

ASIA ACTUAL

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA INDIA

OLIVIA ÁVILA

JORGE GALEANO

El Colegio de México

LA INDIA es el único país del subcontinente que en algún momento tuvo una política exterior global. Su punto culminante fue la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955, donde se aceptaron los cinco principios de Nehru sobre la coexistencia pacífica. La intención india de jugar un papel predominante en la movilización de los países del Tercer Mundo fue frustrada por varias causas: la situación internacional de guerra fría; la solución militar del problema planteado por las colonias portuguesas; la evolución posterior de la política interna y externa de la India.

La bipolaridad impuesta por las superpotencias dificultó seriamente el desarrollo de una táctica y de una estrategia destinadas a que los países subdesarrollados pudieran imponer sus propias *raisons d'état*. A pesar de que la política internacional ha sufrido muchas transformaciones, la lucha en pro de los intereses individuales y colectivos de los países del Tercer Mundo sigue siendo problemática.

La conquista militar de los enclaves coloniales portugueses tuvo un impacto en la opinión pública internacional que la política declarativa india no pudo compensar plenamente. Las invasiones de 1961 desmentían todo lo dicho en Bandung y denunciaban la existencia de una corriente que concebía el *Dharmaraj* como un *Bharatraj* que se podía imponer incluso por la fuerza de las armas. A partir de ese momento, el Estado Indio empezó a perder su prestigio como potencia moral. Uno de los frutos de Bandung fue el sur-

gimiento del movimiento de los países no alineados, cuya primera conferencia de jefes de estado se realizó en Belgrado en 1961. La participación de la India en ella ya tuvo una importancia mucho menor.

La política de Nehru contaba con el hecho de que la Unión Soviética era la potencia más importante para el área y se debería establecer relaciones estrechas con ella. La posición internacional de la India (rechazo a la participación en bloques, internacionalismo y nacionalismo antiimperialista) no era atractiva para los Estados Unidos. Éste trató de equilibrar la presencia de la Unión Soviética en la India a través de un gran volumen de ayuda económica. Teniendo en cuenta la influencia soviética en el subcontinente, Estados Unidos volcó su apoyo político y militar a Pakistán. Inglaterra se presentaba como país debilitado y China emergía como vecino conflictivo. La necesidad de contar con las superpotencias, el inmediatismo de los Estados Unidos, los conflictos internos regionales y la relativa comunión de políticas declarativas con la Unión Soviética, llevaron a la India a una aproximación constante con esta última. El interés del país en mantenerse no alineado, y el de Estados Unidos en neutralizar la influencia soviética, provocaron una aproximación periódica entre ambos países.

La situación de Pakistán es sustancialmente diferente, su falta de peso específico lo lleva, desde un principio, a buscar el apoyo exterior y a involucrarse directamente en uno de los bloques, a través de la SEATO y de la CENTO. Las razones fundamentales de su aproximación a los Estados Unidos fueron: *a*) una política exterior determinada por el predominio de los grupos reaccionarios dentro de la sociedad; *b*) la fragilidad de la Commonwealth y la diferencia de importancia que dentro de aquélla tienen la Unión India y Pakistán; *c*) la animadversión hacia la India y el interés de Estados Unidos en mantener el equilibrio dentro del área.

La convergencia de los intereses económicos y culturales favorece la inscripción de Pakistán dentro del Grupo Re-

gional de Desarrollo. Esta ubicación dentro de un mundo bipolar no le impide, junto con Irán y Turquía, tratar de mantener buenas relaciones con la potencia vecina. Incluso su aproximación a China fue llevada con suficiente tacto y no provocó un enfrentamiento directo con la Unión Soviética.

En la India, el aparato estatal heredado estaba elaborado más en función de los intereses de la metrópoli que en las necesidades y tradiciones locales. La modernización está caracterizada por las victorias de la visión proyectiva de Nehru sobre la de Gandhi. La consolidación del estado sin su contraparte en términos de nación es uno de los grandes problemas. La imposibilidad concreta de contemplar a corto plazo las necesidades de todos y la tradicionalmente injusta distribución de la riqueza colaboraron para que floreciera una poderosa corriente para favorecer a unos pocos.

El Partido del Congreso es un frente donde están representadas las más diversas opiniones y no tienen un rival que le pueda disputar el poder en el gobierno central. En este sentido, la lucha interna del Partido es fundamental para determinar las directrices que rigen la vida del país. El Partido extiende su influencia hasta los confines de la vida pública india y sirve de filtro y amortiguador para el aparato del estado.

Los centros urbanos son los focos del poder estatal y partidario y en ellos se concentran una industria y una cultura occidentalizada. El estado ha concentrado en las ciudades la infraestructura necesaria para impulsar las inversiones de la burguesía nacional y atraer los capitales y la tecnología extranjeros.

El estado también actúa como empresario en las industrias de bienes de consumo, en el comercio, en los seguros y las finanzas, etc. La planificación de la economía se hace en base a planes quinquenales indicativos, que el gobierno central viene elaborando desde 1951. Las dificultades económicas y políticas actuales han obligado por segunda vez a posponer la implementación del quinto plan. Estos planes quinquenales siguen concentrándose en el desarrollo indus-

trial, pero incluyen proyectos agrícolas de los cuales el más ambicioso es la "Revolución Verde". Actualmente se están analizando los resultados negativos de la misma, ya que, en vez de disminuir las contradicciones del campo, las ha agudizado al favorecer a los propietarios que poseen las mejores tierras y que son sujetos de crédito.

Hablar de socialismo o de política socializante es forzar un poco los términos. Nos encontramos frente a un capitalismo de estado con un fuerte sector privado. Las cuatro mayores empresas privadas poseen el 25% de la propiedad industrial no estatal. La participación de los capitales occidentales han sido mediatizada por el control de divisas y por la diversificación de las fuentes de adquisición de tecnología. La participación soviética está canalizada hacia la infraestructura estatal.

La centralización del estado corresponde a la necesidad de impulsar un desarrollo acelerado y también a la necesidad de mantener bajo control a las fuerzas centrífugas que, en los momentos de crisis, llegan a manifestarse bajo la forma de aspiraciones autonomistas. La doctrina ancestral de la no violencia tiene sin duda mucha influencia, pero el estado nunca dudó en emplear la fuerza para sofocar los movimientos separatistas. La absorción de los principados, la represión de las fuerzas centrífugas y el fortalecimiento del control estatal sobre la vida pública son obra admirable del primer Ministro del Interior, Sardar Valabhai Patel.

La primera acción del ejército de la Unión India se da en el momento de la anexión voluntaria o compulsoria de los principados y en el primer conflicto internacional con Pakistán. Se ha hablado mucho de que Nehru interrumpió el avance de las tropas indias y aceptó el cese de fuego bajo la influencia de la doctrina de la no violencia. Conviene tener en mente lo discutible que eran los derechos indios en Cachemira, el costo económico de la guerra, el costo social que provocó la radicalización de los conflictos devocionales y el desgaste de una imagen internacional que la India empezaba a cultivar. En 1961, esta última preocu-

pación ya no es tan importante, se produce la conquista militar de los enclaves portugueses. En 1962 estallan el segundo conflicto indo-pakistaniano y los combates con China a lo largo de las fronteras del Himalaya.

La India reconoció al Gobierno Revolucionario Chino y renunció a los posibles derechos de herencia sobre el Tíbet. El Acuerdo Sino-tibetano de soberanía china y autonomía regional de 1951, es aceptado por la India y el Tratado Sino-indio de 1954 confirma esa posición. Durante la visita de Chou En-lai a la India en 1954, se acepta la doctrina Panch Shila como las reglas del comportamiento internacional. En términos generales, China acepta la línea McMahon pero se resguarda el derecho de plantear pequeñas modificaciones. En 1959, el Dalai Lama se exila en la India y hay una fricción entre ambos gobiernos. En 1962 China invade la región del Aksai Chin en el Ladakh para garantizar su comunicación con el Tíbet a través de Sinkiang (la carretera china pasa por territorio en disputa). También presiona en la región de Sikkim y Bhután ocupando todo el norte de la NEFA (North East Frontier Agency) actualmente Arunachal Pradesh. La derrota espectacular de la India implicó una revisión de su política militar, la multiplicación de los efectivos y la modernización de su equipo, que fue luego ofrecido por Inglaterra, Estados Unidos y la Unión Soviética. La bomba atómica china estimuló la implementación de su propio programa atómico. En 1971, el científico atómico Vikram Sarabhai muere en condiciones misteriosas y hay sospechas de que manos chinas o pakistanas están implicadas en el asunto. El 18 de mayo de 1974 está lista la primera bomba "A" india y se procede a su experimentación. Esto trae como respuesta una crítica mundial y la suspensión inmediata de la ayuda técnica que los canadienses venían dando desde 1956. El esfuerzo militar en armamento clásico y sofisticado, la investigación atómica y el aumento de efectivos exigen una erogación que se efectúa en detrimento de un aumento del nivel de vida. En el presupuesto del cuarto plan quinquenal (1969-1974), de las tasas previstas de ere-

cimiento, la única que fue ampliamente superada es la correspondiente a los renglones Administración y Defensa. En este proceso, uno de los ultras más visibles es el director del Instituto de Estudios y Análisis de la Defensa, M. K. Subrahmanya. A mediados del próximo decenio estará listo el primer misil intercontinental.

Retomemos la enumeración de los conflictos militares con la inclusión en 1965 de un nuevo choque indo-pakistano. Cuando las hostilidades terminan, se firma —por mediación soviética— el Acuerdo de Tashkent. Finalmente, en 1971, la última gran acción india termina con la ocupación del Pakistán Oriental y el surgimiento de una nueva entidad jurídica: Bangladesh. En cuanto a los pequeños estados del Himalaya, en 1964 fue asesinado el Primer Ministro del Reino de Bhután y se hicieron acusaciones en contra de la India. En 1973, con la presencia de tropas indias, se establece una nueva constitución en Sikkim (de tipo "Estado Libre Asociado").

A pesar de que las relaciones con Nepal y Ceilán son por momentos tensas, ambos gobiernos han pedido el apoyo de armamentos y tropas indias para sofocar levantamientos campesinos.

Cuando planteamos que la India fue sustituyendo una política internacional de liderazgo moral por una *realpolitik* regionalista, no desconocemos la presencia de la India en todos los foros internacionales, ni los contactos multilaterales actuales. Nos limitamos a constatar el hecho de que los intereses indios en otras zonas fueron disminuyendo tanto en lo concreto como en lo declarativo (Caribe, África, Sudeste Asiático, países musulmanes). El fracaso de esta política llevó a la India a una mayor dependencia frente a las potencias. Si antes su neutralidad dependía de su peso específico, de su habilidad para negociar simultáneamente con las dos potencias y de su prestigio en el Tercer Mundo, actualmente esto último ya no es tan importante.

El último quinquenio está caracterizado por la firma del Tratado de Paz, Amistad y Cooperación con la Unión Soviética.

tica (9 de agosto de 1971). Este acuerdo protegió a la India de una respuesta militar china cuando sus tropas invadieron el Pakistán Oriental y consolidaron el control sobre el Sikkim.

La presencia de tropas indias en Ceilán no provocó protestas de China porque ambos países, así como los Estados Unidos, la Unión Soviética e Inglaterra, estuvieron de acuerdo en proteger al gobierno de la señora Bandaranaike contra un levantamiento inspirado en la Revolución cubana.

En el plano interno, la situación de la India se caracteriza durante este período por la escisión del Partido del Congreso y la consolidación de Indira Gandhi en el poder. Siguen presentes las fuerzas centrífugas y las dificultades económicas y sociales. El estado de emergencia no mejoró las perspectivas de desarrollo, faltan recursos y personal especializado en volúmenes suficientes. La ayuda internacional norteamericana y europea está cada vez más renuente a aportar capitales y alimentos que permitan el desvío de recursos propios hacia la burocracia y los gastos militares que incluyen armas atómicas y una floreciente industria de guerra basada en patentes soviéticas (migs; sams, etc.).

La estabilidad económica no sería tan angustiante si el programa de desarrollo no siguiera basándose en una industrialización directamente dependiente del petróleo, recurso que la India no posee y si la sobrevivencia de millones de indios no estuviera pendiente de una buena cosecha anual. Cuando la agricultura, como en este año, llega a producir un excedente, no hay dónde almacenarlo para protegerlo contra los 5 000 millones de ratas existentes.

Los controles que la Primer Ministro ha establecido contra la corrupción y el contrabando permitieron abaratar los precios de los artículos de primera necesidad y consolidar el prestigio obtenido con la victoria sobre Pakistán. La persecución de los contestatarios ha disminuido el peligro que representan las fuerzas centrífugas, pero aún persisten los movimientos rebeldes.

La concentración del poder en el ejecutivo y la falta de

una movilización de masas que consolide al pueblo como sujeto político hacen que la situación siga insegura y potencialmente explosiva. Los 20 Puntos de Indira Gandhi tienen metas de acción bastante limitadas y son implementados desde el vértice de la pirámide. La persistencia de este estado de cosas estimulará a los que quieren sustituir a la Primer Ministro u obligará, probablemente, a que el ejecutivo se desplace hacia la derecha y se sienta tentado a justificar su presencia apoyándose en las armas. Dentro de este panorama, no se debe descartar la posibilidad de que la situación externa e interna de la India lleve a buscar un foco exterior que canalice el descontento provocado por la falta de solución, a largo plazo, de los problemas presentes. Los focos externos siempre le dieron réditos al gobierno central.

Los pasos más importantes que la Primer Ministro dio para consolidar su poder frente a los movimientos separatistas fueron el restablecimiento del Sheikh Abdullah en el gobierno de Cachemira (después de 21 años de enfrentamientos) y la reorganización política de toda la región nor-oriental.

El mejoramiento de las relaciones con China, que culminaron con el restablecimiento de relaciones a nivel de Alto Comisionado, está condicionado a la preservación del *statu quo* en las fronteras indias, o sea, en descartar la hipótesis del foco externo. Estas relaciones no parecen tener un futuro muy sólido, ya que la India tiene conflictos latentes con todos los países limítrofes; el Océano Indico es una de las zonas hacia donde se desplaza la lucha por la hegemonía mundial y la estabilidad interna de la India y de China son problemáticas.

Un conflicto con Pakistán parece improbable, a pesar de las fricciones constantes en el pasado, ya que el desencadenamiento de hostilidades tendría que culminar con su anexión total. Otros aspectos serían la necesidad de contemplar las aspiraciones territoriales que tiene Afganistán en su búsqueda de una salida al mar y la inconveniencia de tener

fronteras directas con Irán, la potencia militar del Golfo Pérsico. Este país está construyendo en su frontera con Pakistán una de las mayores y más modernas bases militares del mundo. El control del Golfo le es de la mayor importancia, ya que por ahí transita gran parte de su petróleo. La caída de Pakistán significaría el establecimiento de una cuña prosoviética que dividiría el continente asiático hasta el Cabo Camorín sin interrupciones. La única frontera no prosoviética que le quedaría a Irán sería la turca. Por otro lado, Pakistán está desarrollando un programa nuclear con ayuda tecnológica francesa y no sería de extrañar que, con colaboración china o sin ella, obtenga su propio armamento nuclear.

Nepal y Bután son en última instancia dos casilleros que pueden ser ocupados por chinos o indios, pero este acto implicaría una violenta respuesta de la otra parte. Birmania es la gran incógnita en la frontera del Sudeste asiático y del sur del continente. Crear un conflicto fronterizo con este antiguo territorio del imperio indobritánico, implicaría un enfrentamiento con China y sumergirse en una zona de convulsión.

En relación con Bangladesh, la India desperdició la gran oportunidad de anexión que tuvo a raíz de la guerra del 71 y de la anarquía que le siguió. La opinión pública mundial llegó a considerar Bangladesh como una zona natural de la India. Los sucesivos golpes de estado consolidaron, por lo menos temporalmente, a un gobierno que cuenta con las simpatías de China, Pakistán, Estados Unidos y Arabia Saudita. La presencia de países musulmanes extrarregionales incluye tanto a Irak como a Libia. En este momento, la India ya no tiene la posibilidad de intervenir en Bangladesh sin despertar la crítica de la opinión pública mundial y la respuesta violenta de varios países. Las relaciones diplomáticas entre ambos tienen varios asuntos pendientes. Los principales son: la presa de Farakka y la presencia de los grupos guerrilleros. La presa de Farakka fue construida en las proximidades de la frontera con Bangladesh para aumentar el nivel del Puerto de Calcuta desviando las aguas del

Ganges. El conflicto es muy grave porque la desviación de las aguas se realizará precisamente en la época de la sequía. El restablecimiento de un gobierno hostil a la India en Bangladesh provocó el surgimiento de bases de apoyo guerrillero en territorio indio contra el gobierno de Bangladesh y el resurgimiento de las bases de los guerrilleros de Nagaland, Tripura y Manipur en territorio de Bangladesh.

A la raíz del levantamiento de 1971, en Ceilán, y de la confluencia de las dos superpotencias hacia el Océano Índico, la situación se hace cada vez más tensa en ese país. Las relaciones entre la India y Ceilán parecen haber mejorado con la firma del Tratado de Límites de Aguas Territoriales, pero persiste un foco latente en las contradicciones del gobierno de la señora Bandaranaike y en la presencia de un millón de emigrantes tamiles. Si esta comunidad es agredida, no se debe descartar la posibilidad de una intervención india que podría, probablemente, contar con el beneplácito de la Unión Soviética. La ruptura del equilibrio en Ceilán podría ofrecerle la posibilidad de una base isleña que complementara en el centro del Índico su base somalí. Esto serviría para neutralizar las bases norteamericanas en la zona, principalmente la de Diego García, cedida por los británicos. Uno de los puntos en común entre la India y China es que el Océano Índico debe quedar limitado tan sólo a sus países costeros.

La permanencia de la India dentro de la Commonwealth, a pesar de su política de no participación en bloques, se debe —entre otras cosas— justamente a la dependencia marítima de la India. Ésta no tiene ni la posibilidad de transportar toda su mercadería de exportación e importación, ni la de defender sus aguas y rutas comerciales por medios propios.

México, julio de 1976.