

# El federalismo de la India está plagado de altercados por las vías fluviales



REUTERS/STRINGER INDIA

Un grupo de personas intenta transportar un automóvil a la orilla de un río crecido en el noreste de la India. Hay regiones del país que enfrentan una escasez de agua severa, pero no es el caso del noreste. Aun cuando la Política Nacional del Agua de la India pone énfasis en la necesidad de hacer una planeación general integral de la cuenca en su conjunto para el control de inundaciones y la administración del agua, ha sido difícil alcanzar los acuerdos necesarios.

POR ASH NARAIN ROY

**P**REDICANDO CON EL EJEMPLO, GANDHI DECÍA QUE “EN LA tierra hay suficiente para cubrir las necesidades del hombre pero no para cubrir su codicia”. Todos los días, cuando se bañaba con las aguas del río Sabarmati que en 1920 corrían libremente, Gandhi deliberadamente utilizaba la menor cantidad de agua posible.

A la pregunta de por qué utilizaba el agua del río de manera tan parca si la había en abundancia, contestó: “nada de lo que corre por el río es mío”. Los estados y naciones que pelean por el agua no han asumido esta muestra de la sabiduría de Gandhi.

El agua es un recurso primordial del país, una necesidad humana básica y un valioso bien nacional que debe ser conservado y utilizado con moderación. La rueda del progreso puede depender de carretas jaladas por bueyes o de energía nuclear, pero la vida siempre dependerá del agua. Por eso es el agua —y no el petróleo— el principal combustible del desarrollo humano.

La India es un microcosmos de la crisis mundial del agua. También es un modelo para otros países federales de qué hacer y qué no hacer para manejar el agua y las disputas que genera. De los 28 estados de la India, por lo menos 15 han tenido disputas por este tema o atraviesan actualmente por momentos de tensión a causa de ocho proyectos de agua fluvial.

Una de las razones principales de algunas de las disputas por

el agua fluvial de la India es que los estados parecen haber seguido la “doctrina Harmon” que dicta que “lo que cae sobre nuestro techo es para nuestro propio uso, independientemente del posible daño que pueda causarle a otros río abajo”.

En 1896, Judson Harmon, quien fuera procurador general de los Estados Unidos, acuñó esta frase en el marco de una controversia entre México y los Estados Unidos sobre el uso de las aguas del Río Bravo. Pero no es la única pauta que se puede encontrar en este tema; también se puede observar que entre más reciente sea la disputa, más difícil será de resolver.

Queda claro que el federalismo de la India no se apega al modelo típico federal pero no deja de ser cierto que muchos afirman que no existe en realidad un federalismo modélico. La Constitución de la India establece el campo de acción legislativo del gobierno central y de los gobiernos estatales y es ahí donde radica tanto la fortaleza como la debilidad de su sistema federal. El agua, por ejemplo, es un tema de jurisdicción estatal. El Séptimo Anexo de la Constitución ordena todos los temas en tres listas: la lista de la Unión, la lista de los estados y la lista concurrente.

## En perjuicio de los intereses de los estados

Sin embargo, por dictado de otras cláusulas constitucionales, el agua es una responsabilidad compartida. Aunque la Entrada 17 de la lista de los estados enumera, entre otros: “el agua, es decir, los suministros de agua, la irrigación y los canales, el desagüe y los muros de contención, el almacenamiento de agua y la energía hídrica”, hay una salvedad:

La Entrada 17 está sujeta a las disposiciones de la Entrada 56 de

**Ash Narain Roy** es director adjunto del Instituto de Ciencias Sociales en Nueva Delhi, India.

la lista de la Unión (lista que corresponde al gobierno central) que dice: “la regulación y el desarrollo de ríos y valles fluviales interestatales bajo control del gobierno central en tanto que el Parlamento declare que con apego a la ley dicha regulación y desarrollo convienen al interés público”.

De hecho, el agua es, en la misma medida, un asunto que corresponde tanto al gobierno federal como a los estados.

El Artículo 262 va más allá; dicta que “el Parlamento está legalmente facultado para resolver cualquier disputa o queja en relación con el uso, distribución o control de las aguas de o en cualquier río o valle fluvial interestatal”.

No deja de ser interesante que la redacción de la ley pueda incluso descartar la jurisdicción de la Corte Suprema o de otros tribunales. Sin embargo, en un análisis más profundo, aunque las disposiciones constitucionales relativas al agua pudieran parecer claras, en la práctica son bastante más opacas.

De cualquier forma, es difícil culpar a la Constitución. El espíritu de estos preceptos era que los estados ejercieran sus facultades de tal manera que los intereses de otros estados no se vieran perjudicados. Algunas de las partes involucradas en las recientes disputas por el agua han hecho exactamente lo contrario.

A lo largo del tiempo, los conflictos en torno al agua fluvial han representado un reto fundamental para el federalismo de la India. La Ley sobre Disputas por Aguas Interestatales de 1956 se promulgó para atender no sólo las disputas interestatales que existieran en ese momento, sino también las que pudieran surgir. Además, previó el establecimiento de un tribunal que fallara entre varios estados.

Sin embargo, existe un problema: el arbitraje no es vinculante. Incluso, los estados se han negado a aceptar las resoluciones de la Corte, lo que con frecuencia ha desembocado en una crisis constitucional. Las razones detrás de la rebeldía de los estados no son difíciles de encontrar. La población, cada vez más numerosa, ejerce una enorme presión sobre los recursos naturales disponibles.

De acuerdo con algunas proyecciones, incluso si cada río y corriente fluvial disponible se aprovechara al máximo de su potencial, para 2045 la población de la India habrá superado la oferta de agua que requiere para sostenerse. Se esperan, por lo tanto, más conflictos sobre el agua en el futuro. La politización de las disputas por este líquido hace inextricable su solución.

Pero resulta más significativo que los mecanismos para la resolución de controversias en el tema del agua se hayan creado cuando la India tenía un gobierno central fuerte y estados que, en términos generales, tenían poca autoridad. El surgimiento de gobiernos de coalición ha debilitado la autoridad del gobierno central.

Ante el pleno de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Federalismo, celebrada en Delhi en noviembre de 2007, el primer ministro Manmohan Singh afirmó que la distribución del agua y sus disparidades representan un reto fundamental para el federalismo de la India.

“Quizá no es exagerado decir que nos ha resultado más fácil manejar los acuerdos bilaterales sobre la distribución del agua fluvial con nuestros vecinos que las disputas internas entre nuestros propios estados” dijo Singh.

### Los federales resuelven disputas

El gobierno federal ha logrado resolver varias disputas con relativa facilidad: por las aguas del río Palar entre los estados de Tamil Nadu y Karnataka (1956), por el canal de Tungbhadra entre Karnataka y el estado de Andhra Pradesh (1956), por la distribución del agua del río Subarnrekha entre los estados de Bihar, Orissa y Bengala Occidental (1964), y por el uso de las aguas de los ríos Ravi y Beas entre los estados de Panjab, Rajastán, y Jammu y Kashmir (1966), por mencionar sólo algunos ejemplos.

Sin embargo, algunas de las disputas más importantes que gi-

ran en torno a las grandes cuencas fluviales no pudieron solucionarse y, por consiguiente, fueron remitidas a los tribunales. Hasta ahora, el gobierno federal ha establecido cuatro: el Tribunal del Narmada, el Tribunal del Krishna, el Tribunal del Godavari y el Tribunal del Cauvery. Las primeras tres disputas están en gran medida resueltas pero la del Cauvery se está tornando un problema de difícil solución.

La disputa por los ríos Krishna y Godavari involucró los estados de Maharashtra, Karnataka, Andhra Pradesh, Madhya Pradesh y Orissa. El tribunal resolvió este conflicto a través de la regla de distribución equitativa según la cual cada una de las partes obtiene una proporción justa de las aguas del río compartido. La disputa por las aguas del río Narmada involucró a los estados de Gujarat, Maharashtra, Madhya Pradesh y Rajastán. El tribunal, establecido en 1969, presentó su dictamen en 1978. Las conclusiones fueron respetadas por todas las partes. En 2000, la Corte Suprema confirmó la concesión del tribunal.

El conflicto sobre las aguas del río Cauvery no ha podido resolverse porque se ha politizado. Las diferencias no sólo tienen que ver con la cantidad de agua que el estado de Karnataka deja llegar al río y el método de medición, sino también con una política arriesgada.

### El desafío a los dictámenes judiciales

Las estridentes posturas políticas de los dos gobiernos —el de Tamil Nadu y el de Karnataka— han dificultado la posibilidad de un convenio negociado. Lo que realmente es preocupante en términos del federalismo de la India es la falta de respeto al tribunal por parte de las dos entidades. El tribunal dictaminó una distribución anual en la que 11.87 billones de metros cúbicos de agua correspondían a Tamil Nadu y 7.65 billones de metros cúbicos a Karnataka.

El gobierno de Karnataka buscó invalidar la orden provisional emitida por el Tribunal a través de una ordenanza con el argumento de que se debía detener el proyecto de expansión de riego de Tamil Nadu para que Karnataka pudiera apelar la decisión. Aunque la Corte Suprema declaró que la acción de Karnataka era inconstitucional, su gobierno no ha dado muestra alguna de querer acatar el fallo del tribunal.

Esta situación subraya a qué grado los estados río arriba, al rehusarse a acatar el resultado de un arbitraje, se benefician desproporcionadamente. La postura del gobierno de Karnataka en la disputa que sostiene con Tamil Nadu por el Cauvery, es un claro ejemplo.

La forma de proceder del gobierno del estado de Panjab, que se rehusó a aceptar la concesión sobre las aguas de los ríos Ravi y Beas que el tribunal dictaminó, ha sido igual a la de Karnataka. Según la Ley sobre Disputas por Aguas Interestatales de 1956, ningún estado tiene la facultad de legislar sobre disputas por el suministro de agua o sobre acuerdos de distribución de aguas. Sin embargo, en julio de 2004 la Asamblea de Panjab, por unanimidad, hizo a un lado los acuerdos para compartir el agua con los estados de Haryana y Rajastán y se comprometió a que sus recursos hídricos fueran retenidos para uso exclusivo de los residentes del estado.

Las disputas arriba expuestas se deben, en gran medida, a la escasez que durante prácticamente todo el año existe en los estados afectados.

La situación en el noreste indio es radicalmente opuesta. En comparación con la disponibilidad nacional anual de agua que asciende a 2 208 metros cúbicos per capita, la disponibilidad promedio en el noreste alcanza, gracias al frecuente crecimiento de los ríos Brahmaputra y Barak, los 16 589 metros cúbicos per capita; siete veces el promedio nacional.

Sin embargo, el vasto recurso hídrico sigue sin utilizarse y provoca distintos problemas de gestión de agua en la región.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 31]

## INDIA

### [CONTINÚA DE LA PÁGINA 22]

Durante la temporada de monzones, las fuertes lluvias en la zona ocasionan, por un lado, una erosión considerable de la tierra en áreas rurales río arriba —principalmente en las montañas— y, por el otro, riadas en las llanuras río abajo donde se localizan zonas urbanas importantes del estado de Assam. Los meses invernales se caracterizan por sequías y por la consiguiente baja en el nivel de agua subterránea río arriba y río abajo.

Tanto la violencia de los monzones como la calma del invierno tienen consecuencias negativas sobre los cultivos en el noreste. Hasta ahora, los gobiernos estatales han afrontado estos problemas individualmente y a través de sus respectivos gobiernos locales. Sin embargo, como las zonas río arriba y las zonas río abajo están hidrológicamente relacionadas, es fundamental implementar prácticas integrales de gestión.

La Política Nacional para el Suministro del Agua (2002) pone énfasis en la necesidad de una planeación general integral de la cuenca para el control de inundaciones y gestión del agua y de una mayor implementación de medidas no estructurales con el fin de minimizar el número de pérdidas; por ejemplo, el pronóstico y aviso de inundaciones, y la zonificación y protección contra inundaciones.

Lo anterior requiere un acuerdo bilateral entre Assam y sus vecinos, especialmente el estado de Arunachal Pradesh, para manejar el flujo de agua en cuencas fluviales individuales. Sin

embargo, ha resultado difícil lograr acuerdos ya que, por motivos políticos, los estados involucrados se muestran reticentes a desplazar a poblaciones rurales o urbanas en procesos de zonificación o construcción de infraestructura de control de inundaciones.

Para complicar aún más la situación, en varios estados del noreste, la gestión de los recursos hídricos no está en manos de los estados sino sujeta a la jurisdicción de las instituciones tradicionales (concejos rurales locales).

### El fortalecimiento de los gobiernos locales

En 1992, con las reformas constitucionales número 73 y 74, se creó un tercer orden de gobierno. De conformidad con los Anexos Undécimo y Duodécimo de la Constitución, más de 24 ramos han sido transferidos a los *panchayats* de las aldeas o concejos locales y a los municipios. Entre ellos, el agua potable, la gestión del agua, el desarrollo de cuencas, la irrigación en pequeña escala, los servicios sanitarios, el alcantarillado, los puentes, los transbordadores, las vías fluviales y otros medios de comunicación.

Al fortalecer las instituciones del gobierno local, el federalismo de la India ha adquirido una nueva dimensión. El surgimiento de los *panchayati raj* ha debilitado aún más las facultades del gobierno central. Hoy en día, la gobernanza es una tarea mucho más federal de lo que había sido hasta ahora. Es imposible predecir qué forma tomarán las dimensiones de los conflictos en torno al agua y a los

recursos hídricos de ahora en adelante.

Ante las disputas por agua, que cada vez son más difíciles de resolver, algunos expertos han sugerido que se unan los ríos mediante canales. El gobierno del Partido Bharatiya Janata (BJP, por sus siglas en inglés) ha impulsado esta idea.

Aun cuando la nacionalización de los principales ríos interestatales es una medida que la Constitución permite para evitar disputas por el agua, lo más probable es que cualquier gobierno central que quiera mantener la paz con los estados trate de evitarla. Una opción más viable sería la gestión de la conservación y la demanda de las aguas.

La Comisión Sarkaria para las relaciones entre el centro y los estados de 1988 recomendó que el gobierno central estableciera un tribunal en un plazo no mayor a un año de haber recibido la queja. Al respecto, debería reformarse la Ley sobre Disputas por Aguas Interestatales para garantizar que la concesión de un tribunal entrara en vigor en un lapso de cinco años y que este tipo de dictámenes tuviera la misma fuerza y las mismas sanciones que una orden de la Corte Suprema.

Dicho lo anterior, el federalismo de la India ha aprendido a vivir con disputas por el agua. Para que el federalismo funcione sin tropiezos, es necesario encontrar mecanismos para garantizar que los estados no abusen de las facultades que tienen sobre los ríos. El federalismo no debería ser un ardid para que los estados funcionen como repúblicas independientes. A su vez, el gobierno federal debe desempeñar el papel de depositario de todos los recursos naturales, incluyendo los ríos. 