



Pakistán: democratización, estabilidad y seguridad regional

Antía Mato Bouzas *

Tema: La estabilidad política de Pakistán y su eventual democratización dependen mucho de los importantes retos de seguridad regional que tiene el país. Esos retos pueden constituir un serio obstáculo para la implantación de un verdadero gobierno civil que tenga una óptica más realista de la dimensión regional e incluso para el propio desarrollo económico del país.

Resumen: El texto aborda la situación actual en Pakistán, a un año de la próxima convocatoria electoral, y las escasas perspectivas de una verdadera democratización del país, pese a la reciente iniciativa de la oposición de unir sus fuerzas frente al presidente, el general Musharraf. Aunque Musharraf se erigió a sí mismo (y por ende, al ejército) para salvar a la nación, ésta sigue padeciendo de los mismos males de los que ya adolecían los convulsos gobiernos democráticos de la década pasada, a pesar de una cierta mejoría en la situación económica. El análisis concluye que Pakistán posee importantes problemas de seguridad que pueden constituir un serio obstáculo para su desarrollo y para la implantación de un verdadero gobierno civil en el país con una óptica más realista en la dimensión regional en que se localiza.

Análisis: Si se mantienen las previsiones, Pakistán celebrará su próxima convocatoria electoral en 2007, exactamente en el año en el que se cumple la sexta década de la creación de la nación paquistaní. Sin embargo, parece que las elecciones presidenciales tendrán lugar en septiembre, es decir, antes de la renovación del actual parlamento y asambleas provinciales. Los comicios se plantean como un examen a las posibilidades de retorno democrático del país, puesto que para ello tiene que haber una alternativa en el poder que deshaga el actual blindaje constitucional. No obstante, la convocatoria también supone una oportunidad de dar una respuesta a los preocupantes problemas de seguridad que Pakistán tiene, internos y externos, y que parece no haber resuelto, por falta de una clase dirigente capaz de tomar decisiones en función de los intereses de la sociedad civil.

La democracia

En las circunstancias actuales, existen numerosas dudas sobre el marco legal en el que se celebrarán los próximos comicios, teniendo en cuenta que el general Musharraf propició una enmienda a la Constitución de 1973 (conocida como la decimoséptima enmienda) que fue aprobada en el parlamento en diciembre de 2003 gracias al apoyo de la coalición de partidos religiosos de la Muttahida Majlis-e-Amal (MMA). Dicha reforma legalizaba el golpe de Estado de 1999 y proponía una serie de medidas que hacen del actual régimen político en el país una democracia tutelada por el ejército.

* Investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

El pasado 14 de mayo, los hasta entonces exiliados líderes de la oposición, Benazir Bhutto (del Partido Popular de Pakistán) y Nawaz Sharif (de la Liga Musulmana de Pakistán de la facción Nawaz), antaño enemigos irreconciliables, firmaban en Londres una Carta de la Democracia por la cual unían sus fuerzas para luchar por la verdadera democratización del país y señalaban su intención de regresar a Pakistán. Quedaban atrás los intentos en los últimos años de cada uno de estos líderes de buscar algún tipo de acuerdo con el propio Musharraf. Los partidos de la oposición, aunque descabezados en su liderazgo, podrían movilizar una importante base electoral en las decisivas provincias de Punjab y Sind, y, al unirse, podrían propiciar un cambio electoral. Benazir Bhutto y Nawaz Sharif se han comprometido en la abolición de la última enmienda constitucional y han señalado la necesidad de promover un gobierno verdaderamente civil.

Sin embargo, Musharraf continúa siendo presidente del país y jefe de las fuerzas armadas (cargo al que debía haber renunciado el 31 de diciembre de 2004) y por el momento no ha dado muestras de pretender cambiar esta situación. La sociedad civil en el país, por ahora, tampoco parece estar muy movilizada contra el actual Gobierno, más allá de las críticas que puedan ejercer determinados medios de comunicación. Se ha hablado de que las manifestaciones del país contra “las caricaturas sobre el profeta” constituían una protesta encubierta al régimen y de que incluso podría producirse una respuesta popular similar a la que derrocó recientemente la monarquía absoluta en el cercano Nepal. No obstante, este último escenario es poco probable, dadas las evidentes diferencias en uno y otro caso.

No hay duda de que existe un descontento popular frente al actual gobierno del primer ministro Shaukat Aziz, en parte porque éste no ha sido capaz de mejorar las condiciones de vida de los paquistaníes. Mientras que el Gobierno alardea de los buenos datos macroeconómicos —el crecimiento económico se cifró en un 6,6% en el ejercicio 2005-2006 y la inversión extranjera creció un 20%, según el *Economic Survey* de Pakistán—, la situación real es menos boyante. El paro ronda el 8% y los precios de los bienes esenciales han experimentado grandes subidas en los últimos años. Además, los indicadores sociales no señalan mejoras en los niveles de desarrollo humano como la educación, la salud y la erradicación de la pobreza. En el último Presupuesto, por ejemplo, el gasto en educación se situaba en el 2,1% del PIB y el de sanidad en el 0,51%, mientras que el de defensa llegaba al 3,1%.

La estabilidad interna

Resulta paradójico que el ejército paquistaní, que posee abundantes recursos y que se ha comprometido desde 2001 en la lucha internacional contra el terrorismo, no haya sido capaz de atajar las graves tensiones internas que afectan al país, principalmente las relacionadas con la violencia religiosa. Las tensiones entre chiíes y determinados grupos suníes siguen constituyendo un gran problema en Pakistán, como lo atestiguan hechos como la matanza de unas 50 personas que asistían a una celebración religiosa el pasado día 11 de abril en un parque de Karachi. A pesar de que el Gobierno ha ilegalizado a muchos de estos grupos en los últimos años, algunos han resurgido bajo otras denominaciones y ahora actúan como organizaciones de tipo benéfico. El caso más notorio es el de la anteriormente denominada Sipah-e-Sahaba, con una gran trayectoria violenta en el país, que ahora ha sido rebautizada como Millat-e-Islamia. Parte del problema religioso se ve acrecentado por la facilidad que tienen estas organizaciones en acceder a los mercados de armas que proliferan en la región y especialmente en la frontera con Afganistán.

Otra cuestión que parece pasar desapercibida a nivel internacional es el resurgimiento desde el pasado mes de diciembre de la violencia en la provincia de Baluchistán. El conflicto no es nuevo y parte del problema se halla en las tensiones nacionalistas,

agravadas en el tiempo por la falta de vertebración territorial del Estado. El presidente Musharraf se comprometió en su día a llenar de contenido la estructura federal de Pakistán, pero por ahora parece que no ha tenido mucho éxito. La revuelta en la provincia está liderada por el Ejército de Liberación de Baluchistán y es apoyada por otras fuerzas nacionalistas. El ejército paquistaní ha lanzado varias ofensivas sobre estos grupos, aunque la violencia persiste y ya ha provocado un gran número de desplazados de las zonas en conflicto. Una buena parte de la crisis en Baluchistán se debe principalmente al sentimiento de privación existente en la provincia con respecto a las otras. No en vano es la provincia con mayor riqueza de recursos energéticos (los depósitos de gas natural con los que cuenta Pakistán se localizan en la región de Sui, en el Baluchistán oriental) y posee un territorio que supone el 40% del país, a pesar de que está escasamente poblada (unos 6,5 millones de personas), frente a los 150 millones con los que cuenta Pakistán. Sin embargo, Baluchistán es pobre y no se beneficia de los recursos que posee (los gasoductos de la provincia están destinados principalmente a satisfacer las necesidades de otras provincias más pobladas e industrializadas como Punjab y Sind), por lo que existe una gran hostilidad hacia el poder central.

Por último, es necesario hacer referencia a la falta de control del ejército paquistaní de sus zonas fronterizas limítrofes con Afganistán (en la Provincia Fronteriza del Noroeste), donde el poder local está siendo controlado por grupos talibán. Recientemente, la publicación de Karachi *Newsline* sacaba a la luz un reportaje sobre el gobierno local de estos grupos en la ciudad de Miranshah. El fortalecimiento de los talibán en el sur de Afganistán puede tener grandes efectos desestabilizadores en las zonas fronterizas de Pakistán si no se ataja a tiempo. Todo indica que el ejército paquistaní está teniendo serias dificultades para hacer frente a estos grupos, puesto que sus campañas en Waziristán comenzaron en febrero de 2004 y la situación no ha mejorado. Durante los meses de abril y mayo de 2006 se han producido frecuentes ataques a los convoyes militares ocasionando la muerte a varias decenas de soldados. No obstante, la situación en la zona es muy confusa y se desconoce el alcance de la violencia en la población civil.

La seguridad regional: Afganistán y la India

La escalada de la violencia en los últimos meses en Afganistán ha despertado las críticas del Gobierno de Hamid Karzai hacia su homólogo paquistaní, acusando a los servicios de inteligencia paquistaníes de estar otorgando apoyo a los talibán. En las circunstancias actuales, resulta cuestionable que el Gobierno paquistaní pueda dar alguna cobertura a estos grupos dados los problemas que tiene para abordar este tipo de extremismo dentro de sus zonas fronterizas, como se ha señalado anteriormente. Es cierto que el Gobierno de Kabul no es el más favorable a los intereses de Islamabad y además está desarrollando unos lazos con la India (recientemente el Gobierno indio ha aprobado una sustantiva ayuda económica a Afganistán) que inquietan a Pakistán, pero el resurgimiento de los talibán está más bien relacionado con factores de estrategia interna en territorio afgano.

Uno de los mayores problemas de seguridad que ofrece Afganistán es el derivado de la frontera afgano-paquistaní, ya que su eventual estabilización depende enteramente, por ahora, del Gobierno de Islamabad. El control de la misma no es sólo determinante para erradicar la violencia allí localizada, sino para el freno a dos tipos de actividades ilícitas que son determinantes en los niveles de violencia interna y de salud en el país: el tráfico de armas y el tráfico de drogas. En el caso del comercio del opio, parece que ha experimentado un repunte en los últimos años.

Con respecto al papel de la India, este país ocupa un lugar clave en las percepciones de seguridad por parte de Islamabad. Si bien el proceso de diálogo con Nueva Delhi se sigue desarrollando según el calendario previsto, el Gobierno paquistaní ha sufrido recientemente dos reveses por parte de su vecino que sin duda repercutirán en la

evolución de las conversaciones bilaterales. El primer revés ha sido la conclusión del acuerdo nuclear indo-estadounidense (aunque se puede considerar como una iniciativa de EEUU) por el que Washington podrá facilitar –si así lo autoriza el Congreso– tecnología nuclear a la India para sus instalaciones civiles. El segundo ha sido la decepción de Islamabad ante la negativa de Nueva Delhi a alcanzar una solución sobre la disputa por el glaciar del Siachen, cuando el acuerdo parecía inminente.

El acuerdo nuclear puede afectar negativamente al equilibrio de la seguridad regional, puesto que Pakistán no descarta un pacto similar con otros países, como China, que en su día tuvo un papel muy relevante en el desarrollo del programa nuclear paquistaní. Al igual que la India, Pakistán esgrime razones de necesidad de satisfacer su demanda energética. Sin embargo, detrás de ello hay una pugna estratégica por un reconocimiento internacional del estatus nuclear de ambos países, en la cual el Gobierno de Islamabad no quiere quedarse atrás. El hecho de que voces en el ámbito de decisión de Nueva Delhi relacionen el acuerdo con EEUU con un reconocimiento tácito de la condición nuclear de la India es algo que no pasa desapercibido a los intereses del Gobierno paquistaní. Hasta ahora, la India y Pakistán coincidían sobre su mutuo estatus nuclear, al margen de la opinión de la comunidad internacional, pero a partir de este momento se abre una carrera para ver quién es aceptado primero en el club de las potencias nucleares declaradas. Aunque la India posea más méritos, en referencia a su trayectoria positiva de no-proliferación horizontal, ello no es obstáculo para que Pakistán lo intente.

El reciente fracaso para alcanzar una solución con la India con respecto a la disputa del Siachen (un glaciar inhóspito, por el cual ambos países están luchando desde 1984 debido a sus diferentes interpretaciones sobre la línea fronteriza) ha originado un gran escepticismo en Islamabad sobre el verdadero compromiso e intenciones de su vecino con respecto al diálogo de paz. Si la India no es capaz de acceder a resolver la cuestión del Siachen –argumentan expertos paquistaníes como Pervaiz Iqbal Cheema, que lo califican como el contencioso menos problemático– difícilmente tendrá mayor disponibilidad en otros temas como la disputa de Cachemira. En principio, la solución sobre el control del glaciar pasaba por su desmilitarización, que podría ser perfectamente aceptable por el Gobierno indio. El proceso de diálogo con la India es crucial para la seguridad regional, pero plantea además serios interrogantes para el Gobierno de Islamabad desde la perspectiva de la política interna, principalmente en referencia a las posibles opciones que se planteen para la cuestión de Cachemira.

La relación con EEUU

Pakistán goza de una relación especial con EEUU derivada de su condición de aliado militar principal no-miembro de la OTAN otorgada en el 2004 –que le garantiza una significativa asistencia militar–, además de ser un importante proveedor de ayuda al desarrollo. No obstante, el creciente acercamiento indo-estadounidense parece haber propiciado una cierta reevaluación de las relaciones con Washington. Quizá no haya sido casual el reciente resurgimiento del caso de escándalo nuclear de A.Q. Khan –algunos congresistas norteamericanos han pedido incluso la comparecencia del científico para interrogarlo–, que podría ser interpretado como una disuasión hacia Islamabad en su deseo de conseguir un tratamiento similar al de la India.

El Gobierno de Washington se ha mostrado muy activo a la hora de ofrecer contrapartidas a Islamabad para resolver sus problemas de energía, optando principalmente por la creación de presas. Aunque el Gobierno paquistaní prevé un plan de construcción de unas cinco presas en los próximos cinco años, es probable que éstas no sean suficientes. Por ello, EEUU está intentando que Pakistán acepte participar en algún tipo de consorcio hidroeléctrico con Tayikistán y Kirguizistán (Washington quiere que sea vía Kabul, una opción que no interesa mucho a Islamabad) para garantizar su suministro.

Sin embargo, Pakistán ya se ha desmarcado de EEUU en el proyecto del gasoducto proveniente de Irán, apostando por su construcción. Esta acción resulta muy significativa si se tiene en cuenta la oposición de la administración Bush al proyecto y más aún cuando la India parece haber dado marcha atrás en los últimos meses por temor a que no se materializase su acuerdo nuclear. Es probable que Nueva Delhi se una al proyecto en el futuro, pero no cabe duda de que Islamabad ha tomado la iniciativa en esta situación. El acuerdo sobre el gasoducto entre Irán y Pakistán podría concluirse en julio, si finalmente se llega a un acuerdo sobre el precio al que Teherán venderá el gas.

Conclusiones: Por ahora, existen pocas probabilidades de un retorno de la democracia en Pakistán y todo parece indicar que se perpetuará el presente régimen de “democracia tutelada” (por el ejército), aún en el caso de que Musharraf acceda a otorgar algún tipo de juego político a los exiliados líderes de la oposición. El ejército paquistaní puede mantener la estabilidad en el país, especialmente en momentos sensibles como los vividos en los últimos años, pero es incapaz de diseñar una estrategia de seguridad a largo plazo que vaya más allá de su condición de gran grupo de interés.

A pesar de que el actual diálogo con la India es un avance, el Gobierno de Islamabad sigue teniendo una visión poco realista de la dimensión regional, que se sustenta en la competición militar frente al desarrollo humano. No obstante, esta visión también está indirectamente propiciada por determinadas dinámicas regionales, como el acuerdo nuclear India-EEUU y la que puede ser una “contrapartida” de ayuda militar de Washington a Islamabad, en lo que ya viene siendo una vieja política de mantener una paridad inestable en el subcontinente.

Antía Mato Bouzas
Investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado