

# NEPALS TERAI-REGION

Af Knud Olander



Foto: Claus Andreasen

Nepals Terai-region er sjældent i fokus, når der holdes foredrag eller skrives bøger om Nepal. Det er bjergene, der fascinerer, og det er forståeligt nok. Lige bortset fra naturparkerne i Chitwan og Bardiya, Inderterais dale og Buddhas fødested i Lumbini, er der ikke meget, som umiddelbart lokker turisten til Terai. Det flade landskab, det varme fugtige klima med temperaturer i sommermånederne på over 40 grader, støvede landsbyer og kaotiske, ucharmerende og tætbefolkede distriktsbyer bygget i beton, er ikke noget, der sælger i turistbrochurerne. Men ca. 50 % af Nepals 26 millioner store befolkning lever, ifølge 2011-folketællingen, i de 23 distrikter langs grænsen til Indien. Sådan har det ikke altid været. Helt op til midten af det 20. århundrede var Terai et tyndt befolket område af Nepal, hovedsageligt domineret af skov og befolket af oprindelige stammefolk. Området har siden været en smeltedigel af oprindelige folk og indvandrere både fra Nepals bjergegne og fra de nærliggende nordindiske stater syd for Nepal, især Bengalen, Bihar og Uttar Pradesh.

Set i lyset af den aktuelle politiske situation, der blev beskrevet i sidste nummer af Nepal Vision og de senere års politiske udvikling, kan der være god grund til at beskæftige sig med Terais historie og demografiske udvikling. Madeshi-aktivisters (hindukastegrupper, som historisk er indvandret fra Indien) nyligt afblæste seks måneder lange blokade af grænseovergangene for varetransport fra Indien i protest mod den i september 2015 vedtagne forfatning vil have langtrækkende økonomiske og politiske konsekvenser for landets i forvejen skrøbelige økonomi og politiske institutioner. Protesterne mod forfatningen har været båret af, at store dele af befolkningen i Terai føler, at de tre store partier Nepali Congress (NC), Unified Marxists-Leninists (UML) og Communist Party of Nepal

- Maoists CPN(M), der står bag forfatningsvedtagelsen, har ignoreret en række af deres vigtige krav og ikke givet dem den indflydelse og respekt, som deres antal og historie berettiger dem til.

Medlemmerne af landets politiske elite, toppen af bureaukratiet og hæren er traditionelt kommet fra det centrale og vestlige højland, hvorfra de har domineret det politiske, økonomiske, sociale og kulturelle liv. Befolkningerne i det østlige centrale højland, i Himalaya og i Terai-regionen spillede en underordnet rolle. Det er ved at ændre sig nu, hvilket konflikten mellem befolkningsgrupper i Terai og regeringen i Kathmandu er udtryk for, og som denne artikel vil forsøge at give lidt historiske baggrundsinformationer om.

## Terai-regionen i den føderale struktur

Terai udgør ca. 30 % af Nepals areal og udgør Gangesslettens nordlige del. Topografisk kan området deles op i Yder- og Inderterai. Inderterai – der er noget kuperet – dækker 10 % og omfatter de store dale i distrikterne Surketh, Dang, Chitwan, Makwanpur, Sindhuli og Udayapur, som ligger omgivet af de lave bjergkæder ved foden af Himalaya: Siwalik, Churia og Mahabharat. Yderterai – der er mere fladt – udgør 20 % og dækker området fra foden af de førnævnte bjerge ned til den indiske grænse fra øst til vest, dvs. distrikterne Kanchanpur, Kailali, Bardiya og Banke i vest, Kapivastu, Rupandehi og Nawalparasi i den centrale region og distrikterne Parsa, Bara, Rautahat, Sarlahi, Mohatari, Dhnanusha, Siraha, Saptari,

Sunsari, Morang og Jhapa i øst. I daglig tale og i den politiske debat omfatter Terai imidlertid kun de 20 sydligste distrikter, der alle grænser op til Indien, dvs. ovennævnte minus Makwanpur, Sindhuli, og Udayapur. Det er de 20 distrikter, som madeshi- og tharu-aktivisterne ønsker skal udgøre to selvstyrende Terai-provinser i den kommende føderale stat - Madesh i øst og Tharuwan i vest. I forhold til den nye forfatning mangler der således Kanchanpur og Kailali i vest og Sunsari, Morang og Jhapa i øst. Nepals landegrænse mod syd

Dor Bahador Bista skriver i sin bog "Fatalism and Development" fra 1991, at der eksisterede kongedømmer i Terai allerede før vor tidsregning. Lumbini, Kapilvastu og Devdaha og Janakpur nævnes som vigtige

ge historiske steder. Lumbini og Kapilvastu var forbundet med Buddha og som sådan vigtige buddhistiske centre. Ifølge Bista blev kongedømmerne affolket pga. sygdom i befolkningerne, og området blev dækket af skov. Senere bliver Simaraung-har grundlagt i nærheden af Janakpur som ny hovedstad for Maithilikongedømmet. Men byen bliver i det 14. århundrede indtaget og ødelagt af muslimske hære, og skoven tager atter over. Efter alt at dømmene bliver området først igen befolket i større stil i slutningen af det 18. århundrede efter dannelsen af kongeriget Nepal i 1769.

Nepals grænser til Indien blev imidlertid først lagt endeligt fast i slutningen af 1800-tallet, nærmere bestemt 1860. Historisk havde grænserne indtil da været flydende og præget

af konflikter, først mellem de talrige små fyrstedømmer i Nepal på den ene side og indiske maharajaer i det nuværende Vestbengalen, Bihar og Uttar Pradesh på den anden, og senere mellem kongedømmet Nepal og Britisk Indien. Et indviklet net af aftaler mellem de forskellige fyrstedømmer om retten til at beskatte og sætte betingelserne for dyrkning af jorden i Terai var blevet arvet af de to nye magter - Nepal og Britisk Indien - og især briterne var utilfredse med den eksisterende orden. De ville have en regulær identificérbar grænse etableret for at komme konflikterne til livs, samtidig med at de én gang for alle ønskede at få sat en stopper for Nepals ekspansionstrang.

Nepal strakte sig i begyndelse af 1800-tallet fra Bhutan i øst

til Himachal Pradesh i vest, dvs. langt ind i det nuværende Indien. Den anglo-nepalesiske krig (1814-16) løste briternes problem - en fredstraktat blev underskrevet i Sugauli i 1816, som reducerede Nepal med 1/3 og gjorde Nepal til en engelsk lydstat, uden egen udenrigs- og forsvarspolitik og med en tvungen engelsk repræsentation i Kathmandu. Den vestlige del af det nuværende Terai måtte Nepal også afstå, men allerede i 1860 vendte området tilbage til Nepal som følge af den afgørende militære assistance, som den nepalesiske hær ydede til briterne ved bekæmpelsen af det indiske Sepoy-oprør i 1857. Militærinterventionen til fordel for briterne var sket på foranledning af Jung Bahadur Rana, som havde taget magten i 1846, reduceret kongen til en marionet og grundlagt et fami-

liedynasti, som kom til at vare i hundrede år frem til 1951. Han havde indset, at et venskabeligt forhold til Britisk Indien var en nødvendighed, hvis Nepal skulle have en chance for at overleve som selvstændig stat, og at den militære assistance var den pris, der skulle betales for at opnå det. Den umiddelbare belønning fra Britisk Indien kom i form af en personlig gave til Jung Bahadur og hans familie, nemlig tilbageleveringen af Vestterai. Det skete i 1860. Først senere (i 1923) blev Jung Bahadurs egentlige politiske mål opfyldt i en traktat, hvor Storbritannien anerkendte Nepal som et suverænt og uafhængigt land. Betingelsen var, at Nepal forpligtede sig til at konsultere Britisk Indien i alle udenrigs- og forsvarspolitiske spørgsmål. Nepal blev sammen med de andre Himalaya-



Foto: John Ehbrecht

småstater, Sikkim og Bhutan, af briterne anset for at være af stor geostrategisk interesse som bolværk mod en mulig russisk invasion via Tibet.

### Terai bliver en del af Nepal

I slutningen af det 19. århundrede var Terai et tyndt befolket område dækket med skov. Der var dog små befolkningscentre i den centrale og østlige del, hovedsageligt befolket af tharuer, et folk, som er omtalt i skriftlige beretninger helt tilbage fra det 11. århundrede. Det kan derfor fastslås, at de har levet i Terai i mindst 1.000 år og sandsynligvis meget længere. Tharuerne selv betragter sig som Terais oprindelige befolkning, hvilket sandsynliggøres af, at de har udviklet en resistens mod malaria. Malaria var udbredt i hele Terai-regionen før 1950 og gjorde det umuligt for andre befolkningsgrupper at bosætte sig permanent dér. Kun i vintermånederne var det nogenlunde sikkert for andre at færdes i området.

Efter Nepals samling i 1769, blev det vigtigt for det nye kongedømme at få stadfæstet dets overhøjhed i Terai-bæltet og få udnyttet regionens ressourcer (planteolie, ris, bomuld, jute, sukkerrør, tobak, tømmer, elfenben og andre skovprodukter) for at få finansieret den fortsatte militære ekspansion og den politiske elites luksusliv og paladsbyggeri. Kongens anstrengelser rettede sig især mod den østlige del, som var den mest frugtbare og beboelige; Vestterai (med undtagelse af Inder-Terai) var på det tids-

punkt dækket af tæt og uigennemtrængelig skov. Uopdyrket land og uberørte skovområder blev tildelt civile og militære myndighedspersoner, medlemmer af aristokratiet og tidligere ledere af nu svundne fyrstedømmer til personlig ejendom.

Eliten tilhørte højkastegrupperne - brahminere, chettrier og takurier - og den blev sammen med staten, dvs. kongen og Rana-familien, de største jordejere i Terai. Jorden blev dyrket på leje- eller fæstebasis af bønder i et feudalt forhold, hvor jordejerne egenmægtigt bestemte betingelserne. Et system, som man endnu i dag kan se spor efter i Terai bl.a. i form af gældsslaveri og småbønder, som bliver snydt for deres lovmæssige rettigheder af dem, der ejer den jord, de dyrker.

Imidlertid viste det sig umuligt at få nepalesiske bjergbønder til at bosætte sig i den østlige del af Terai. Dels på grund af klimaet og malariafare, men endnu mere fordi de havde fået nok af at skulle finansiere Gorkhakongen Prithvi Narayan Shahs militære kampanjer. For at undslippe de øgede skattebyrder og det omsiggribende tvangsarbejde valgte mange at emigrere til de nærliggende bjergområder i Indien, hvor forholdene var bedre.

I stedet forsøgte kongen at lokke indiske bønder til Terai, hvilket han havde større succes med. I årene 1769, 1770 og 1791 havde der været hungersnød i Bengalen og Bihar, og det fik mange af bønderne dér

til at opgive deres jord og emigrere til nye egne, hvor vilkårene var bedre for overlevelse. I et dekret fra 1798 lovede den nepalesiske konge skattefritagelse i to år og andre privilegier til indiske og nepalesiske bønder, der ønskede at slå sig ned i Saptari, Mahottari, Bara, Parsa, Rautahat and Morang i det østlige Terai. Det blev starten på en fortsat indvandring af indiske bønder fra Gangessletten.

Senere indså også Jung Bahadur Rana, at Terai kun kunne opdyrkes ved immigration af bønder fra Indien. Han udsendte derfor et lovdekret, som gav tilladelse til at sælge jord til udlændinge bosiddende i Nepal. Det blev starten på en større indvandring fra Bihar og Uttar Pradesh, hvor befolkningspresset på områdernes naturressourcer allerede dengang var stort. Senere i 1923 blev Terai åbnet op for indiske handelshuse og investorer, og en række større industrivirksomheder blev etableret i 1930'erne og 1940'erne under Rana-styret. Det var Biratnagar Jute Mills i 1936, Raghupati Jute Mill i 1946, Morang Cotton Mill i 1942, Morang Sugar Mill i 1947, Joodha Match Factory i Birgunj i 1938, Nepal Plywood and Babin Company i Biratnagar i 1943 og Nepal Churot (cigaret) Company i 1947. Med deres etablering kom en ny bølge af indvandring fra Indien. Denne gang af entreprenører og af faglærte og semifaglærte arbejdere, hvoraf mange senere valgte at bosætte sig permanent i Terai og blive nepalesiske statsborgere. De muligheder

indenfor landbrug, industri og handel, som bosætning i Terai kunne tilbyde, appellerede således mere til Indiens end til Nepals egen befolkning.

Migrationen fra de nordlige indiske stater aftog først omkring 1950 med Rana-styrets fald og det nye styres ønske om at begrænse indvandringen. Indtil da havde indvandringen primært foregået i Østterai. Resten af Terai var stadig dækket af tæt skov og hovedsageligt beboet af tharuer, som praktiserede svedjebrug som dyrkningsform suppleret med jagt og indsamling af bær.

De nepalesiske bjergbønder foretrak bjergene og udvandrede i stedet til Darjeeling, Sikkim og Bhutan i øst og Kumaon og Garhwal i vest. En medvirkende faktor var, at allerede fra 1816 begyndte Britisk Indien at rekruttere nepalesiske bjergfolk (Gurung og Magar) til Gorkha-regimenter i den britiske hær i både i Indien og andre steder på kloden. Alene under de to verdenskrige drejede det sig om mere end hundredtusinde unge mænd.

Gorkha-regimenterne blev så populære, at briterne også ønskede at fastholde soldaterne og deres familier efter endt tjeneste. De blev tilbudt jord på favorable vilkår. Ofte var det i nærheden af englændernes beboelsesområder med det formål at sikre et venligsindet nabolag i takt med at modstanden voksede mod det britiske imperium. Det førte til etablering af nepalesiske bosættelses-



enklaver, som igen tiltrak nye immigranter fra bjerglandsbyerne hjemme i Nepal.

### Udviklingen vender omkring 1950

Udviklingen vendte i anden halvdel af det 20. århundrede med igangsættelse af store statsligt initierede og donor-sponsorerede bosættelses- og malariabekæmpelsesprogrammer i 1950'erne og 60'erne. Bosætning i Terai blev attraktiv for bjergbefolkningen, men da var allerede store områder af den mest frugtbare jord i Øst-terai enten ejet eller dyrket af indiske immigranter - kun marginale jorde nord for Terai i Bhabar-regionen, skovområder i Jhapa og områder i det vestligste Terai var tilgængelige for bjergfolkene.

Efterspørgslen efter indisk arbejdskraft i Terai fortsatte imidlertid. Mange landbrugsjendomme i Terai omfattede store landområder ejet af den politiske elite omkring kongen og Ranaerne, der holdt til i Kathmandu. Indiske landarbejdere, som var vant til det varme klima og var billigere og lettere at skille sig af med igen, blev foretrukket af jordbesidderne frem for nepalesiske bønder og landarbejdere. Omkring 1950 var Terai tættere forbundet til Indien end resten af Nepal. Vej- og kommunikationsnettet i Nepal var meget begrænset. Helt op til begyndelsen af 1990'erne måtte man, når man skulle til Nepals vestligste distrikter i bil eller bus om foråret, og floderne

ikke kunne forceres pga. smeltvandet, køre via Indien for at nå dem.

I 1951 blev Rana-regimet væltet af en koalition bestående af kongen og de hidtidige forbudte politiske partier med hjælp fra det nye uafhængige Indien. Formålet var at etablere et konstitutionelt monarki med et folkevalgt parlament. Det blev starten på Nepals første forsøg på at etablere en demokratisk styreform. Forsøget varede indtil 1960, da kong Mahendra, støttet af hæren, opløste parlamentet, forbød de politiske partier og satte deres ledere i fængsel. Det var en periode præget af politisk uro, men også med nye initiativer med henblik på at forbedre den almindelige landbefolknings situation. Der blev igangsat store bosættelsesprogrammer i Terai for at afhjælpe befolkningspresset i bjergområderne, og to store programinitiativer skilte sig ud. Det ene var et omfattende malariaudryddelsesprogram fra 1958, som fik støtte af USAid og WHO. Det andet var "Rapti development Project" fra 1955, som fik støtte fra USAid, og som havde til formål at sikre en stabil fødevarerforsyning til Kathmandu ved at fremme bosættelse af nepalesiske bjergbønder i Terai.

Især udryddelsen af malaria satte gang i migrationsstrømmen af folk fra bjergene ned til lavlandet. Regeringen var uforberedt på antallet af migranter, som langt oversteg bosættelsesprogrammernes

kapacitet. Migranterne begyndte spontant selv at rydde skoven for træer, og selv om nye områder blev inddraget til bosættelser, fortsatte regeringen med at undervurdere presset på naturressourcerne i bjergene og behovet for dyrkbar jord. Antallet af illegale bosættelser steg voldsomt og førte til ukontrolleret rydning af store skovområder. De illegale bosættelser omfattede både indenlandske migranter fra bjergene og indiske migranter fra de nordindiske stater, hvor befolkningspresset var endnu større. Som følge af indvandringen blev tharuerne, regionens oprindelige befolkning, tvunget væk fra deres traditionelle land- og skovområder.

Efter 1960 var der heller ikke politisk vilje til at standse de illegale bosættelser. Kong Mahendra havde brug for al den støtte, han kunne få til sit nye såkaldte partiløse demokrati, Panchayat, der koncentrerede magten hos kongen og hans udvalgte paladsrådgivere i Kathmandu. Kongen havde brug for folkets støtte, og uro i Terai blandt den omfattende og indflydelsesrige gruppe af bosættere passede derfor ikke ind i hans planer.

Indiske migranter var af samme årsag ikke så velkomne som tidligere. Mahendra så indisk indflydelse som en trussel mod hans nye autokratiske styre. Han havde i frisk erindring, at Nepali Congress' aktivister og kommunister blev støttet af deres indiske partifæller, og at

de havde været aktive, specielt i Terai, i bekæmpelsen af Rana-styret. Mange af dem havde senere bosat sig dér. Den indiske premierminister Jawarhalal Nehru havde da også protesteret kraftigt mod opløsningen af parlamentet og arrestationen af lederne af de parlamentariske partier.

For at dæmme op for den indiske indflydelse igangsatte centralregeringen i Kathmandu en nepaliseringskampagne. Nepali blev i 1962 gjort til det eneste officielle sprog - undervisning på hindi og andre sprog blev forbudt, og det blev bestemt, at al offentlig kommunikation og undervisning skulle foregå på nepali. I 1965 blev programmer på sprogene hindi og newari fjernet fra det statslige radiomonopol. Resultatet blev, at store dele af befolkningen følte sig tilsidesat og marginaliseret af den nepalesiske stat. I Terai gjaldt det især de store grupper af hindi-, maithili-, bhojpuri-, awadhi- og tharutalende.

### Den åbne grænse

I 1950 - kun tre måneder før Rana-styret blev væltet - underskrev Nepal en freds- og venskabstraktat med Indien, som bl.a. sikrede fri bevægelighed af mennesker og varer over grænsen. Traktaten, som stadig er gældende, bestemte, at begge landes statsborgere frit kan bosætte sig i og arbejde i begge lande. Dog med den begrænsning, at indere i Nepal ikke må eje jord og heller ikke tillades ansættelser i regerings-



institutioner og offentlige tjenester, hvad nepalesere i Indien derimod godt må. Disse to begrænsninger har gjort livet besværligt for indiske migranter, der har slået sig permanent ned i Nepal, især når det sammenholdes med, at betingelserne for at opnå nepalesisk statsborgerskab efterfølgende også er blevet strammet.

Den åbne grænse, sammenholdt med landets svage politiske og administrative infrastruktur, har haft som konsekvens, at den nepalesiske regering ikke har vidst, hvor mange inderne der reelt var bosat i landet. Da den indiske udenrigsminister i det indiske parlament 24. juli 1980 hævdede, at der skulle være 3,8 millioner mennesker af indisk oprindelse i Nepal, og at omkring 2,3 millioner allerede havde fået statsborgerskab i Nepal, skabte det stor opstandelse i Kathmandu. Panchayat-styret

så den indiske migration som en trussel mod Nepals integritet og selvstændighed. Frygten var, at Nepal skulle komme til at lide samme skæbne som Sikkim, der var blevet indlemmet i den indiske union i 1975, efter at et flertal havde stemt for det ved en folkeafstemning. Set med nepalesiske briller var resultatet af folkeafstemningen forårsaget af en massiv indisk indvandring til Sikkim.

Senere - i 1987 - fik frygten ny næring, da Indien sendte tropper til Sri Lanka i et forsøg at mægle i borgerkrigen mellem tamiler og singhalesere. Panchayat-regimet valgte at svare ved at føre en nationalistisk politik og undertrykke forskelle i kultur og sprog. I de herskende lag blev der set med mistro på madeshi-befolkningen, som nærmest blev betragtet som en slags femte kolonne. Det gav sig udslag i forbud mod ansættelser i stat, hær og politi, og

i at man sørgede for, at Terai som region var politisk underrepræsenteret i landets politiske organer.

Betingelserne for at opnå statsborgerskab i Nepal blev også strammet. Ansøgere skulle nu blandt andet kunne dokumentere, at de var nepalesiske efterkommere og kunne tale nepali. Stramninger madhesi-befolkningen oplevede som uretfærdige, specielt når de kunne se, at indere af nepalesisk afstamning, fordrevne fra Darjeeling, Assam, Nagarland, Mizoram og Sikkim uden problemer kunne få nepalesisk statsborgerskab og få anvist landbrugsjord i Terai. Endelig blev det også foreslået, at indiske statsborgere skulle have opholdstilladelse for at kunne arbejde i Nepal. Et krav, som i øvrigt også bliver fremført i den politiske debat i Nepal anno 2016.

Imidlertid var det nepalesiske styre ude i en vanskelig

balancegang, da migrationsstrømmen også gik den anden vej - fra Nepal til Indien. Sæsonarbejde i Indien har gennem tiderne været de fattiges mulighed for at skaffe sig ekstra indtægter, og mange nepalesere har med tiden valgt at slå sig permanent ned i Indien som omtalt ovenfor.

### **Befolkningssammensætningen i Terai**

Omkring 1960 var en overvejende majoritet af Terai-befolkningen indisk i sprog og kultur. Den bestod af de oprindelige folk i området, som, bortset fra tharuerne, i århundreder havde bevæget sig på kryds og tværs i den nordlige Gangesslette og havde tætte familieforbindelser til landsbyer på begge sider af grænsen. I den østlige del var en stor og maithili-talende befolkning efterkommere af indvandrere fra Bihar, og i de midt-vestlige Terai-distrikter Nawalparasi, Kapilvastu og Ru-

Foto: John Ehbrecht



pendenhi talte mere end 85 % af befolkningen Awadhi i 1961. Det var folk af alle professioner - bønder og landarbejdere, lærere, håndværkere og entreprenører samt høj- og kasteløse hinduer og muslimer, der som tidligere nævnt havde taget imod skiftende nepalesiske regeringers opfordringer til at bosætte sig i Terai.

Migrationen i forbindelse med de store bosættelsesprogrammer i Panchayat-perioden ændrede imidlertid befolkningssammensætningen markant i Terai, især i den vestlige del. Jordtildelingsprogrammerne favoriserede især Panchayat-systemets støtter, dvs. højkastehinduer fra højlandet, på bekostning af især tharuerne og efterkommerne af indiske indvandrere. I starten af 1950'erne boede ca. 65 % af befolkningen i bjergområderne, mens henholdsvis 30 % og 5 % holdt til i Terai og Inderterai. Fire årtier senere i 1991 var bjergområdernes andel faldet til ca. 48 %, og Terais og Inderterais andele var steget til henholdsvis 43 % og 9 %. I samme periode steg befolkningstallet med 10 mio. fra ca. 8 til 18 mio.; halvdelen af stigningen skete i Terai.

I dag bor 50 % af befolkningen i Terai, og i de 20 sydligste distrikter, som grænser op til Indien, udgør bjergbefolkningen (Chhetri, Hill-Brahmin, Magar, Tamang, Newar, Kami, Rai, Gurung, Damai/Dholi, Thakuri, Limbu, Sarki) samlet ca. 34 %, men med store variationer fra øst til vest. Bjergbefolkningens andel stiger, når man bevæger sig igennem Nepals forskellige "Development Regions". Fra 37 % i Eastern Region, 22 % i Central Region, 40 % i Western Region, 45 % i Mid-Western Region og 59 % i Far-Western Region. Befolkningssammensætningen afspejler sig også i de sprog, der tales. Ifølge den seneste folketælling i 2011 har 26 % nepali som modersmål, mens maithili følger lige efter med 22 %, bhojpuri med 12 %, og tharu med 11 % som de største sproggrupper. Maithili og bhojpuri er især domi-

nerende i Østterai og tharu i vest. Maithili og bhojpuri blev tidligere betragtet som dialekter af hindi, men er i dag anerkendt som selvstændige sprog i Nepal. Tallene viser tydeligt resultatet af de sidste 50-60 års interne nord-syd migrationsbevægelser, hvor ca. 1/3 af befolkningen i Terai nu udgøres af bjergfolk af forskellig kaste- og etnisk baggrund. Madesh-aktivisternes krav om rene Terai-provinser finder derfor ikke støtte blandt alle Terais befolkningsgrupper.

#### **Kravet om regional selvbestemmelse**

Kravet om regional selvbestemmelse blev formuleret allerede i 1959 af Terai Congress, da det stillede op til det første demokratiske valg i Nepals historie samme år, uden dog at få nogen valgt. Året efter, i 1960, kortsluttede kong Mahendra den politiske proces ved at forbyde de politiske partier samt politisk agitation baseret på etnicitet og region. Først i 1990 i forbindelse Nepals andet forsøg med demokrati dannes et Terai-baseret parti, Nepal Sadbhavana Party (NSP). Partidannelsen accepteres af myndighederne, selvom forbuddet mod etnisk og regionalt baserede partier formelt set stadig bestod. På NSPs program var en lettelse af betingelserne for at få statsborgerskab, hindi som nationalt sprog på linje med nepali, ansættelseskvoter for madhesier i regeringsinstitutioner og hæren og en føderal opdeling af landet med Terai som én samlet provins. Partiet opnåede dog kun beskedent tilslutning ved valgene i 1991 og 1999 med henholdsvis 6 og 5 pladser ud af 205 i det daværende parlament.

I anden halvdel af 90'erne vokser befolkningens utilfredshed imidlertid med de politiske partier, og forskellige etniske grupper begynder at organisere sig efter etniske skillelinjer for at gøre op med hundreder af års hinduisering af deres kulturer og med underrepræsentation i landets politiske og økonomiske liv. Det er bl.a. i den periode at Nepal Federa-

tion of Nationalities dannes for at forene de forskellige etniske grupper i en fælles kamp mod de såkaldte bjerg- eller "pahadi" højkastehinduers dominans i samfundslivet. En udvikling, som inspirerede den politiske elite blandt de indiske efterkommere i Terai til at starte en lignende bevægelse for madeshi-befolkningen. Hovedkravet var en samlet Madesh-provins med udbredt selvbestemmelse inden for en føderal statsstruktur.

Madeshi Janaadhikari Forum (Forum for madeshi-befolkningens rettigheder - MJF) blev dannet i 1997. Den var oprindeligt et akademisk diskussionsforum, men udviklede sig i mere radikal retning i løbet af den 10 år lange borgerkrigsperiode, der startede i 1996. Mange af medlemmerne inklusive deres formand, Upendra Yadav, gik aktivt med maoisterne eller sympatiserede med dem. Maoisterne appellerede i løbet af borgerkrigen til de mange utilfredse etniske og regionale grupperinger ved at love dem selvbestemmelse i en ny føderal statsstruktur, når de havde vundet magten. De inddelte symbolsk landet i ni provinser - seks hjemlande defineredes for Magars, Kirats, Newars, Tamangs, Gurungs og Tharus, mens tre af provinserne, Madhes, Bheri-Karnali og Seti-Mahakali, var regionalt definerede. Et skridt som vakte genklang hos mange unge med etnisk baggrund og indiske efterkommere i Terais lavland.

I Terai voksede støtten fra tharuerne i vest, og i Østterai begyndte aktivister, som Upendra Yadav, at definere en speciel madhesi-nationalitet bestående af alle kastehinduer af indisk oprindelse. En udvikling som vakte modstand blandt tharuerne i Vestterai, som ikke betragtede sig som madeshis, men som et folk med egen kultur og sprog, og som derfor ikke ønskede at blive indlemmet i en Madesh-provins. I stedet ønskede de oprettelsen af en Tharuwan-provins med særrettigheder for tharuer i en overgangsperiode.

Den midlertidige forfatning i 2007, som var resultatet af fredsforhandlingen mellem regeringen og de maoistiske oprørere, indeholdt i første omgang ingen bestemmelse om indførelsen af en føderal stat. Heller ikke MJF's krav om større politisk repræsentation for Terai i den kommende forfatningsgivende forsamling var medtaget. I protest brændte MJF's leder Upendra Yadav forfatningen ved en demonstration i Kathmandu, hvorefter han blev fængslet for handlingen. Regeringen undlod at løslade ham efterfølgende, hvilket eskalerede en i forvejen anspændt situation.

En måned tidligere i 2007 var en strejke mod den midlertidige forfatning i Nepalgunj i Vestterai etableret af Nepal Sadbhavana Party endt i voldsomme kampe mellem demonstranter og grupper af bjergfolk tilknyttet partierne bag vedtagelsen af forfatningen. Politiet havde slået hårdt ned på demonstranterne, og vreden i området mod "Pahadi-styret" i Kathmandu var stigende. Gnisten, der antændte bålet, var drabet på en ung blokadevagt i Sihara. Han blev skudt af en maoistleder, som prøvede at forcere blokaden. Hændelsen satte hele Terai-regionen i brand. Madeshi- og tharugrupper opsparede frustration fik frit løb både mod maoisterne og regeringens repræsentanter og centralstyringen fra Kathmandu i det hele taget. Volden kulminerede senere på året i marts, da en konfrontation mellem MJF-aktivister og maoister førte til, at 26 maoister blev dræbt i Rautahat - en hændelse, som kunne have kulde sejlet fredsprocessen, hvis maoisterne havde gengældt drabene, hvilket de undlod.

Den NC-ledede regering valgte at undertrykke demonstranterne og strejkerne ved at sætte politiet ind. Politiet gik igen hårdhændet til værks og holdt sig ikke tilbage fra at skyde med skarpt for at skræmme demonstranterne væk. I alt blev 24 deltagere og tilskuere dræbt af politiets skyderier, og

ofrene kom fra mange af Terais forskellige befolkningsgrupper: højkaste-hinduer, yadaver, tharuer, muslimer, dalitter og andre.

På tværs af kaste, religion og etnisk tilhørsforhold forenedes de forskellige befolkningsgrupper i sorgen og vreden over drabene og politiets voldsomme fremfærd, og sammenholdet styrkedes i kampen mod hvad der opfattedes som "pahadi"-regeringen i Kathmandu.

Etnisk betinget vold blussede også op, især i Østterai. Madeshi-huse blev sat i brand i områder, hvor bjergfolk dominerede, hovedsageligt i byerne langs øst-vest hovedvejen, og madeshi-aktivister gjorde det samme mod bjergfolks huse i landområder, hvor de udgjorde flertallet.

Presset mod regeringen voksede, og i februar 2007 gav den efter og accepterede med støtte fra UML og CPN(M) at ændre forfatningen, så det stod klart, at målet var at etablere en

føderal stat med selvstyrende provinser, at ændre valgloven, så Terai blev repræsenteret i forhold til befolkningstallet, og at udstedelse af statsborgerskabsbeviser skulle genoptages.

Senere i foråret 2008 genoptog madeshi-bevægelsen aktionerne, dels for at styrke madeshipartierne op til det kommende valg i april, og dels for at konkretisere 2007-kravene i en ny aftale med NC-regeringen. Det lykkedes i løbet af få uger for de tre partier, samlet i United Democratic Madhesi Front (UDMF), at indgå en aftale med NCs premierminister, G.P. Koirali. En aftale, som endnu engang forpligtede regeringen på etableringen af en føderal statsstruktur og dannelsen af én Madesh-stat bestående af samtlige distrikter i Terai-regionen, en ændring af valgloven, så regionale partier kunne opstille til nationale valg, og sikring af forholdsmæssig repræsentation for alle samfundsmæssige grupper ved ansættelser i staten, sikkerhedsstyrkerne og hæren.

Valget til den forfatningsgivende forsamling i 2008 blev en succes for madeshi-partierne, som tilsammen fik 83 valgt. Medregnet kandidater fra de nationale partier gav det i alt 200 repræsentanter fra Terai ud af 601 pladser i den nye forfatningsgivende forsamling. Aldrig før havde regionen været bedre repræsenteret. Imidlertid lykkedes det ikke partierne repræsenteret i den forfatningsgivende forsamling at blive enige om en ny forfatning inden for den fastsatte tidsfrist. Et afgørende stridspunkt var antallet af stater og deres grænser. I 2012 valgte Madeshi-partiernes ledere at indgå i et forlig med NC, UML og CPN(M) om 11 provinser og om nedsættelse af en kommission, der skulle fastlægge, hvordan landets eksisterende 75 distrikter skulle fordeles blandt de nye provinser.

Den manglende afklaring af, hvordan Terai-distrikterne ville blive fordelt på de 11 provinser, skabte uro i baglandet, og rygterne fik frit løb. Et af dem gik

ud på, at Terai-regionen skulle fordeles på 5 provinser og blandes med bjergdistrikter.

Da nyheden om forliget kom ud i offentligheden, var reaktionen så skarp blandt madeshi- og tharu-aktivister, at madeshi-partiernes ledere øjeblikkeligt undsignede den aftale, de havde indgået. Utilfredsheden hos de forskellige etniske bjerggrupper var tilsvarende stor. Ydermere havde en ny organisation for brahminere og chettrier (Brahmin-Chettri Samaj) presset regeringen til at anerkende dem som et oprindeligt folk på linje med andre anerkendte oprindelige etniske grupper med hjemland i Nepals vestlige bjergområde under navnet Khas. De opponerede også imod aftalen, da de, som brahminere og chettrier, ellers frygtede at blive marginaliserede i mange af de nye provinser. Resultatet var, at aftalen faldt på jorden med et brag.

Da det ikke lykkedes den forfatningsgivende forsamling at blive enige om en ny aftale,

Foto: John Ehbrecht



nægtede Nepals højesteret at godkende en forlængelse af forsamlings valgperiode, og der blev afholdt valg til en ny forfatningsgivende forsamling i november 2013.

Resultatet af valget blev, at madeshi-partierne gik fra 83 til 49 sæder i den ny forsamling og sammen med CPN(M) blev de valgets store tabere. De store vindere var de gamle partier NC og UML. Ved valget i 2007 havde der kun været tre mod nu 14 opstillede madeshi-partier, hvilket selvsagt var med til at splitte stemmerne. Men det var ikke den eneste grund. Madeshi-politikere havde ikke været i stand til at gøre en forskel i Kathmandu, selv om de havde været i regering og holdt ministerposter. Folk i Terai var desillusionerede over deres optræden og valgte i stedet at stemme på de gamle partier NC og UML, som havde set skriften på væggen og derfor udelukkende havde opstillet madeshi-kandidater i alle valgkredse i Terai-regionen. Ved valget fik de tre største partier NC, UML og CPN(M) henholdsvis 196, 175 og 80 sæder i den nye forfatningsgivende forsamling. Nok til at have det nødvendige flertal på tredjedele for en ny forfatning, hvis de kunne blive enige.

I september 2015 lykkedes det så endelig NC, UML og CPN(M) at få vedtaget en ny forfatning med mange progressive ele-

menter. Madeshi-partierne havde boykottet de endelige forhandlinger og den afgørende afstemning, og sammen med tharuerne og andre etniske grupperinger protesterede de imod den vedtagne forfatning, da de ikke fandt, at deres interesser var blevet behørigt tilgodeset.

Det vil føre for vidt at gennemgå alle deres reservationer her, men et af hovedpunkterne var endnu engang den føderale opdeling. De tre store partier var blevet enige om at inddele landet i syv provinser og havde fastlagt dem på en sådan måde, at de fleste Terai-distrikter blev splittet ad og lagt sammen med bjergdistrikter. Der var dog blevet plads til en Terai-provins med otte distrikter (Parsa, Bara, Rautahat, Sarlahi, Mohatari, Dhanusa, Siraha, Saptari).

Grænsedragningen var i strid med madeshiernes og tharuerne ønske om, at Terai opdeles i en øst- og en vest-provins. Strejker brød ud overalt i Terai og denne gang med en endnu større folkelig opbakning end i 2007/08. Regeringen satte politiet ind for at bryde strejkerne og blokaderne, igen med dræbte demonstranter og tilskuere som resultat - indtil nu omkring 46. Derudover blev otte politifolk dræbt af demonstranter ved en demonstration i Tikapur i Kailali-distrikt i Vestnepal i august 2015.

Regeringen svarede igen ved at sætte Terai i undtagelsestilstand, hvilket kun resulterede i en endnu større opbakning til aktivisterne. For at presse regeringen yderligere eskalerede aktivisterne konfrontationen ved at iværksætte en blokade af de indiske grænseovergange for at forhindre transport af varer ind over grænsen til de større byer i bjergene. Noget der skete med den indiske regerings stiltiende accept og støtte. Regeringen i Delhi har da også løbende opfordret den nepalesiske regering til at imødekomme madeshi-bevægelses krav.

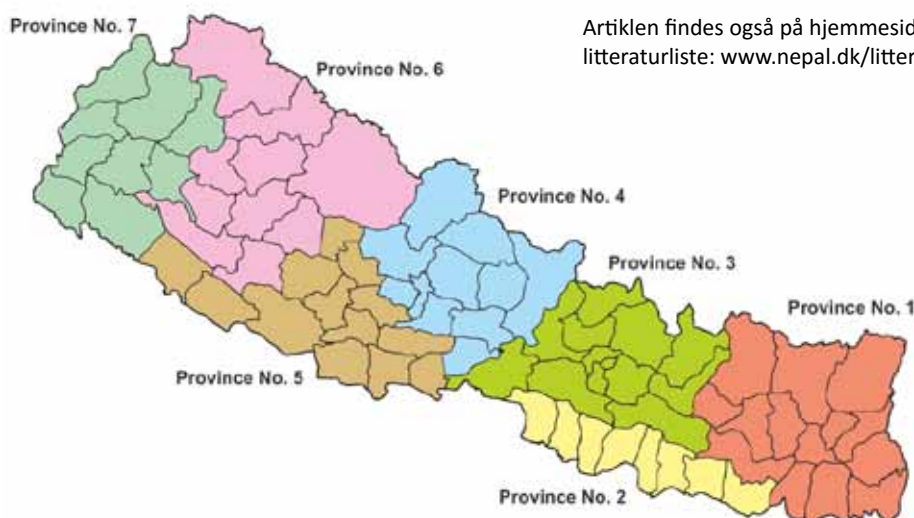
Indiens rolle i konflikten er uklar. Men den er uden tvivl stor, hvilket kan ses af det faktum, at der snart ikke er den nepalesiske leder, som ikke har været på konsultationsbesøg i den indiske hovedstad eller i de indiske nabostater for at diskutere den nepalesiske forfatningskrise. Da forfatningen blev vedtaget i september 2015 uden madeshi-partiernes stemmer, forsøgte den indiske regering at overtale den nepalesiske regering til at udsætte ikrafttrædelsen af forfatningen, indtil enighed med madeshi-partierne var opnået.

Blokaden kom til at vare i over fem måneder, uden at madeshi-bevægelsen dog fik opfyldt sit hovedkrav om én gang for alle at få en aftale i stand, som garanterede to provinser i Terai

kun bestående af Terai-distrikter - en Madesh-provins i øst og en Tharuwan-provins i vest. NC-regeringen med støtte fra UML og CPN(M) har dog imødekommet nogle af aktivisterne krav, hvilket også er blevet modtaget positivt af Indiens regering. Men helt afgørende har man ikke villet ændre på provinsinddelingen; i stedet har man nedsat en kommission, der i løbet af tre måneder skal se på problemstillingen. Blokadens, som var ved at køre landet i sænk, og som også medførte boykot af skoler og andre regeringsinstitutioner, var ved at blive en belastning også for Terai-befolkningen, og modstanden mod den var voksende i befolkningen. Samtidig begyndte de indiske myndigheder at tillade lastbiler at passere den indisk-nepalesiske grænse og at gøre livet vanskeligere for de blokadevagter, der var tilbage i grænseområdet. Med den svindende støtte til blokaden valgte madeshi-partierne at afblæse den, men de har bebudet, at kampen ikke er slut, og at andre aktionsformer vil blive taget i brug, indtil deres krav er blevet opfyldt. Politisk stabilitet i det plagede land synes at have lange udsigter. 🌐

Marts 2016

Knud Olander er tidligere rådgiver for Mellempopulært Samvirke og Danida. Han har boet og arbejdet i Nepal i mere end syv år.



Artiklen findes også på hjemmesiden sammen med en omfattende litteraturliste: [www.nepal.dk/litteratur/](http://www.nepal.dk/litteratur/)