



# Federalismo indio y auto-gobierno tribal

Conflictos étnicos y separatismo conducen a una delegación de poderes hacia los consejos subestatales para proteger la identidad y cultura aborígenes.

POR *HARIHAR BHATTACHARYYA*

**El** 10 de febrero de 2003, el gobierno de la India firmó un acuerdo étnico tripartita con los Bodos, una tribu aborígen, y con el gobierno estatal de Assam. Las tres partes esperan que el acuerdo termine con más de una década de agitación de los Bodos, que históricamente han demandado su propio territorio. El Consejo Territorial de los Bodos puede parecer algo muy nuevo, pero en realidad se trata del último grupo aborígen en alcanzar su autonomía, a través de la cual los consejos tribales han restado poder a los gobiernos estatales en la aislada región noreste de la India.

## El noreste y la autonomía

El noreste de la India es una región muy compleja en términos étnicos que se encuentra virtualmente separada del resto del país por Bangladesh y comprende siete estados – Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland y Tripura. Hogar de casi cinco millones de aborígenes (conocidos como “tribales” en la India), la región está aislada geográficamente, es montañosa, relativamente subdesarrollada y se encuentra agobiada por la pobreza. Caracterizada por una composición multireligiosa, multiétnica y multirracial, la zona enfrenta un amplio descontento y brotes de extremismo político, especialmente entre los aborígenes, que incluyen demandas separatistas. Los tribales son mayoría en cuatro de los siete estados y tienen una presencia significativa en el resto (ver tabla 1). Tres de los estados están dominados por cristianos, mientras que otros dos fueron antiguos principados.

## La Constitución y la autonomía tribal

La Constitución de la India contiene varias disposiciones especiales bajo los títulos 5, 6 y 7, relativas a la autonomía de los grupos tribales. El más importante es el título 6, que consagra la devolución de poderes. Los aspectos de este título que promueven el gobierno autónomo tribal incluyen el ejercicio de algunas funciones legislativas, ejecutivas y judiciales por parte de los consejos distritales autónomos, en áreas tales como la gestión forestal, la agricultura, los proyectos comunitarios, las sociedades cooperativas, el bienestar social, la planeación rural, la herencia de propiedades, el matrimonio y las costumbres sociales.

**Harihar Bhattacharyya** es Profesor y Jefe del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Burdwan, Bengala del Oeste, India.

## Migración masiva

El descontento en la tierra de los Bodos fue estimulado por otros experimentos de autogobierno aborígen en el noreste de la India, el más exitoso de los cuales ha sido el Consejo del Distrito Autónomo de Tripura (ADC, por sus siglas en inglés). La necesidad de un consejo distrital autónomo fue sentida de manera más urgente por las tribus de Tripura que por cualquier otro grupo. Tripura era originalmente un estado de mayoría aborígen, que contó con una dinastía dominante por siglos. Sin embargo, la división territorial de la India en 1947 dejó al estado rodeado por Bangladesh – Bengala del Este hasta 1947- en tres de sus fronteras! Un enorme flujo de refugiados indios de la vecina Bengala incrementó la población a cerca de tres millones para 1991 y alteró el balance demográfico del estado, al grado de que los tribales se convirtieron en minoría en su propio territorio. Esto ha ocasionado conflictos étnicos persistentes entre las poblaciones originarias y los inmigrantes bengalíes.



*Vendedores de miel en Agartala, en el estado nororiental de Tripura, India.*

**Tabla 1: Población tribal en el noreste de la India (1991)**

Estados	Población total (millones)	Población tribal (%)	Número de tribus
Arunachal Pradesh	0.9	79.0	101
Assam	22.4	10.8	23
Manipur	1.8	31.2	28
Meghalaya	1.8	80.5	14
Mizoram	0.7	94.3	05
Nagaland	1.2	88.2	20
Tripura	2.8	29.0	118

*Fuente: Reporte Censal de la India, 1991.*

Los tribales han luchado por la protección de su identidad desde finales de los años cuarenta. La asamblea legislativa de Tripura reservó la tercera parte de sus escaños para los tribales, pero esto no fue suficiente para proporcionarles una adecuada protección cultural y territorial. Posteriormente, en 1982, se estableció el Consejo del Distrito Autónomo Tribal de Tripura, con el objeto de ejercer el gobierno en dos tercios del área del estado.

## Las facultades del nuevo consejo

El Consejo cubre 68% del área total de Tripura y 32% de la población del estado. Dentro de ese grupo, 77% son tribales y el resto corresponden a la casta conocida como “los

intocables” y otros. Hay individuos considerados no tribales dentro del área del Consejo y tribales en las áreas fuera de la jurisdicción del mismo.

El Consejo es un cuerpo de 30 miembros, con dos representantes nombrados por el Gobernador de Tripura y 28 miembros elegidos por sufragio universal, de los cuales 25 escaños están reservados exclusivamente para los tribales. El Consejo opera como un poder legislativo que debe reunirse por lo menos cuatro veces al año. De entre los miembros, se elige un presidente que dura en su encargo un periodo de 5 años y tiene entre sus facultades convocar y concluir las sesiones del Consejo. El Consejo también elige entre sus miembros a un Comité Ejecutivo.

Bajo la dirección del ejecutivo político, el cuerpo administrativo permanente del Consejo está encabezado por un Jefe Ejecutivo, que es un funcionario público perteneciente al Servicio Administrativo indio. Los principales funcionarios están a cargo de diversos departamentos, tales como el bienestar tribal, la salud, la cría de animales y la educación. Como una medida adicional de descentralización administrativa, el Consejo ha establecido cuatro oficinas zonales de desarrollo y 27 oficinas subzonales.

El Consejo de Tripura se formó inicialmente con poderes muy limitados, bajo el título séptimo de la constitución de la India. En 1985, de acuerdo con el título sexto de la constitución, que es más amplio que el séptimo, se fundó el primer Consejo de Tripura. Las elecciones siempre se han desarrollado en ambientes multipartidistas. Después de varios procesos electorales, el Partido Comunista de la India (marxista), obtuvo una mayoría aplastante para su coalición (el Frente de Izquierda y Democrático) en el estado. Sin embargo, en el actual Consejo electo en 2000, el Frente de Pueblos Indígenas de Tripura (IPFT, por sus siglas en inglés), un partido tribal, logró por primera vez la mayoría, al ganar 18 de los 28 escaños. El Consejo de Tripura muestra un delicado caso de distribución del poder, en el que una coalición marxista controla la administración estatal al tiempo que el Consejo está controlado por su rival político, el IPFT.

### **Reforma agraria, alfabetización y empleo**

Al promover el bienestar y desarrollo de los grupos tribales, el Consejo ha proporcionado una efectiva protección institucional para la identidad tribal. Dentro de su primer periodo, el Consejo restauró 2,946 acres de tierra tribal a 3,006 familias que carecían de este recurso. En 1986, el estado otorgó las facultades respecto a las escuelas primarias de la zona a los Consejos, estableciendo así nexos institucionales entre estos tres niveles de gobierno en la India.

En el frente legislativo, el Consejo aprobó 31 proyectos de ley entre 1985 y 1992, incluyendo la Ley para los Comités Comunitarios, diseñada para asegurar la participación popular dentro del Consejo. La aprobación de esta ley no fue fácil. Después de múltiples revisiones y modificaciones, entró en vigor en enero de 1994. Esta ley fue la base para la elección de 434 comités comunitarios en las zonas comprendidas dentro del Consejo. Debido a la falta de cumplimiento de algunos requisitos, la integración de estos comités aun no ha concluido.

Financieramente, el Consejo depende de los recursos otorgados por el gobierno estatal. Por ejemplo, durante 1994 y 1995, los ingresos propios del Consejo solamente representaban 8% del total, mientras que los recursos de los gobiernos estatales eran el 92% restante. A pesar de que en las áreas más deprimidas a cargo del Consejo la posibilidad de movilización de recursos es muy limitada, éste ha tenido un comienzo modesto, pero significativo: ha obtenido miles de rupias a través de la expedición de licencias comerciales. Estos esquemas de autoempleo han sido establecidos por los departamentos de tenencia de animales y de pesca, que ya cuentan con 35 mil beneficiarios.

El Consejo proporciona una mejor protección institucional a las tribus amenazadas en el Estado, como se evidencia en los avances logrados en términos de crecimiento poblacional y alfabetización. Entre 1981 y 1991, la proporción de tribales frente a la proporción total de Tripura aumentó de 28 a 31%. Este es un indicador importante del nivel de confianza y seguridad entre los tribales. En 1981, sólo 23% de los tribales que vivían en las áreas rurales sabía leer y escribir, mientras que en 1991 ese número aumentó a 39%.

El Consejo representa una gran innovación institucional en el nivel subestatal, ya que proporciona un lugar adecuado a la identidad

## **Conflictos recientes en el noreste de la India**

- **India-Noreste (1979-primeras muertes en combate)- Actualización: Noviembre 2002**

“2002: Los combates (en el noreste de la India) cobraron cerca de 1,000 vidas este año, a pesar del inicio de negociaciones de paz entre varios grupos rebeldes del noreste y el gobierno indio”.

-Reporte 2002 sobre Conflictos Armados, del Proyecto Ploughshares, centro ecuménico de paz del Consejo Canadiense de Iglesias.

- **Ex rebeldes en proyecto de auto-ayuda.**

“Tihu, 22 de junio de 2003: Un gran número de jóvenes, hombres y mujeres, del área de Baska, en la parte norte del distrito de Nalbari, y de las aldeas aledañas a la frontera de la India con Bhután, están iniciando pequeñas empresas de comercio, agricultura, pequeñas industrias y otros esquemas productivos y comerciales. De acuerdo con una fuente administrativa, varios ex rebeldes han abandonado las armas para reintegrarse a la vida cotidiana a través del autoempleo.

-Northeast Times, India, 23 de junio de 2003.

- **Treinta y ocho insurgentes se rinden en Tripura.**

“Un total de 38 insurgentes de diferentes grupos se rindieron el jueves con sus armas y municiones ante el Fuerza Central de Reserva de la Policía (CRPF) en los cuarteles de éste último en Agartala.

“Agartala, Junio 5 – De entre ellos, ocho insurgentes pertenecían al proscribo Frente de Liberación Nacional (NFLT) liderado por Hemanta Debbarma, que se rindió ante el Inspector General, Sukhjinder Singh y depositó tres series de rifles AK ...”

-Hindustan Times, India, 5 de junio de 2003

tribal y permite manejar mejor los conflictos étnicos. El gobierno del estado ha tenido la difícil tarea de transferir muchas de sus atribuciones al Consejo, pero esto ha ayudado en gran medida a moderar el separatismo en Tripura. No obstante, el Consejo no puede brindar todas las respuestas ante la necesidad imperiosa de protección de la identidad de los pueblos aborígenes de Tripura. El Consejo tiene problemas tanto estructurales como operacionales para desarrollar una “autonomía significativa”, pero se puede decir que ha tenido un buen comienzo.

### **Federalización en el ámbito estatal**

Hay tres aspectos del experimento del consejo que merecen especial atención. Primero, ha proporcionado una plataforma democrática a los antiguos separatistas para convertirse en un partido de gobierno y, por lo tanto, las bases para el secesionismo político se han reducido significativamente en el estado. En segundo lugar, la competencia electoral multipartidista ha servido como campo de entrenamiento para aspirantes a líderes aborígenes, al prepararlos para responsabilidades más altas y, simultáneamente, ha tenido un efecto democratizador en la vida tribal. Por último, el Consejo ha funcionado como base para una federalización más amplia de la India dentro del nivel estatal.

Los consejos distritales han funcionado con diferentes grados de éxito en la protección de la identidad tribal que se encuentra amenazada por los individuos no tribales más desarrollados y por la población inmigrante de otras partes de la India. El éxito de los consejos en áreas como Tripura servirá como ejemplo constructivo para tribus como los Bodos, que hasta ahora están estableciendo su propia versión de un gobierno descentralizado en el marco de la constitución de la India. (6)