

120
JUNIO
2015

UN AÑO DE NARENDRA MODI: India y el mundo siguen expectantes

Nicolás de Pedro, Investigador Principal, CIDOB

Narendra Modi ha cumplido un año al frente del Gobierno de India. El balance es positivo, pero el ambiente dominante es de una cierta decepción. El panorama macroeconómico, eje sobre el que se cimentó la victoria de Modi, ha mejorado sustancialmente: India ha crecido un 7,5% en el primer trimestre de 2015 –desbancando a China como economía de mayor crecimiento mundial–, la inflación ha pasado de los dos dígitos a menos del 5%; la rupia se ha estabilizado y el déficit tanto por cuenta corriente como el fiscal mantienen una tendencia positiva y bajo control. Pero Modi no es evaluado en función de estos resultados sino de las enormes expectativas generadas durante su campaña electoral. Y la India aspiracional que aupó a Modi al poder –demandando, sobre todo, prosperidad, consumo, eficiencia y transparencia en la gestión pública– se muestra insatisfecha con el ritmo gradualista y la prudencia mostrada por el Gobierno en política doméstica. Los *achhe din*, los “buenos tiempos” que prometió Modi durante la campaña, están aún por llegar. Pero el país sigue expectante

ante la promesa y la convicción de Modi de que éste será el siglo de India. Cuestión intrínsecamente ligada a su vez a la agenda exterior de Delhi donde, en claro contraste, la impronta del primer ministro se ha dejado notar con mucha fuerza. Modi parece decidido a redefinir el papel regional y global de India, aunque aún debe afrontar dilemas y desafíos tan complejos o más como los de la agenda doméstica.

La India aspiracional que aupó a Modi al poder –demandando, sobre todo, prosperidad, consumo, eficiencia y transparencia en la gestión pública– se muestra insatisfecha con el ritmo gradualista y la prudencia mostrada por el Gobierno en política doméstica.

Los “buenos tiempos” que prometió Modi durante la campaña, están aún por llegar.

Se agudiza la impaciencia de quienes temen que Modi, más centrado en consolidar su propio poder y el del BJP, evite adoptar reformas estructurales impopulares y desaproveche así la oportunidad única que representa su amplia mayoría parlamentaria.

Modi parece decidido a redefinir el papel regional y global de India, aunque aún debe afrontar dilemas y desafíos tan complejos o más como los de la agenda doméstica.

De una euforia y expectativas, sin duda desmedidas y poco realistas, se ha pasado a unas dudas, a su vez, prematuras. Modi aún cuenta con cuatro años por delante y resulta precipitado descartar medidas de mayor calado durante los próximos meses.

El país sigue expectante ante la promesa y la convicción de Modi de que éste será el siglo de India.

Un balance agridulce

Narendra Modi logró una victoria arrolladora en las elecciones generales de mayo de 2014. Bajo su liderazgo, el Bharatiya Janata Party (BJP) superó todas las expectativas y obtuvo una mayoría absoluta inédita en los últimos treinta años. Un panorama radicalmente distinto de la década precedente con el Partido del Congreso (*Indian National Congress*) que encabezaba ejecutivos sostenidos por amplias y complejas coaliciones parlamentarias. Este triunfo electoral abría la puerta para un Gobierno fuerte con capacidad para abordar reformas estructurales.

En el año transcurrido desde las elecciones, la situación económica ha mejorado. Sin embargo, quienes esperaban –máxime después de un triunfo que lo liberaba de pactos y servidumbres parlamentarias– un *Big Bang* que desatara el potencial de la economía india, se han visto decepcionados por la línea gradualista y, en parte, continuista con la del precedente (y denostado) Gobierno de Manmohan Singh. De hecho, la principal crítica a los presupuestos presentados por el ministro de Finanzas, Arun Jaitley, es, precisamente, la de ser continuista. Según Jaitley, estos presupuestos ponen las bases para una década de crecimiento sostenido y robusto en India y el buen comportamiento de la economía estos últimos meses confirma dicha hipótesis.

No obstante, esta bonanza, particularmente en lo que se refiere al déficit por cuenta corriente y la inflación, resulta indisoluble de la caída de los precios del petróleo –de aproximadamente 100\$ a 60\$ el barril de mayo de 2014 a mayo de 2015–. Este clima internacional favorable no disipa sino que agudiza la impaciencia de quienes temen que Modi, más centrado en consolidar su propio poder y el del BJP, evite adoptar reformas estructurales impopulares y desaproveche así la oportunidad única que representa su amplia mayoría parlamentaria. De una euforia y expectativas, sin duda desmedidas y poco realistas, se ha pasado a unas dudas, a su vez, prematuras. Modi aún cuenta con cuatro años por delante y resulta precipitado descartar medidas de mayor calado durante los próximos meses.

Quienes esperaban un *Big Bang* que desatara el potencial de la economía india, se han visto decepcionados por la línea gradualista y, en parte, continuista de Modi.

De momento, el Gobierno ha adoptado una combinación de medidas simbólicas con otras más significativas. Entre las primeras, cabe mencionar la supresión de la Comisión de Planificación (*Planning Commission*) una reliquia de los tiempos del socialismo nehruviano. Entre las segundas, se cuentan la liberalización del precio del diésel y el fin de los subsidios a éste. Es una medida largamente demandada para la sostenibilidad de las arcas públicas, pero delicada socialmente y cuyo impacto será visible cuando suban los precios del petróleo. La *Jan-Dhan Yojana*, plan que prevé la incorporación al sistema bancario de todas las familias indias, es otra de las iniciativas que debe ser mencionada, también por su relación con los subsidios. Como resultado de su implementación se han abierto más de 125 millones de nuevas cuentas bancarias en apenas cuatro meses, buena parte de ellas sin ningún capital inicial y cuya titularidad corresponde a ciudadanos de escasos recursos. Este acceso al sistema bancario permitirá, entre otras cosas, que los subsidios vayan directamente del Estado a los beneficiarios, eliminando un sistema de intermediación muy capturado por la pequeña corrupción, que es la que resulta más lesiva para este segmento de la ciudadanía. Otra iniciativa enfocada a los sectores más vulnerables es la creación del *banco Mudra* para la concesión de microcréditos y del que se espera que puedan beneficiarse unos 60 millones de microempresas.

Las dos iniciativas legislativas más ambiciosas del Gobierno –la creación de un impuesto al consumo unificado para toda India y una reforma relativa a la adquisición y expropiación de tierras–

han quedado en suspenso. La primera, el *Goods and Services Tax* (GST), pretende crear un verdadero mercado nacional indio con un impuesto similar al IVA europeo que conllevaría la eliminación de impuestos de escala estatal. Se estima que esta medida podría redundar un punto o punto y medio adicional para el PIB y suscita un consenso amplio. Pero, la posibilidad de que salga adelante dependerá de la capacidad del Gobierno central de consensuarla con un número suficiente de estados (unidades federales de India).

La segunda iniciativa, relativa a la adquisición y expropiación de tierras, resulta más controvertida y ya ha generado la suficiente polémica como para poner al Gobierno a la defensiva. Delhi pretende reformar la que fue una de las leyes insignias del Gobierno Singh, la cual, fundamentalmente, reforzaba la capacidad de las comunidades campesinas frente a expropiaciones¹. El actual Gobierno quiere eliminar al menos dos de las principales cláusulas de esta ley –la relativa al “consentimiento informado” y a la “evaluación de impacto social”– cuando se trate de proyectos relacionados con la seguridad nacional, infraestructuras estratégicas o corredores industriales. Ambas cláusulas, particularmente la de consentimiento informado que implica una aceptación por parte del 80% de la comunidad concernida, ralentizan o bloquean indefinidamente todo tipo de proyectos.

El empeño del Gobierno por facilitar el desarrollo de infraestructuras –que India necesita de forma perentoria– resulta tan comprensible como los temores de un campesinado, frecuentemente víctima de abusos y engaños en los procesos de expropiación. La iniciativa del Gobierno coincide, además, con un año de malas cosechas por la meteorología adversa, lo que ha propiciado protestas y una penosa oleada de suicidios de campesinos. Rahul Gandhi, líder de un debilitado partido del Congreso y heredero de la dinastía Nehru-Gandhi, no ha perdido la oportunidad de atacar a Modi con serias acusaciones por esta cuestión. Según Rahul Gandhi, Modi recibió dinero prestado de las grandes corporaciones indias para su campaña y pretende ahora saldar la deuda permitiéndoles apropiarse de las tierras de pequeños propietarios.

Sin embargo, Rahul Gandhi no ha presentado pruebas o indicios para sostener esta acusación, ni tampoco propuestas alternativas que permitan mejorar la paupérrima situación del campesinado y, al mismo tiempo, desarrollar infraestructuras. No se trata de cuestiones incompatibles sino complementarias. La agricultura india emplea a más del 50% de los trabajadores indios, pero no aporta más del 15% del PIB. La baja productividad es resultado de múltiples factores. Entre ellos, la falta de infraestructuras de irrigación, de transporte (se estima, por ejemplo, que un 30 o 40% de las cosechas simplemente se pierden antes de alcanzar los mercados) o la falta de servicios financieros. Y por esta razón se prevé que, de aquí a 2050, unos 400 millones de personas emigrarán del campo a las ciudades. Mantener las mismas polí-

1. The Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act, 2013.

ticas de décadas precedentes no parece que vaya a producir más resultado que la perpetuación de una pobreza endémica y estructural. Pero la capacidad y voluntad del Partido del Congreso para agitar protestas por esta cuestión va a dificultar y mucho la actuación del Gobierno en su segundo año de legislatura.

El balance del primer año de Modi arroja un saldo positivo, pero menos espectacular de lo esperado. Dos encuestas recientes publicadas por *Live Mint* y *The Times of India* revelan que, si bien la popularidad de Modi se ha resentido, se mantiene en unos niveles muy altos (alrededor del 70%) y la valoración del primer año de su Gobierno por parte de la ciudadanía india es mayoritariamente positiva. India, pues, sigue confiando en el “efecto Modi”.

¿Poniendo las bases para una hegemonía duradera de Modi y el BJP?

La histórica victoria del BJP en mayo de 2014 ha puesto en cuestión la vigencia de las coaliciones parlamentarias como condición sine qua non para conformar gobiernos en India. El triunfo de Modi certifica que las mayorías amplias son aún posibles. Pero resulta prematuro dar por terminada la “era de las coaliciones”. Modi y el BJP obtuvieron su victoria por méritos propios, pero su carácter arrollador se fraguó en un entorno marcado por un cúmulo de **circunstancias difícilmente repetibles** que invitan a ser cauto con las proyecciones a medio y largo plazo.

La victoria de Modi (282 escaños, 171 millones de votos, 31% de respaldo) superó todas las expectativas, incluidas las más optimistas del propio BJP. Este triunfo vino acompañado, además, de una histórica y dura derrota para el partido del Congreso, tradicional fuerza dominante en la política india desde la independencia en 1947, que obtuvo unos paupérrimos 44 escaños (aunque casi 107 millones de votos, 19% del total). El Partido del Congreso y el BJP son las únicas fuerzas políticas de auténtico alcance nacional, pero entre ambas representan aproximadamente un 50% del voto y suman 326 escaños. Unas cifras en absoluto desdeñables, pero que deben ser puestas en el contexto de un país –“continente índico”, en palabras de Agustín Pániker– plural y complejo. Los 217 escaños (y unos 276 millones de votos) restantes se reparten entre una amalgama de 33 partidos políticos de naturaleza muy diversa (regionales, comunistas, populistas y de casta).

La consolidación de su poder personal y el del BJP como fuerza hegemónica en India ha sido una de las prioridades (implícitas) del primer año de Gobierno de Modi y explica, en parte, su renuencia a adoptar medidas potencialmente impopulares. Un primer paso imprescindible para esta consolidación es el aumento del poder del BJP a nivel estatal (regional) y, consecuentemente, en la Rajya Sabha o Consejo de Estados (Cámara Alta del Parlamento indio). En esta segunda Cámara, el BJP se encuentra todavía lejos de ser la fuerza dominante. En **junio de 2015** cuenta con 47 escaños, frente a los 68 del Partido del Congreso. Junto con sus aliados, el BJP alcanza los 63 asientos, cifra aún insuficiente en un órgano con 245 miembros y con

capacidad para bloquear las leyes dimanadas de la Lok Sabha. De ahí, que el primer punto de atención de Modi fueran las elecciones en los estados de Haryana, Maharashtra, Jharkhand y Cachemira (entre octubre y diciembre de 2014). En los tres primeros estados, el BJP ganó las elecciones por amplia mayoría (arrebato los dos primeros a un Partido del Congreso hundido) y en Cachemira escaló hasta la segunda posición.

Tras esta serie de victorias, el BJP gobierna en ocho estados (Chhatisgarh, Goa, Gujarat, Haryana, Jharkhand, Madhya Pradesh, Maharashtra y Rajasthan) y forma parte del Gobierno de otros cuatro (Andhra Pradesh, Cachemira, Nagaland y Punjab) de los 29 que conforman India. La mayor acumulación de poder en manos del BJP de toda su historia, pero aún quedan fuera algunos estados tan relevantes como Uttar Pradesh o Bihar donde el BJP puede tener opciones y otros, como West Bengal o Tamil Nadu, donde sus opciones parecen menores. Las próximas elecciones en Bihar en otoño de 2015 serán un punto crucial, también en lo que se refiere a la dimensión *hindutva* (nacionalista hindú) de la Administración Modi dado el carácter extremadamente sensible de la cuestión comunal en este Estado. En las elecciones que se celebrarán en 2016 –Tamil Nadu, West Bengal, Kerala, Puducherry y Assam– salvo en este último Estado del Noreste, el BJP cuenta, en principio, con pocas opciones lo que podría impulsar al Gobierno central a adoptar una línea más decidida en sus reformas.

El balance del primer año de Modi arroja un saldo positivo, pero menos espectacular de lo esperado. Con todo, India sigue confiando en el “efecto Modi”.

El áurea de invencibilidad electoral de Modi se ha evaporado con una inesperada primera gran derrota en las elecciones en Nueva Delhi (territorio de la Unión India) en febrero de 2015 a manos de un retornado Arvin Kejriwal al frente del Aam Admi Party (AAP). El AAP, o Partido del Hombre Común, es un partido de reciente creación, surgido de los movimientos sociales de protesta anticorrupción, que tiene similitudes con los **movimientos de indignados anti-establishment** europeos y aspira “a devolver el poder político a las manos de la gente”. El AAP tuvo un estreno fulgurante en las elecciones de Delhi en diciembre de 2013 que llevaron a Kejriwal, con el respaldo del Partido del Congreso a encabezar el Gobierno, pese a que el BJP había sido la fuerza más votada. Sin embargo, tras 49 días caóticos, Kejriwal dimitió sorpresivamente. En las elecciones generales de mayo de 2014, el BJP se hizo con los siete escaños asignados a Delhi para la composición de la Lok Sabha. Por ello, la derrota en febrero de 2015 resulta aún más dolorosa para el BJP. El AAP ha arrollado haciéndose con 67 de los 70 escaños en disputa. Los 3 restantes han ido a parar al BJP (que pierde 29 con respecto a 2013) y el Partido del Congreso desaparece de la escena política de la capital del país.

De las muchas lecturas que se pueden sacar de estos resultados conviene destacar al menos dos: por un lado, la volatilidad del voto urbano y, por otro, la impaciencia de este mismo segmento de votantes que parecen haber castigado no sólo a la candidata del BJP (Kiran Bedi), sino también al

Agenda internacional de Modi en su primer año como primer ministro

	Viaje de Modi a	Visita a India de
2014		
Junio	Bután	
Julio	Cumbre de los BRICS en Fortaleza (Brasil)	
Agosto	Nepal	
	Japón	
Septiembre		PM Tony Abbott (Australia)
		Presidente Xi Jinping (China)
	EEUU (Asamblea ONU y visita a la Casa Blanca)	
Octubre		PM Nguyen Tan Dung (Vietnam)
Noviembre	Reunión de la ASEAN en Naypyidaw (Birmania)	
	Cumbre del G20 en Sídney (Australia)	
	Australia	
	Fiji	
	Cumbre del SAARC en Katmandú (Nepal)	
Diciembre		Presidente Vladímir Putin (Rusia)
2015		
Enero		Presidente Barack Obama (EEUU)
Febrero		Presidente Maithripala Sirisena (Sri Lanka)
Marzo	Sri Lanka	
	Islas Mauricio	
	Seychelles	
Abril	Francia	
	Alemania	
	Canadá	
		Presidente Ashraf Ghani (Afganistán)
Mayo	China	
	Mongolia	
	Corea del Sur	
Junio	Bangladesh	

Fuente: Elaboración propia con información recopilada por la Gateway House (Indian Council on Global Relations) <http://www.gatewayhouse.in/modi-one-year-the-busy-diplomat/>

del umbral nuclear en una escalada con Islamabad plantean un escenario excepcionalmente adverso y complejo para la respuesta india y la evolución de ésta dependerá, en buena medida, del papel de China. Es decir, en el ascendente que Beijing ejerce sobre Islamabad.

La relación de India con China es, cuando menos, ambivalente. En este último año, Nueva Delhi ha tratado de ampliar el ámbito de esta relación, muy constreñida por el irresuelto litigio fronterizo y la desconfianza estratégica. En el pensamiento indio, conviene no perder de vista que la traumática derrota en la guerra de 1962 sigue estando muy presente. Las visitas del presidente Xi Jinping a India (septiembre de 2014) y la posterior de Modi a China (mayo de 2015) han estado plagadas de gestos simbólicos y de acuerdos económicos y comerciales. Modi aspira a que China invierta masivamente en infraestructuras y corredores industriales en India (100.000 millones de dólares según los memorandos firmados). Pero esta dimensión económica, clave en la agenda doméstica de Modi, choca con los aspectos geoestratégicos. Así, por ejemplo, tras visitar India, Xi Jinping se desplazó a Sri Lanka y Maldivas y, pese a que este tipo de giras son tradicionales en la diplomacia china, fue interpretada negativamente por Nueva Delhi; casi tanto, como la rápida visita que realizó Xi Jinping a Islamabad en abril un mes antes de recibir a Modi en China. “Ambos debemos ser sensibles a los intereses del

otro” fue uno de los comentarios de Modi durante su rueda de prensa conjunta con el primer ministro chino, Li Keqiang, en Beijing.

Tras su viaje a China, Modi visitó Mongolia y Corea del Sur. En parte, como réplica a la gira previa de Xi Jinping por países vecinos de India. En el caso de Corea del Sur, igual que en el de Japón –uno de los primeros países visitados por Modi dada su fluida relación con el primer ministro nipón, Shinzo Abe–, India, además de reforzar su peso geopolítico, busca atraer inversiones y transferencias de tecnología. Como toda iniciativa de envergadura lanzada por Modi, la atracción de inversión extranjera también cuenta con el respaldo de un impecable plan de marketing. El *Make in India*, cuyo lema es “vende en cualquier parte, produce aquí”, constituye el marco de referencia. Mediante esta iniciativa, Modi confía en atraer la suficiente inversión extranjera para permitirle financiar el desarrollo de las infraestructuras y del tejido industrial productivo que debe absorber a una creciente mano de obra. El plan *Make in India* fue lanzado en septiembre de 2014 y fastuosamente presentado en la **Feria de Hamburgo**, con presencia tanto de Modi como de la canciller alemana, Angela Merkel, en abril de 2015. Francia, que durante esta misma gira de Modi cerró la venta a India de 36 aviones de combate Rafale, es el otro aliado estratégico de India en la Unión Europea. La UE como tal y el resto de estados miembros siguen

ocupando un lugar modesto en la agenda de prioridades de Nueva Delhi³.

EEUU representa el otro gran vector de la agenda exterior de India y las expectativas ante esta nueva etapa son, en ambos lados, muy altas. Modi y Obama han dado significativas muestras del mutuo interés. Coincidiendo con la visita de Modi a EEUU en septiembre de 2014 –que incluyó un espectacular mitin en el Madison Square Garden ante 18.000 personas, muchos de ellos de origen indio– ambos mandatarios publicaron un artículo conjunto, titulado “India-EEUU una alianza renovada para el siglo XXI”, en el *Washington Post*. Y el propio Obama fue el autor del perfil de Modi en el especial de la revista *Time* sobre las 100 personalidades más influyentes. En enero de este año, Obama, recibido y abrazado por Modi en el mismo aeropuerto –una práctica nada habitual– fue el primer presidente estadounidense en participar como invitado de honor en el Día de la República (26 de enero). Modi considera que Nueva Delhi y Washington son “aliados naturales” y, sin duda, la idea de desarrollar un robusto corredor Indo-Pacífico que contrarreste en parte la “Ruta de la Seda” lanzada por China no será posible sin el concurso de EEUU y, probablemente, de Japón y Australia.

En este esquema de redefinición del papel internacional de India, Rusia sigue jugando un papel importante, aunque menor del de épocas pasadas. Pese a la mutua simpatía histó-

EEUU representa el otro gran vector de la agenda exterior de India mientras la relación con Rusia se proyecta con particular fuerza en Asia Central.

rica entre ambos es probable que este vínculo se atenúe en esta etapa. La relación bilateral, con sus luces y sus sombras, se proyecta con particular fuerza en Asia Central. Así, por un lado, Moscú ha bloqueado el intento de Nueva Delhi de articular una presencia militar modesta, pero permanente, en Tadzhiquistán. Mientras que, por el otro, Rusia respalda la incorporación como miembro de pleno derecho (ahora es observadora) de India a la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), opción que no parece contar aún con el respaldo explícito de China. Nueva Delhi confía en acceder a la OCS este mismo verano, en la cumbre a celebrar en Ufá entre el 8 y el 10 de julio en lo que Moscú espera que sea un gran demostración de fuerza diplomática al hacer coincidir esta cumbre con la de los BRICS. La incorporación de India a la OCS abrirá una nueva etapa para la organización y multiplicará la proyección india hacia Asia Central. Para empezar, tras la conclusión de la cumbre de Ufá, Modi realizará una gira por las cinco repúblicas centroasiáticas; de nuevo, al estilo de la realizada por Xi Jinping en septiembre de 2013 en la que, precisamente, anunció la iniciativa de una nueva ruta de la seda.

3. Está prevista la visita de Modi a España en 2016, con motivo del 60 aniversario de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Ésta, junto con las visitas de los entonces príncipes de Asturias a India en noviembre de 2009; del rey Juan Carlos, en octubre de 2012; y la más reciente del ministro García-Margallo en abril de 2015 pueden poner las bases para un refuerzo significativo de las relaciones bilaterales, máxime dadas las complementariedades económicas y estratégicas entre ambos.

En este primer año de mandato, en opinión de C. Raja Mohan, analista de la Observer Research Foundation de Nueva Delhi y asociado del Carnegie, la contribución más significativa de Modi en política exterior “ha sido la decisión de desechar el lastre de la ‘autonomía estratégica’ e iniciar la idea de India como ‘potencia destacada’ [leading power]”. Este marco aún debe ser desarrollado, pero la propuesta puede ayudar a India a imaginar un futuro distinto para sí misma en la escena global”. Nueva Delhi, al igual que Japón, Alemania o Brasil, reclama un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Para ello cuenta con el teórico respaldo de EEUU y Rusia (y la oposición de China) pero su aspiración está rodeada por la misma incertidumbre que el conjunto de la reforma de la organización. En 2022, India conmemorará el 75 aniversario de su independencia y, según ha declarado Modi, entonces no habrá dudas de que éste será el “siglo de India”.