



## Las relaciones exteriores en la India: un creciente papel estatal

AMITABH MATTOO / HAPPYMON JACOB

La Constitución de la India otorga al gobierno federal en Nueva Delhi la jurisdicción virtualmente exclusiva sobre los asuntos internacionales y la política de defensa. En la práctica, el gobierno federal también ha ejercido un fuerte control sobre las relaciones exteriores de la India desde que la Constitución entró en vigor en 1950. Los estados constitutivos han desempeñado un pequeño papel – con algunas notables excepciones – en la formulación o implementación de las relaciones internacionales del país. Sin embargo, este control centralizado se ha empezado a debilitar alrededor de la última década debido a factores diversos y parecería que esta suave erosión de la autoridad federal – aunque no *de iure*, sí *de facto* – probablemente continuará durante la próxima década. Esta relajación gradual del control centralizado sobre la política exterior no parece ser un acto consciente o voluntario por parte del Gobierno de la Unión.

Incluso una mirada fugaz al séptimo apéndice de la Constitución de la India revela que el Gobierno de la Unión casi tiene poderes absolutos para formular e implementar las decisiones en materias de política exterior y de defensa del país. Este apéndice de la Constitución india establece la división de poderes y contiene tres listados: la lista de la unión, la lista de

los estados y la lista concurrente. El gobierno federal legisla sobre las cuestiones mencionadas en la lista de la unión, mientras que las unidades constitutivas legislan sobre los asuntos mencionados en la lista correspondiente a los estados. La lista concurrente incluye los asuntos sobre los que el gobierno federal y los gobiernos de los estados tienen jurisdicción conjunta. Ni la lista de los estados ni la lista concurrente hacen mención de asunto alguno que trate directamente sobre la política exterior o la defensa de India. Ante tales circunstancias, es necesario buscar evidencias adicionales al marco constitucional.

Aunque virtualmente los estados no tienen competencia constitucional directa sobre las relaciones exteriores, en la práctica, la realidad está surgiendo de un modo un tanto diferente.

¿Existen casos en los que las unidades constitutivas hayan sido capaces de influir en las decisiones sobre política exterior y de defensa del país, a través de prácticas y medios ajenos a la Constitución?

Aunque virtualmente los estados no tienen competencia constitucional directa sobre las relaciones exteriores, en la práctica, la realidad está surgiendo de un modo un tanto diferente. Desde principios de la década de 1990, ha habido un debilitamiento gradual del férreo dominio que ejercido por el gobierno federal sobre la política exterior del país. Parece haber cuatro razones interrelacionadas que explican la creciente influencia que las unidades constitutivas están adquiriendo en la formulación de la política exterior.

Primero, un estatus constitucional especial otorgado a un estado en particular, como el estatus de autonomía concedido al estado de Jammu y Kashmir, que puede dar voz a la dirigencia política del estado en la formulación de la política exterior nacional. En el pasado reciente, el primer ministro de Jammu y Kashmir, Mufti Mohammed Sayeed, fue capaz de influir en la política de la India en el caso de Pakistán. Sayeed es ampliamente reconocido por ser el arquitecto de varias medidas de construcción de confianza presentadas a los dos países. Éstas incluyen la reasunción del servicio de autobús de Srinagar-Muzaffarabad que cruza la *línea de control* que divide a Jammu y Kashmir, entre la India y Pakistán; y la colaboración sin precedentes que se dio entre Islamabad y Nueva Delhi después del devastador terremoto en Jammu y Kashmir en el otoño de 2005.

Segundo, el peso político del líder de un estado particular también puede influenciar la formulación de políticas exteriores, aunque de manera informal. Un ejemplo es el de Amrinder Singh, primer ministro de Panjab. Con el argumento de una tradición cultural compartida –*Punjabiyaat*– Singh buscó un acercamiento con el Panjab pakistaní y esta política recibió también un apoyo popular considerable dentro del Panjab indio. En otro ejemplo, el líder kashmir, el jeque Abdullah, fue a Pakistán como emisario del Primer Ministro Nehru en 1964, y se cree que logró cierto enten-

dimiento con el Presidente Ayub Khan. Sin embargo, este entendimiento no se pudo concretar debido a la muerte de Nehru mientras el Jeque estaba todavía en Pakistán. De manera similar, los pesos pesados de la política en el estado sureño de Tamil Nadu han podido ejercer una influencia considerable en la política de Nueva Delhi hacia Sri Lanka.

Tercero, los gobiernos de coalición a nivel federal han abierto espacios para que los gobiernos y los líderes de los estados ejerzan una mayor influencia en asuntos de política exterior. Chandrababu Naidu, el primer ministro de Andhra Pradesh, a menudo era consultado por el gobierno federal en torno a las principales iniciativas de política exterior porque el partido de Naidu era un socio de coalición importante a nivel federal.

Finalmente, aunque el punto de vista constitucional permanezca sin alteración, las fuerzas de la globalización han creado nuevas prácticas y posibilidades que quizá le concedan a las unidades constitutivas un papel más importante en el futuro. Esto se puede ver especialmente en el caso de la formulación de la política económica internacional. Por ejemplo, muchas agencias e instituciones financieras internacionales están negociando directamente con los gobiernos estatales de India. Se llevan a cabo conversaciones y negociaciones independientes entre agencias y organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el UNICEF, el PNUD y varios gobiernos estatales. El estado de Andhra Pradesh incluso tiene una pequeña oficina de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para atender los asuntos relacionados con este organismo. Debido a que los estados sureños hindúes se están convirtiendo en el centro de desarrollo de *software* y en puntos focales de inversión extranjera, el gobierno federal tiene que considerar las preferencias políticas de estos estados en la formulación de su política económica internacional. Además, al aumentar la competencia por la inversión extranjera directa (IED) entre los estados de la India, los altos funcionarios de los gobiernos estatales con frecuencia toman la iniciativa de viajar al extranjero para negociar los términos y condiciones de la inversión con las organizaciones participantes. Los movimientos antiglobalización en varias partes del país también han mostrado su poder de influencia sobre los términos y condiciones de inversión y producción en algunas regiones en particular.

Las fuerzas de integración regional también han abierto espacios en los que las unidades constitutivas han empezado a desempeñar un papel. Las presiones ejercidas por el gobierno de Sikkim han contribuido a acelerar la apertura de los enlaces comerciales tradicionales entre el estado hindú de Sikkim y China a través del paso de Nathula. El primer ministro de Sikkim, Pawan Chamling, incluso instituyó un grupo de estudio que recomendó fuertemente que se abriera la ruta. De forma parecida, el estado de Bengala Occidental ha apoyado con fuerza la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIM-STEAC, por sus siglas en inglés), iniciativa que enlaza el sur y el sureste de

Asia y busca crear una comunidad económica en la Bahía de Bengala. Esto tendría el potencial de convertir a Calcuta (la capital del estado de Bengala Occidental), una vez más, en el centro de intercambio y comercio como lo fue en los primeros años del siglo XX.

Este cambio lento pero seguro que está teniendo lugar en la formulación de las políticas exteriores del país ha sido muy bien recibido. La India – país diverso y plural – requiere un cambio en su estilo de formulación de políticas para estar en verdadera sintonía con su realidad heterogénea. Un estilo más consultivo, orgánico y creativo de política exterior coincidirá con las necesidades de la gente y podrá sentar las bases para un consenso nacional real.