

Desarrollo hidroeléctrico y derechos comunitarios en el Himalaya oriental, India. El caso de Arunachal Pradesh

Deepak K. Mishra*

Traducido por Alicia Martínez Varela

Resumen: Con más de ciento sesenta memorandos de entendimiento firmados con compañías para construir presas, Arunachal Pradesh, un estado del Himalaya ubicado en la región nororiental de la India, en el límite con China, Bután y Birmania, ocupa un lugar destacado en los planes de desarrollo hidroeléctrico de la India. Este estado es el hogar de cerca de veinticinco comunidades indígenas, cada una con sus distintas tradiciones culturales e instituciones comunitarias para el manejo de los recursos de propiedad colectiva, como tierras agrícolas y bosques. En Arunachal Pradesh, a diferencia de muchas otras partes de la India, los derechos de la comunidad sobre la tierra y los bosques están protegidos por ley. Sin embargo, con el auge de la energía hidroeléctrica, las contradicciones entre los derechos colectivos y los prerequisites institucionales del modelo de crecimiento neoliberal han avivado los conflictos en esta región fronteriza.

Palabras clave: proyectos hidroeléctricos, Arunachal Pradesh, diversidad institucional

En las últimas décadas, la región del Himalaya ha sido el escenario de disputas sobre el acceso y la explotación de los recursos naturales no solo entre la población y las corporaciones, sino también entre los Estados nacionales. Si bien los conflictos relacionados con el agua del Indo han sido un tema polémico entre Pakistán e India, las necesidades energéticas de las dos grandes economías de India y China han llevado a realizar esfuerzos masivos para aprovechar el potencial hidroeléctrico de la región del Himalaya (Hill, 2015). Arunachal Pradesh –un estado ubicado en la frontera nororiental de la India, fronterizo con Nepal, China, Bután y Birmania– ha sido el centro de estos proyectos de desarrollo hidroeléctrico. Sin embargo, la historia de la energía hidroeléctrica en la región no es simplemente un reflejo de la necesidad urgente de desarrollo de infraestructuras, sino que también explica el desenmarañamiento complejo de las fuerzas de la globalización neoliberal en los márgenes, donde los imperativos geopolíticos de los Estados nacionales confrontan las aspiraciones de las comunidades étnicas que viven en entornos ecológicamente vulnerables y frágiles.

Arunachal Pradesh es el hogar de unas veinticinco comunidades indígenas, cada una con sus propias tradiciones culturales e instituciones comunitarias para la gestión de los recursos de pro-

* Profesor en el Centre for the Study of Regional Development, Nueva Delhi, India. *E-mail:* deepakmishra.jnu@gmail.com

riedad colectiva, como las tierras forestales y de cultivo. La región fue administrada débilmente durante la dominación colonial (1858-1947), y solo tras la independencia el Estado indio intentó consolidar y desarrollar su maquinaria administrativa en esta región fronteriza. En parte como resultado de los desafíos administrativos, pero también por influencia del antropólogo Verrier Elwin,¹ hubo un intento deliberado de integrar las instituciones indígenas de las comunidades a las estructuras formales de gobierno. Por lo tanto, a diferencia de muchas otras partes de la India, en Arunachal Pradesh los derechos comunitarios sobre la tierra y los bosques están protegidos por la ley hasta cierto punto. Las leyes comunitarias no codificadas y las instituciones tradicionales también han recibido un estatus cuasijudicial, con la gran cantidad de ambigüedades institucionales y consideraciones *ad hoc* que caracterizan el acceso *de facto* a recursos naturales como la tierra y los bosques.

La permanencia de los permisos interiores² de la era colonial, que limitan la entrada de mano de obra extranjera a los estados fronterizos escasamente poblados, y las restricciones impuestas a la población no indígena para acceder a licencias comerciales y bienes inmuebles han protegido los derechos indígenas en cierta medida. Sin embargo, dicha fluidez y ambigüedad institucional han permitido a una parte de la población indígena privatizar los bienes comunes (mediante el establecimiento de plantaciones de té y hortícolas, así como la extracción de madera y otros productos forestales para obtener beneficios privados y adquirir tierras con fines especulativos) y obtener

beneficios de arrendamiento de la clase empresarial migrante y el Estado (Mishra, 2015). La complejidad institucional y las ambigüedades favorecen la concentración del poder político y económico en las élites locales, como representantes de los grupos indígenas para negociar con el Estado y los grupos rivales, y así conseguir influencia y asentar el modelo de arrendamiento (Harriss-White *et al.*, 2009).

Como muchos otros estados de la región, Arunachal Pradesh tiene una categoría especial y depende en gran medida de las subvenciones y ayudas del Gobierno central. Esto, dado el bajo potencial de generación de ingresos del Gobierno provincial, ha resultado en la dependencia fiscal perpetua del Gobierno central. A medida que las políticas económicas neoliberales han comenzado a echar raíces en esta región, el ingreso de capital hacia las instalaciones hidroeléctricas y otros proyectos de desarrollo de infraestructuras de gran importancia se ha proyectado como una solución no solo para superar el relativo subdesarrollo y aislamiento regional, sino también para liberarse de la dependencia del Gobierno central (Mishra y Upadhyay, 2017). Se ha argumentado que la política de "mirar hacia el este de la India" (*Act East Policy* es su nuevo eslogan) transformaría esta región, que pasaría de ser una frontera a convertirse en una puerta de entrada a las florecientes economías del Sudeste Asiático. En el marco de estas aspiraciones transfronterizas, el desarrollo de la energía hidroeléctrica en la región del Himalaya se considera de gran importancia económica y estratégica.

Sin embargo, con el impactante *boom* de la energía hidroeléctrica, las contradicciones entre los derechos colectivos y los prerrequisitos institucionales del modelo de crecimiento neoliberal han alcanzado un nuevo punto álgido en esta región fronteriza. A diferencia de muchas otras partes de la India, no se ha llevado a cabo un estudio catastral de la tierra en Arunachal Pradesh y, por lo tanto, prácticamente no se ha expedido ninguna documentación de derechos de tierras, excepto en los pocos centros urbanos, donde se

1. Verrier Elwin (1902-1964) fue un antropólogo británico, etnólogo y activista de los derechos de las tribus. Empezó su carrera como misionero cristiano en la India, pero con el tiempo se desligó de la misión y se convirtió en una autoridad en antropología tribal. Tras la independencia, Elwin colaboró con el primer ministro Jawaharlal Nehru como asesor antropológico en cuestiones tribales de la región nororiental de la India, hoy Arunachal Pradesh. (*N. de la t.*)

2. Del inglés Inner Line Permit (ILP). Son documentos oficiales de viaje emitidos por el Gobierno de la India para permitir a un ciudadano indio acceder a un área protegida por un período limitado. Es obligatorio que los ciudadanos indios de fuera de esos estados obtengan ese permiso para ingresar al estado protegido. (*N. de la t.*)



Imagen 1. Lugar de construcción de una presa. Río Bichom, proyecto hidroeléctrico Kameng, West Kameng, Arunachal Pradesh. Autor: D.K. Mishra.

han emitido certificados de ocupación de tierras a parte de la población. Se dice que, hasta hace poco, las tierras agrícolas eran propiedad de las comunidades de las aldeas, pero la naturaleza de las instituciones que controlan dichas tierras muestra una enorme variación en el formato de la propiedad. Además, se supone que las instituciones "tradicionales" de cada aldea, a menudo representadas por el *gaon burah* (el jefe de la aldea), supervisan la asignación de tierras agrícolas y los derechos de usufructo sobre los productos forestales. Pero, con la introducción del sistema descentralizado *Panchayati Raj*, los miembros de las instituciones de gobierno de nivel popular, llamadas *panchayats*, elegidos democráticamente, han asumido algunas de sus funciones.

La fluidez *de facto* y las ambigüedades en la demarcación de las responsabilidades y los derechos de estas dos instituciones paralelas de gobernanza local han agregado complejidades adicionales al sistema de gestión de la tierra. Dichas ambigüedades institucionales son una característica omnipresente de la economía política del desarrollo de la región y, al menos en parte,

se les atribuye la facilitación de la extracción de rentas por parte de una élite localmente poderosa de políticos, burócratas y hombres de negocios. Recientemente, se ha presentado en la asamblea legislativa estatal un proyecto de ley con implicaciones de gran alcance, que incluye disposiciones para otorgar derechos de propiedad privada por un período limitado. Aunque se ha sugerido que tales derechos de propiedad privada ayudarían a obtener compensaciones en caso de adquisición de tierras para proyectos de desarrollo, incluidos los de energía hidroeléctrica, este paso debe considerarse en el contexto de una serie de intervenciones de desarrollo que debilitan los derechos colectivos de las comunidades.

En este contexto, la economía política del desarrollo de la energía hidroeléctrica en Arunachal Pradesh señala las formas en que las políticas de desarrollo neoliberales crean oportunidades y oposiciones en los márgenes. La prisa por el desarrollo de la energía hidroeléctrica comenzó a principios de la década de 2000, y en marzo de 2015 ya se habían firmado cerca de ciento sesenta memorandos de entendimiento (Mde) para

generar 46.948 MW de electricidad. Además del sector privado, la empresa pública North Eastern Electric Power Corporation Limited (NEEPCO) es un actor importante en los proyectos de desarrollo hidroeléctrico.

Según un informe del *The Economic Times*, tres tipos diferentes de empresas se congregaron en Arunachal Pradesh (Rajshekhkar, 2013). En primer lugar, algunas grandes empresas corporativas con experiencia en la producción de energía intentaron "expandir y diversificar su capacidad" mediante la adquisición de estos proyectos. El segundo término, las firmas de ingeniería, compras y construcción (*engineering, procurement and construction*, EPC) vieron la oportunidad de ascender en la cadena de valor. La mayor parte de estas empresas pertenecían al estado indio de Andhra Pradesh y tenían experiencia en la construcción de presas y otros grandes proyectos de construcción, pero no en su financiación ni en su funcionamiento. Las empresas del tercer grupo no tenían experiencia en la construcción de presas ni estaban dispuestas a construir proyectos hidroeléctricos; solo querían vender sus contratos a otro comprador para obtener ganancias rápidas. La firma de un número tan grande de MdE en un período corto se percibió como un proceso excesivamente veloz que se saltaba las consultas populares. Solo una pequeña parte de los proyectos se han iniciado, sobre todo a cargo de la empresa estatal NEEPCO. Además, el progreso en la construcción ha sido muy lento, y algunos proyectos, como el Mega Hydel sobre el río Subansiri, se han estancado tras las protestas de la población local y otros grupos de activistas (EJAtlas, 2015).

En las disputas sobre la compensación por tierras y bosques, se ha abierto un nuevo campo de conflictos políticos entre los políticos locales, las corporaciones y las instituciones comunitarias. Los políticos del estado han actuado como intermediarios entre las empresas y la población local para facilitar la adquisición de tierras y también para minimizar y gestionar la oposición a las actividades de construcción de presas. En algunos casos, las instituciones locales de gobierno, dada

su dependencia de los políticos, desempeñan el papel de negociadores para facilitar tales transacciones de tierras; otras veces, han sido fundamentales para organizar la oposición a la adquisición de tierras. En varias ocasiones, las disputas sobre presas y adquisiciones de tierras han cambiado la interrelación entre las instituciones "tradicionales" a nivel local y las élites políticas que controlan el poder del Estado. En la protesta contra el proyecto de presas multiuso Siang,³ por ejemplo, el cuerpo superior de las instituciones tradicionales de la tribu adi, llamado Bane Kebang, tuvo que negociar con una opinión dividida dentro de la comunidad sobre la cuestión de la conveniencia de estas presas. Mientras las organizaciones locales como el Foro de Agricultores Indígenas Siang, el Foro Popular Siang y el Sindicato de Estudiantes Adis se opusieron a la construcción de las presas por diversos motivos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, los políticos y burócratas de la comunidad defendieron la necesidad de tales inversiones para el desarrollo del estado. En Tawang, donde un grupo de monjes budistas dirigió las protestas contra la presa, la policía disparó contra los manifestantes y mató a dos (EJAtlas, 2016). Esto indica que, en contraste con las prácticas usuales de construcción de consenso a través de negociaciones, la polarización entre los diversos grupos de opinión está erosionando cada vez más la legitimidad de las instituciones de nivel local y, en última instancia, conduce al fortalecimiento del control de la élite sobre los recursos y las instituciones. Por otro lado, las protestas también han abierto el espacio para la solidaridad entre tribus e interestatal, los compromisos de la sociedad civil sobre las

3. El Proyecto Hidroeléctrico Upper Siang consiste en la construcción de varias presas de energía hidroeléctrica en el distrito de Upper Siang de Arunachal Pradesh. El trabajo de construcción fue iniciado por la Corporación Nacional de Energía Hidroeléctrica (NHPC, por sus siglas en inglés) en abril de 2009. Se van a construir varias hidroeléctricas en unas cuantas fases en los próximos quince o veinte años. La presa principal del proyecto se está erigiendo en el río Siang. Una vez terminado, el embalse de la presa contendrá diez mil millones de metros cúbicos de agua. El proyecto de energía hidroeléctrica en Siang generará por sí solo entre 10.000 y 12.000 MW, lo que la convierte en la represa hidroeléctrica más grande del subcontinente indio. (*N. de la t.*)

implicaciones de los proyectos hidroeléctricos y el uso de mecanismos de reparación de agravios del Estado, como el Tribunal Verde,⁴ para contrarrestar el poder estatal y corporativo.

En términos de economía política, esto ha consolidado y fortalecido la base de una clase rentista, que ha emergido de entre las filas de los políticos, burócratas y contratistas locales, como intermediarios que negocian los tratos con las corporaciones, las burocracias y la población local. Apoyada en su pertenencia a las instituciones a nivel local y en el amplio contexto de una comunidad étnica, esta clase ha tenido éxito en la extracción de una renta tanto de las empresas como del Estado. En este proceso, el capital no solo ha utilizado el poder coercitivo del Estado en una región fronteriza titulizada, sino también el poder persuasivo de los líderes de la comunidad local para llevar adelante la acumulación originaria en curso. Sin embargo, la desposesión de las comunidades indígenas de la propiedad colectiva sobre la tierra y los bosques, considerados una fuente de su sustento y de su identidad, tiene muchos más matices y a menudo se enmarca en el discurso de los derechos de los pueblos indígenas. Incluso una descripción superficial del caso apunta hacia las diversas formas en que el capital global opera en los márgenes y utiliza las formas institucionales no capitalistas para apropiarse de recursos y diluir formas colectivas de propiedad y control. ■

Para ampliar información

<https://sandrp.wordpress.com/tag/hydropower-projects-in-arunachal-pradesh/>

Agradecimientos

El autor agradece a Barbara Harriss-White y Tashi Phuntso por su apoyo en el desarrollo de este trabajo.

4. National Green Tribunal Act, 2010 (NGT) es una ley del Parlamento de la India que permite la creación de un tribunal especial para encargarse de los casos relacionados con cuestiones ambientales. (*N. de la t.*)

Bibliografía

- EJAtlas, 2015. "Lower Subansiri Hydroelectric Power Project, India". *Environmental Justice Atlas*. Disponible en: <https://ejatlas.org/conflict/lower-subansiri-hydroelectric-power-project-india>, consultado el 16 de abril de 2016.
- EJAtlas, 2016. "Nyamjang Chhu Dam and hydropower expansion in Tawang, Arunachal Pradesh, India". *Environmental Justice Atlas*. Disponible en: <https://ejatlas.org/conflict/violence-against-buddhist-monks-opposing-dams-in-tawang-arunachal-pradesh-india>, consultado el 16 de abril de 2016.
- Harriss-White, B., D. K. Mishra y V. Upadhyay, 2009. "Institutional diversity and capitalist transition: the political economy of agrarian change in Arunachal Pradesh, India". *Journal of Agrarian Change*, vol. 9 (4), pp. 512-547. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2009.00230.x>.
- Hill, D. P., 2015. "Where hawks dwell on water and bankers build power poles: transboundary waters, environmental security and the frontiers of neo-liberalism". *Strategic Analysis*, vol. 39 (6), pp. 729-743. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09700161.2015.1090679>.
- Mishra, D. K., 2015. "Agrarian relations and institutional diversity in Arunachal Pradesh". En B. Harriss-White y J. Heyer (eds.), *Indian capitalism in development*. Abingdon, Routledge, pp. 66-83.
- Mishra, D. K., y V. Upadhyay, (eds.), 2017. *Rethinking economic development in North-east India: the emerging dynamics*. Londres, Routledge.
- Rajshkhar, M., 2013. "Hydelgate: why Arunachal Pradesh's Hydel boom is going bust". *The Economic Times*, 30 de abril.