nel 1981. In sintesi possiamo dunque affermare che la distribuzione delle risorse non umane è caratterizzata da diseguaglianze ancor più notevoli di quelle osservate nella distribuzione dei redditi.

Le risorse umane. Il reddito delle famiglie non dipende esclusivamente dalla disponibilità di risorse materiali produttive, bensì anche dal patrimonio di risorse umane, vale a dire dal grado di istruzione e

⁸ Reserve Bank of India (RBI), *All India Debt and Investment* cit., enunciati da 2.1.1 a 2.1.7.

dallo stato di salute dei membri di ciascun nucleo familiare. Le risorse materiali e monetarie possono essere ereditate o acquisite. Le opportunità di acquisizione delle risorse materiali sono determinate dal reddito di ciascun nucleo familiare, il quale a sua volta dipende in parte dalle risorse materiali già disponibili e in parte dalle risorse umane. L'acquisizione delle risorse invece non dipende esclusivamente dal reddito, bensì anche dall'entità delle somme di denaro che lo stato investe in questo settore. Nei paragrafi che seguono accenneremo brevemente ai problemi connessi alla diffusione dell'istruzione nelle aree rurali e urbane.

Benché al giorno d'oggi buona parte del reddito nel settore agricolo dipenda dalla disponibilità di terreni e altri beni strumentali, la conoscenza delle moderne tecniche agricole è un fattore di importanza tutt'altro che secondaria. In India queste competenze vengono generalmente trasmesse dalle famiglie o dalle comunità di villaggio, senza fare ricorso ad alcun tipo di istruzione formale; negli ultimi decenni, tuttavia, le autorità hanno investito cospicue risorse nella divulgazione delle tecnologie di coltivazione più moderne. È indubbio che la capacità di recepire tali informazioni sia strettamente collegata al grado di istruzione degli agricoltori: sfortunatamente, però, nell'India rurale quasi l'80 per cento della forza lavoro maschile e il 95 per cento di quella femminile è analfabeta o ha frequentato le scuole per non più di due o tre anni. Nel migliore dei casi la scolarizzazione dei contadini adulti potrebbe avere come risultato una parziale alfabetizzazione, tale da consentire loro di leggere un testo stampato e scrivere il proprio nome. Negli ultimi dieci anni le autorità indiane hanno compiuto sforzi notevoli in questo senso, ma i risultati delle iniziative di scolarizzazione non sono ancora stati valutati. Il loro principale obiettivo consisteva comunque nel promuovere l'istruzione elementare di massa soprattutto tra i bambini in età scolare.

Nei settori economici non legati all'agricoltura il livello di istruzione o di formazione professionale ha un peso determinante ai fini dell'innalzamento del reddito. Alcune indagini⁹ hanno dimostrato che nelle aree urbane gli analfabeti sono assai meno numerosi che nelle campagne. Sul piano retributivo, tuttavia, non vi sono grandi differenze tra i lavoratori semplicemente in grado di leggere e scrivere e quelli in possesso di un diploma di licenza elementare. Ben più determinante è il

⁹ Institute of Applied Manpower Research (IAMR), 1966, *Manpower Profile India: Yearbook 1996*, New Delhi, 1996.

possesso di un grado di istruzione secondaria o superiore. A tale proposito è interessante osservare come il salario medio di un lavoratore in possesso di un diploma universitario in discipline umanistiche o in scienze sia generalmente inferiore a quello di un lavoratore in possesso di un diploma analogo in discipline tecniche. Un diploma universitario di primo grado, senza alcun tipo di specializzazione, dà luogo a un innalzamento retributivo non più che marginale, mentre nell'ambito delle discipline tecniche e professionali lo scarto è assai più elevato.

Dal punto di vista del livello di istruzione, del grado di formazione e delle competenze, la forza lavoro indiana risulta piuttosto male equipaggiata, oltre che sbilanciata in termini retributivi. Nelle aree rurali dell'India soltanto l'8,4 per cento della forza lavoro maschile e il 2 per cento di quella femminile hanno un diploma di scuola secondaria; i lavoratori in possesso di un diploma universitario o di una laurea rappresentano rispettivamente il 2,1 e lo 0,4 per cento della forza lavoro. Le informazioni relative alle persone diplomate in materie tecnologiche o in possesso di specializzazioni acquisite nelle fabbriche o negli istituti di formazione professionale sono alquanto scarse. Nelle aree urbane dell'India poco più di un quinto della forza lavoro maschile e circa il 12 per cento di quella femminile hanno frequentato la scuola secondaria; i titolari di diplomi universitari e altri attestati analoghi sono rispettivamente il 12 e il 10 per cento. Gran parte delle persone che proseguono gli studi dopo la scuola secondaria conseguono diplomi universitari in discipline umanistiche o in scienze: ai fini dello sviluppo delle risorse umane questi titoli di studio generici sono assai meno produttivi di quanto non sia un diploma in discipline tecniche o un attestato di formazione professionale. Nel 1995 gli studenti iscritti al biennio preparatorio della scuola secondaria superiore erano 7,8 milioni (con una disponibilità di posti pari a circa 4 milioni), ma i posti da occupare negli istituti di formazione tecnica erano soltanto 400.000. Inoltre, a fronte di 65.000 studenti che avevano superato l'esame finale per il conseguimento del diploma in ingegneria, più di 3,8 milioni di persone stavano preparandosi a conseguire il diploma del biennio preparatorio. Complessivamente, l'istruzione secondaria superiore e i corsi preparatori dei college e delle università costano allo stato quasi dieci volte più di tutti i corsi di istruzione tecnica. D'altro canto, il costo dell'istruzione elementare è pari a circa due terzi di quello dei corsi preparatori della scuola secondaria superiore.

Da questo breve resoconto è facile intuire come la quota più consistente della spesa pubblica vada alle istituzioni scolastiche meno produttive dal punto di vista dello sviluppo delle risorse umane.

Conclusioni

Con tutta probabilità il nuovo corso della politica economica inaugurato a partire dal 1991 dovrebbe contribuire, almeno a breve termine, ad accrescere le disparità nella distribuzione del reddito tra le popolazioni delle aree urbane. Le imprese straniere che si sono insediate in territorio indiano offrono ai loro dipendenti retribuzioni all'altezza degli standard internazionali, il che contribuisce a formare una classe di impiegati con forti aspettative sul piano salariale. Persino gli enti pubblici incontrano crescenti difficoltà nel resistere alle richieste di aumenti retributivi, né sembra probabile che si possa arginare questa tendenza imponendo limiti ai salari e ai redditi. L'unica soluzione duratura alla crescente sperequazione consiste nel creare una situazione in cui l'offerta di personale impiegatizio sia superiore alla domanda. Qualche contributo in questo senso viene oggi dato da una serie di istituzioni e programmi di formazione a finanziamento privato, ma per modificare radicalmente le condizioni del mercato ci vorrà molto tempo. Per il breve-medio termine, in ogni caso, lo stato ha deciso di imporre dei limiti alla crescita dei salari. Nel 1994-95 il reddito familiare medio era di 3600 rupie al mese, ma nel settore non agricolo era di ben 7000 rupie, pari al doppio della media nazionale. Nel decidere i propri interventi in materia di salari e indennità per i dipendenti pubblici, lo stato dovrà prendere in considerazione un multiplo della media nazionale che gli consenta di mantenere entro limiti ragionevoli le disparità di reddito.

Nel contesto rurale le possibilità di attenuare le disparità di reddito mediante la redistribuzione della principale risorsa produttiva (cioè la terra) sono piuttosto limitate. In parte per effetto di una legge che impone un tetto massimo ai possedimenti di terreni agricoli, ma soprattutto a causa della progressiva suddivisione degli assi ereditari, le dimensioni degli appezzamenti agricoli sono in costante diminuzione. Contrariamente alle aspettative, l'applicazione della legge fondiaria non ha generato un'eccedenza di terreni agricoli da distribuire ai contadini senza terra. Si consideri inoltre che, per dare alla maggior parte delle famiglie che non possiedono appezzamenti agricoli una superficie coltivabile sufficiente a garantire loro la sussistenza, lo stato dovrebbe avere a disposizione enormi proprietà fondiariale al momento non disponibili, a meno di voler costringere all'agricoltura di sussistenza tutti coloro che possiedono terreni.

Nell'intento di ridistribuire il reddito agricolo in modo più favorevole ai fittavoli, è stata introdotta una norma di legge che imponeva di ridurre l'entità del canone di affitto o di trasferire ai fittavoli la proprietà delle terre. Negli stati in cui è stata applicata correttamente la legge ha prodot-

to qualche relativo beneficio. Ma il vero miglioramento della situazione economica tanto dei fittavoli quanto dei coltivatori diretti è frutto del progresso tecnologico. In alcuni stati come il Punjab e l'Haryana, in cui la legge sulla locazione dei terreni agricoli non è stata applicata in maniera efficace, l'incremento della produttività determinato dai progressi nelle tecnologie di coltivazione ha avuto per effetto una drastica riduzione dei contratti di locazione: all'incremento della quota di terreni coltivati dai proprietari si è infatti aggiunta una tendenza all'acquisizione dei terreni da parte dei fittavoli; laddove invece i contratti di locazione sono stati rinnovati, i termini dell'accordo sono stati modificati a vantaggio dei fittavoli. Grazie ai progressi tecnologici e ai cambiamenti a livello istituzionale, il reddito è stato dunque distribuito in maniera più favorevole ai fittavoli. Negli stati in cui l'agricoltura si trova, per varie ragioni, in crisi, disposizioni di legge più adeguate in materia di locazione dei terreni potrebbero garantire una più equa distribuzione dei redditi.

Negli ultimi 15 anni le autorità dell'India hanno tentato, tramite il Programma di sviluppo integrato delle aree rurali (Integrated Rural Development Programme, IRDP), di intervenire a favore delle famiglie più povere aiutandole ad acquisire altre risorse produttive: una o due mucche da latte, piccole greggi di pecore o capre, macchine per cucire, carri da traino, talvolta materiali e capitali di esercizio per l'allestimento di piccole officine, e così via. I crediti bancari e i sussidi erogati nell'ambito del programma sono stati distribuiti a un gran numero di famiglie indigenti, che in alcuni casi sono riuscite a migliorare (benché temporaneamente e in misura marginale) la propria condizione economica; ma soltanto pochi sono riusciti a sollevarsi stabilmente al di sopra della soglia di povertà. Visti gli scarsi risultati, lo stato ha comunque deciso di ricorrere ad altri strumenti di lotta alla povertà.

La diffusione delle infrastrutture per l'irrigazione potrebbe contribuire a innalzare il reddito delle famiglie contadine, ma negli ultimi 15 anni gli investimenti pubblici destinati ai programmi di irrigazione per flusso sono costantemente diminuiti. In molte regioni del paese, inoltre, lo sfruttamento delle falde acquifere richiederebbe la costruzione di grandi serbatoi e canali di irrigazione. La lenta espansione delle infrastrutture di irrigazione per flusso o per sollevamento ha conseguenze evidenti sulla distribuzione del reddito. Infine, per migliorare la condizione economica delle comunità tribali che vivono nelle regioni boschive dell'India centrale, ove vi è scarsità di terreni agricoli, lo stato potrebbe cedere alcune foreste incentivando la pratica della silvicoltura.

La scarsa disponibilità di reddito nelle aree rurali è tuttavia imputabile soprattutto al pesante carico demografico: se quest'ultimo fosse ri-

dotto, il reddito pro capite delle popolazioni rurali aumenterebbe sensibilmente. Inoltre, se la popolazione in eccedenza fosse impiegata in attività non connesse all'agricoltura, anch'essa ne trarrebbe notevole giovamento in termini economici. Ciò presuppone tuttavia una notevole espansione dell'economia non agricola, risultato che non si può certo ottenere in tempi brevi. Nell'attesa lo stato potrebbe intervenire in due modi: in primo luogo, garantendo a tutti gli individui interessati un impiego salariato, per un numero di giorni pari alle loro necessità, nella realizzazione di opere pubbliche non destinate all'agricoltura nelle aree rurali. In secondo luogo, espandendo le strutture per l'istruzione primaria e secondaria, e creando istituti di istruzione tecnica che addestrino i giovani al lavoro non agricolo. Un potenziamento dell'istruzione tecnica sarebbe comunque opportuno tanto nelle aree rurali quanto nelle città. Un più adeguato sviluppo delle risorse umane consentirà alle famiglie di ridurre la dipendenza dalle risorse materiali e di migliorare il proprio reddito mediante la valorizzazione del potenziale umano. Soltanto lo stato ha il potere di operare in questo senso, ma entrambe le forme di intervento richiedono una grande disponibilità di fondi e un impegno prolungato nel tempo. Le risorse necessarie potrebbero rendersi disponibili se il governo nazionale e gli stati dell'Unione accettassero di ridistribuire le risorse finanziarie a loro disposizione. La ridefinizione dei criteri di spesa pubblica diviene pertanto uno strumento essenziale per correggere le disparità di reddito che minacciano la società indiana.

Bibliografia

- Bhattacharya N., Coondu D., Maiti P. e Mukharjee R., *Poverty, Inequality and Prices in Rural India*, New Delhi, Sage, 1990.
- Dandekar V.M. e Rath N., «Poverty in India» in *Economic and Political Weekly*, 2 e 9 gennaio 1971.
- Institute of Applied Manpower Research (IAMR), *Manpower Profile India: Yearbook 1996*, New Delhi, 1996.
- Planning Commission of India, *Report of the Committee on Distribution of Income and Levels of Living*, Parte I, New Delhi, 1964.
- *Report of the Expert Group on Estimation of Proportion and Number of Poor*, New Delhi, 1993.
- Rath N., «Poverty in India Revisited» in *Indian Journal of Agricultural Economics*, gennaio-giugno 1996.
- Reserve Bank of India (RBI), *All India Debt and Investment Survey*, Bombay, 1987.
- Singh H., *Sources of Income Inequality*, New Delhi, Patriot Publishers, 1990.

Il ruolo dello stato e del mercato nell'economia indiana

Eswaran Sridharan

Introduzione. Forze sociali, ruolo dello stato e del mercato nell'economia indiana

Per quasi cinquant'anni l'India ha seguito una sua particolare strategia di industrializzazione basata sulla sostituzione delle importazioni: principali ingredienti di tale strategia erano la protezione indiscriminata, la forte espansione dell'impresoria pubblica, la pianificazione quinquennale dello sviluppo e la creazione di un ampio apparato di norme destinate a regolamentare l'attività economica dei privati, peraltro ben rappresentati tanto nell'industria quanto nel settore agricolo. Il programma di riforme economiche attualmente in corso si propone di modificare gradualmente questo modello, trasformando l'economia indiana in un sistema dominato dai soggetti privati, orientato verso il mercato e sempre più integrato nell'economia globale. In queste pagine vorremmo proporre un'interpretazione analitica del ruolo che lo stato e il mercato hanno svolto in passato e svolgono tuttora nel contesto dell'economia indiana. La prima sezione sarà dedicata a un'analisi storica dei modelli di intervento statale, ben noti ai lettori indiani. Nella seconda sezione faremo un resoconto delle riforme economiche messe in atto tra il 1991 e il 1996, sullo sfondo degli sviluppi verificatisi nei periodi precedenti. Il principale punto di interesse di questa relazione è tuttavia contenuto nelle due sezioni successive: la terza descrive le istanze sociopolitiche sottostanti alle varie forme di intervento statale nella sfera economica e il ruolo crescente svolto dalle forze di mercato non soltanto negli anni successivi al 1991 ma anche nei 15 anni immediatamente precedenti l'attuazione delle riforme; la quarta sezione analizza il ruolo della classe media «allargata» costituitasi negli ultimi 15 anni e il suo punto di vista in relazione al ruolo dello stato e del mercato. Nella quinta e ultima sezione del saggio cercheremo di dimostrare la fondatezza della nostra ipotesi che a molti potrà sembrare pessimistica: benché siano passati sei

anni dall'inizio del programma di riforme, le forze che sottendono e hanno un interesse personale al mantenimento del controllo statale sull'economia hanno radici quanto mai salde; ciò ostacola notevolmente l'approfondimento delle iniziative di privatizzazione, liberalizzazione e svolta verso il mercato, a dispetto dell'apparente consenso che tali misure riscuotono in tutti i partiti dell'arco costituzionale.

1. *Excursus storico: l'evoluzione delle forme di intervento statale*

Le forme di intervento nella sfera economica messe in atto dallo stato indiano a partire dal 1947 traggono origine in parte dai controlli imposti durante il secondo conflitto mondiale dall'amministrazione britannica al fine di mobilitare l'economia coloniale nello sforzo bellico, e in parte dalla dottrina economica prevalente all'interno del Partito del Congresso e tra gli industriali indiani. I controlli imposti durante la guerra si estendevano tra l'altro anche all'approvvigionamento e alla determinazione dei prezzi di alcuni beni essenziali. Il «Piano Bombay» messo a punto da un gruppo di imprenditori indiani nel 1944 forniva invece un fondamento teorico al dirigismo statale e al protezionismo: pur non proclamando esplicitamente la necessità di concentrare nelle mani dello stato un'ampia quota dell'industria nazionale, gli autori del Piano non escludevano a priori quella soluzione, spingendosi al punto di raccomandarla come scelta ideale a lungo termine per alcuni settori¹.

Successivamente alla conquista dell'indipendenza, i principali sviluppi nell'ambito della politica industriale sono stati rappresentati dalle due delibere (*Industrial Policy Resolution*) del 1948 e del 1956, dalla Legge sulle controversie sindacali del 1947 e dalla Legge per lo sviluppo e la regolamentazione del settore industriale (*Industries Development and Regulation Act*, ovvero IDRA) del 1951, la quale, oltre a introdurre il sistema delle licenze di importazione, ha avviato un significativo processo di espansione e modernizzazione dell'industria indiana². La *Industrial Policy Resolution* del 1948 e il primo Piano quinquen-

¹ Si veda Sanjaya Baru, «Continuity and Change in Indian Industrial Policy» in T.V. Sathyamurthy (a cura di), *Industry and Agriculture in India Since Independence*, New Delhi, Oxford University Press, 1994, pp. 115-34.

² Per un resoconto dettagliato sull'evoluzione della politica industriale e delle iniziative di deregulation si veda Sharad S. Marathe, *Regulation and Development in India*, New Delhi, Sage, 1991², e Centre for Monitoring the Indian Economy (d'ora in avanti CMIE), *The Liberalisation Process*, febbraio 1990. Le informazioni utilizzate in questo saggio provengono dalla prima fonte. Per una panoramica sulla politica economica indiana dall'indipendenza a oggi si veda Isher J. Ahluwalia, *Productivity and Growth in Indian Manufacturing*, New

nale 1951-56 delegavano lo sforzo di industrializzazione a un settore privato ampiamente basato sulla tessitura del cotone e sulle produzioni leggere. Benché la delibera mettesse in risalto l'importanza degli investimenti in capitali fissi e il ruolo decisivo dello stato ai fini dello sviluppo dell'industria di base e dell'industria pesante, affermando esplicitamente che gli interessi nazionali garantivano il diritto di acquisire la proprietà di qualsiasi impresa privata, l'attività del settore pubblico rimase sostanzialmente confinata alle funzioni e alle produzioni già esistenti. Anche la Legge per lo sviluppo e la regolamentazione del settore industriale, d'altro canto, mirava sostanzialmente a guidare l'imprenditoria privata verso attività socialmente utili.

La delibera sulla politica industriale del 1956 e i due Piani quinquennali successivi (1956-61 e 1961-66) segnano invece l'inizio di una fase di massicci investimenti pubblici nell'industria pesante e di base. Ai sensi della delibera del 1956 il comparto industriale venne diviso in tre grandi categorie: la prima, formata dalle produzioni pesanti, di base o impennate sullo sfruttamento delle risorse naturali, era interamente riservata allo stato; la seconda, nella quale rientrava una vasta gamma di produzioni, avrebbe dovuto essere progressivamente inglobata nel settore statale anche se non completamente preclusa agli imprenditori privati; la terza, comprendente l'industria leggera e le produzioni di beni di consumo, era invece appannaggio esclusivo del settore privato. Da quel momento il settore pubblico ha assunto un ruolo centrale e dominante nel processo di industrializzazione dell'India. La delibera fissava inoltre alcuni obiettivi secondari: uno sviluppo industriale equilibrato sul piano regionale, la creazione di nuovi posti di lavoro mediante una scelta appropriata delle tecnologie e la promozione delle piccole industrie, la lotta alla concentrazione dei poteri economici.

Come già era avvenuto in tempo di guerra, la strategia dominante in campo commerciale si basava sull'imposizione di contingenti e tariffe doganali che miravano a controllare le importazioni. Dopo l'adozione della politica di sostituzione delle importazioni (1956) e la crisi valutaria dell'anno successivo, il regime delle licenze di importazione fu esteso a tutte le merci, allo scopo di proteggere le produzioni interne indipendentemente da qualsiasi considerazione di costo. Il regime commerciale era impennato sulla suddivisione dei beni importabili in più

Delhi, Oxford University Press, 1991, capitolo I, e *Industrial Growth in India: Stagnation Since the Mid-Sixties*, New Delhi, Oxford University Press, 1985; si veda infine Vijay Joshi e I.M.D. Little, *India: Macroeconomics and Political Economy 1964-1991*, New Delhi, Oxford University Press, 1994.

categorie soggette a vari obblighi di licenza, sull'imposizione di tariffe doganali alquanto elevate o di espliciti divieti di importazione.

Il funzionamento dei mercati finanziari era regolato dalla Legge sui valori mobiliari (*Securities Contracts Regulation Act*) del 1956, che, insieme alla Legge sulle società (*Companies Act*) approvata nello stesso anno, contribuiva a ridurre sensibilmente il rischio di destabilizzazione degli assetti direttivi esistenti: le due leggi ponevano infatti ampie restrizioni all'acquisto e al trasferimento di quote azionarie, allontanando la minaccia delle acquisizioni di controllo e limitando la libertà di azione delle società³. Le iniziative di finanziamento che prevedevano il ricorso ai mercati azionari erano soggette ad autorizzazione da parte del Controller of Capital Issues del Ministero delle Finanze. Possiamo dunque affermare che l'effetto complessivo di quelle due normative, della Legge sulle controversie sindacali e della Legge per lo sviluppo e la regolamentazione del settore industriale (IDRA), consistesse nell'imposizione di severi controlli sull'operato delle industrie: le norme contenute in quelle leggi precludevano l'accesso ai nuovi mercati, ostacolavano l'espansione, la modernizzazione, l'adozione di strategie difensive e il ritiro dai mercati, pregiudicavano la capacità di adattamento ai cambiamenti e subordinavano l'industria alla volontà dei poteri politici e burocratici.

A giudizio di alcuni la svolta del 1956 sarebbe stata ispirata dall'influenza che il pensiero socialista e l'esempio sovietico esercitavano sugli ambienti politici e soprattutto su Nehru. Altri, invece, la interpretano alla luce di fenomeni di volta in volta diversi, quali il fallimento del primo Piano quinquennale (incapace di stimolare l'iniziativa privata nell'industria pesante e nei settori di base); l'influsso delle teorie economiche che attribuivano grande importanza ai tassi di risparmio e di investimento, riservando ai settori di base e all'industria pesante un ruolo cruciale ai fini dello sviluppo industriale, dal momento che (almeno così ipotizzava il «modello Mahalanobis») la crescita degli investimenti in beni strumentali avrebbe innalzato i tassi di investimento marginali, accelerando la crescita; un atteggiamento pessimista nei confronti delle potenzialità di sviluppo delle esportazioni, che vedeva nelle strategie di sostituzione delle importazioni un espediente per risparmiare valuta estera; infine, un'impostazione ideologica che vedeva nella nuova politica industriale un presupposto indispensabile per un rafforzamento

³ Si veda Omkar Goswami, India: *Institutional Barriers to Corporate Growth*, relazione presentata alla Conferenza «Politiche di adeguamento strutturale e riforme in favore della competitività in India», CPR-OECD Development Centre, marzo 1995.

dell'autonomia nazionale a fronte di crescenti pressioni dall'estero. Alla base di tutte queste argomentazioni vi è comunque la convinzione che il settore pubblico sia sostanzialmente incapace di adeguarsi alle leggi del mercato e – tanto per la sua pesantezza e lentezza di movimenti, quanto per l'impossibilità di fornire garanzie sufficienti – di stimolare gli investimenti privati. Ciò nonostante, la teoria dell'industria nascente non è stata mai utilizzata per giustificare la politica industriale indiana, poiché ciò avrebbe comportato una dichiarazione esplicita circa il grado e la durata delle misure protettive⁴.

Ci sembra importante sottolineare come il modello di industrializzazione basato sulla preminenza del settore pubblico, sull'industria pesante e sulle strategie di sostituzione delle importazioni affiancate a pesanti controlli sul settore privato non fosse patrocinato dai partiti di sinistra: questi ultimi, al contrario, avevano un atteggiamento estremamente critico nei confronti di Nehru e del Partito del Congresso, soprattutto prima che il ventesimo Congresso del Partito Comunista Sovietico proclamasse, nel 1956, la dottrina della coesistenza pacifica. Le premesse di quel modello di industrializzazione vanno invece rintracciate proprio nella leadership del Partito del Congresso, sostenuta, o quanto meno non osteggiata, dalla maggior parte degli industriali indiani. Come ha giustamente osservato Kochanek, la FICCI, principale associazione di vertice degli industriali indiani, non manifestò mai la propria opposizione a quel tipo di politica industriale, né tanto meno propose delle alternative. Le iniziative della FICCI erano sostanzialmente dirette a suggerire di anno in anno adattamenti specifici e assai marginali, ma sempre nel contesto di quell'impostazione di fondo⁵.

A differenza dell'industria il settore agricolo è sempre rimasto in mani private: la sola forma di intervento statale di una certa rilevanza è quella attuata a partire dalla metà degli anni sessanta con la cosiddetta «Rivoluzione verde» finalizzata alla diffusione di nuove tecnologie agricole basate sull'impiego di varietà ad alto rendimento, sull'irrigazione, sulla meccanizzazione e sull'impiego di fertilizzanti chimici. Le forme di intervento pubblico che si concretizzano negli acquisti di cereali destinati al Sistema di distribuzione pubblica (che di fatto è una forma di razionamento), e dunque nell'imposizione di prezzi di sostegno e di approvvigionamento con prevedibili effetti sui meccanismi della libera of-

⁴ Ahluwalia, *Productivity* cit., p. 10.

⁵ Stanley Kochanek, «Liberalisation and Business Lobbying in India» in *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. XXXIV, n. 3, 1996, pp. 157-58.

ferta, sono ormai istituzionalizzate; altrettanto istituzionalizzate sono le varie tipologie di sussidi per l'acquisto di fertilizzanti, crediti agevolati tramite il sistema bancario, tariffe preferenziali sui consumi di acqua ed energia elettrica.

Il modello di politica industriale adottato verso la metà degli anni cinquanta ebbe effetti positivi tanto sui tassi di risparmio e di investimento quanto sulla crescita industriale; verso la metà degli anni sessanta, tuttavia, gli sconvolgimenti provocati dalla guerra indo-pakistana, le carestie e la crisi valutaria peggiorarono notevolmente la situazione. Dopo una fase di grande instabilità politica tra il 1966 e il 1969, la crisi della «prima fase di sostituzione delle importazioni» che aveva interessato più o meno negli stessi anni molti altri paesi in via di sviluppo fu risolta mediante l'attuazione di una seconda fase ancor più intensa e caratterizzata da un ancor più massiccio intervento dello stato nella sfera economica. Tali sviluppi ebbero luogo durante il periodo di massima influenza della fazione del Partito del Congresso capeggiata da Indira Gandhi, che fino alle elezioni del 1971 si avvale del sostegno delle sinistre per conservare l'egemonia in Parlamento.

La nazionalizzazione degli istituti di credito (1969), attuata nell'intento di estendere il sistema bancario alle aree rurali e incoraggiare la mobilitazione del risparmio, servì anche a rafforzare enormemente la capacità di controllo dello stato sulle tendenze dello sviluppo economico. Tra le altre iniziative adottate in quegli anni ricorderemo inoltre il consolidamento del sistema delle licenze realizzato mediante la Legge sui monopoli e sulle pratiche commerciali restrittive (*Monopolies and Restrictive Trade Practices Act*, o MRTP) del 1969 e la Legge sui cambi (*Foreign Exchange Regulation Act*, o FERA) del 1973; l'ulteriore espansione dell'industria pubblica anche tramite la nazionalizzazione (negli anni settanta) delle imprese private in perdita a fini di salvaguardia dell'occupazione. Nei primi anni settanta le iniziative di nazionalizzazione furono estese anche alle compagnie di assicurazioni, alle miniere di carbone e al settore petrolifero. Le strategie di sostituzione delle importazioni e di nazionalizzazione assunsero a questo punto un carattere più indiscriminato e generale, indipendente da ogni criterio di vantaggio comparativo ed esteso ben al di là dei settori tradizionalmente riservati all'imprenditoria pubblica. Mentre il sistema delle licenze di importazione si faceva sempre più rigido, la legge sui monopoli e sulle pratiche commerciali restrittive ostacolava l'espansione delle grandi imprese e le norme in materia di tassi di cambio allontanavano i capitali stranieri; l'intero assetto normativo ebbe effetti deleteri sulle imprese straniere, che si ritirarono gradualmente dall'India cedendo i propri interessi nel paese a società locali e ad altre estere.

Dalla metà degli anni sessanta in avanti lo stato mise in atto una politica di promozione della piccola industria basata sull'individuazione di un numero sempre maggiore di produzioni riservate al settore: quella strategia ebbe l'effetto di complicare ulteriormente l'assetto normativo e limitare la libertà di iniziativa della grande e della media industria. La lista delle produzioni riservate alle piccole industrie contava 51 voci prima del 1973 e ben 834 nel 1980; nel 1991 e anche all'inizio del 1997 il numero delle produzioni riservate era ancora invariato⁶. Alla piccola industria erano inoltre concesse altre facilitazioni di carattere fiscale e finanziario, nonché speciali deroghe alle norme di diritto del lavoro. Quelle iniziative miravano a favorire la dispersione delle attività industriali, allargare la base imprenditoriale e stimolare l'occupazione tramite lo sviluppo delle produzioni ad alta intensità di manodopera. Esse hanno tuttavia contribuito a sviluppare nel tessuto industriale una sorta di interesse personale al mantenimento di dimensioni tali da accedere alle condizioni di favore, incoraggiando la frammentazione delle imprese maggiori e perpetuando l'uso delle tecnologie più obsolete.

A partire dalla metà degli anni sessanta il tasso di espansione dell'industria indiana si è stabilizzato, aprendo la strada a un decennio e mezzo di relativa stagnazione che ha offerto l'occasione per un ripensamento delle strategie industriali basate sulla sostituzione «a tappeto» delle importazioni e sull'imposizione di rigide normative.

I dati e le cifre che seguono illustrano l'evoluzione delle forme di intervento statale nel corso degli anni. Il rapporto tra spesa pubblica e PIL è passato dal 5,6 per cento del 1950-51 all'11,8 per cento del 1960-61, aumentando ancora nel 1970-71 (14 per cento) e nel 1990-91 (22 per cento), per poi registrare una lieve flessione nel 1994-95 (20 per cento)⁷. Il tasso di formazione lorda di capitali fissi ha seguito un tracciato parallelo: dal 9,3 per cento del PIL nel 1950-51 al 13,3 per cento del 1960-61, salendo al 14,6 per cento del 1970-71 e al 19,3 per cento del 1980-81; il livello massimo è stato raggiunto nel 1990-91 (23,2 per cento), mentre nel 1994-95 la percentuale è scesa al 22,5 per cento. Sul totale della formazione lorda di capitali fissi, la quota relativa al settore pubblico risulta costantemente inferiore a quella del settore privato, fatta eccezione per l'anno 1964-65 e per il periodo compreso tra il 1982-83 e il 1986-87⁸.

⁶ Si veda E. Sridharan, «Liberalisation and Technology Policy: Redefining Self-Reliance» in Sathyamurthy (a cura di), *Industry and Agriculture* cit., p. 154.

⁷ Calcoli basati su Economic Survey, 1995-96, tabelle 0.1, p. S-1, e 2.3, p. S-40.

⁸ I dati sul risparmio e sulla formazione di capitali sono tratti da Economic Survey, 1995-96, tabelle 0.1, p. S-1, e 1.5, p. S-8/9.

Nella prima metà degli anni novanta il settore pubblico è apparso chiaramente in ritardo rispetto all'industria privata. Il tasso lordo di risparmio interno è aumentato dal 10,4 per cento del PIL (1950-51) al 12,7 per cento (1960-61), salendo poi al 15,7 per cento (1970-71), al 21,2 per cento (1980-81) e al 24,4 per cento (1994-95). La quota lorda di risparmio pubblico ha seguito un andamento oscillante: dall'1,8 per cento del PIL nel 1950-51 al 2,6 per cento (1960-61), quindi al 2,9 per cento (1970-71) e al 3,4 per cento nel 1980-81, scendendo all'1 per cento nel 1990-91 e registrando una nuova inversione di tendenza nel 1994-95 (1,7 per cento). Le strategie imperniate sulla mobilitazione delle risorse pubbliche e sullo sviluppo dell'industria di stato miravano ad accrescere la quota di risparmio pubblico, ma i dati dimostrano chiaramente che tale obiettivo non è stato raggiunto. Il tasso di formazione lorda del capitale è aumentato dal 10,2 per cento del PIL (1951-52) al 15,7 per cento nel 1961-62, toccando successivamente il 16,6 per cento (1971-72), il 22,7 per cento (1980-81) e il 27 per cento (1990-91), e da ultimo il 25,2 per cento nel 1994-95.

Nel 1951, all'avvio del primo Piano quinquennale, le imprese pubbliche non finanziarie e non dipartimentali alle dirette dipendenze dell'amministrazione centrale erano soltanto cinque; nel 1956 erano 21, nel 1969 (all'avvio del quarto Piano quinquennale) 84; due Piani quinquennali più tardi, nel 1980, se ne contavano 179; nel 1991, alla vigilia dell'attuazione del programma di riforme, il loro numero era salito a 246 e tale è tuttora⁹. Tra il 1980-81 e il 1991-92 la quota di PIL realizzata dalle imprese pubbliche dipendenti dall'amministrazione centrale è salita dal 9 per cento al 13 per cento del totale. L'imprenditoria pubblica è fortemente concentrata nei settori delle infrastrutture, nel comparto minerario e nelle produzioni industriali ad alta intensità di capitali. Circa il 60 per cento degli investimenti complessivi sono stati destinati alle industrie dell'acciaio e dei minerali, alla metallurgia, alle attività di estrazione del carbone e della lignite, alla generazione di energia elettrica e al settore petrolifero. A partire dai primi anni settanta si è tuttavia osservata una certa tendenza alla diversificazione del settore pubblico, che nelle fasi iniziali si è concretizzata nella nazionalizzazione di alcune industrie tessili e meccaniche in deficit. Nel 1993 le imprese pubbliche che operava-

⁹ Ministry of Industry, *Handbook of Industrial Policy and Statistics*, 1996, tabella 26, p. 187. L'espressione «imprese pubbliche» si riferisce alle aziende non dipartimentali di proprietà del governo centrale che non operano nel settore finanziario: la categoria non comprende dunque le banche nazionalizzate, né le imprese dipartimentali come ad esempio le ferrovie.

no in settori inizialmente non destinati all'imprenditoria di stato erano più di un centinaio: di queste, 37 producevano tessuti, beni di consumo o prodotti agroalimentari, mentre le restanti 72 erano specializzate in attività non manifatturiere quali commercio, marketing o servizi. In termini di redditività, e quindi di generazione di risparmio da incanalare verso gli investimenti, i risultati ottenuti dalle imprese pubbliche possono dirsi nel complesso deludenti¹⁰. Benché molte di quelle aziende abbiano contribuito a creare nuovi spazi tecnologici nel tessuto produttivo della nazione, la loro redditività complessiva (fatta eccezione per le 14 compagnie petrolifere) è piuttosto scarsa. Negli anni ottanta e nei primi anni novanta il rapporto tra utile lordo e capitale impiegato ha oscillato tra il 7,5 e il 9,7 per cento, mentre l'incidenza degli utili al netto delle tasse in rapporto al capitale netto è sempre rimasta inferiore a 1¹¹.

Gli effetti della politica di sostituzione delle importazioni sono chiaramente illustrati dalla relativa stagnazione delle esportazioni e delle importazioni in rapporto al PIL: l'incidenza delle esportazioni sul PIL è passata dal 6,7 per cento (1950-51) al 4,2 per cento (1960-61), dal 3,8 per cento (1970-71) al 5,5 per cento (1980-81), dal 6,8 per cento (1990-91) al 9,6 per cento del 1994-95. Per ciò che riguarda le importazioni, l'incidenza rispetto al PIL risultava pari al 6,7 per cento nel 1950-51, al 7,4 per cento nel 1960-61, al 4,2 per cento nel 1970-71, al 10,3 per cento nel 1980-81, al 9,0 per cento nel 1990-91 e al 10,5 per cento nel 1994-95¹². Il peso delle limitazioni al libero gioco delle forze di mercato è invece dimostrato dal fatto che fino alla fine degli anni ottanta la percentuale di merci a prezzo controllato che contribuiva alla determinazione dell'indice dei prezzi all'ingrosso era pari al 25,11 per cento¹³.

I sintomi di un ripensamento delle politiche economiche si sono inizialmente concretizzati nell'introduzione di riforme alquanto marginali durante il periodo di emergenza tra il 1975 e il 1977. Il Comitato Alexander sulla politica commerciale, costituito nel 1976, ha presentato due anni dopo la sua relazione conclusiva al governo retto dal Partito Janata. A quella relazione ha fatto seguito una nutrita serie di docu-

¹⁰ Rakesh Mohan, *Public Sector Reform and Issues in Privatization*, relazione presentata alla Conferenza «Politiche di adeguamento strutturale e riforme in favore della competitività in India», CPR-OECD Development Centre, marzo 1995, tabella 2, p. 12b.

¹¹ Per un'analisi aggiornata e dettagliata dell'industria pubblica, si veda Mohan, «Public Sector Reform» cit.

¹² L'incidenza delle operazioni commerciali in rapporto al PIL è calcolata in base ai dati contenuti in *Economic Survey*, 1995-96, tabella 0.1, p. S-1.

¹³ CMIE, «The Liberalisation Process» cit., p. 5.

menti elaborati dai diverse comissioni incaricate di definire le strategie di riforma in materia di controlli e sussidi (Commissione Dagli, 1979), politica nazionale dei trasporti (Commissione Pande, 1980), politica di esportazione (Commissione Tandon, 1980), politica energetica (Commissione Rajadhyaksha, 1980), politiche commerciali (Commissione Hussain, 1984), imprese pubbliche (Commissione Sengupta, 1984), introduzione di controlli finanziari in luogo dei controlli fisici (Commissione Narasimham) e riforma dei sistemi di amministrazione economica (Commissione Jha). In tutti i documenti conclusivi si metteva in risalto la necessità di incrementare l'efficienza dell'apparato statale e/o attuare iniziative di liberalizzazione. Il sesto Piano quinquennale 1980-85 è stato il primo a introdurre il principio dell'efficienza nella politica di sostituzione delle importazioni. In quegli stessi anni e fino alla fine del decennio le misure volte a ottimizzare il funzionamento delle imprese pubbliche stavano iniziando a dare risultati almeno in parte positivi. Possiamo dunque affermare che i presupposti teorici per una prima ondata di liberalizzazioni erano già in essere verso la metà del decennio, nel momento in cui Rajiv Gandhi assunse l'incarico di primo ministro.

A partire dal 1985 il governo di Delhi ha mosso i primi passi sulla strada della deregulation, abolendo gli obblighi di licenza per 25 settori industriali e alleggerendo alcune procedure burocratiche. Un certo numero di manufatti e beni intermedi sottoposti a contingentamento e importabili soltanto previo ottenimento dell'apposita licenza sono stati ammessi a beneficiare del regime «Open General License» (applicato alle importazioni libere e unicamente soggette al pagamento dei dazi). Con l'introduzione di regimi a lungo termine in ambito commerciale e fiscale le strategie governative hanno quindi assunto contorni meno incerti, grazie anche alla razionalizzazione e alla semplificazione delle procedure. Il preannunciato «libro bianco» sul funzionamento delle imprese statali non è stato mai pubblicato, ma si è comunque tentato di migliorare l'efficienza economica del settore pubblico promuovendo la diffusione delle tecnologie informatiche e modernizzando i sistemi di telecomunicazione. Tuttavia lo slancio di queste iniziative si è ben presto esaurito: nel 1987 il governo di Rajiv Gandhi è stato costretto a schierarsi sulla difensiva perché sospettato di concussione in un'operazione di acquisto di armi. L'equilibrio tra stato e mercato non ha subito altre modifiche sostanziali fino al luglio del 1991, quando la crisi della bilancia dei pagamenti ha costretto P. V. Narasimha Rao, capo del nuovo governo a maggioranza del Partito del Congresso, a varare una serie di iniziative di stabilizzazione e adeguamento strutturale. Benché molte

cose fossero cambiate, l'apparato giuridico e normativo che governava il settore industriale era infatti rimasto immutato dal 1956.

2. *La liberalizzazione economica: luglio 1991-dicembre 1996*

Verso la metà del 1991 l'India era sull'orlo del tracollo¹⁴. La nuova politica di stabilizzazione e di adeguamento strutturale mirava dichiaratamente ad accrescere la competitività internazionale dell'economia indiana ridefinendo e ridimensionando il ruolo dello stato. Elemento centrale del programma di stabilizzazione era la riduzione del deficit pubblico: a tale scopo le autorità hanno immediatamente proceduto (luglio 1991) a una correzione dei tassi di cambio che, in due fasi successive, ha determinato una svalutazione del 20 per cento della rupia; i sussidi all'esportazione sono stati aboliti. La nuova politica industriale ha aperto le porte agli interventi dei privati e degli investitori stranieri: il numero dei settori esclusivamente riservati all'imprenditoria pubblica è sceso da 17 a 6; in seguito, il monopolio statale è stato circoscritto ai soli settori della difesa, dell'energia nucleare e del petrolio. Il deficit pubblico, pari all'8,3 per cento del PIL nel 1990-91, è diminuito al 5,9 per cento nel 1991-92 e al 5,7 per cento nell'esercizio finanziario successivo, rimbalzando al 7,5 per cento nel 1993-94 prima di invertire nuovamente la rotta fino a raggiungere il 6,1 per cento nel 1994-95 e il 5,9 per cento nel 1995-96. Disaggregando il dato complessivo, si constata tuttavia che il deficit corrente ha in realtà avuto un andamento oscillante: dal 3,5 per cento del PIL (1990-91) si è passati al 2,6 per cento (1991-92 e 1992-93), quindi al 4,1 per cento (1993-94); successivamente l'incidenza del deficit corrente in rapporto al PIL è diminuita al 3,3 per cento (1994-95) e al 3,1 per cento (1995-96). Il deficit nella bilancia dei conti è invece diminuito dal 5,8 per cento del PIL nel 1990-91 al 2,8 per cento nel 1995-96. La riduzione del deficit pubblico è stata realizzata in buona parte mediante un ridimensionamento delle spese in conto capitale, costituite prevalentemente da investimenti in campo infrastrutturale (energia, trasporti, comunicazioni) o industriale; a contenere il disavanzo hanno inoltre contribuito i proventi ricavati dal di-

¹⁴ I dati riportati in questa sezione si basano su svariate edizioni dell'*Economic Survey* del Ministero delle Finanze, compreso l'aggiornamento pubblicato nel luglio 1996, sui documenti del bilancio nazionale (*Union Budget*) relativi a svariati anni, sulla edizione del luglio 1996 della *Monthly Review* del Centre for Monitoring the Indian Economy, e sui documenti intitolati *India's Balance of Payments and Public Finance in India*, entrambi pubblicati nel luglio 1996.

sinvestimento parziale di alcune imprese pubbliche. Il programma di riforma fiscale mirava invece ad ampliare la base contributiva, riducendo le aliquote e ponendo le premesse per l'introduzione di un'imposta sul valore aggiunto; ciò nonostante la riduzione del deficit non è stata certamente ottenuta grazie alla maggiore efficienza del sistema fiscale; del resto, anche gli sforzi per il ridimensionamento degli esborsi pubblici non hanno sempre avuto esito favorevole, specialmente sul fronte delle spese di esercizio. La spesa sociale e le iniziative a favore delle popolazioni contadine più disagiate (programmi di sviluppo e di occupazione per le aree rurali, campagne di lotta alla povertà) sono state efficacemente controllate nei primi tre anni di attuazione del programma, ma negli ultimi due anni hanno subito un drastico incremento: nel 1995-96 la spesa per i servizi sociali ha registrato una brusca impennata, mentre quella destinata ai programmi di sviluppo rurale è aumentata in misura considerevole sia nel 1993-94, sia nel 1994-95.

Le licenze di importazione, e soprattutto quelle relative ai beni intermedi, sono state in gran parte abolite: la tariffa doganale massima è stata progressivamente ridotta dal 300 per cento del luglio 1991 al 50 per cento del luglio 1996, cosicché nel 1996-97 la tariffa media ponderata sulle importazioni risultava pari al 27 per cento. Vi è stata inoltre una progressiva liberalizzazione del regime dei cambi: nel febbraio del 1993 la rupia è diventata convertibile per le operazioni commerciali; 12 mesi più tardi la convertibilità è stata estesa anche alle operazioni di parte corrente.

Tra il 1990-91 e il 1993-94 il deficit commerciale e quello di parte corrente si sono ridotti rispettivamente dal 3,2 per cento allo 0,5 per cento del PIL, e dal 3,3 allo 0,1 per cento; negli anni successivi i due indici sono tuttavia tornati a crescere raggiungendo rispettivamente l'1,5 per cento e lo 0,8 per cento del PIL nel 1994-95, e il 2,2 e 1,6 per cento nel 1995-96. I risultati positivi conseguiti nei primi anni si devono essenzialmente alle iniziative di contenimento delle importazioni attuate nel 1991-92; negli ultimi due anni considerati, tuttavia, la ripresa della produzione industriale ha fatto lievitare sia il passivo commerciale, sia quello della bilancia corrente. La posizione debitoria esterna dell'India ha comunque registrato qualche miglioramento: tra il 1990 e il 1994 il rapporto tra debito e PNL è aumentato dal 27,1 al 34,2 per cento, ma se calcolato in proporzione alle esportazioni di beni e servizi l'indebitamento risulta diminuito dal 313 al 248 per cento; inoltre, il rapporto tra servizio del debito e entrate correnti si è ridotto dal 30 per cento del 1991-92 al 26,4 per cento del 1995-96. Le riserve di valuta estera, pari a un miliardo di dollari nel giugno 1991, ammontavano a più di 17 miliardi nel luglio 1996.

Il varo delle iniziative di liberalizzazione ha avuto effetti assai positivi in termini di apporti dall'estero: i flussi di capitali sotto forma di investimenti esteri diretti sono aumentati da 155 milioni di dollari nel 1991 a 947 milioni nel 1994, e secondo le stime dovrebbero aver raggiunto la quota di 1.981 milioni nel 1995-96. Gli investimenti effettuati da operatori istituzionali e le emissioni di azioni sui mercati internazionali hanno fruttato 241 milioni di dollari nel 1992-93, saliti a ben 3.581 milioni nel 1994-95 e a 2.096 milioni nel 1995-96. Benché ancora esigue in raffronto ad altri paesi, queste rappresentano tuttavia una sorta di attestato di fiducia emesso da parte della comunità internazionale nei confronti dell'India.

In ambito finanziario il principale obiettivo delle riforme consisteva nel garantire una maggiore libertà di intervento alle banche private e straniere e una maggiore autonomia alle banche nazionalizzate nella determinazione di tassi di interesse e termini di credito. La riforma del settore borsistico mira invece a proteggere gli investitori e ad accrescere la trasparenza delle operazioni.

Grazie al programma di stabilizzazione e adeguamento strutturale, la situazione macroeconomica dell'India è sensibilmente migliorata nell'arco degli ultimi cinque anni. Il deficit commerciale e quello di parte corrente si sono ridimensionati, mentre il tasso di inflazione tendenziale è sceso dal 17 per cento del settembre 1991 a meno del 5 per cento a metà 1996; i flussi di investimenti esteri sono aumentati, le riserve internazionali si sono rafforzate e la posizione creditizia dell'India è migliorata. Va inoltre sottolineato che questi risultati positivi non sono stati controbilanciati, come spesso accade, da una contrazione del PIL: l'economia dell'India non si è contratta neppure nel 1991-92, in concomitanza con la fase più acuta della crisi; al momento essa appare addirittura in ascesa, con tassi di crescita del PIL pari al 7,2 per cento nel 1994-95 e al 7,1 per cento nel 1995-96¹⁵.

Tutto ciò è stato realizzato da un governo guidato dal Partito del Congresso, che è rimasto in posizione di minoranza per la prima metà del suo mandato quinquennale. Come se ciò non bastasse, quel governo è stato costretto a combattere contro un'opposizione disunita ma assai determinata e contro la violenta ondata di comunitarismi religiosi suscitata nel dicembre 1992 dal Partito Bharatyia Janata e dai suoi al-

¹⁵ Le stime rivedute si basano sul documento della Central Statistical Organization, *Press Note on Quick Estimates of National Income, Consumption Expenditure, Saving and Capital Formation 1995-96*, pubblicato il 23 gennaio 1997.

leati, per non parlare delle 20 elezioni per il rinnovo delle assemblee statali tenutesi tra la fine del 1993 e la metà del 1996.

Riconsiderando ciò che è stato fatto, è tuttavia impossibile non accorgersi che tutte le decisioni politicamente difficili sono state rimandate. A parte il tentativo non riuscito di controllare la spesa pubblica, la base imponibile soggetta al pagamento delle imposte dirette non si è ampliata in misura rilevante. La privatizzazione è stata limitata a qualche operazione di disinvestimento che ha comunque riservato allo stato una partecipazione di controllo. Le 56 imprese pubbliche considerate pressoché agonizzanti (su un totale di circa 250) non sono ancora state liquidate. Enti e imprese pubbliche non hanno minimamente ridimensionato il proprio personale e la preannunciata autonomia delle aziende di stato è rimasta sulla carta. L'escalation dei sussidi sui generi alimentari, sull'acquisto di fertilizzanti e di altri beni è stata rallentata, ma non vi è alcun segnale di inversione di tendenza. I sussidi sui generi alimentari vengono tuttora elargiti ad altre categorie di cittadini che non possono certo considerarsi poveri. Né si può dire che lo stato abbia investito una parte più consistente delle sue energie a fini sociali, come pure si era esplicitamente impegnato a fare. Le banche nazionali non sono state privatizzate e il settore assicurativo è ancora precluso ai privati. I numerosi scandali finanziari hanno ampiamente dimostrato che il promesso inasprimento delle norme prudenziali e delle procedure di verifica contabile non è stato realizzato. Le authority indipendenti che dovrebbero regolare il funzionamento dei settori aperti all'intervento dei privati e degli operatori stranieri (telecomunicazioni, trasporto aereo, energia elettrica) non sono ancora state costituite o, in caso contrario, mancano di credibilità. Se queste decisioni verranno rimandate all'infinito, il processo di riforma rischia di arrestarsi, o addirittura di invertire il cammino. Un importante obiettivo a lungo termine quale è la riduzione del deficit di bilancio non potrà mai essere raggiunto senza un ampio processo di privatizzazione delle imprese pubbliche che consenta di utilizzare almeno una parte dei proventi a copertura del debito pubblico.

Come ha più volte dichiarato l'ex ministro delle Finanze Manmohan Singh, l'obiettivo principale del programma di riforme consiste non nel ridimensionare il ruolo dello stato, bensì nel dirottare i suoi interventi verso il settore sociale, troppo a lungo trascurato. Soltanto in questo modo sarà possibile sferrare un attacco frontale alla povertà, all'analfabetismo e alle malattie che affliggono la popolazione indiana. Alcune recenti indagini comparative hanno dimostrato che gli investimenti destinati alle campagne di alfabetizzazione e scolarizzazione o al miglioramento delle condizioni sanitarie sono fortemente associati alle dinami-

che di crescita a lungo termine¹⁶. Alcuni hanno inoltre sottolineato come le iniziative volte a compensare il disagio dei più poveri e dei più deboli (purché siano complementari e non contrarie alle finalità dei processi di riforma) abbiano un'importanza cruciale ai fini della sostenibilità dello sviluppo e facilitino la costruzione di alleanze politiche verso il basso¹⁷. Se questo cambiamento di rotta fosse concretamente realizzato, esso avrebbe effetti assai positivi in termini di miglioramento delle condizioni sociali e politiche degli strati più bassi della popolazione, placando i dissensi e dando a un eventuale governo riformatore la possibilità di catalizzare un più ampio sostegno nei confronti delle riforme. Nell'immediato, tuttavia, questo obiettivo non potrà essere raggiunto se il governo non si deciderà a mettere in atto la privatizzazione o a chiudere le imprese pubbliche non essenziali o in perdita, utilizzando parte delle risorse a copertura del debito e investendo ciò che rimane per il miglioramento delle infrastrutture di base e per lo sviluppo sociale.

3. Origini, basi sociali e interessi personali contrari al processo di riforma economica

Per fare luce sulle prospettive future del processo di liberalizzazione economica finalizzato alla deregulation e alla privatizzazione del settore pubblico, all'abbandono delle attività non essenziali o non redditizie e alla riduzione del disavanzo fiscale, è necessario comprendere quali siano le origini e le forze propulsive del programma di riforme. Dovremo cioè domandarci, ad esempio, se le iniziative di liberalizzazione volte a favorire l'orientamento ai mercati e la globalizzazione dell'economia indiana siano state patrocinate da una qualche coalizione di interessi nazionali, o se piuttosto non vi siano interessi più potenti che tentano di opporsi a quelle iniziative. Qual è in sostanza, a cinque anni dall'avvio del programma di stabilizzazione e adeguamento strutturale, l'equilibrio degli interessi pro e contro la riforma?

Per ciò che riguarda la prima questione, vale la pena di sottolineare come ogni iniziativa di liberalizzazione attuata in India abbia avuto origine dagli strati superiori dell'apparato statale, ora messi alle strette da una crisi della bilancia dei pagamenti, ora perché sottoposti a pressioni

¹⁶ Si veda ad esempio World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York, Oxford University Press, 1993, pp. 13-16 e 43-46.

¹⁷ Stephan Haggard e Stephan Webb (a cura di), *Voting for Reform*, New York, Oxford University Press, 1994, pp. 16-18 e 23-25.

esterne oppure influenzati dall'ideologia della leadership dominante¹⁸. Come già era avvenuto nel 1981, nel 1966 e nel 1957, anche nel 1991 l'adozione delle politiche di liberalizzazione ha rappresentato un tentativo di porre rimedio ai gravi squilibri della bilancia dei pagamenti, laddove invece la svalutazione effettuata nel 1966 era stata chiaramente imposta da pressioni esterne (esercitate, nel caso specifico, dalla Banca Mondiale). Per contro, il ripensamento dell'ideologia ufficiale iniziato verso la fine degli anni settanta, come pure i tentativi di migliorare l'efficienza del settore pubblico attuati negli anni settanta e i provvedimenti di liberalizzazione varati nel 1985, sono stati imposti dalla leadership politica (o, per essere più precisi, da Rajiv Gandhi), convinta che la deregolamentazione dell'economia potesse innalzare il livello di efficienza e favorire la crescita. L'improduttività dell'apparato economico, oberato dall'eccessiva regolamentazione, aveva effetti deleteri sulla crescita e sull'occupazione e produceva dissesti talmente gravi da mettere a repentaglio le prospettive di sopravvivenza della leadership al potere e del partito egemone. La situazione imponeva dunque di intervenire a sostegno dell'economia. Le iniziative di liberalizzazione promosse in India non hanno mai rappresentato una risposta alle pressioni esercitate da interessi favorevoli alla loro attuazione. I grandi interessi economici che, almeno in teoria, avrebbero dovuto trarre i maggiori benefici da quelle iniziative si sono sempre schierati non a favore, bensì contro i programmi di liberalizzazione.

I principali soggetti economici del paese guardano con favore ai benefici della liberalizzazione ma non sono preparati a sostenerne gli inevitabili costi, dal momento che essi hanno un interesse personale alla sopravvivenza di un regime economico dominato dallo stato o quanto meno spiccatamente protezionista. Ciò rende particolarmente difficile l'attuazione delle iniziative di privatizzazione, contenimento del disavanzo fiscale, ulteriore liberalizzazione del regime commerciale, nonché la riforma delle procedure di appalto pubblico e di autorizzazione degli investimenti esteri. Prima di approfondire questo punto, ci sembra tuttavia necessario soffermarci a riflettere su quelli che potrebbero essere i costi e i benefici politici di un programma di liberalizzazione economica.

¹⁸ Per un resoconto più particolareggiato si veda Atul Kohli, «The Politics of Economic Liberalisation in India» in *World Development*, vol. XVII, n. 3, marzo 1989, e i riferimenti bibliografici riportati in E. Sridharan, «Economic Liberalisation and India's Political Economy: Towards a Paradigm Synthesis» in *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. XXXI, n. 3, novembre 1993.

Generalmente i programmi di liberalizzazione economica tendono ad avere una struttura di costi-benefici caratterizzata da costi certi e anticipati a carico di interessi organizzati o in grado di mobilitarsi rapidamente: la forza lavoro sindacalizzata, i dipendenti del governo e delle imprese pubbliche, i settori produttivi che beneficiano delle misure protezionistiche, i politici e i burocrati in cerca di profitti, gli agricoltori o gli altri gruppi che ricevono sussidi governativi. I benefici, per contro, tendono a essere incerti (in quanto subordinati all'esito delle riforme), dilazionati nel tempo e diffusi sull'intero tessuto sociale in modo da rendere impossibile l'identificazione di uno o più «vincitori». Ciò spiega perché sia generalmente difficile mobilitare una coalizione di interessi a favore di un qualsiasi piano di riforme economiche; assai più facile è coalizzare gli interessi di quanti sono destinati a sopportare nell'immediato i costi delle iniziative di liberalizzazione. I programmi di liberalizzazione economica impongono dunque ai governi di superare un'ardua prova politica che consiste nel creare una coalizione favorevole alle riforme senza perdere di vista le scadenze elettorali. I principali gruppi di interesse organizzati saranno di certo propensi ad accogliere favorevolmente i benefici delle riforme (riduzione delle imposte dirette, semplificazione delle procedure per l'importazione, possibilità di reperire di beni di consumo di qualità più elevata, miglioramento del clima economico generale, e così via), ma si dimostreranno alquanto restii a sopportarne i costi (maggiore concorrenza sui mercati interni e soprattutto esteri da parte dei prodotti di importazione e delle imprese straniere, incremento della precarietà lavorativa, tagli ai sussidi, ecc.).

Seguendo le indicazioni di Pranab Bardhan e di P.N. Dhar, analizzeremo ora le priorità dei principali gruppi organizzati di interesse economico, cioè dei gruppi che detengono una quota considerevole di potere politico vuoi perché fanno parte della coalizione della «classe egemone», vuoi perché sono in grado di esercitare un forte potere di veto¹⁹. Questa vasta categoria comprende la classe politica (composta dai politici eletti e non eletti, e dai funzionari di tutti i partiti), i dipendenti pubblici (compresi gli alti burocrati), gli industriali, gli agricoltori più facoltosi, la manodopera sindacalizzata del settore pubblico e privato, e infine la tanto propagandata «classe media» la cui recente fioritura è spesso considerata una garanzia di prosecuzione delle riforme.

¹⁹ Si vedano Pranab Bardhan, *The Political Economy of Development in India*, Oxford, Basil Blackwell, 1984; P.N. Dhar, «The Political Economy of Development in India» in *Indian Economic Review*, vol. XXII, n. 1, 1987.

La classe politica (e soprattutto gli alti esponenti della leadership) è stata, come già detto, la fonte di tutte le iniziative di liberalizzazione economica finora attuate in India, compreso il programma di riforme varato nel 1991. Con la sola eccezione dei provvedimenti messi in atto nel 1985, tutte le iniziative di liberalizzazione sono state concepite in situazioni di crisi. Sfortunatamente, ai primi segnali di miglioramento, lo slancio riformatore finiva immancabilmente per esaurirsi. In tutti i precedenti programmi di riforma, la leadership politica del paese ha accuratamente evitato le decisioni più gravose, attuando le riforme soltanto fino al punto necessario per superare la crisi o ridare slancio alla crescita. Per spiegare questo comportamento, alcuni hanno sostenuto che la classe politica e la sua base formata dagli industriali e dagli agricoltori che beneficiano di protezioni e sussidi, ha una forte propensione alla ricerca del profitto, e dunque alla sopravvivenza di un regime economico altamente normativo in cui lo stato esercita il controllo su un vasto settore pubblico e sull'attività dei privati.

Benché questa ipotesi sia certamente plausibile, vi è nondimeno un'ipotesi complementare e altrettanto persuasiva in grado di spiegare perché la classe politica avrebbe un interesse vitale al mantenimento di un settore pubblico tanto vasto e di un assetto normativo di tipo discrezionale: il motivo è che le elezioni, ormai sempre più competitive e costose, non godono di alcuna forma di finanziamento pubblico. I partiti e i candidati si vedono quindi costretti a fare affidamento sulle donazioni dei privati. Benché tale pratica sia perfettamente conforme alle disposizioni di legge (le donazioni delle imprese ai partiti politici sono infatti state legalizzate nel 1985), essa non dà i risultati sperati: tutti i partiti indiani ricorrono così ad altre fonti di finanziamento, traendo profitto dagli appalti pubblici e – soprattutto negli ultimi sei anni – facendo un uso discrezionale dei propri poteri a vantaggio di questa o quella impresa straniera che desidera introdursi sul mercato indiano. Ciò rende praticamente impossibile l'attuazione di qualsiasi programma di liberalizzazione che ambisca a rendere trasparenti i meccanismi dell'amministrazione economica e a privatizzare le imprese pubbliche: finché non verrà attuata una riforma dei sistemi di finanziamento delle consultazioni elettorali, il governo non rinuncerà mai a esercitare il controllo sull'economia.

In India le donazioni aziendali ai partiti politici sono state legali fino al 1969, anno in cui furono messe fuori legge senza che venisse introdotto alcun meccanismo sostitutivo di finanziamento ai partiti. In quella situazione di vuoto giuridico, resa ancor più instabile dalle crescenti minacce all'egemonia del Partito del Congresso, l'unica fonte alternati-

va di sostentamento era rappresentata da un uso oculato degli spazi di manovra consentiti dalle normative vigenti: a rendere sempre più comune questa pratica contribuiva la progressiva espansione del settore pubblico (si pensi alla nazionalizzazione degli istituti di credito) e dei poteri normativi dello stato, che soprattutto dopo l'approvazione della Legge sui monopoli e sulle pratiche commerciali restrittive e della Legge sui cambi investivano in misura sempre maggiore gli ambiti di diretto interesse delle grandi aziende. Dal 1980 in avanti il sistema è stato razionalizzato mediante l'istituzionalizzazione delle tangenti sui grandi contratti pubblici nei settori della difesa e delle infrastrutture. Rispetto alle tradizionali forme di sostentamento che facevano leva sul potere di erogare licenze per un gran numero di transazioni di entità marginale, questa prassi ha consentito di ridurre notevolmente i costi di operazione e i rischi di dispersione. Essa inoltre ha sensibilmente ridimensionato l'importanza politica del regime delle licenze. Ciò nonostante, finché la classe politica indiana sarà costretta a impegnarsi in prima persona per procacciare i fondi necessari all'attività dei partiti, i traguardi di privatizzazione, liberalizzazione e trasparenza che costituiscono una premessa essenziale per l'approfondimento delle riforme economiche non potranno mai essere pienamente raggiunti.

Per ciò che riguarda la burocrazia, è comprensibile come gli interessi dei dipendenti pubblici che mirano ad assicurarsi la disponibilità di impieghi sicuri e ad accrescere periodicamente l'entità dei meccanismi monetari destinati a compensare l'inflazione siano in conflitto con gli obiettivi della privatizzazione e della riduzione del disavanzo pubblico. Tra il 1981 e il 1994 il numero complessivo degli impiegati pubblici, compresi i dipendenti del governo centrale, delle amministrazioni statali, degli enti parastatali (imprese pubbliche a carattere nazionale e statale ed enti autonomi che godono di finanziamenti pubblici e adottano strutture retributive conformi a quelle degli enti pubblici) e degli enti locali è aumentato da 15,48 a 19,45 milioni. A dispetto delle riforme economiche, l'organico degli enti pubblici ha registrato un costante incremento a partire dal 1990, soprattutto negli apparati del governo statale e negli enti parastatali: il modesto ridimensionamento della forza lavoro impiegata presso il governo centrale e gli enti locali non è stato sufficiente a controbilanciare questa tendenza. Per contro, la forza lavoro complessiva impiegata presso le imprese private del settore non agricolo con un numero di dipendenti superiore alle dieci persone (categoria che comprende una quota consistente della piccola industria indiana) ammontava nel 1994 a meno di otto milioni di persone. Ciò significa che le iniziative di riforma che comportano costi elevati in ter-

mini di perdita di posti di lavoro, quali la privatizzazione su vasta scala e il ridimensionamento dell'ambito di attività delle imprese pubbliche, non potranno essere compensate a breve termine da una crescita dell'occupazione o dei livelli salariali nel settore privato. Di conseguenza, l'interesse precipuo dell'apparato burocratico consiste nel mantenimento delle attuali dimensioni e degli attuali ambiti di attività della funzione pubblica.

Tale interesse è condiviso anche dai dipendenti pubblici della fascia più elevata che fanno parte dell'Indian Administrative Service (IAS), l'ente cui appartengono i dirigenti di quasi tutte le imprese pubbliche gestite direttamente dagli stati, che complessivamente sono circa 900²⁰. Dalle fila dello IAS provengono inoltre gli amministratori di alcune imprese alle dipendenze dall'amministrazione centrale e di alcuni enti parastatali. Su un numero di funzionari che complessivamente supera le 5000 unità, quasi un quinto opera nel settore parastatale. Questa forza lavoro si aggiunge a quella formata dai semplici dipendenti delle imprese di stato, alleggerendo le pressioni sui meccanismi che regolano gli avanzamenti di carriera. L'eventuale varo di un programma di privatizzazioni su vasta scala comporterebbe la perdita di circa un quinto degli incarichi disponibili per i dipendenti dello IAS, oppure, in alternativa, imporrebbe loro di dimettersi dal servizio pubblico per assumere permanentemente gli incarichi che già ricoprono presso le imprese in via di privatizzazione. Ma poiché la maggior parte di quelle imprese sono in perdita oppure non offrono grandi prospettive di carriera, i funzionari dello IAS opporrebbero una strenua resistenza a quei cambiamenti. Ciò dimostra in sostanza che anche i burocrati di grado più elevato hanno un interesse personale al mantenimento di un apparato pubblico vasto come è quello attuale, che (oltre a offrire ampi spazi alle attività lucrative) ha l'indiscutibile merito di decongestionare i meccanismi delle carriere.

La principale motivazione delle resistenze al processo di riforma che vengono manifestate dagli industriali indiani sta nel fatto che, a sei anni dal varo delle prime misure di liberalizzazione e abbattimento delle barriere doganali che hanno spianato la strada all'ingresso dei capitali, delle tecnologie e dei macchinari di provenienza estera, la maggior parte delle industrie indiane non sono ancora in grado di competere sui

²⁰ Sulle imprese pubbliche gestite dalle amministrazioni statali si veda T.L. Sankar, R.K. Mishra e R. Nandagopal, «Can State-level Public Enterprises Earn a Rate of Return?» in *Economic and Political Weekly*, Bombay, 24 novembre 1990.

mercati internazionali in termini di prezzo, qualità e contenuto innovativo dei loro prodotti, e pertanto necessitano di ulteriori protezioni. È innegabile che l'industria indiana si sia seriamente impegnata ad attuare programmi di modernizzazione e a sostenere il confronto con la concorrenza. Va detto però che tali iniziative si sono perlopiù concretizzate nell'importazione dall'estero di beni strumentali e tecnologie, spesso tramite la costituzione di joint venture con imprese straniere. Molte di queste operazioni, come del resto gran parte degli investimenti industriali effettuati negli ultimi sei anni, avevano finalità di sostituzione delle importazioni, ed erano pertanto orientate verso il mercato interno. Poiché gran parte delle imprese straniere che iniziavano a operare sul mercato indiano si presentavano in veste di partner di società miste, il livello di concorrenza è rimasto sostanzialmente inalterato. A ciò si aggiunga che la liberalizzazione del regime commerciale, mantenendo in vigore le restrizioni quantitative sull'importazione dei beni di consumo, ha fatto salire a quote relativamente elevate il livello di protezione per i prodotti finiti. La fase successiva del processo di riforma prevede tuttavia un'ulteriore riduzione delle barriere doganali e l'abolizione dei contingenti all'importazione di beni di consumo: in un simile contesto operativo, è assai probabile inoltre che le imprese estere preferiscano intervenire direttamente con la costituzione di filiali a capitale interamente straniero, le quali metterebbero a repentaglio la sopravvivenza delle imprese locali. Tutto ciò spiega perché nel marzo del 1996 la Confederazione dell'industria indiana (Confederation of Indian Industry, CII), fino ad allora favorevole alle riforme, abbia repentinamente mutato avviso in merito alla questione delle multinazionali; altrettanto comprensibile, se visto con gli occhi degli imprenditori locali, è la recente recrudescenza di sentimenti protezionistici. Il problema di fondo è tuttora rappresentato dalla scarsa competitività di gran parte dell'industria indiana che fa da ostacolo all'approfondimento delle iniziative di liberalizzazione esterna.

Gli agricoltori di reddito medio e alto, che coltivano appezzamenti di terra di loro proprietà avvalendosi di manodopera salariata o della collaborazione dei familiari, beneficiano di un certo numero di sussidi diretti e indiretti erogati sia dal governo centrale, sia dalle amministrazioni statali. Ai sussidi per l'acquisto dei fertilizzanti (a carico del bilancio centrale) si aggiungono crediti sovvenzionati da parte delle banche nazionalizzate e di altre istituzioni finanziarie statali e altri sussidi statali per la fornitura di determinati *input* (acqua per l'irrigazione dei campi, elettricità, e così via); altre facilitazioni, quali il mancato recupero dei crediti e degli arretrati di pagamento sulle forniture di acqua ed

elettricità, costituiscono di fatto ulteriori forme di sussidio. Nell'ambito del processo di riforma economica, il ridimensionamento delle sovvenzioni e il recupero dei crediti sono elementi essenziali ai fini sia della riduzione del deficit di bilancio e della riforma del settore pubblico, sia del consolidamento delle risorse necessarie all'espansione e alla modernizzazione delle infrastrutture nazionali e statali. Il conflitto di interessi è lampante: almeno nel breve termine è pressoché impossibile compensare l'abolizione dei sussidi nell'attesa che si creino le condizioni per un più efficiente approvvigionamento di *input* agro-infrastrutturali. Ma gli agricoltori tendono a ragionare in base a un orizzonte temporale limitato all'avvicinarsi delle stagioni: inoltre, rappresentando una porzione assai consistente dell'elettorato e della forza lavoro, essi costituiscono una forza antiriformista assai potente e in grado di mobilitarsi con estrema facilità, benché non formalmente organizzata.

Come in tutte le nazioni del mondo, i movimenti sindacali si oppongono alla privatizzazione del settore statale, alla liquidazione delle imprese pubbliche che registrano forti perdite e allo snellimento delle procedure per la chiusura delle aziende private in passivo, poiché vedono in ciascuna di queste iniziative una minaccia all'occupazione. La Legge sulle controversie sindacali del 1947 e i successivi emendamenti rendono la vita difficile agli imprenditori che vogliono ridimensionare la forza lavoro o sospendere determinate produzioni: poiché tali iniziative necessitano di un'autorizzazione governativa, molti datori di lavoro privati preferiscono avvalersi di lavoratori a giornata e di altre forme di lavoro temporaneo. I movimenti sindacali indiani hanno un potere assai più limitato rispetto a quelli dei paesi sviluppati: essi interessano una piccola parte della forza lavoro (ossia quella che opera nell'economia formale) e sono assai spesso divisi e frammentati in una molteplicità di associazioni in concorrenza reciproca, legate a questo o a quel partito; nonostante ciò, essi sono perfettamente in grado di ostacolare il corso di alcune iniziative cruciali ai fini del processo di riforma quali la privatizzazione, il ridimensionamento della forza lavoro o la sospensione delle produzioni non redditizie. Nei comparti organizzati dell'economia e soprattutto nel settore pubblico, la forza lavoro è infatti in gran parte sindacalizzata, con forti affiliazioni politiche e (soprattutto nei collegi urbani) una notevole capacità di influire sugli esiti delle consultazioni elettorali.

Una ricerca di tipo comparativo ha dimostrato che per indurre i sindacati a fare buon viso di fronte a privatizzazioni e licenziamenti è sempre necessario predisporre qualche forma di compensazione. Ma il Fondo di rinnovamento nazionale (National Renewal Found) che, con

il sostegno finanziario della Banca Mondiale, dovrebbe offrire una buona uscita ai lavoratori che vengono messi in disparte o rinunciano volontariamente all'impiego, è totalmente inadeguato a far fronte alle esigenze di una privatizzazione su vasta scala e di una liquidazione delle imprese pubbliche in perdita, per non parlare delle operazioni analoghe nel settore privato. Nel 1993-94 e nel 1994-95 il Fondo di rinnovamento nazionale ha erogato liquidazioni per un valore complessivo rispettivamente di 5.423 e 2.611 milioni di rupie²¹. Secondo alcune stime, sarebbero circa 400.000 i dipendenti delle 56 imprese pubbliche di importanza nazionale considerate «in agonia»²². La spesa necessaria per garantire a ciascuno di quei lavoratori una liquidazione di 150.000 rupie ammonterebbe a ben 60 miliardi di rupie, cifra alquanto elevata anche se dilazionata nel tempo. L'unica possibile soluzione potrebbe consistere nella vendita degli appezzamenti urbani (spesso di gran pregio) sui quali sorgono molte delle imprese in perdita. Le cifre che abbiamo presentato miravano unicamente a dare un'idea delle dimensioni del problema: benché molti leader sindacali abbiano ufficiosamente riconosciuto l'inevitabilità della privatizzazione e segnalato la loro disponibilità a cooperare, lo stato non ha a disposizione nemmeno una piccola parte delle risorse necessarie a soddisfare le richieste delle associazioni dei lavoratori. Queste ultime, a loro volta, non potranno reagire se non esercitando un'opposizione a oltranza alle iniziative di privatizzazione e di ritiro dalle attività produttive.

4. *La classe media allargata: garanzia di liberalizzazione?*

Contrariamente alle opinioni più diffuse, l'espansione della classe media indiana non rappresenta a nostro giudizio una garanzia di continuità per il programma di liberalizzazione economica. La classe media tende infatti ad assumere un atteggiamento ambivalente nei confronti delle riforme, accettandone di buon grado i benefici ma mostrandosi riluttante a sostenerne i costi. Nei momenti di crisi essa sembra dunque destinata a esercitare un condizionamento negativo sui partiti politici e sui governi, persuadendoli a rimandare le decisioni più gravose e a ridimensionare la portata delle iniziative di privatizzazione, dismissione e abolizione dei sussidi. In virtù della sua stessa composizione e della

²¹ *Economic Survey*, 1995-96, p. 120.

²² Si veda Mohan, «Public Sector Reform» cit., pp. 24-25.

pluralità di interessi che rappresenta, la classe media potrebbe infatti rappresentare il più grave ostacolo alla continuità del processo di riforma. Per motivare le nostre affermazioni tenteremo ora di analizzare la struttura occupazionale della classe media, tralasciando le trite considerazioni relative alla sua costante espansione.

È opinione comune che l'espansione della classe media verificatasi negli ultimi 15 anni (cioè a partire dai primi anni ottanta, in un periodo di forte espansione economica a tassi pari o superiori al 5 per cento, contro il 3-3,5 per cento del periodo 1950-80) abbia modificato in maniera radicale la struttura sociale dell'India. A seconda dei criteri impiegati, la consistenza numerica di questa classe media oscillerebbe tra gli 80 e i 300 milioni di persone. Un tempo contraddistinta da forti disparità tra una ristretta élite e una larga massa di popolazione indigente, la società indiana si sarebbe ora arricchita di una classe intermedia di dimensioni piuttosto ampie. Il primo tipo di struttura sociale era funzionale a un'ideologia genericamente socialista, mentre la seconda avrebbe creato le basi per il capitalismo e le iniziative di liberalizzazione²³.

Fino ad oggi il dibattito si è prevalentemente concentrato sulle dimensioni della nuova classe media: si è cercato di stabilire se essa consti di 100, 200 o 350 milioni di persone, e quali siano i criteri più adatti a determinarne i confini. In questa sede cercheremo invece di definirne un aspetto ben più importante sul piano politico, vale a dire la struttura occupazionale: cercheremo cioè di stabilire se i suoi membri siano in maggioranza dipendenti pubblici, oppure addetti al settore agricolo (interamente dominato dalle aziende private), oppure ancora dipendenti di qualche impresa privata che operi in altri settori. Per ciò che riguarda la consistenza numerica della classe media, i dati più affidabili sono quelli ricavati dal Sondaggio informativo di mercato sulle famiglie (*Market Information Survey of Households*, MISH) effettuato dal Consiglio nazionale per la ricerca economica applicata (National Council of Applied Economic Research, NCAER)²⁴. Il sondaggio 1989-90 suddivide la classe media in quattro categorie, a seconda del reddito per l'anno in corso: il gruppo dei nuclei familiari di reddito medio-basso com-

²³ Vale la pena di ricordare a tale proposito l'ipotesi di Atul Kohli, secondo il quale l'espansione dell'azionariato in India creerebbe un fondamento di massa per il capitalismo, in Kohli, «The Politics of Economic Liberalisation» cit.

²⁴ Per i dati del Sondaggio informativo di mercato sulle famiglie per gli anni 1985-86 e 1989-90, si veda S.L. Rao, *Consumer Market Demographics in India*, edizione riveduta, Delhi, National Council of Applied Economic Research (NCAER), gennaio 1994; per i dati del Sondaggio 1993-94: S.L. Rao e I. Natarajan (a cura di), *Indian Market Demographics: The Consumer Classes*, Delhi, Global Business Press for NCAER, 1996.

prende le famiglie con entrate comprese tra 12.000 e 25.000 rupie all'anno; le famiglie di medio reddito hanno invece entrate comprese tra le 25.000 e le 40.000 rupie annue, mentre quelle di reddito medio-alto guadagnano ogni anno dalle 40.000 alle 56.000 rupie; i nuclei familiari con un reddito annuo al di sopra di questa soglia rientrano infine nella categoria delle famiglie ad alto reddito²⁵. Complessivamente, le quattro classi di reddito raggruppano 58.631.000 famiglie; utilizzando un fattore di conversione pari a 5,6 individui per famiglia, ciò corrisponde a circa 328 milioni di persone, ma in realtà l'effettiva consistenza numerica delle quattro categorie di reddito dovrebbe essere leggermente maggiore, ossia pari a circa 342 milioni di persone: secondo alcune stime, infatti, la classe media formata dalle prime tre categorie di reddito conterebbe 335 milioni di membri²⁶. Il fattore di conversione pari a 5,6 individui per famiglia corrisponde alla consistenza media dei nuclei familiari, benché in effetti la dimensione media delle famiglie tenda a cambiare in funzione della categoria di reddito: si va cioè da un minimo di 5,1 a un massimo di 5,9 persone per nucleo familiare²⁷. Ai fini della nostra trattazione un calcolo approssimativo delle dimensioni della classe media ci sembra più che sufficiente: per questo motivo ci limiteremo a servirci del fattore di conversione medio pari a 5,6. Considerando le categorie di reddito medio, medio-alto e alto, si ha un totale di 20,2 milioni di nuclei familiari, pari a 112 milioni di persone.

Disaggregando in base alle zone di residenza si evince che il 43 per cento della classe media (secondo la definizione più ampia che comprende le quattro classi di reddito) risiede in città, mentre il 57 per cento vive nelle aree rurali; il 18 per cento dei membri della categoria di reddito medio-basso risiedono nelle aree urbane, contro l'82 per cento di abitanti delle zone rurali; le altre tre categorie di reddito sono composte per il 56 per cento da residenti nelle aree urbane, e per il 44 per cento da abitanti delle regioni rurali²⁸.

Il più recente Sondaggio informativo di mercato sulle famiglie, relativo all'anno 1993-94, definisce la fascia di reddito medio-basso in termini di reddito annuo compreso tra 20.001 e 40.000 rupie; la categoria

²⁵ Rao, *Consumer Market* cit., tabella 2, p. 10.

²⁶ *Ibid.*, pp. 5-8.

²⁷ Per la scelta del fattore di conversione 5,6 si veda Rao e Natarajan, *Indian Market Demographics* cit., p. X. La fascia di oscillazione 5,1 - 5,9 è stata calcolata dall'autore in base ai dati forniti da Rao, *Consumer Market Demographics* cit.

²⁸ Calcolato in base ai dati forniti da Rao, *Consumer Market Demographics* cit., tabella 2, p. 10.

di reddito medio comprende nuclei familiari con introiti compresi tra 40.001 e 62.000 rupie; nella categoria di reddito medio-alto rientrano invece le famiglie con un reddito annuo compreso tra le 62.001 e le 86.000 rupie; al di sopra di questa cifra, si entra invece nel gruppo delle famiglie ad alto reddito. Il gruppo di reddito medio-basso comprende 40,684 milioni di nuclei familiari, pari a 228 milioni di persone; dei tre gruppi di reddito superiori fanno invece parte 26,095 milioni di famiglie, pari a 146 milioni di persone: complessivamente, la classe media risulta dunque essere composta da circa 67 milioni di nuclei familiari, vale a dire circa 374 milioni di persone²⁹.

La disaggregazione in base alle zone di residenza dà invece i seguenti risultati: la classe media nel senso più ampio del termine, che comprende tutte e quattro le categorie di reddito, è urbana per il 41 per cento e rurale per il restante 59 per cento, mentre la classe di reddito medio-basso è urbana per il 35 per cento e rurale per il 65 per cento; complessivamente le tre categorie superiori sono formate da un 50 per cento di popolazione urbana e da un altro 50 per cento di popolazione rurale³⁰.

Al pari delle stime contenute nel sondaggio 1989-90, queste cifre ci sembrano ampiamente sopravvalutate. Il problema ha origine dalla definizione dei limiti della fascia di reddito medio-basso (da 20.001 a 40.000 rupie annue). Considerando che i dati vengono resi noti in forma disaggregata rispetto al reddito, è impossibile alterare la consistenza numerica della categoria mediante la determinazione di una soglia minima al di sopra delle 20.001 rupie. Va inoltre sottolineato come molti nuclei familiari che sulla base dei dati contenuti nel Sondaggio sulle famiglie vengono qui identificati come appartenenti alla classe media non corrispondono all'immagine corrente di questo ceto in termini di livelli di occupazione e di istruzione. La categoria comprende infatti lavoratori manuali, agricoltori e molti non laureati, oltre a un certo numero di analfabeti.

Per suddividere approssimativamente questa vasta categoria di cittadini in funzione della collocazione lavorativa (settore pubblico, agricoltura privata o altre attività private non agricole) ci serviremo dei dati più recenti sull'occupazione e sui minimi salariali. Nel 1994, come sappiamo, i dipendenti del settore pubblico erano 19,45 milioni: applicando un fattore di conversione pari a 5,6, se ne deduce che i redditi di quei dipendenti provvedevano al sostentamento di circa 109 milioni di

²⁹ Si veda Rao e Natarajan, *Indian Market Demographics* cit., tabella 5.21.3, p. 148.

³⁰ Calcolato in base ai dati forniti da Rao e Natarajan, *Indian Market Demographics* cit., tabella 5.21.3, p. 148.

persone. Supponendo che il 13,3 per cento di forza lavoro femminile impiegata nel settore pubblico non costituisca famiglie a sé stanti ma faccia parte di nuclei familiari capeggiati da un uomo, il numero si riduce a 95 milioni³¹. Facendo una media tra questi due estremi, è possibile formulare un'ipotesi sufficientemente realistica: il gruppo formato dai dipendenti pubblici e dai loro familiari comprenderebbe in tutto 102,5 milioni di persone. Tenendo presente che un dipendente pubblico che riceve il salario medio (pari nel 1993-94 a 72.000 rupie) rientra nella fascia di reddito medio-alto, e considerando la distribuzione occupazionale e i salari minimi della funzione pubblica a livello centrale e statale, possiamo dedurre con un ragionevole margine di certezza che nel 1993-94 tutti i dipendenti dello stato rientravano in quell'ampia categoria che abbiamo denominato classe media, rappresentando circa un terzo della sua consistenza complessiva (374 milioni di persone)³², e verosimilmente i due terzi di reddito più elevato.

L'occupazione formale nel settore privato (vale a dire in tutte le imprese private non agricole con più di 10 dipendenti, compresa gran parte della piccola industria) era pari a 7,93 milioni di persone, ovvero, considerando gli interi nuclei familiari, circa 44 milioni di persone³³. Questo dato è probabilmente sopravvalutato, dal momento che vi è circa un quinto di forza lavoro femminile che probabilmente fa parte di nuclei familiari capeggiati da un maschio³⁴. Supponendo che tutte le lavoratrici di sesso femminile non costituiscano nuclei familiari autonomi, la consistenza numerica del gruppo formato dai dipendenti del settore privato e dai loro familiari si ridurrebbe a 36 milioni di persone: facendo una media, si ottiene un dato più realistico, pari a circa 40 milioni di persone. Tuttavia, poiché nel 1993-94 la forza lavoro complessiva nel settore della piccola industria risultava pari a 13,94 milioni di persone, se ne deduce che circa 6 milioni di lavoratori (corrispondenti a 33 milioni di persone) opererebbero al di fuori del settore formale: ciò significa dunque che il gruppo formato dai dipendenti delle imprese private non agricole e dai loro familiari comprende in tutto 73 milioni di persone³⁵.

³¹ Per i dati sulla componente femminile, si veda *Economic Survey* 1995-96, tabella 3.3, p. S-52.

³² Per questi dati si veda *Economic Survey* 1995-96, tabella 3.4, p. S-53, e Ministry of Labor, *Annual Report*, 1995-96, pp. 38-44.

³³ *Economic Survey*, 1995-96, tabella 3.3, p. S-52.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Per i dati sull'occupazione nella piccola industria, si veda *Handbook of Industrial Policy and Statistics*, 1996, tabella 45, p. 207.

Calcolare la consistenza numerica della popolazione addetta all'agricoltura o che svolge attività autonome di tipo non agricolo è più arduo. Supponendo, sulla base dei dati contenuti nel Sondaggio informativo sulle famiglie, che tutti i nuclei familiari capeggiati da lavoratori autonomi che non svolgono attività artigianali (professionisti, uomini d'affari e tutti i 12,35 milioni di piccoli dettaglianti) facciano parte della classe media, la consistenza numerica di questo gruppo risulta pari a 90 milioni di persone³⁶. In sostanza, la popolazione dipendente da redditi da attività private di tipo non agricolo ammonterebbe complessivamente a 163 milioni di persone. Possiamo dunque affermare che i restanti 108 milioni di persone che si ottengono sottraendo dai 374 milioni di membri della classe media il numero complessivo dei dipendenti pubblici e privati e dei lavoratori autonomi traggano la fonte principale di reddito dall'agricoltura privata. Sappiamo già che la componente rurale della classe media è pari al 59 per cento del totale, ossia a circa 220 milioni di persone: se i nostri calcoli sono esatti, ciò significa pertanto che la componente di borghesia rurale non agricola è pari a 112 milioni di persone, e dunque leggermente più numerosa della componente agricola. Il dato è probabilmente sottostimato, benché ci sembri plausibile (e conforme alla disaggregazione per aree di residenza dell'intera classe media) che la popolazione rurale non agricola costituisca una quota sproporzionatamente elevata della classe media. Ciò nonostante, l'ipotesi più verosimile è che buona parte degli oltre 12 milioni di nuclei familiari capeggiati da piccoli dettaglianti (e in particolare i 5,5 milioni che risultano residenti nelle zone rurali) non appartengano alla classe media. E anche supponendo che ne facciano parte altri nuclei familiari con redditi da lavoro artigianale, ciò non toglie che nel complesso la componente agricola della borghesia rurale sia con tutta probabilità superiore ai 108 milioni di persone, e che pertanto anche il numero di addetti all'agricoltura privata si collochi ben al di sopra di questa cifra.

Qual è il risultato di questi calcoli dichiaratamente approssimativi e basati su dati provenienti da fonti diverse? Innanzitutto, l'elemento politicamente più significativo in termini di probabile risposta alle iniziative di liberalizzazione è il fatto che su una classe media formata da 374 milioni di persone vi siano circa 103 milioni di dipendenti pubblici e 108 milioni (ma probabilmente molti di più) di agricoltori, e che queste due categorie, sommate l'una all'altra, formino un'ampia maggioranza. Poiché impiego pubblico significa sicurezza del posto di lavoro e livelli

³⁶ Per questi dati si veda Rao e Natarajan, *Indian Market Demographics* cit., tabella 5.21.5, p. 149.

di retribuzione non subordinati ai meccanismi del mercato, è ovvio che i dipendenti pubblici abbiano un forte interesse personale al mantenimento delle dimensioni e degli ambiti di attività attuali dell'apparato pubblico, nonché di una dinamica salariale basata su incrementi periodici della retribuzione. Analogamente, la quasi totalità della popolazione rurale benestante ha un forte interesse personale al mantenimento dei sussidi erogati dagli stati e dall'amministrazione centrale per l'acquisto di fertilizzanti, la fornitura di acqua ed elettricità, l'erogazione di crediti. Se ne deduce pertanto che gli interessi personali della maggioranza della classe media si pongono in netto contrasto con i programmi di riforma che mirano al ridimensionamento e alla privatizzazione del settore pubblico, a una maggiore disciplina salariale e all'abolizione dei sussidi. In altri termini, questi cittadini sono certamente disposti ad accogliere favorevolmente i benefici delle iniziative di liberalizzazione, ma non sono disposti a sopportare gli inevitabili costi.

Con tutta probabilità, il programma di riforme non suscita plauso incondizionato neppure tra i 163 milioni (ma probabilmente molti di meno) di cittadini con redditi da lavoro dipendente presso imprese private o da lavoro autonomo. In questo gruppo rientrano circa 33 milioni di lavoratori alle dipendenze di piccole imprese: questo settore, che sopravvive grazie a una nutrita serie di agevolazioni fiscali e finanziarie, è ovviamente favorevole al mantenimento di tali sussidi e si sente minacciato dalla concorrenza. Ciò spiega perché in sei anni di riforme le norme che proteggono la piccola industria dalla concorrenza riservandole in esclusiva alcune produzioni non siano mai state modificate.

Buona parte dei circa 40 milioni di dipendenti delle aziende private aderiscono alle associazioni sindacali, che, come è noto, si oppongono strenuamente alle iniziative di liberalizzazione. Ne consegue pertanto che una quota considerevole della classe media non agricola ha una sostanziale comunanza di interessi con il settore pubblico e gli agricoltori, ed è pertanto contraria al ridimensionamento del ruolo dello stato; pertanto, al pari delle altre categorie che abbiamo menzionato, essa non è disposta a sopportare i costi delle riforme.

La nostra analisi sembra dunque dimostrare che la classe media (la quale, benché misurata in modo alquanto approssimativo per mancanza di dati più precisi, raggruppa ormai ben oltre 300 milioni di indiani) non rappresenta necessariamente una base sociale di massa sufficiente a garantire il completamento dei programmi di riforma strutturale che mirano a orientare verso il mercato l'economia indiana, integrandola nel contesto internazionale. In realtà, quella classe media è composta in buona parte da dipendenti pubblici e agricoltori che beneficiano dell'attuale sistema di

sovvenzioni; inoltre, anche la categoria dei dipendenti di imprese private del settore non agricolo si caratterizza per una forte presenza di lavoratori sindacalizzati e dipendenti di piccole imprese, tutte categorie contrarie al processo di riforma. A ciò si aggiunga infine che la quasi totalità degli esponenti politici di tutti i partiti, in quanto essi stessi membri della classe media, sono naturalmente portati ad assecondarne le inclinazioni.

Conclusioni

Nelle pagine precedenti abbiamo analizzato gli interessi delle varie componenti che formano la classe dominante, estendendo la definizione datane da Bardhan in modo da includere anche gli industriali, gli agricoltori benestanti, la classe politica, i dipendenti pubblici, i burocrati di alto livello, la manodopera organizzata e la classe media in senso lato. Abbiamo dimostrato che, al momento, ciascuna di quelle componenti ha un interesse personale alla perpetuazione delle attuali funzioni economiche e normative dello stato, e ha ragione di sentirsi minacciata da una o più di una delle iniziative di riforma previste dal programma di liberalizzazione: privatizzazione, abbandono delle produzioni non essenziali o non redditizie, revoca dei sussidi, ulteriore liberalizzazione del regime commerciale e apertura alla concorrenza estera. Le prossime fasi del processo di riforma saranno quindi aspramente contestate da un buon numero di gruppi di interesse, tutti piuttosto potenti. Sarà proprio la classe media, composta in larga parte da dipendenti pubblici e agricoltori sovvenzionati, a ostacolare con particolare determinazione il libero corso delle riforme. Avendo ormai esaurito le opzioni più semplici, il programma di adeguamento economico dovrà inevitabilmente affrontare le questioni più spinose: quali che siano gli indirizzi governativi, è certo dunque che le prossime fasi della riforma dovranno superare resistenze assai più ostinate di quanto possa sembrare giudicando in base all'apparente consenso espresso da tutte le forze politiche del paese. L'India potrebbe dunque essere alle soglie di un rovesciamento del modello storico dei processi di riforma, finora sempre messi in atto dai vertici dell'apparato statale in condizioni di crisi e/o a seguito dell'accumularsi di problemi economici che minacciavano gli interessi della leadership, e sempre esauriti dopo qualche tempo, con la società civile in veste di forza di reazione. Per generare un'iniziativa di riforma sufficientemente ampia e duratura sarà forse necessaria una nuova crisi, la cui durata dipenderà dalla sua stessa capacità di indirizzare l'intervento statale verso i settori sociali, in modo da compensare i costi politici delle riforme e costituire le alleanze politiche verso il basso necessarie a garantire la sostenibilità del processo di riforma.

La posizione geoeconomica dell'India.
Relazioni internazionali e prospettive dell'integrazione
regionale, con particolare riferimento all'ASEAN*

Charan D. Wadhva

Introduzione

Nel corso degli anni novanta alcuni eventi epocali (la disgregazione dell'Unione Sovietica e la fine della guerra fredda; l'avvento dell'economia di mercato in luogo della pianificazione centrale nell'ex Unione Sovietica e negli altri paesi dell'Europa centrale e orientale; i mutamenti strutturali che hanno interessato l'economia globale, in particolare il «miracolo economico» dell'Asia orientale e l'affermazione della Cina come grande potenza asiatica) hanno attribuito alla geoeconomia un ruolo di primo piano ai fini della formulazione delle strategie che governano le relazioni internazionali di molti paesi. Nella definizione degli obiettivi nazionali, la promozione degli interessi economici ha ormai acquisito una rilevanza assai maggiore che in passato. Di conseguenza, anche la politica estera tende ad assumere le forme di una diplomazia economica e commerciale: ciò vale sia per le nazioni sviluppate, sia per quelle in via di sviluppo, e in particolare per i cosiddetti paesi di nuova industrializzazione («Newly Industrialized Countries», NIC). Nel contempo, il commercio mondiale e le relazioni economiche di natura commerciale tendono a organizzarsi secondo blocchi regionali che possono assumere forme diverse a seconda degli assetti geoeconomici delle aree interessate.

Nel XXI secolo gli equilibri geoeconomici diverranno con tutta probabilità un elemento cruciale nel contesto delle relazioni internazionali e regionali, e ciò a dispetto della sempre maggiore rilevanza che l'Organizzazione mondiale per il commercio (World Trade Organization, WTO) sembra destinata ad assumere in questo stesso ambito. In questo nuovo contesto globale e regionale, la diplomazia economica finirà inevitabilmente per mettere in ombra la tradizionale dimensione politi-

* Un sentito ringraziamento a Nawal K. Paswan per l'assistenza fornita nel calcolo dei dati relativi all'intensità di scambio.

ca e geostrategica delle politiche estere nazionali. Nella sfera economica la gestione dei rapporti di potere a livello regionale tenderà a organizzarsi secondo strategie comuni. Le contese tra interessi nazionali si combatteranno non con le armi, bensì sul terreno di battaglia dei mercati globali regionali e nazionali.

Partendo dal presupposto che la geoeconomia sia lo strumento più adeguato per osservare le relazioni economiche internazionali alle soglie del XXI secolo, questo saggio si propone di analizzare l'evoluzione e la crescita della posizione geoeconomica dell'India dal 1947 fino ai giorni nostri. La nostra trattazione verrà suddivisa in due parti: la prima prenderà in considerazione il periodo che va dall'indipendenza fino al 1991, caratterizzato da una situazione di relativa chiusura dell'economia; la seconda parte sarà invece dedicata alla fase successiva, dominata dall'ambizioso programma di privatizzazioni e riforme di mercato varato proprio a partire dal 1991. L'impegno profuso dall'India nell'attuazione delle iniziative di ristrutturazione economica è universalmente riconosciuto e apprezzato. Mediante la progressiva apertura dell'economia alle forze della concorrenza, le riforme mirano ad accelerare sensibilmente la crescita nell'intento di alleviare il problema della povertà e incrementare in misura considerevole la competitività internazionale dell'economia, assegnando all'India un ruolo commisurato al suo effettivo potenziale nel contesto globale di un'economia di mercato. La seconda sezione di questo saggio sarà inoltre dedicata a un'analisi delle relazioni economiche tra l'India e le principali organizzazioni regionali del pianeta, con particolare riferimento all'Associazione delle nazioni del Sudest asiatico (ASEAN).

Nella terza sezione esamineremo quindi le iniziative messe in atto dall'India in favore di una maggiore cooperazione e integrazione economica con alcune organizzazioni economiche regionali, con particolare riguardo per la SAARC (Associazione sud-asiatica per la cooperazione economica regionale), l'Unione Europea e la nascente Comunità economica dell'Oceano Indiano. Punto focale di questa analisi sarà la sottoregione costituita dai paesi ASEAN nell'ambito della più vasta Organizzazione per la cooperazione economica dell'Asia-Pacifico (APEC), alla quale l'India desidera essere ammessa.

La quarta e ultima sezione riassume i punti principali trattati nelle pagine precedenti e presenta una serie di indicazioni in merito alle strategie più indicate per raggiungere una maggiore integrazione economica con i raggruppamenti regionali e, in ultima analisi, con l'intero contesto globale. Le proposte formulate si baseranno sull'applicazione di svariati metodi di analisi, tra cui la teoria strategica dei mercati di Paul

Krugman, i modelli gravitazionali elaborati dal gruppo di economisti olandesi guidato da H. Linneman e i metodi di gestione proposti da Michael Porter per accrescere il vantaggio competitivo delle economie nazionali¹.

1. *Il riposizionamento geoeconomico dell'India: 1950-1990*

Per descrivere la posizione geoeconomica assunta dall'India nel contesto dell'economia globale nel periodo 1950-70 sarebbe sufficiente fare riferimento alle sue strategie di sviluppo, le quali, benché contrassegnate di tanto in tanto da qualche timido e marginale tentativo di liberalizzazione, restavano sostanzialmente impennate su un processo di industrializzazione con una forte componente di pianificazione centrale e sulla predisposizione di un rigido apparato di licenze e controlli esteso a tutte le attività economiche².

Le strategie di sviluppo nei primi anni della pianificazione. Il capo del primo governo indipendente dell'India, il *Pandit* Jawaharlal Nehru, era convinto della necessità di trasformare l'India in una nazione forte e industrializzata: a tale scopo egli si proponeva di fare ampio ricorso alla scienza e alla tecnologia, settori nei quali l'India godeva di un vantaggio potenziale grazie alle sue ampie riserve di manodopera qualificata. Il modello più recente di una simile strategia di sviluppo era fornito proprio dall'Unione Sovietica, che da economia essenzialmente agricola aveva saputo rapidamente trasformarsi in superpotenza industrial-militare. È comprensibile quindi come il modello sovietico di industrializzazione pianificata abbia influenzato il pensiero di coloro che erano stati incaricati di mettere a punto le strategie economiche dell'India. Il

¹ Paul Krugman, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 1986; H. Linneman, *An Econometric Study of International Trade Flows*, Amsterdam, North Holland, 1966; Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, London, MacMillan, 1990.

² Per un'analisi esaustiva delle strategie di sviluppo adottate dall'India e dei principi teorici che governavano i Piani quinquennali (con particolare riguardo per le teorie elaborate da Mahalanobis in occasione del secondo Piano quinquennale 1955-61 e impennate sul perseguimento dell'autosufficienza attraverso lo sviluppo dell'industria pesante e di base) e le politiche commerciali e industriali applicate nel periodo 1950-70, si veda Charan D. Wadhva (a cura di), *Some Problems of India's Economic Policy*, New Delhi, Tata-McGraw Hill Publishing Co., 1976². Per una panoramica sulle iniziative di liberalizzazione adottate prima del 1991, si veda invece Charan D. Wadhva, *Economic Reforms in India and the Market Economy*, New Delhi, Allied Publishers, 1994, capitolo II.

modello di sviluppo che informava il secondo Piano quinquennale, destinato a porre le fondamenta dello sviluppo industriale del paese, era stato messo a punto dal professor P.C. Mahalanobis. Tra il 1951-52 e il 1990-91 l'India ha portato a termine sette Piani quinquennali e tre Piani annuali. A partire dal terzo Piano, gli obiettivi di sviluppo economico sono stati definiti con l'ausilio di sofisticati modelli di coerenza multisettoriale che formulavano in maniera esplicita alcuni obiettivi di giustizia distributiva nei confronti delle classi di consumo e delle regioni del territorio nazionale, ai fini di un'adeguata collocazione spaziale delle attività produttive. In ogni caso, l'influenza del modello di Mahalanobis, imperniato su una crescita industriale di tipo autarchico e sulla sostituzione indiscriminata delle importazioni, si è manifestata in tutti i sette Piani quinquennali portati a termine nel periodo considerato. L'ideologia dell'«autosufficienza» spiega inoltre l'atteggiamento piuttosto tiepido nei confronti degli investimenti esteri diretti che è prevalso in India fino al 1990.

Nel secondo Piano quinquennale il sostanziale pessimismo nei confronti delle potenzialità di esportazione ha lasciato spazio a una serie di iniziative volte a incentivare la vendita all'estero di manufatti «non tradizionali» (macchinari, prodotti chimici e così via) mediante la predisposizione di incentivi e sussidi di vario genere in risposta alle mutate condizioni del mercato. Ma la politica di promozione delle esportazioni, in gran parte subordinata alle esigenze di riequilibrio della bilancia dei pagamenti, non poteva certo trasformarsi in strategia globale di sviluppo. I successi conseguiti sul fronte delle esportazioni dai paesi dell'Asia orientale e sudorientale negli anni settanta e ottanta, grazie all'adozione di politiche di sviluppo orientate all'esterno, erano giudicati sostanzialmente irrilevanti per una grande economia subcontinentale come era quella indiana, con un vasto mercato interno caratterizzato da enormi disparità in termini di reddito e di sviluppo.

Intorno al 1965-66 la prima recessione industriale abbattutasi sull'economia indiana ha persuaso i responsabili delle microindustrie produttrici di beni non tradizionali della possibilità di diversificare i mercati ricorrendo alle esportazioni a costi tutto sommato marginali, se commisurati al sottoutilizzo delle capacità produttive esistenti. Svariati incentivi contribuivano inoltre a incentivare l'esportazione di quote marginali di produzione. Nonostante ciò, la scarsa competitività dell'industria indiana (anche sotto aspetti non direttamente collegati al prezzo, come ad esempio la qualità) in un mercato globale altamente competitivo ha frenato la crescita delle esportazioni, attestatesi su livelli decisamente più bassi rispetto a quelli raggiunti dalle nazioni dell'A-

sia orientale e sudorientale. Altri fattori quali la persistenza di un tasso di cambio sopravvalutato (che favoriva il ricorso al mercato informale) e di un atteggiamento di sostanziale ostilità verso le esportazioni (che si esplicava mediante la predisposizione di strumenti di protezione delle produzioni interne decisamente preponderanti rispetto alle misure di incentivazione dell'export) contribuiscono a spiegare perché l'industria indiana – comprese le multinazionali che operavano nel paese – non sia mai riuscita a sviluppare un'autentica vocazione alle esportazioni. A ciò si aggiunga infine l'estrema inadeguatezza e la scarsissima qualità, anche in confronto agli standard dei NIC asiatici e latinoamericani, dei servizi infrastrutturali (porti, ferrovie, strade, telecomunicazioni, servizi di disbrigo delle pratiche doganali, quasi tutti forniti e gestiti dalle organizzazioni del settore pubblico) necessari a sostenere il decollo delle esportazioni.

Questi condizionamenti sul fronte dell'offerta tendevano inoltre a cronicizzarsi sotto l'influsso delle strategie di sviluppo adottate dal paese e dei relativi regimi normativi e procedurali. Tra gli anni cinquanta e settanta l'economia indiana è pertanto rimasta intrappolata nella spirale di una crescita al rallentatore: durante l'intero trentennio il tasso tendenziale di incremento della produzione non ha superato il 3,5 per cento (la cosiddetta «crescita indù»). Tenendo conto di un tasso di incremento demografico che nel 1981 sfiorava il 2,2 per cento annuo, ciò equivale in sostanza a un incremento del reddito pro capite pari all'1,3 per cento annuo. Mentre nei primi anni sessanta l'India era ancora considerata la più industrializzata delle nazioni in via di sviluppo, nella seconda metà del decennio la progressiva decelerazione della crescita ha provocato una sostanziale regressione del settore industriale. A dispetto del ritrovato dinamismo che ha caratterizzato gli anni ottanta grazie a una serie di sporadiche iniziative di liberalizzazione e a un rialzo della produttività determinato in gran parte dall'incremento degli investimenti pubblici nel settore infrastrutturale³, la distanza tra l'India e gli altri NIC asiatici si è progressivamente accresciuta⁴.

La tabella 1 illustra l'andamento del commercio estero indiano, con particolare riguardo per le esportazioni. Gli effetti delle politiche alta-

³ Isher Judge Ahluwalia, *Industrial Growth in India: Stagnation Since the Mid-Sixties*, Delhi, Oxford University Press, 1985.

⁴ Per un raffronto tra alcuni parametri dello sviluppo economico in India e nei paesi ASEAN negli anni settanta e ottanta, si veda Charan D. Wadhva e Mukul G. Asher (a cura di), *ASEAN-South Asia Economic Relations*, Singapore, Institute of South East Asian Studies, 1985.

Tabella 1. *Importazioni ed esportazioni dell'India dal 1950-51 al 1995-96*

Anno finanziario Aprile/ marzo	Valori in milioni di US\$			Variazione % rispetto all'anno precedente		Incidenza % delle espor- tazioni in- diane sul- l'export mondiale
	Esportazioni (+)	Importazioni (-)	Saldo	Esportazioni	Importazioni	
1950-51	1.269	1.273	- 4			2,05
1960-61	1.346	2.353	- 1.007	0,22	16,72	1,04
1970-71	2.031	2.162	- 131	8,84	3,49	0,64
1980-81	8.486	15.869	- 7.383	6,78	40,17	0,42
1990-91	18.143	24.075	- 5.932	9,22	13,46	0,53
1991-92	17.865	19.411	- 1.546	- 1,53	- 19,37	0,51
1992-93	18.537	21.882	- 3.345	3,76	12,73	0,51
1994-95	26.330	28.654	- 2.324	18,40	22,95	0,64
1995-96 ¹	31.828	36.366	- 4.538	20,88	26,91	0,80

¹ Stime del Centre for monitoring Indian Economy, Bombay (Mumbai).

Fonte: Centre for monitoring Indian Economy (Economic Intelligence service), *Foreign Trade Statistics of India, May 1996* (Bombay /Mumbai), sulla base di dati ufficiali in rupie riportati nel Directorate General of Commercial Intelligence and statistics (DGCI&S), *Monthly Statistics of Foreign Trade of India*, Calcutta, svariate edizioni, con particolare riguardo per quelle pubblicate a marzo di ciascun anno finanziario.

mente dirigitte perseguite soprattutto nel periodo 1956-75 sulle esportazioni indiane appaiono sostanzialmente conformi alle aspettative e alle realtà economiche appena descritte. Con il trascorrere degli anni l'India è stata relegata in una posizione sempre più marginale all'interno del sistema degli scambi globali. La percentuale dell'India sul totale delle esportazioni mondiali è costantemente diminuita: dal 2,05 per cento del 1950-51 all'1,64 per cento del 1960-61 e allo 0,64 per cento del 1970-71, precipitando fino a un misero 0,42 per cento nel 1980-81 per poi risalire di qualche posizione nella scala percentuale, raggiungendo lo 0,50 per cento alla fine degli anni ottanta⁵. Con un regime di

⁵ Per un'analisi delle esportazioni indiane negli anni compresi tra il 1951 e il 1969, si veda Charan D. Wadhva, «India's Export Performance and Policy: 1951-74» in C.D. Wadhva (a cura di), *Some Problems of India's* cit. Per una prospettiva più aggiornata ed estesa fino agli anni settanta si veda invece, dello stesso autore, «Export Development Policies: Macro and Micro Perspectives» in C. Rangarajan et al., *Strategy for Industrial Development in the 80's*, New Delhi, Oxford & IB Publisher Co., 1981, capitolo IV.

commercio estero e un regime valutario fortemente controllati, con tassi di cambio costantemente sopravvalutati e uno squilibrio pressoché cronico della bilancia dei pagamenti dal 1950 fino al 1990, era pressoché impossibile che l'India riuscisse a incrementare sensibilmente gli scambi con l'estero. Nel periodo considerato, poi, il tasso tendenziale di crescita delle importazioni è stato costantemente superiore a quello delle esportazioni, dal momento che gli obiettivi di sviluppo e mantenimento delle capacità produttive nel settore industriale imponevano il ricorso all'import.

Grazie all'industrializzazione, tuttavia, l'India è riuscita a diversificare notevolmente la struttura delle proprie esportazioni, incrementando con l'apporto delle industrie produttrici di manufatti non tradizionali la componente di prodotti finiti. Nel 1950-51, ad esempio, il 51,3 per cento delle esportazioni complessive era rappresentato da tre sole categorie di prodotti: tè, prodotti tessili e juta; all'epoca, inoltre, l'India non esportava macchinari o mezzi di trasporto e neppure prodotti chimici. Nel 1968-69 l'incidenza delle esportazioni di tè, prodotti tessili e juta sul totale dell'export indiano si era ridotta al 33,1 per cento, mentre le esportazioni non tradizionali (cuoio e pelletterie, prodotti chimici, ferro e acciaio, macchinari e mezzi di trasporto) contribuivano per il 16,1 per cento all'export complessivo. Questa tendenza si è progressivamente consolidata nei decenni successivi, sicché alla fine degli anni ottanta la quota dei manufatti (compresi i prodotti alimentari e i minerali lavorati) superava il 75 per cento del totale.

Determinante ai fini del riorientamento del commercio estero indiano è stato inoltre il mutamento di indirizzo della politica estera indiana. Come Richard Cooper ha giustamente osservato alcuni anni orsono, «il commercio estero è politica estera»⁶. Per ciò che riguarda l'India, nei primi anni dopo la conquista dell'indipendenza i flussi commerciali tendevano a concentrarsi in direzione della Gran Bretagna, come è logico aspettarsi dato il notevole peso dell'eredità coloniale. Nel 1958-59 al termine del primo decennio di indipendenza, il 26 per cento delle esportazioni indiane erano ancora dirette verso il Regno Unito. Con il passare degli anni hanno contribuito all'affermazione degli Stati Uniti come principale partner commerciale dell'India diversi fattori: la notevole entità degli aiuti economici concessi all'India durante gli anni cin-

⁶ Si veda Richard N. Cooper, *The Economics of Interdependence*, New York, Columbia University Press, 1980². L'osservazione che abbiamo citato si trova in un articolo con lo stesso titolo pubblicato su *Foreign Affairs* verso la fine degli anni sessanta.

quanta e la prima metà degli anni sessanta; il vantaggio competitivo di cui godevano gli Stati Uniti in molte delle produzioni e delle tecnologie richieste dall'India; la forte dinamica delle importazioni statunitensi e degli investimenti privati statunitensi sul territorio indiano. Il primato statunitense si è protratto per un numero considerevole di anni. D'altro canto, anche l'importanza relativa dell'Unione Europea è andata crescendo con il passare degli anni e con il progressivo allargamento dell'UE a un numero sempre maggiore di paesi membri. Gran Bretagna e Germania hanno una lunga tradizione di contatti con l'India, in veste sia di finanziatori, sia di investitori. Per ragioni analoghe il Giappone si è conquistato una posizione stabile come terzo partner commerciale dell'India. Nel corso del tempo l'asimmetria delle relazioni commerciali tra India e paesi industrializzati si è progressivamente acuita. Se tra il 1950 e il 1990 gli Stati Uniti, i paesi dell'Unione Europea o il Giappone hanno continuato a detenere quote significative sul totale delle importazioni e delle esportazioni indiane, l'incidenza dell'India sul commercio estero di Stati Uniti, Unione Europea e Giappone è rimasta pressoché trascurabile (meno dell'1 per cento) per l'intero periodo.

Un altro sviluppo di importanza determinante ai fini della strategia commerciale indiana è stata la creazione di un'Area commerciale della rupia (Rupee Trade Area, RTA) estesa all'Unione Sovietica e a diverse nazioni dell'Europa orientale, destinata a finanziare gli scambi bilaterali in ambito commerciale e difensivo. Tale iniziativa si è rivelata vantaggiosa per tutte le parti in causa, penalizzate in misura più o meno grave dalla carenza di riserve in valuta convertibile. L'Unione Sovietica era il principale partner commerciale dell'India all'interno dell'area est-europea (compresa l'URSS): nel 1960-61 il 7,2 per cento dell'export complessivo dell'India era diretto verso l'Europa orientale, e la quota destinata all'Unione Sovietica era pari al 4,5 per cento del totale. Nel 1980-81 le esportazioni verso l'Europa orientale rappresentavano il 22,1 per cento del totale, mentre la quota dell'Unione Sovietica ammontava al 18,3 %. A partire dagli anni ottanta l'importanza della Zona commerciale della rupia è andata gradatamente diminuendo a seguito del reindirizzamento delle politiche commerciali di alcune nazioni est-europee. Malgrado ciò, nel 1990-91 l'Unione Sovietica assorbiva ancora il 16,1 per cento delle esportazioni indiane (ma forniva soltanto il 5,9 per cento dell'import complessivo)⁷.

⁷ Government of India, *Economic Survey 1995-96*, tabelle 7.4a e 7.4b. Se non altrimenti specificato, tutti i dati che seguono provengono da questa fonte ufficiale.

L'incidenza dei paesi in via di sviluppo dell'Asia (e in particolare delle economie dinamiche dell'Asia orientale e sudorientale, compresi i paesi ASEAN) sul commercio estero indiano si è progressivamente accresciuta a partire dagli anni ottanta. Benché i responsabili della politica economica avessero individuato nei paesi ASEAN un mercato ideale in grado di alimentare la crescita delle esportazioni indiane, l'incremento dell'export verso quei paesi è stato determinato principalmente dall'azione delle forze di mercato. La quota dei paesi asiatici in via di sviluppo sul totale delle esportazioni indiane è passata dal 6,9 per cento del 1960-61 al 13,4 per cento del 1980-81, raggiungendo il 14,3 per cento nel 1990-91. Nel 1991-92 i principali mercati dell'India all'interno di questa area erano Hong Kong (che assorbiva il 3,4 per cento dell'export complessivo), Singapore (2,2 per cento), la Corea del Sud (1,4 per cento), la Malaysia (1,1 per cento), la Thailandia (1,1 per cento), Taiwan (1,0 per cento) e l'Indonesia (0,8 per cento). Le importazioni indiane dai paesi asiatici in via di sviluppo provenivano invece da Singapore (3,6 per cento dell'import totale), Malaysia (2 per cento), Corea del Sud (1,7 per cento), Taiwan (1,5 per cento), Hong Kong (0,6 per cento), Indonesia (0,3 per cento) e Thailandia (0,3 per cento).

Benché vi sia stata nel corso degli anni ottanta una straordinaria crescita degli investimenti esteri diretti nei paesi asiatici in via di sviluppo, e soprattutto verso la Cina, l'Asia orientale e i paesi ASEAN⁸, l'assenza di politiche a favore degli investimenti esteri ha fatto sì che l'India dovesse attendere fino al decennio successivo prima di poter beneficiare di apporti di capitali di una certa entità⁹; a ciò si aggiunga che la famigerata legge sui cambi (*Foreign Exchange Regulation Act*, FERA) aveva fissato un tetto massimo del 40 per cento per le partecipazioni azionarie delle società straniere. Tuttavia, a dispetto di un contesto sostanzialmente ostile, nel paese operavano già da tempo filiali e società miste di multinazionali statunitensi ed europee.

Verso la fine degli sessanta e i primi anni del decennio successivo, gli imprenditori indiani (con un'ampia maggioranza di operatori privati, tra cui alcuni grandi gruppi industriali come Tata e Birla) erano riusciti a dare vita ad alcune società miste in vari settori di attività eludendo le norme sul controllo dei cambi mediante il ricorso ad apporti di capitali

⁸ Secondo il *World Investment Report 1995*, pubblicato dall'UNCTAD, il valore dei flussi di investimenti esteri diretti aveva raggiunto la punta massima di 84 miliardi di dollari USA, di cui ben 34 investiti in Cina e 25 nei paesi dell'Asia orientale e sudorientale (ASEAN).

⁹ Si veda Sanjaya Lal, «Foreign Direct Investment in South Asia» in *Asia Development Review*, vol. XI, n. 1, 1993, pp. 103-19.

sotto forma di macchinari e fattori produttivi. Poiché la legge sui monopoli e sulle pratiche commerciali restrittive limitava l'espansione delle grandi industrie sul territorio nazionale, gli imprenditori indiani avevano scelto di collocare le loro joint venture in altre nazioni asiatiche e africane, ma in alcuni casi anche in Europa occidentale e negli Stati Uniti. Una quota preponderante delle società miste indiane si concentrava nei paesi ASEAN (soprattutto Malaysia, Thailandia, Indonesia e Singapore)¹⁰. Il valore complessivo dei capitali indiani che varcavano i confini nazionali per dare vita a joint venture in varie parti del mondo era comunque irrisorio: nel 1990, non superava i 3 milioni di dollari USA¹¹.

2. Il posizionamento geoeconomico dell'India dal 1991 in avanti

I tradizionali preconcetti sulla posizione geoeconomica dell'India nei confronti dell'economia globale e dei raggruppamenti regionali sono stati totalmente rivoluzionati a partire dal 1991: con l'inaugurazione di un ambizioso programma di riforme economiche il paese si dimostrava finalmente intenzionato a porre fine al suo isolamento volontario, liberando l'economia dalle gabbie normative che la avevano impedito di esplicare il suo grande potenziale¹². Non vi è dubbio che le riforme varate nel luglio del 1991 dal nuovo governo guidato da Narasimha Rao rappresentassero una risposta alla crisi economica che, in gestazione da oltre un decennio, aveva gravemente colpito il paese nel giugno di quello stesso anno, compromettendo gli equilibri della bilancia dei pagamenti e scatenando una spirale inflattiva. Al governo Rao (all'epoca governo di minoranza) va comunque riconosciuto il merito di aver trasformato la crisi economica in un'occasione di ripensamento delle politiche e degli strumenti economici impiegati nei quarant'anni che avevano preceduto la crisi; constatato il fallimento di quelle strategie, l'India ha dunque invertito drasticamente la sua rotta economica, adottando nuove strategie del tutto simili a quelle che avevano aiutato tigri e tigrotti dell'Asia a produrre il cosiddetto «miracolo est-asiatico».

¹⁰ Per un'analisi dell'operato delle joint venture indiane nei paesi ASEAN intorno al 1980, si veda C.D. Wadhva e M.G. Asher, *ASEAN-South East Asia* cit.; per un'indagine più aggiornata si veda invece l'ultimo rapporto dell'Indian Investment Centre di Nuova Delhi.

¹¹ UNCTAD, *World Investment* cit., tabella 2.

¹² *The Economist*, inserto speciale sull'India, 4 maggio 1991. Per le osservazioni sugli effetti deleteri degli eccessi di politicizzazione e burocratizzazione associati alle scarse capacità gestionali, si veda C.D. Wadhva, «IMF Loan the Remedy» in *The Economy: Crisis and Adjustment: A Debate*, New Delhi, Observer Research Foundation, 1991.

Il principale obiettivo delle riforme economiche varate a partire dal 1991 consisteva nel trasformare l'economia indiana, da entità rivolta verso l'interno e relativamente marginalizzata in termini geoeconomici, in un sistema dinamico orientato verso il mercato, con ampi spazi per l'iniziativa privata e una sempre maggiore integrazione con l'economia globale¹³. Per raggiungere tale traguardo si riconosceva la necessità di rafforzare, con gradualità e consapevolezza, le relazioni economiche con i blocchi regionali che andavano emergendo proprio in quegli anni.

Gli elementi principali del programma di riforme strutturali che è andato progressivamente evolvendosi a partire dal 1991 sono:

1. L'abolizione del sistema delle licenze industriali, a esclusione di sedici settori di attività. Tra le specializzazioni produttive di più recente liberalizzazione vi sono l'industria dell'automobile e il settore degli elettrodomestici «bianchi» (frigoriferi, lavatrici, ecc.).

2. La drastica riduzione del numero di attività produttive riservate all'imprenditoria pubblica (attualmente, i settori riservati sono soltanto otto).

3. La sostanziale liberalizzazione delle norme in materia di investimenti esteri, mediante l'istituzione di una procedura automatica per l'approvazione dei progetti con una quota straniera fino a un massimo del 51 per cento in 35 settori altamente prioritari¹⁴.

4. L'abolizione delle restrizioni all'import di beni strumentali, *input* e tecnologie, nonché alle esportazioni di beni e servizi, e la progressiva liberalizzazione delle importazioni mediante l'abbattimento delle barriere tariffarie.

5. L'applicazione dell'articolo 8 dello statuto del Fondo Monetario Internazionale che istituisce la libera convertibilità della rupia indiana per le transazioni di parte corrente, e l'adozione delle misure necessarie a estendere la convertibilità anche alle operazioni in conto capitale nell'arco di cinque anni.

6. La riforma del settore finanziario, con particolare riguardo per le seguenti iniziative: adozione di norme prudenziali per l'adeguamento del capitale degli istituti bancari; liberalizzazione dei tassi di interesse

¹³ Per un resoconto sulle riforme economiche dal 1991 al 1993 e sui risultati conseguiti, si veda C.D. Wadhva, *Economic Reforms in India* cit., capitoli III e IV. Si veda inoltre il saggio di I.J. Ahluwalia nel presente volume.

¹⁴ Nel gennaio del 1997 il governo del Fronte unito ha aggiunto alcune voci a questa lista e innalzato il limite massimo di partecipazione straniera al 74 per cento nella speranza di incoraggiare gli investimenti esteri.

sulle operazioni di credito attive delle banche e delle istituzioni finanziarie, oltreché sulla maggior parte dei depositi; rafforzamento delle misure a garanzia degli investitori; apertura dei mercati azionari alle istituzioni finanziarie straniere e progressiva abolizione delle relative restrizioni; creazione di istituzioni di deposito destinate a facilitare la registrazione delle transazioni effettuate senza necessità di trasferire fisicamente i valori mobiliari o di registrare manualmente i passaggi di proprietà.

Queste e altre iniziative messe in atto in altri settori collegati hanno dato risultati sostanzialmente positivi. Nonostante alcuni alti e bassi, le riforme hanno convinto gli investitori della stabilità della politica economica adottata dall'India. L'obiettivo finale di queste iniziative consiste nel trasformare l'India, entro l'anno 2020, in una grande potenza economica dell'area asiatica. Rispetto ad altri mercati emergenti l'India offre una serie di vantaggi più unici che rari: una democrazia stabile e vitale (che naturalmente impone determinati costi in termini di maggiore durata dei processi decisionali); una pratica diffusa della lingua inglese; una grande disponibilità di capitale umano con un ottimo livello di formazione scientifica, tecnica, manageriale e professionale (estesa anche al settore del software) a costi piuttosto contenuti; un diritto societario basato sui modelli occidentali e un sistema giuridico efficiente e in grado di garantire la composizione delle controversie relative agli obblighi contrattuali. L'ultima attrattiva (ma non certo tale in ordine di importanza) è infine rappresentata dall'esistenza di una classe media in continua espansione, che comprende attualmente circa 250 milioni di individui (di cui almeno cento in grado di mantenere un tenore di vita all'altezza degli standard europei).

Grazie alle riforme economiche l'India ha ottenuto nel 1995-96 un tasso di crescita del PIL pari al 7 per cento in termini reali, con un incremento della produzione industriale nell'ordine del 12 per cento. A dispetto di un lieve rallentamento, anche nell'anno finanziario 1996-97 la crescita del PIL dovrebbe mantenersi a livelli elevati (tra il 6 e il 6,5 per cento), con un aumento della produzione industriale previsto al 12 per cento. I parametri di fondo dell'economia indiana si dimostrano dunque solidi. Qualche incertezza politica sussiste tuttavia in relazione alla stabilità del governo di coalizione retto dal primo ministro H. D. Deve Gowda: il governo del Fronte unito è composto da 13 partiti (compreso il Partito Comunista dell'India, rappresentato nel gabinetto) e gode dell'appoggio esterno del Partito del Congresso. Per i prossimi cinque anni il governo punta a un'ulteriore accelerazione della crescita: il «Programma minimo comune» elaborato dal Fronte unito e le dichiarazioni rese

dal ministro delle Finanze P. Chidambaram (lo stesso che nel 1991, in veste di ministro del Commercio, aveva varato la riforma del regime di import/export) costituiscono una garanzia sufficiente in questo senso. Il nuovo governo ha intenzione di approfondire il processo di riforma in alcune aree di cruciale importanza, a cominciare dalle norme sugli investimenti esteri. L'obiettivo per l'anno 2000 è di accrescere i flussi degli investimenti esteri diretti fino a raggiungere i 10 miliardi di dollari all'anno da impiegare prevalentemente in progetti infrastrutturali e nei settori industriali di punta. Il documento preparatorio del nono Piano quinquennale (aprile 1997-marzo 2002) approvato nel dicembre 1996 ha fissato al 7 per cento il traguardo di crescita annua del PIL. Secondo alcune stime per raggiungere una dotazione infrastrutturale sufficiente a sfruttare adeguatamente il suo potenziale di crescita l'India dovrà investire nel corso del nono Piano quinquennale almeno 200 miliardi di dollari, principalmente sotto forma di apporti diretti dall'estero.

Calcolando il reddito nazionale in termini di parità di potere d'acquisto, la posizione geoeconomica dell'India risultava già migliorata nel 1992. Secondo le stime della Banca Mondiale¹⁵ l'India occupava infatti la sesta posizione nel gruppo delle 15 maggiori economie mondiali. In ordine decrescente di reddito nazionale calcolato in base alla parità di potere d'acquisto, la graduatoria della Banca Mondiale vedeva al primo posto gli Stati Uniti, seguiti dal Giappone, dalla Cina, dalla Germania, dalla Francia e dall'India. Entro l'anno 2020 l'India dovrebbe ulteriormente migliorare la propria posizione collocandosi al quarto posto nella classifica delle maggiori economie mondiali, alle spalle della Cina, degli Stati Uniti e del Giappone.

Sin da oggi l'India è considerata uno dei primi 12 mercati azionari «emergenti» tra i paesi in via di sviluppo. Molti investitori provenienti dai paesi OCSE (compresi gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia e l'Unione Europea), dall'Asia orientale o dai paesi ASEAN guardano all'India come un interessante mercato a lungo termine per le esportazioni e gli investimenti. Sembra dunque probabile che il costante incremento dei costi del lavoro e l'apprezzamento delle monete di molti paesi est-asiatici (come la Corea del Sud) o dell'ASEAN (come Singapore e Malaysia) in surplus di capitali contribuiscano a indirizzare verso l'India le operazioni di ricollocamento degli investimenti.

¹⁵ Le stime per il 1992 e le proiezioni per il 2020 citate in questo paragrafo sono tratte dal *Report on Global Economic Prospects 1995* della Banca Mondiale, e sono citate da Noordin Sopiee, «The Revolution in East Asia» in *Strategic Digest*, New Delhi, Institute for Defence Studies and Analyses, volume XIX, n. 1, aprile 1996, pp. 10-12.

La politica del «guardare a est» e i paesi ASEAN. Per meglio sfruttare le potenzialità economiche venute alla luce grazie alle riforme del 1991, l'India si è impegnata a perseguire una politica estera esplicitamente orientata verso le priorità di tipo economico. In tale ambito la politica del «guardare a est» costituisce un tentativo consapevole di espandere i legami economici con i paesi ASEAN: in concreto, essa rappresenta un tentativo di far convergere il regime economico indiano verso i regimi in uso nelle economie più dinamiche dell'ASEAN.

L'India ha una lunga storia di legami economici, religiosi (si pensi al buddhismo) e culturali con la maggior parte delle nazioni del Sudest asiatico; inoltre, la diaspora indiana verso i paesi ASEAN (soprattutto Malaysia e Singapore) ha ormai assunto dimensioni alquanto significative. Ciò non ha impedito tuttavia che durante la guerra fredda i rapporti tra l'India e i paesi ASEAN si raffreddassero progressivamente.

L'India aveva accolto con una certa ostilità la nascita dell'Associazione, interpretata come un tentativo di estendere la sfera di influenza degli Stati Uniti. L'ASEAN era accusata di dissimulare, dietro l'alibi della cooperazione economica regionale, finalità eminentemente politiche. Per i paesi ASEAN, d'altro canto, l'India non era che un satellite dell'Unione Sovietica. Gli orientamenti filosovietici della politica estera indiana negli anni settanta e ottanta (soprattutto in relazione alle questioni vietnamita e cambogiana), mal tollerati dai paesi ASEAN, avevano ulteriormente raffreddato i reciproci rapporti politici¹⁶, e la relativa chiusura dell'economia indiana prima del 1990 non contribuiva certo a sollecitare l'interesse dei paesi ASEAN che già dai primi anni settanta avevano adottato strategie economiche assai più aperte e orientate all'esterno.

La fine della guerra fredda e la disgregazione dell'Unione Sovietica segnano l'inizio del disgelo tra India e ASEAN. Dileguatisi i sospetti di allineamento con il blocco sovietico, il miglioramento delle relazioni tra India e Cina a partire dagli anni ottanta ha avuto effetti positivi sul clima dei rapporti e della cooperazione economica tra l'India e i paesi membri dell'Associazione. A partire dal 1991 le riforme economiche hanno infine accresciuto notevolmente le attrattive dell'India ai fini dell'espansione e della diversificazione delle esportazioni provenienti dai paesi ASEAN.

¹⁶ I paesi ASEAN avevano offerto all'India lo status di «partner di dialogo settoriale» intorno agli anni settanta, ma la proposta era stata congelata in seguito al riconoscimento della Cambogia da parte dell'India.

India e ASEAN hanno inoltre scoperto una serie di nuove complementarità in campo economico¹⁷. Le eccedenze di capitali di alcuni paesi ASEAN, ad esempio, potrebbero essere proficuamente impiegate per mettere a frutto le notevoli competenze scientifiche, tecniche, professionali e manageriali disponibili in India¹⁸. Il costante impegno dell'India verso una politica non aggressiva (a dispetto delle cospicue risorse difensive) e il mantenimento della pace in Asia e nel mondo sono universalmente riconosciuti e lodati. Le iniziative volte a sollecitare l'ammissione dell'India in seno all'Associazione per la cooperazione economica dell'Asia-Pacifico (APEC) sono state accolte con interesse dai sei paesi ASEAN che già ne fanno parte. Il sensibile miglioramento delle relazioni economiche tra India e Stati Uniti rappresenta infine un'ulteriore conferma del potenziale economico dell'India.

La radicale trasformazione degli assetti economici, politici e strategici della regione asiatica ha indotto i paesi ASEAN ad ammettere esplicitamente i vantaggi reciproci connessi a un rafforzamento delle relazioni economiche con l'India. I paesi dell'Associazione hanno inoltre riconosciuto il ruolo positivo svolto dall'India ai fini della pacificazione e della stabilizzazione dell'Asia meridionale e sudorientale. In conseguenza di ciò l'India ha assunto il ruolo di parziale contrappeso alla crescente potenza militare della Cina, e numerosi paesi dell'ASEAN hanno messo in atto iniziative volte a rafforzare i legami commerciali con l'India. Particolarmente attiva in questo senso è stata Singapore, che ha intravisto nella cooperazione economica con l'India un'ottima opportunità di collocare le eccedenze di capitali, compensando così la sua limitata estensione territoriale.

Riconoscendo la crescente importanza che l'India ha assunto negli anni novanta per le economie dei paesi membri, l'organizzazione dei

¹⁷ A partire dal 1991 lo scambio di visite ad alto livello tra rappresentanti dell'India e dei paesi ASEAN si è intensificato: il Primo Ministro indiano si è recato due volte in Thailandia, a Singapore e in Vietnam. Anche il Primo Ministro di Singapore Gohh Chok Tong e il suo omologo malese Mahathir Mohamad hanno compiuto due visite ciascuno in India, accompagnati da delegazioni formate dai principali uomini d'affari dei rispettivi paesi. In tutti i casi lo scopo delle visite consisteva nella ricerca di opportunità per il rafforzamento delle relazioni economiche con l'India.

¹⁸ Per un'analisi più dettagliata delle complementarità e delle opportunità per la creazione di joint-venture in grado di stimolare gli scambi commerciali, si veda C.D. Wadhva, «India-Southeast Asia Economic Partnership in the 1990's: The Role of Government Policies» in Baledas Ghoshal (a cura di), *Southeast Asia's Indian Perspectives*, New Delhi, Konark Publishers, 1995, capitolo IV. Per le opportunità di cooperazione in ambito difensivo, si veda C.D. Wadhva, «Economic Trends in South Asian Countries» in *Strategic Analysis*, vol. XVII, n. 6, 1994.

paesi ASEAN ha concesso all'India, in occasione del vertice dei ministri degli Esteri tenutosi a Singapore nel 1992, lo status di «partner privilegiato di dialogo settoriale» in quattro aree specifiche: commercio, investimenti, turismo, scienza e tecnologia (compreso lo sviluppo delle risorse umane).

In considerazione del notevole incremento degli investimenti e degli scambi commerciali osservato a partire dal 1991 (si vedano le tabelle 4, 6 e 7), l'organizzazione dei paesi ASEAN ha successivamente deciso di promuovere l'India a «interlocutore privilegiato» in tutti i settori economici. A seguito di questa iniziativa, attuata nel dicembre 1995 in occasione del quinto summit dei paesi ASEAN tenutosi a Bangkok, l'India è diventata il nono partner privilegiato dell'Associazione: gli altri otto sono il Giappone, l'Australia, la Nuova Zelanda, la Corea del Sud, l'Unione Europea, gli Stati Uniti, il Canada e il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (United Nations Development Programme, UNDP).

Nella sua nuova veste di interlocutore privilegiato, l'India ha quindi potuto presenziare alla Conferenza postministeriale successiva al ventesimo vertice dei ministri ASEAN tenutosi a Giakarta nel luglio 1996, ed ha inoltre preso parte alla riunione del forum regionale ASEAN. In entrambe le occasioni il ministro degli Esteri indiano I. K. Gujral ha ribadito l'impegno dell'India per il rafforzamento delle relazioni economiche e per una rapida integrazione con l'ASEAN, nella speranza che ciò favorisca l'ulteriore integrazione con i paesi membri dell'APEC¹⁹.

Le tabelle 2, 4, 6 e 7 illustrano l'evoluzione degli scambi e degli investimenti tra l'India e i paesi ASEAN nel periodo 1990-95; le tabelle da 2 a 7 descrivono inoltre l'andamento delle relazioni tra l'India e alcuni dei suoi principali partner economici. Di questo gruppo di nazioni e associazioni regionali fanno parte i principali membri della SAARC (l'Associazione sud-asiatica per la cooperazione economica regionale), dell'Unione Europea e della nascente Associazione per la cooperazione regionale dell'Oceano Indiano. Benché i dati contenuti nelle tabelle siano piuttosto eloquenti, nei paragrafi che seguono cercheremo di metterne in luce gli aspetti più salienti.

Le tabelle 4 e 6 dimostrano che nel periodo compreso tra il 1990-91 e il 1994-95 gli scambi commerciali tra India e paesi ASEAN sono cre-

¹⁹ Per un'analisi delle problematiche relative al dialogo settoriale ASEAN-India e dei meccanismi istituzionali messi in atto a livello ufficiale ma soprattutto nella sfera dell'imprenditoria privata, si veda C.D. Wadhva e Sanjay Ambaktar, «India's Sectoral Dialogue Partnership with ASEAN», in Shri Prakash et al., *India and ASEAN Economic Partnership in the 1990's and Future Prospects*, New Delhi, Gyan Publishing House, 1996, capitolo II.

Tabella 2. *Intensità di scambio dell'India con alcuni paesi (esportazioni e importazioni)*

Paese	Esportazioni		Importazioni	
	1990	1995	1990	1995
America settentrionale				
Stati Uniti	1,015	1,144	1,38	1,312
UE				
Belgio-Lussemburgo	1,140	1,108	2,303	1,765
Francia	0,350	0,414	0,465	0,347
Germania	0,760	0,690	0,629	0,760
Italia	0,535	0,792	0,468	0,407
Olanda	0,442	0,853	0,043	0,405
Gran Bretagna	0,968	0,120	1,261	1,005
Giappone	1,137	1,054	0,878	1,110
Russia ¹	3,354	3,369	1,305	1,526
Asia occidentale				
Iran	0,931	2,159	3,503	4,409
Arabia Saudita	2,015	2,575	46,599	5,210
EAU	7,729	8,791	4,510	9,371
ASEAN				
Indonesia	4,825	7,676	2,863	0,799
Malesia	0,841	0,717	2,603	1,488
Filippine	0,314	0,717	0,068	0,124
Singapore	0,984	1,079	1,832	1,169
Thailandia	1,172	1,036	0,377	0,368
Vietnam	0,548	1,392	3,279	0,392
Totale ASEAN	1,459	1,704	1,503	0,978
SAARC				
Bangladesh	15,836	22,51	1,263	1,783
Nepal	17,254	26,937	9,774	8,009
Pakistan	1,135	1,297	1,336	1,335
Srilanka	7,544	10,973	1,633	6,680
Totale SAARC	6,648	10,284	1,452	1,718

¹ I dati più recenti relativi alla Russia si riferiscono al 1994 e non al 1995.Fonte: Calcoli basati sui dati contenuti in International Monetary Fund (IMF), *Direction of Trade Statistics year book 1996* (Washington D.C.: IMF).

sciuti a un ritmo più sostenuto rispetto agli anni passati, soprattutto per ciò che riguarda le esportazioni indiane. In soli quattro anni la quota dei paesi ASEAN-5 (Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Thailandia) sull'export complessivo dell'India è passata dal 5 al 7 per cento. Gli incrementi più cospicui hanno interessato le esportazioni dirette verso

Tabella 3. *Principali voci di esportazione dell'India dal 1990-91 al 1994-95*

	Incidenza percentuale sull'export complessivo dell'India				
	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
Gioielli e pietre preziose	16,0	15,3	16,6	18,0	17,1
Abbigliamento in cotone e accessori	8,2	8,5	9,6	8,9	9,5
Tessuti e oggetti cuciti in cotone	6,3	7,3	7,3	6,9	8,4
Tessuti, capi di abbigliamento e oggetti cuciti in fibre artificiali	3,8	4,3	4,0	3,7	4,0
Prodotti ittici	3,0	3,3	3,3	3,7	4,3
Medicinali, farmaci e altri prodotti chimici, comprese le tinture	3,7	5,3	4,7	4,6	4,8
Mezzi di trasporto	2,2	2,8	2,9	2,7	2,9
Macchinari e apparecchiature	5,2	3,2	2,9	2,9	2,8
Pelletterie	7,9	4,5	4,7	2,6	2,6
Calzature di pelle		2,6	2,2	2,1	1,9
Tappeti tessuti a mano	1,9	2,2	2,4	2,0	1,7
Prodotti elettronici	1,1	1,5	1,2	1,4	1,5
Minerali di ferro	3,2	3,3	2,1	2,0	1,6
Farine di semi oleosi	1,9	2,1	2,9	3,3	2,2
Tè	3,3	2,8	1,8	1,5	1,2
Riso basmati	1,4	1,1	1,5	1,5	1,0
Spezie	0,7	0,8	0,7	0,8	0,7
Totale (comprese le voci non elencate)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centre for monitoring Indian Economy (Economic Intelligence Service), *Foreign Trade Statistics of India, May 1996* (Bombay/Mumbai), sulla base di dati ufficiali in rupie riportati nel Directorate General of Commercial Intelligence and statistics (DGCI&S), *Monthly Statistics of Foreign Trade of India*, Calcutta, svariate edizioni, con particolare riguardo per quelle pubblicate a marzo di ciascun anno finanziario.

Singapore e la Malaysia. Questi dati trovano conferma nelle cifre riportate nella tabella 2, che presenta l'evoluzione delle esportazioni e delle importazioni in termini di «intensità di scambio». In base a questo indice elaborato da K. Kojima, una data nazione risulta sovrarappresentata nelle esportazioni (o importazioni) di un'altra nazione quando l'indice di intensità di scambio risulta superiore a 1; viceversa, se l'indice è inferiore a 1, quella nazione si considera sottorappresentata.

La tabella 2 ci dimostra dunque che tra il 1990 e il 1995 l'indice di intensità delle esportazioni indiane verso i paesi ASEAN è aumentato da 1,46 a 1,70. Nel 1995 Indonesia, Singapore, Thailandia e Vietnam risultavano sovrarappresentati nel contesto dei flussi esportativi dell'India. Per ciò che riguarda le importazioni, i paesi del gruppo ASEAN-6 erano sovrarappresentati nel 1990, ma nel 1995 la loro posizione risultava sostanzialmente equilibrata, con un indice di intensità assai prossimo a 1 (0,98). A livello disaggregato, tuttavia, l'intensità delle importazioni indiane da Malaysia e Singapore appariva decisamente superiore alla norma. A tale proposito sarebbe opportuno tener presente che l'India occupa tuttora una posizione alquanto marginale nelle statistiche dei paesi ASEAN relative ai paesi fornitori, con quote generalmente inferiori all'1 per cento dell'import totale di ciascun paese (con la sola eccezione della Malaysia, che acquista dall'India ingenti quantitativi di carni e derivati). A condizione che l'India riesca a rafforzare il proprio vantaggio competitivo e a incrementare le capacità produttive, vi è dunque un enorme potenziale di espansione per le esportazioni indiane verso l'area ASEAN²⁰.

La tabella 7 ci fornisce alcuni dati interessanti sugli effetti delle iniziative attuate dall'India a partire dal 1991 nel settore della normativa sugli investimenti esteri. Il valore complessivo dei progetti di investimento approvati tra l'agosto del 1991 e il settembre del 1995 ammonta a 387 miliardi di rupie (poco più di 12 miliardi di dollari USA al tasso di cambio del settembre 1995, corrispondente a 33 rupie per un dollaro). Quasi l'80 per cento dei progetti approvati interessavano i principali ambiti infrastrutturali; gli Stati Uniti erano il principale paese investitore con una quota pari al 30 per cento degli investimenti complessivi.

I principali investitori provenienti dall'area ASEAN erano Thailandia e Singapore, che occupavano rispettivamente la settima e la nona

²⁰ K. Kojima, «The Pattern of International Trade Among Advanced Countries» in *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. V, n. 1, 1964. Per i calcoli relativi all'intensità di scambio tra India e paesi ASEAN negli anni settanta, si veda C.D. Wadhva e M.G. Asher (a cura di), *ASEAN-Southeast Asia* cit.; per gli anni 1980 e 1985 si veda invece C.D. Wadhva, «India-Southeast Asia» cit.

Tabella 4. *Principali clienti dell'India, dal 1990-91 al 1994-95*

Paese/regione	Valori in milioni di US\$ (variazione %)					(a)	(b)
	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1990/95	1994-95
Totale (mondo)	18.131	17.998	18.539	22.234	26.231		100,0
Stati Uniti	2.673	2.943 (10,1)	3.516 (19,5)	3.999 (13,7)	5.017 (25,5)	34,6	19,1
Unione Europea:							
Germania	1.413	1.279 (-9,5)	1.427 (11,6)	1.939 (7,8)	1.737 (12,9)	21,1	6,6
Gran Bretagna	1.183	1.147 (-3,1)	1.213 (5,8)	1.379 (13,6)	1.689 (22,5)	25,7	6,4
Belgio	699	671 (-4,0)	683 (1,8)	843 (23,2)	988 (17,2)	25,4	3,8
Italia	558	584 (4,6)	622 (6,5)	604 (-2,9)	857 (41,9)	28,0	3,3
Francia	427	429 (0,5)	472 (10,0)	504 (6,9)	582 (15,4)	24,3	2,2
Olanda	362	375 (3,6)	415 (10,6)	511 (23,1)	583 (14,1)	29,5	2,2
Giappone	1.686	1.664 (-1,3)	1.437 (13,7)	1.741 (21,2)	2.031 (16,7)	20,5	7,9
Russia	2.936	1.652	607	649 (6,9)	810 (24,7)		3,1
Asia occidentale:							
EAU	435	743 (70,8)	814 (9,6)	1.158 (42,4)	1.253 (8,2)	49,8	4,8
Arabia Saudita	233	353 (51,7)	407 (15,2)	511 (25,3)	433 (-15,2)	34,3	1,7
Iran	79	123 (57,3)	114 (-7,3)	159 (39,3)	157 (-1,0)	37,0	0,6
Kuwait	41	53 (28,2)	108 (105,7)	106 (-2,2)	134 (26,3)	41,7	0,5
Asia orientale:							
Hong Kong	599	619 (3,4)	765 (23,6)	1.249 (63,3)	1.517 (21,4)	45,1	5,8
Corea del Sud	182	251 (37,4)	175 (-30,3)	206 (18,0)	317 (54,0)	32,1	1,2
Sud-est asiatico							
Indonesia	109	150 (37,3)	134 (-7,4)	235 (69,6)	272 (15,8)	44,6	1,0

(segue) Tabella 4. *Principali clienti dell'India, dal 1990-91 al 1994-95*

Paese/regione	Valori in milioni di USz (variazione %)					(a)	(b)
	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1990/95	1994-95
Malesia	149	204 (36,6)	190 (-6,9)	247 (30,2)	285 (15,2)	35,2	1,1
Filippine	27	65 (136,3)	55 (-15,6)	58 (-6,6)	99 (70,7)	58,7	0,4
Singapore	379	391 (3,3)	589 (50,5)	752 (27,7)	763 (1,5)	37,1	2,9
Thailandia	247	200 (-18,9)	254 (26,8)	356 (40,5)	408 (14,4)	30,4	1,5
SAARC							
Bangladesh	305	326 (7,0)	355 (8,9)	430 (21,1)	638 (48,2)	38,3	2,4
Buthan	2	1 (-44,8)	2 (80,0)	10 (357)	10 (-3,3)		0,04
Maldiva	6	5 (-15,7)	8 (55,6)	8 (3,3)	15 (92,9)		0,07
Nepal	47	77 (65,8)	72 (-6,8)	98 (35,5)	98 (0,2)	38,4	0,4
Pakistan	41	40 (-1,2)	51 (25,8)	64 (26,1)	57 (-10,7)	25,1	0,2
Sri Lanka	131	175 (34,0)	248 (41,3)	288 (16,1)	367 (27,5)	48,8	1,4
Oceano Indiano							
Australia	179	204 (14,0)	223 (9,4)	245 (10,0)	346 (41,2)	35,7	1,3
Sud Africa			2 (1.601,5)	28 (476,2)	159		0,6
Mauritius	51	54 (6,3)	60 (10,9)	86 (44,2)	114 (32,6)	31,6	0,4

(a) Tasso di crescita percentuale annua sull'export complessivo.

(b) Incidenza percentuale sull'export complessivo.

Fonte: Centre for monitoring Indian Economy (Economic Intelligence Service), *Foreign Trade Statistics of India, May 1996* (Bombay /Mumbai), sulla base di dati ufficiali in rupie riportati nel Directorate General of Commercial Intelligence and statistics (DGCI&S), *Monthly Statistics of Foreign Trade of India*, Calcutta, svariate edizioni, con particolare riguardo per quelle pubblicate a marzo di ciascun anno finanziario.

Tabella 5. *Principali voci di importazione dell'India, dal 1990-91 al 1994-95*

	Valore in milioni di US\$ e incidenza % sull'import dell'India				
	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
Petrolio e derivati	6.031 (25,1)	5.363 (27,4)	5.919 (27,1)	5.752 (24,7)	5.934 (21,0)
Macchinari non elettrici ¹	2.141 (8,9)	1.468 (7,5)	1.653 (7,6)	1.881 (8,1)	2.723 (9,6)
Macchinari elettrici	970 (4,0)	634 (3,2)	827 (3,8)	204 (8,9)	237 (0,8)
Macchinari industriali ²	1.305 (5,4)	1.481 (7,6)	1.277 (5,8)	1.613 (6,9)	1.779 (6,3)
Pietre preziose e perle	2.080 (8,7)	1.972 (10,1)	2.442 (11,1)	2.644 (11,4)	1.599 (5,4)
Prodotti chimici organici/inorg.	1.378 (5,7)	1.388 (7,1)	1.427 (6,6)	1.375 (5,9)	2.178 (7,7)
Ferro e acciaio	1.106 (4,6)	712 (3,6)	711 (3,3)	748 (3,2)	1.134 (4,0)
Mezzi di trasporto	913 (3,8)	374 (1,9)	462 (2,1)	1.269 (5,5)	1.104 (3,9)
Prodotti elettronici	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	1.231 (5,3)	1.103 (3,9)
Metalli non ferrosi	618 (2,6)	343 (1,8)	395 (1,8)	479 (2,0)	857 (3,0)
Fertilizzanti grezzi e lavorati	797 (3,3)	836 (4,3)	858 (3,9)	756 (3,2)	899 (3,2)
Carbone in barre e bricchette	434 (1,8)	424 (2,2)	478 (2,2)	467 (2,0)	704 (2,5)
Minerali metallici e rottami	674 (2,8)	480 (2,5)	663 (3,0)	450 (1,9)	678 (2,4)
Legumi	264 (1,1)	104 (0,5)	116 (0,8)	181 (0,7)	183 (0,7)
Oli vegetali per uso alimentare	180 (0,8)	101 (0,5)	58 (0,3)	53 (0,2)	194 (0,7)
Prodotti dell'editoria	158 (0,7)	140 (0,7)	123 (0,6)	148 (0,6)	156 (0,6)

¹ Esclusi utensili.² Importati nell'ambito di progetti di investimento.

Fonte: Centre for monitoring Indian Economy (Economic Intelligence Service), *Foreign Trade Statistics of India, May 1996* (Bombay /Mumbai), sulla base di dati ufficiali in rupie riportati nel Directorate General of Commercial Intelligence and statistics (DGCI&S), *Monthly Statistics of Foreign Trade of India*, Calcutta, svariate edizioni, con particolare riguardo per quelle pubblicate a marzo di ciascun anno finanziario.

posizione nella graduatoria. Tra i principali progetti di investimento realizzati con capitali forniti da Singapore figuravano il Parco tecnologico di Bangalore; la Thailandia aveva invece investito nell'industria della lavorazione dei prodotti ittici e nei servizi bancari. Il progetto per la gestione congiunta di una linea aerea interna da parte del gruppo industriale Tata e della Singapore Airlines è in attesa dell'approvazione finale da parte del governo indiano. Il progetto del «corridoio di Madras» sponsorizzato da Singapore registra invece qualche ritardo dovuto all'opposizione delle autorità del Tamil Nadu, mentre i progetti di ricostruzione stradale finanziati da capitali malesi si trovano ancora allo stadio iniziale. All'origine di tali ritardi vi è innanzitutto l'assenza di un quadro giuridico adeguato.

L'ambiguità delle politiche che dovrebbero regolare gli investimenti esteri diretti in alcuni comparti infrastrutturali di grande importanza come l'energia elettrica (si pensi al caso Enron), le strade o le telecomunicazioni, dissuade gli operatori stranieri dall'intensificare la loro presenza in India. Inoltre le lungaggini burocratiche rallentano la realizzazione concreta dei progetti approvati, che già di norma richiede più tempo quando sono in gioco progetti infrastrutturali ad alta intensità di capitali. Ciò nonostante, il valore dei flussi di capitali stranieri pervenuti in India nel 1995-96 sotto forma di investimenti diretti, pari a ben 2,2 miliardi di dollari (cifra mai raggiunta in precedenza), dimostra che vi sono ampi spazi per accrescere l'incidenza dei capitali investiti in rapporto ai progetti approvati. Trasparenza delle normative ed efficienza delle procedure amministrative per l'autorizzazione dei progetti contribuirebbero senza dubbio alla realizzazione degli obiettivi fissati dal «Programma minimo comune» dell'attuale governo, che punta ad accrescere i flussi di investimenti diretti fino al raggiungimento di una quota annua pari a 10 miliardi di dollari. Al momento, tuttavia, i traguardi già raggiunti dalla Cina (che riceve ogni anno investimenti pari a 30 miliardi di dollari) e dalle economie più dinamiche dell'ASEAN (10 miliardi annui) appaiono ancora alquanto distanti²¹.

Negli ultimi tempi la sensazione prevalente tra gli investitori è che l'apparente decelerazione delle iniziative di riforma si traduca in un rallentamento del tasso di crescita economica. Il governo guidato dal Fronte unito si sta adoperando per convincere i suoi alleati che il tra-

²¹ C.D. Wadhva, «Foreign Direct Investment Policies and Related Institution Building: The Experience of India», relazione presentata al seminario organizzato dalle Nazioni Unite (ESCAP), Bangkok, 3-5 settembre 1996.

Tabella 6. *Principali fornitori dell'India dal 1990-91 al 1994-95*

Paese/Regione	Valori in milioni di US\$							
	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1990/95	1990-91	1994-95
Totale (mondo)	24.064	19.555	21.861	23.303	28.259	14,3	12,1	100,0
USA	2.919	2.010	2.145	2.741	2.845	14,3	12,1	100,0
Unione Europea (UE), di cui:								
Germania	1.938	1.571	1.655	1.788	2.144	18,0	8,1	7,6
Gran Bretagna	1.627	1.210	1.416	1.536	1.541	13,5	6,8	5,5
Belgio	1.515	1.398	1.825	1.874	1.172	7,9	6,3	4,2
Italia	610	451	524	538	734	20,4	2,5	2,6
Francia	727	619	594	593	604	9,8	3,0	2,1
Olanda	443	281	381	378	375	10,3	1,8	1,3
Giappone	1.809	1.379	1.426	1.527	2.003	18,0	7,5	7,1
Russia			254	257	501			1,8
Asia occidentale, di cui:								
EAU	1.058	1.257	1.111	1.002	1.537		4,4	5,4
Arabia Saudita	1.615	1.451	1.495	1.545	1.537		6,7	5,6
Iran	567	586	397	379	539		2,4	1,9
Kuwait	202	336	953	1.126	1.478		0,8	5,2
Asia orientale								
Hong Kong	166	107	170	205	268	29,8	0,7	1,0
Corea del Sud	361	321	355	564	613	31,2	1,5	2,2
Cina	268	152	378	506	774	155,5	0,1	2,7

Paese/Regione	Valori in milioni di US\$					(a)		(b)	
	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1990-95	1990-91	1994-95	
ASEAN									
Indonesia	81	67	60	119	320	62,2	0,3	1,1	
Malaysia	556	392	405	249	487	11,2	2,3	1,7	
Filippine	6	32	10	6	12	39,0	0,0	0,0	
Singapore	797	696	631	627	850	16,9	3,3	3,0	
Thailandia	65	49	58	57	169	46,2	0,3	0,6	
SAARC									
Bangladesh	18	6	12	18	40	-29,2	0,1	0,1	
Buthan	1	1	1	3	16		0,0	0,1	
Maldiva									
Nepal	44	29	25	29	31	5,4	0,1	0,1	
Pakistan	47	61	130	44	53	18,3	0,2	0,2	
Sri Lanka	21	12	14	20	2	28,4	0,1	0,1	
Oceano Indiano									
Australia	818	590	837	668	906	18,0	3,4	3,2	
Sudafrica				30	158			0,6	

(a) Tasso di crescita percentuale annua dell'import complessivo.

(b) Incidenza percentuale sull'import complessivo.

Fonte: Centre for monitoring Indian Economy (Economic Intelligence Service), *Foreign Trade Statistics of India, May 1996* (Bombay/Mumbai), sulla base di dati ufficiali in rupie riportati nel Directorate General of Commercial Intelligence and statistics (DGCI&S), *Monthly Statistics of Foreign Trade of India*, Calcutta, svariate edizioni, con particolare riguardo per quelle pubblicate a marzo di ciascun anno finanziario.

Tabella 7. *I primi dieci paesi investitori in India (valore complessivo dei progetti approvati dall'agosto 1991 al settembre 1995)*

Paese/Categoria	Numero di progetti approvati			Investimenti esteri	
	Tecnici	Finanziari	Totale	Milioni di rupie	%totale
Stati Uniti	760	704	1.434	116.128,1	30,0
Gran Bretagna	437	368	805	37.564,9	9,7
Giappone	327	146	473	14.944,6	3,9
Svizzera	154	140	294	13.091,2	3,4
Germania	508	367	875	11.988,1	3,1
Mauritius	4	53	57	11.727,3	3,0
Thailandia	19	27	46	10.815,3	2,8
Olanda	157	191	348	8.219,5	2,1
Singapore	56	140	196	8.117,9	2,1
Australia	72	77	149	6.188,7	1,6
Escluse le seguenti categorie:					
Emissioni di euro-obbligazioni	0	24	24	59.403,1	15,3
Rimesse degli emigrati (da tutti i paesi)	4	454	458	24.314,0	6,8
Tutti i paesi e tutte le categorie	3.487	2.714	7.201	387.547,8	100,0

Fonte: calcoli effettuati dall'Indian Investment Centre sulla base di dati ufficiali raccolti dalla Reserve Bank of India e dal Secretariat of Industrial Approvals (compresi i progetti approvati dal Foreign Investment Promotion Board).

guardo di una crescita del 7 per cento annuo previsto dal nono Piano quinquennale è effettivamente raggiungibile. A tale scopo, tuttavia, è indispensabile accelerare e ampliare il processo di riforma economica, in modo da suscitare la fiducia degli operatori stranieri. Il 20 gennaio del 1997 l'Ente governativo per la promozione degli investimenti esteri (Foreign Investment Promotion Board, FIPB) ha formulato una serie di proposte che mirano a una notevole liberalizzazione del clima degli investimenti. Tali iniziative sembrano preludere a una nuova accelerazione del processo di riforma nel corso dell'anno finanziario 1997-98²².

²² Il governo ha ampiamente liberalizzato le norme per l'approvazione degli investimenti esteri diretti e definito più chiaramente le condizioni che consentono la creazione di filiali a

Gli investitori reagiranno in maniera sicuramente favorevole all'annuncio delle nuove riforme soltanto se la rapida e trasparente attuazione delle iniziative di liberalizzazione che riguardano i settori di loro specifico interesse li convincerà a investire nello sviluppo economico dell'India.

3. Le esperienze dell'India nel campo dell'integrazione economica regionale

L'India non ha mai fatto parte di alcun blocco commerciale regionale di carattere esclusivo. L'ASEAN, che insieme alla Comunità Economica Europea rappresenta uno dei principali raggruppamenti economici regionali del mondo, è comunemente riconosciuta come uno degli esperimenti più riusciti in questo campo e funge da modello per le nazioni in via di sviluppo²³. Pur avendo come obiettivo centrale la cooperazione economica in ambito regionale, sia la CEE (istituita nel 1957), sia l'ASEAN (nata dieci anni dopo) rappresentano il coronamento di un processo eminentemente politico. Le due organizzazioni sono cioè scaturite dalla volontà comune di un gruppo di nazioni europee ed asiatiche geograficamente contigue e unanimemente convinte che la loro sicurezza fosse in pericolo.

Nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo dell'America Latina, dell'Asia e dell'Africa, la formazione dei raggruppamenti regionali è stata invece determinata dall'espansione degli scambi interregionali, in base al principio della sostituzione delle importazioni su scala regionale. Tali organizzazioni hanno ottenuto risultati tanto più soddisfacenti, quanto più elevata era la complementarità economica dei paesi membri e quanto più simile era il loro livello di sviluppo economico e industriale.

Le prime esperienze dell'India nel campo della cooperazione economica con i paesi vicini sono state piuttosto difficili. In virtù della sua considerevole estensione e dell'alto livello di sviluppo e diversificazione della struttura industriale che già la caratterizzava intorno alla metà degli anni sessanta, l'India era guardata con un certo sospetto dai suoi vicini più piccoli e meno sviluppati, timorosi che un'eventuale parteci-

capitale interamente straniero. La procedura di approvazione automatica è stata estesa ai progetti con una quota di capitale straniero fino al 74 per cento del totale nei settori dell'energia elettrica, dell'estrazione dei minerali e in alcuni comparti manifatturieri. Si veda «Norms for FIPB to Rally Investor Confidence» in *Economic Times*, 21 gennaio 1997.

²³ Hans Christopher Rieger, «The ASEAN Experience of Regional Cooperation» in *Development and South Cooperation*, 5 (9), dicembre 1989, p. 99.

pazione a un'organizzazione economica regionale potesse volgersi a esclusivo tornaconto dell'India. Nel 1947 la scissione del Pakistan aveva smembrato in due nazioni distinte quello che fino a quel momento era stato un mercato comune; da allora fino ad oggi la questione del Kashmir ha fortemente ostacolato la cooperazione politica tra i due paesi. Agli occhi dei suoi vicini, inoltre, l'India era ormai diventata una sorta di «grande fratello», perennemente impegnato in conflitti politici di vario genere con le numerose nazioni confinanti. In realtà, l'India si era già resa conto dei vantaggi che avrebbero potuto derivare da una cooperazione economica tra i paesi dell'Asia meridionale. Ciò nonostante, svariati «fattori esterni» di natura geopolitica (non ultima la questione degli aiuti dall'estero) impedivano ai paesi della regione di stringere alleanze che consentissero loro di assicurarsi quei vantaggi. Le proposte formulate dall'India tra la fine degli anni sessanta e il decennio successivo sembravano inevitabilmente destinate a essere frantese dai suoi vicini.

Grazie all'iniziativa spontanea promossa dal Bangladesh negli anni ottanta e appoggiata dagli altri paesi della regione, nel dicembre del 1985 sette nazioni dell'Asia meridionale hanno formalmente costituito l'Associazione sud-asiatica per la cooperazione regionale (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC). I sette membri fondatori della SAARC sono Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Maldive, Pakistan e Sri Lanka. Rendendosi conto delle difficoltà che ostacolavano la cooperazione nelle aree economiche più cruciali (quali ad esempio il commercio), i «padri fondatori» della SAARC hanno deciso di operare congiuntamente. Inizialmente tale cooperazione riguardava settori non collegati all'economia quali la meteorologia, lo sport e la cultura, l'informazione e la documentazione; soltanto in un secondo tempo, quando cioè queste iniziative avessero creato un clima di fiducia tra i paesi membri, sarebbero stati avviati i progetti di cooperazione nei settori economici.

Dopo l'avvio del processo di riforma economica, e soprattutto dopo la vittoria elettorale del Fronte unito, le relazioni dell'India con i paesi dell'Asia meridionale (con la sola eccezione del Pakistan) sono nettamente migliorate. Le iniziative che miravano a una maggiore apertura del mercato indiano hanno destato notevole interesse tra i paesi della regione. I rapporti commerciali dell'India con il Nepal e il Bhutan sono in pratica già subordinati a un regime di libero scambio; il paese si è inoltre dimostrato assai disponibile nei confronti del Nepal, del Bangladesh e dello Sri Lanka, aprendo progressivamente e unilateralmente il proprio mercato alle importazioni provenienti da quei paesi.

Nel frattempo anche l'Associazione sud-asiatica per la cooperazione regionale ha raggiunto un grado di maturità sufficiente per porre in atto, a partire dal dicembre 1995, un accordo commerciale preferenziale denominato SAPTA (South Asian Preferential Trade Agreement); al più tardi entro l'anno 2025, tale accordo dovrebbe dare vita a una vera e propria area di libero scambio (South Asian Free Trade Area, SAFTA). La realizzazione dell'accordo SAPTA è stata resa possibile anche dall'entusiastica adesione dei membri meno sviluppati della SAARC (Bangladesh, Bhutan, Nepal e Maldive) e dello Sri Lanka²⁴.

L'ultima fase di crescita e rafforzamento delle organizzazioni economiche regionali ha avuto inizio verso la fine degli anni ottanta e si è protratta senza interruzioni per tutto il decennio successivo, a dispetto dell'entrata in funzione, il primo gennaio del 1995, dell'Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organisation, WTO). In quello stesso anno l'Unione Europea ha incorporato tre nuovi membri, conquistandosi il titolo di maggiore blocco commerciale del mondo; altri sviluppi degni di nota sono stati l'istituzione e il progressivo allargamento dell'Area di libero scambio nordamericana (North American Free Trade Agreement, NAFTA) e del Forum per la cooperazione economica dell'Asia-Pacifico (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC), che attualmente comprende diciotto membri tra cui i paesi aderenti all'accordo NAFTA (ovvero Stati Uniti, Canada e Messico) e all'ASEAN. Sempre in quegli anni, infine, l'ASEAN ha annunciato l'intenzione di dare vita a un'area di libero scambio (e di libera circolazione dei capitali) entro l'anno 2003. Questi sviluppi hanno dimostrato in maniera convincente che il regionalismo (o quanto meno il «regionalismo aperto» propugnato dall'APEC) rappresenta un approccio valido alla globalizzazione. Al momento, i paesi membri dell'APEC rappresentano circa il 40 per cento del commercio mondiale e poco meno del 50 per cento della produzione mondiale. La progettata area di libero scambio dei paesi APEC sarà, una volta operativa, la più grande del mondo.

L'India ha da tempo riconosciuto l'importanza dei raggruppamenti regionali ai fini dello sviluppo dei rapporti economici con l'estero. L'U-

²⁴ In accordo con la sua condizione di paese più avanzato, l'India ha offerto agli altri membri della SAARC particolari facilitazioni in termini di massima riduzione delle aliquote doganali massime, nell'ambito delle iniziative per la creazione dell'Accordo commerciale preferenziale dei paesi SAARC (SAPTA). Con tutta probabilità l'India trarrà ben pochi benefici dalla prima fase di attuazione del trattato SAPTA. Si veda C.D. Wadhva, «Assessing SAARC Preferential Trading Arrangement (SAPTA)» in *South Asian Studies*, 3 (1 e 2), 1996, pp. 173-95.

nione Europea è oggi il principale partner commerciale dell'India; inoltre, l'UE sopravanza gli Stati Uniti in termini di flussi effettivi di investimenti diretti²⁵. Nel 1995-96 l'Unione Europea assorbiva il 28 per cento delle esportazioni indiane e forniva il 33 per cento delle sue importazioni; in termini di flussi effettivi di capitali, il valore degli investimenti esteri diretti provenienti dall'UE era pari a 308 milioni di dollari nel 1994 e a 204 milioni nel 1995. Negli stessi anni, i flussi di capitali provenienti dagli Stati Uniti ammontavano rispettivamente a 105 e 204 milioni di dollari, mentre quelli provenienti da Giappone risultavano pari a 85 e 68 milioni. In termini percentuali ciò significa che nel 1995 l'Unione Europea rappresentava il 16,9 per cento del valore complessivo dei flussi di capitali esteri sotto forma di investimenti diretti (esclusi gli apporti dei «non residenti» emigrati all'estero), contro il 14,8 per cento degli Stati Uniti e il 5,0 per cento del Giappone. La Commissione europea ha recentemente formulato una proposta che reca il titolo di «Cooperazione avanzata UE-India»: il suo scopo consiste nell'approfondire i legami commerciali reciproci nell'ambito dell'accordo di cooperazione tra UE e India in vigore dall'agosto 1994. Ovviamente l'India non potrà mai essere ammessa in seno all'Unione Europea come membro associato o a pieno titolo, e ciò rallenta in una certa misura lo sviluppo delle relazioni economiche bilaterali.

L'importanza dei legami economici tra ASEAN e India è stata descritta in dettaglio nella precedente sezione. I rapporti tra l'Unione Europea e i paesi ASEAN sono periodicamente scanditi dagli Incontri ASEAN-Europa (Asean-Europe Meetings, ASEM). L'India sarebbe fortemente interessata a prendere parte a tali riunioni ma per il momento non ha ancora ricevuto alcun invito ufficiale, né sembra probabile che ciò avvenga in futuro. Poiché attualmente la quota di scambi interregionali che avvengono all'interno della SAARC non supera il 3 per cento dell'interscambio complessivo dell'India, l'Associazione sembra avere – almeno nel breve termine – un potenziale alquanto limitato ai fini dell'ulteriore espansione dell'economia indiana.

L'India ha riconosciuto che una maggiore integrazione con i paesi ASEAN e con l'APEC è essenziale per scongiurare la sua marginalizzazione geoeconomica: le tabelle 4 e 6 dimostrano che le tendenze di crescita effettive e potenziali degli scambi e degli investimenti verso quelle

²⁵ Dichiarazioni rese da A.J.L. Smith, chargé d'affaires ad interim della Delegazione della Commissione Europea in India, sulla base di dati statistici contenuti nel Comunicato n. 30/96, 29 agosto 1996.

aree sono assai significative. Poiché dal punto di vista geografico l'India non appartiene alla regione dell'Asia sudorientale (il cui confine occidentale, secondo il punto di vista dell'ASEAN, coincide con la frontiera di Myanmar), essa non ha alcuna prospettiva di integrazione in seno all'Associazione delle nazioni sudest-asiatiche; per rafforzare i suoi legami economici e politici con l'ASEAN, l'India dovrà pertanto sfruttare al massimo grado le opportunità offerte dalla SAFTA. Essa dovrà inoltre fare buon uso della sua condizione di «interlocutore privilegiato» e tentare di influire sulle strategie dell'Associazione mediante l'assidua partecipazione agli Incontri postministeriali e alle riunioni del Forum regionale dei paesi ASEAN. L'India ha presentato domanda di adesione all'APEC: una volta sospesa l'attuale moratoria, essa si augura di poter contare sull'appoggio (al momento ancora incerto) dei paesi ASEAN, ottenendo l'ammissione a pieno titolo in seno a un'organizzazione regionale con la quale ha sin d'ora intensi rapporti economici.

Nell'ambito di un progetto presentato nel 1995 dal Sud Africa e dall'Australia e appoggiato da Mauritius, l'India è attualmente impegnata, insieme ad altri 13 paesi, nella cosiddetta «Iniziativa Mauritius», finalizzata alla creazione di un'Associazione per la cooperazione regionale dei paesi dell'Oceano Indiano (Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation, IOC-ARC). Benché potenzialmente assai importante, questa recentissima iniziativa sembra destinata a svolgere un ruolo modesto almeno per i prossimi quattro o cinque anni. L'Associazione sta avendo un avvio alquanto travagliato e tutto lascia pensare che anche nei prossimi anni i problemi che dovrà affrontare saranno altrettanto seri. Tuttavia, a condizione che i paesi membri diano prova di volontà politica e sagacia economica sufficienti a guidare la IOC-ARC lungo un tracciato coerente con le strategie dell'Organizzazione mondiale del commercio, è ragionevolmente probabile che anche quest'ultima iniziativa dia il suo contributo al benessere e alla prosperità economica dei paesi membri. Nel suo sforzo di accelerare l'integrazione economica con la regione ASEAN, l'India si trova ad affrontare numerose difficoltà di carattere operativo. Le principali sono:

1. inadeguatezza delle informazioni di mercato e delle capacità operative di imprese e società di servizi, sia indiane, sia dei paesi ASEAN;
2. inefficienza delle infrastrutture che dovrebbero contribuire all'espansione degli scambi commerciali e degli investimenti in entrambe le direzioni;
3. alto livello delle barriere tariffarie e non tariffarie indiane, in confronto a quelle dei paesi ASEAN;

4. insufficienza dei contatti interaziendali che dovrebbero consentire di identificare i settori più idonei alla cooperazione (sotto forma di joint venture) e agli scambi commerciali, e scarsa determinazione nel concretizzare le opportunità identificate;

5. mancanza di una «cultura dell'esportazione» a livello delle microimprese, e scarsa competitività delle esportazioni indiane in termini di prezzo, qualità, tempi di consegna e servizi di assistenza postvendita. Assenza di alleanze strategiche con gli operatori del settore distributivo nei paesi ASEAN (gestito in gran parte da immigrati di origine cinese) e con le società di servizi provviste di adeguate capacità di stoccaggio;

6. scarsa esperienza nel campo delle trattative commerciali da parte dei diplomatici indiani;

7. persistenza di ostacoli burocratici che impediscono agli investitori dei paesi ASEAN di avviare in tempi brevi le attività produttive e di realizzare i progetti di investimento secondo procedure rapide, trasparenti, e in piena legalità;

8. scarsa credibilità dell'impegno riformista del governo indiano (con conseguenti ritardi nell'attuazione di importanti riforme quali ad esempio quelle che interessano i mercati del lavoro); frequenti ritardi e arbitrarietà nell'attuazione delle riforme già delineate e annunciate;

9. mancanza di risorse valutarie sufficienti a finanziare attività di promozione e sviluppo da parte del governo o degli imprenditori privati (quali ad esempio ricerche di mercato) e a rafforzare la presenza degli esportatori indiani nei mercati di nicchia;

10. relativa freddezza delle relazioni politiche (a dispetto dei recenti miglioramenti) e scarso impegno nell'approfondire tali relazioni ai più alti livelli politici, con l'attiva partecipazione di importanti operatori privati; inefficienza dei meccanismi istituzionali demandati alla concreta attuazione delle iniziative e alla risoluzione degli eventuali problemi.

4. Alcune proposte di pianificazione strategica

Nelle pagine precedenti abbiamo dunque dimostrato come la posizione geoeconomica dell'India sia sensibilmente migliorata per effetto delle riforme adottate dal 1991, soprattutto per ciò che riguarda i suoi rapporti con la regione ASEAN. Il mondo è ormai convinto che l'economia indiana abbia potenzialità sufficienti a trasformarla, entro il 2020, in una grande potenza economica dell'area asiatica. Perfettamente funzionali a tale traguardo sono le iniziative volte a rafforzare l'integrazione con le economie dinamiche dell'ASEAN e dell'APEC, e a in-

tensificare la cooperazione economica con i paesi leader di importanti raggruppamenti regionali quali l'Unione Europea, la SAARC e l'Associazione dei paesi dell'Oceano Indiano. Sfortunatamente, a partire dal 1994 il processo di riforma economica ha rallentato il passo: ciò induce a mettere in dubbio tanto la sostenibilità della ripresa evidenziatasi nell'anno finanziario 1995-96, quanto la capacità del paese di attirare flussi di capitali esteri sufficienti a rimuovere i blocchi infrastrutturali che ostacolano il decollo della sua economia.

Nel corso di questo saggio abbiamo messo in chiaro come gran parte delle debolezze del contesto economico e operativo indiano abbiano origine dalle politiche e dalle procedure interne, soprattutto quando queste interessano i rapporti con i potenziali investitori esteri. L'India dovrà dunque impegnarsi con la massima urgenza a mettere in atto iniziative strategiche che confermino al di là di ogni ragionevole dubbio il suo impegno in favore delle riforme economiche. Il paese dovrà inoltre creare un contesto più favorevole agli investimenti, specie se provenienti dall'estero: l'apporto degli investitori stranieri è infatti indispensabile per accelerare il processo di «tigrizzazione» dell'economia indiana.

Le strategie commerciali e industriali applicate con successo dai paesi ASEAN e dalle altre nazioni dell'Asia orientale possono offrire un valido insegnamento all'India. È certamente vero che la relativa stagnazione della crescita e gli alti tassi di disoccupazione inducono i paesi in via di sviluppo a ricorrere a nuove forme di protezionismo. Nell'intento di perseguire gli interessi nazionali salvaguardando la competitività delle esportazioni, quei paesi tendono inoltre a inserire nuove tematiche non direttamente collegate al commercio (si tratti di questioni inerenti al diritto del lavoro, allo sfruttamento della manodopera infantile o alla protezione dell'ambiente) nell'ordine del giorno dell'Organizzazione nazionale per il commercio. Il nuovo ordinamento mondiale del commercio e degli investimenti, infine, impedisce ai paesi che (come l'India) si affacciano con notevole ritardo sulla scena globale di perseguire politiche commerciali e di investimenti simili a quelle già messe in atto dai paesi dell'Asia orientale e sudorientale. Nonostante tutto ciò, i politici indiani dovranno aguzzare la vista e l'ingegno per individuare gli spazi ancora disponibili per l'attuazione di iniziative strategiche che consentano all'India di colmare il distacco accumulato e assumere il ruolo che le compete sulla scena globale.

Elencheremo ora una serie di iniziative di pianificazione strategica che potrebbero influire positivamente sul posizionamento strategico dell'India nel XXI secolo:

1. Sarebbe innanzitutto opportuno ridare slancio alle riforme economiche volte a rinfocolare e consolidare la fiducia degli operatori stranieri, in modo da far decollare gli investimenti e costruire su solide basi il futuro economico dell'India. Particolare impegno dovrebbe essere profuso nel creare un ambiente favorevole al risparmio e agli investimenti, specie se provenienti dall'estero, in modo da fornire al paese un vantaggio competitivo. Il modo migliore di operare in questo senso consiste nel rafforzare le iniziative politiche volte a incrementare il reddito nazionale, le esportazioni e gli introiti in valuta estera. Sarebbe quindi opportuno canalizzare gli investimenti verso il finanziamento delle iniziative destinate a migliorare la dotazione infrastrutturale del paese.

2. In secondo luogo, bisognerebbe formulare una strategia aziendale che consenta di accrescere la produttività e il vantaggio comparativo degli imprenditori privati, secondo le proposte formulate da Michael Porter e da altri. A tale proposito, il governo dovrebbe svolgere un ruolo di primo piano, contribuendo alla globalizzazione delle imprese indiane. L'intervento governativo potrebbe assumere le forme di un impegno iniziale a sostegno delle produzioni nazionali e dei diritti di proprietà intellettuale, delle iniziative locali di ricerca e sviluppo, oppure a favore della conclusione di *alleanze strategiche* con le multinazionali straniere in possesso di tecnologie avanzate. Il ricorso alle alleanze strategiche dovrebbe estendersi anche ai mercati di punta, in modo da stimolare le esportazioni indiane.

3. Per incoraggiare l'orientamento all'export degli operatori locali e stranieri che investono nelle industrie e nelle società di servizi indiani, nonché per adeguare l'India agli standard fissati dall'APEC per l'ammissione di nuovi membri, sarà necessario ridurre ulteriormente le barriere tariffarie e non tariffarie fino a raggiungere un livello analogo a quello dei paesi ASEAN, entro un arco di tempo massimo pari a dieci anni. I risultati così ottenuti sul piano dell'apertura alla concorrenza straniera frutterebbero all'India un invito a far parte dell'Associazione per la cooperazione economica dell'Asia-Pacifico²⁶.

4. Un drastico e sensibile miglioramento del livello di efficienza della burocrazia indiana, tale da renderla competitiva con i migliori sistemi

²⁶ Ho trattato questo argomento nelle seguenti pubblicazioni: C.D. Wadhva e Sanjay Ambaktar, «India's Sectoral Dialogue» cit.; C.D. Wadhva, «Role of Governments and Regional Organisations in Enhancing Private Sector Engagement Between India and South East Asia» in *India, Southeast Asia and the United States, New Opportunities and Prospects for Cooperation*, Parte I, Economic Issues, Bangalore Conference Papers, 9-10 agosto 1995, Institute for Contemporary Studies, RGICS Project n. 16, 1996, pp. 222-39.

del mondo, sarebbe inoltre accolto con grande favore dagli investitori (soprattutto se stranieri).

5. La diplomazia indiana dovrebbe essere più competente e più preparata ad affrontare le questioni economiche di interesse regionale, rinsaldando i legami politici e commerciali con i paesi membri delle organizzazioni regionali: ciò potrebbe contribuire a ridurre la «distanza psicologica» tra le parti interessate²⁷ e incoraggiare gli investitori privati dei paesi più avanzati (soprattutto dell'area ASEAN) a gravitare verso l'India, rafforzando la propria presenza su un mercato di grande interesse.

6. L'India dovrebbe infine impegnarsi a consolidare l'«economia del buon vicinato» con i paesi membri della SAARC, dimostrando con tutta sincerità di voler contribuire ad accrescere la capacità esportativa dei suoi vicini più piccoli (ad esempio dando vita a «triangoli di crescita» ove concentrare le joint venture subregionali in grado di alimentare gli scambi bilaterali all'interno dell'Associazione) e impegnandosi unilateralmente a garantire un più facile accesso al mercato indiano.

²⁷ Questo aspetto è stato adeguatamente messo in luce dall'analisi econometrica di un modello gravitazionale modificato contenuta in un recente studio della Export Import Bank of India, intitolato *Japan, Republic of Korea, Taiwan: A Study of India's Trade and Investment Potential*, Occasional Paper n. 46, marzo 1996.

Nota sugli autori

Ashis Nandy, psicologo sociale e noto analista della società indiana, è direttore del Centre for the Study of Developing Societies di Delhi.

Dhirubhai L. Sheth è direttore di ricerca al Centre for the Study of Developing Societies di Delhi.

Triloki N. Madan è docente di sociologia della religione presso l'Institute of Economic Growth dell'Università di Delhi.

Shail Mayaram è ricercatrice presso l'Institute of Development Studies di Jaipur.

Suma Chitnis è direttrice del J. N. Tata Endowment for the Higher Education of Indians di Bombay.

Peter R. de Souza è docente presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Goa.

Ajit Mozoomdar è politologo presso il Centre for Policy Research di Nuova Delhi.

Shobha Raghuram è direttrice del Regional Office South Asia per lo Sviluppo Economico e Culturale (HIVOS) di Bangalore.

Jasjit Singh è direttore dell'Institute of Defence Study and Analyses di Nuova Delhi.

Vishvanath A. Pai Panandiker è direttore del Centre for Policy Research di Nuova Delhi.

Isher J. Ahluwalia è economista presso il Centre for Policy Research di Nuova Delhi.

Nilakantha Rath è docente alla Indian School of Political Economy di Puna.

Eswaran Sridharan è economista presso il Centre for Policy Research di Nuova Delhi.

Charan D. Wadhva è economista presso il Centre for Policy Research di Nuova Delhi.

Universi culturali

AA.VV., *Città e società nel mondo arabo contemporaneo*.

Andrea Pacini (a cura di), *Comunità cristiane nell'islam arabo. La sfida del futuro*.

Joseph Schacht, *Introduzione al diritto musulmano*.

Paul Ropp (a cura di), *L'eredità della Cina*.

Ashis Nandy, Ravinder Kumar, Rajni Kothari e altri, *Cultura e società in India*.

Shuichi Kato, *Arte e società in Giappone*.

Masao Maruyama, *Le radici dell'espansionismo. Ideologie del Giappone moderno*.

Altri volumi di interesse pubblicati dalla *Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*

Nuova Geoeconomia 1. *Rapporto Cina*.

Nuova Geoeconomia 3. *Rapporto India*.

Nuova Geoeconomia 9. *Rapporto ASEAN*.

Dossier Mondo Islamico 1. *Dibattito sull'applicazione della Shari'a*.

Dossier Mondo Islamico 2. *I Fratelli Musulmani e il dibattito sull'islam politico*.

Dossier Mondo Islamico 3. *Tasse religiose e filantropia nell'islam del Sud-Est asiatico*.

Dossier Mondo Islamico 4. *Le leggi del diritto di famiglia negli stati arabi del Nord-Africa*.

1998 99 2000

1 2 3 4 5 6 7 8 9

Finito di stampare nel mese di aprile 1998
dalla Tipografia Gravinese s.n.c. - Torino

Grafica copertina di Gloriano Bosio