



India y Pakistán: la recuperación del diálogo

*Antía Mato Bouzas **

Tema: El acercamiento entre India y Pakistán, gestado a lo largo de diversos intercambios durante el año pasado, va a concretarse en una serie de conversaciones bilaterales, que incluirán incluso la delicada cuestión de Cachemira. Se han levantado grandes expectativas a nivel internacional, pues de producirse algún tipo de acuerdo entre ambos países, se contribuiría mucho a reducir la tensión regional en una de las zonas del mundo con mayor potencial de conflicto.

Resumen: El análisis aborda el contexto de la reanudación del diálogo entre India y Pakistán, desde la propuesta del primer ministro indio el pasado 22 de octubre hasta el encuentro que tuvo lugar entre éste y el presidente pakistaní Musharraf el 6 de enero de este año y el establecimiento de un calendario de negociaciones para mejorar las relaciones bilaterales y resolver las disputas pendientes. El clima optimista en el que se están desarrollando los acontecimientos no oculta las numerosas incógnitas que plantea la posible evolución de ese diálogo y, por ello, aún parece pronto para descartar una eventual vuelta atrás. No obstante, si se afianza el presente diálogo, aunque no se resuelvan las disputas pendientes en un plazo breve, puede producirse un importante cambio a nivel regional, sobre todo en el ámbito económico y estratégico. De lo contrario, persistirá la trayectoria errática de las relaciones indo-pakistaníes, aunque quizá con una mayor injerencia internacional.

Palabras clave: Asia meridional, India, Pakistán, Cachemira, relaciones bilaterales.

Descriptor: Asia meridional, India, Pakistán, Cachemira, disputas territoriales, secularismo, teoría de las dos naciones, medidas de creación de confianza, terrorismo, partición, separatismo, comunalismo.

Análisis: El pasado 22 de octubre, el primer ministro indio hizo una propuesta al Gobierno pakistaní consistente en una serie de medidas encaminadas a mejorar las relaciones entre los dos países. La iniciativa de Atal Behari Vajpayee ha supuesto una especie de fin de hostilidades, desde que se produjo el ataque al parlamento indio el 13 de diciembre de 2001 por un grupo terrorista con supuestas conexiones en Pakistán y la posterior escalada de la tensión en la frontera indo-pakistaní. A la propuesta de Vajpayee, parcialmente aceptada por Islamabad, se sumó en noviembre el anuncio del presidente Musharraf de un cese del fuego a lo largo de la Línea de Control (LoC) que separa ambos países.

Sin embargo, la principal manifestación de que el diálogo indo-pakistaní se ha reactivado fueron las entrevistas del primer ministro indio –de viaje en Islamabad a causa de la reunión de los líderes de la SAARC (Asociación para la Cooperación Regional en el Asia

* *Antía Mato Bouzas*

MPhil en Estudios de Asia Meridional y Máster en Estudios sobre Fronteras Internacionales en la SOAS (Universidad de Londres).

meridional)– con su homólogo pakistaní Mir Zafarullah Khan Jamali el 5 de enero y con el presidente Musharraf al día siguiente. Durante estos encuentros parece que se han sentado las bases para lo que el propio Vajpayee ha calificado ya como proceso de paz, basado en un calendario de conversaciones sobre varias cuestiones bilaterales.

Las conversaciones se iniciarán en febrero y, aunque falta por decidir el nivel diplomático de éstas, se tratará de un diálogo “compuesto”, es decir, que abarcará diversos asuntos a un tiempo. No habrá, pues, un tratamiento separado del conflicto de Cachemira, tal como demandaba Pakistán. Para la India, un proceso de paz centrado en esa disputa alargaría la normalización entre ambos países.

El acercamiento entre India y Pakistán tiene una gran trascendencia ya que, además de afectar a una de las regiones más pobladas del planeta, donde existe un gran nivel de tensión por disputas irresueltas, puede acarrear un importante giro en la distribución del poder en Asia. Sin embargo, la conflictiva historia entre estos dos países durante más de cincuenta y seis años impone un cierto escepticismo ante el actual proceso de paz.

Entre los obstáculos que pueden minar el diálogo se debe destacar particularmente la difícil situación interna en la que se encuentra Pakistán, con un régimen que aún no ha devuelto al país a la democracia, que tiene una corrupción rampante y donde el poder militar tiene una difícil relación con los islamistas. Un ejemplo se ha visto en los dos atentados a Musharraf durante la segunda quincena de diciembre.

Quienes atentaron contra Musharraf pueden no desear el acercamiento con la India, o bien simplemente intentaron boicotear la reunión de los mandatarios de la SAARC que se celebró en enero. En cualquier caso, estos hechos ponen de manifiesto la difícil posición del Gobierno pakistaní en su lucha contra el terrorismo, ya que hasta hace poco consentía y daba refugio a estos grupos y ahora parece ser incapaz de controlarlos.

Las causas del acercamiento

El presente proceso de diálogo surge de que ha madurado una determinada percepción del actual contexto internacional por los líderes de India y Pakistán, aunque no se puede ignorar el factor de la presión externa, concretamente de EEUU. En un discurso pronunciado el 18 de abril de 2003 en Srinagar, el primer ministro indio señaló que la rivalidad indo-pakistaní siempre había sido explotada por terceros y que era hora de cambiar esta situación. Esa apreciación de la realidad regional se halla en consonancia con la actitud más pragmática que la India viene desarrollando en política exterior en los últimos tiempos, basada en una estrategia de mejorar las relaciones con sus rivales más inmediatos, que aúnan las prioridades estratégicas y de seguridad indias en Asia meridional, para una mayor proyección de la India como gran potencia asiática.

El papel que juega la presión de EEUU en las relaciones indo-pakistaníes se ha incrementado a raíz de su presencia en la zona, tras las intervenciones en Afganistán e Irak. Washington desea que Pakistán, tildado en diversas ocasiones como Estado fallido, controle a los terroristas, que Cachemira deje de ser un foco de tensión y que India y Pakistán se avengan a concluir algún tipo de acuerdo sobre no proliferación. Aunque Nueva Delhi e Islamabad han negado la existencia de la presión estadounidense para acercar posturas, la actividad diplomática de la Casa Blanca en la zona se ha incrementado desde 2002.

Otra de las consideraciones que hay que tener en cuenta, principalmente desde la perspectiva india, es la preocupación por la creciente atención internacional que ha producido el conflicto de Cachemira tras la intervención en Afganistán y las posibles conexiones entre la red de al-Qaida y los grupos que actúan en esa parte del territorio indio. India, aunque apoya la lucha contra el terrorismo, no desea atraer el interés

internacional en Cachemira porque podría dar lugar a una presión para que aceptase una mediación en este conflicto, algo a lo que se opone férreamente.

Se deben señalar también cuestiones de tipo económico para entender el interés en promover un mayor intercambio bilateral. La prohibición del uso del espacio aéreo a las líneas comerciales que India y Pakistán se han impuesto entre sí ha provocado una grave crisis económica en el sector. Asimismo, el próximo establecimiento de la SAFTA (Área de Libre Comercio en Asia meridional) implica que ambos países deban abrir paso a la libre circulación de mercancías, algo difícil de lograr en las actuales circunstancias.

Las medidas de creación de confianza

La iniciativa de Vajpayee del 22 de octubre se dirigía principalmente al fomento de las comunicaciones y el intercambio de personas: reanudación de rutas marítimas y terrestres entre algunas ciudades importantes como Karachi y Mumbai, restauración de la aviación comercial de las principales líneas nacionales y establecimiento de una línea regular de autobús que conecte las dos capitales de la Cachemira india y pakistaní, (Srinagar y Muzaffarabad, respectivamente), entre otras. A estas medidas se unió el cese de fuego a lo largo de la LoC anunciado por Musharraf a finales de noviembre.

Tras las reuniones de Islamabad en enero, también parece ser más factible el establecimiento de un diálogo sobre seguridad nuclear, si bien a corto plazo sólo se tratarán cuestiones menores de intercambio de información. Constituiría un paso muy importante de cara a la seguridad regional que ambos países concluyesen algún tipo de acuerdo en la materia. Una de las cuestiones que más preocupa a la India es el hecho de que el control del armamento nuclear pakistaní pudiese caer en manos de extremistas. Además, según las informaciones aparecidas últimamente en la prensa internacional, no es un secreto que existe un boyante mercado de venta de material nuclear en ese país.

¿Una solución para Cachemira?

El conflicto de Cachemira, con más de medio siglo de historia, es el mejor ejemplo para ilustrar la evolución de las relaciones indo-pakistaníes: cuatro guerras, numerosas crisis, una violencia casi permanente, varios procesos de paz inconclusos y un incómodo *statu quo* que no satisface a ninguna de las partes.

La complejidad de esta disputa se ha agravado con el paso del tiempo y para una posible solución es necesario considerar un amplio panorama de factores. En primer lugar, Cachemira no es una mera disputa territorial sino que obedece a la lógica de la formación de las naciones india y pakistaní sobre unos postulados diferentes y "casi" antagónicos: *secularismo* en el caso indio frente a *teoría de las dos naciones* defendida por Pakistán. Para Nueva Delhi, Cachemira reafirma su condición de nación secular donde hindúes, musulmanes y otras comunidades pueden vivir juntos independientemente de sus creencias. En cambio, para Islamabad, según las directrices sobre las que se realizó la partición, Cachemira debe formar parte del Estado pakistaní, el hogar de los musulmanes del sur de Asia.

En segundo lugar, no se debe ignorar la evolución que este territorio en disputa ha sufrido con el tiempo. Principalmente, desde el inicio de los años noventa ha tenido lugar la irrupción violenta de la corriente separatista cachemir en el Estado indio de Jammu y Cachemira, dando un nuevo carácter religioso a la disputa. El movimiento separatista representa casi exclusivamente a la mayoría suní que habita sobre todo en el Valle de Cachemira. La explosión de violencia ha provocado un importante éxodo de los Pandits hindúes hacia la región de Jammu, donde el extremismo hindú es un factor dominante en la política local, provocando una gran radicalización de sus demandas al Gobierno central sobre la política hacia Cachemira.

Las circunstancias que operan en la política interna de las sociedades india y pakistaní también constituyen un aspecto importante en este conflicto. El auge del comunalismo y el creciente papel del Estado indio promoviendo cierto *revival* religioso –demolición de templos de otras comunidades para la construcción de cultos hindúes, revisión histórica y cuestión lingüística– están desempeñando un papel muy negativo en la valoración del secularismo de la India. Por su parte, en Pakistán, el tema de Cachemira se considera central, una pieza clave para la configuración del Estado pakistaní, aún inconclusa. A nivel de estrategia nacional, Cachemira representa un elemento de unión entre islamistas y los militares, principales fuerzas que dominan el país.

El actual proceso de paz pretende dar una salida viable a esta cuestión, aunque no se van a producir soluciones salomónicas o grandes concesiones territoriales. En esta dirección parece estar encaminada la presente estrategia india de buscar un acuerdo que incluya tanto a los propios cachemires como a su vecino pakistaní.

Vajpayee ha nombrado al viceministro Lal Krishna Advani para negociar con la facción moderada de las fuerzas separatistas de Cachemira, concretamente la más representativa de *All Parties Hurryat Conference* (APHC). Para ello, ha elevado el rango político de este diálogo, que anteriormente llevaba un secretario de Estado. Las negociaciones que el Gobierno indio pueda establecer con los separatistas cachemires suscitan numerosas preguntas, más cuando para esta tarea se designa a un político de la línea dura del BJP, que hasta hace poco defendía la supresión del artículo 370 de la Constitución de la India que garantiza una autonomía especial para el Estado de Jammu y Cachemira.

El primer ministro Vajpayee nunca ha ocultado su deseo de llegar a un acuerdo con respecto a la disputa de Cachemira, aunque el marco que propone para negociar no va más allá de la clásica posición defendida por la India: no a la mediación internacional y no a un plebiscito. Básicamente, Nueva Delhi podría considerar arreglos territoriales menores, pero su interés parece que se encamina a que Pakistán acepte la actual LoC como frontera internacional. La estrategia de Vajpayee de dialogar con el APHC y Pakistán por separado no deja de estar en consonancia con la postura que India mantiene sobre cómo debe resolverse la disputa.

Sin embargo, para que el diálogo tenga una continuidad, Nueva Delhi ya ha señalado el cese de la violencia como cuestión indispensable para negociar. El principal problema reside en la actitud que va a tomar cierta parte de la guerrilla cachemir que defiende la opción de unirse a Pakistán y en si el Gobierno de Islamabad puede controlar la actividad terrorista que fluye de su territorio.

La solución al conflicto de Cachemira dependerá bastante de como los Gobiernos de India y Pakistán presenten sus acuerdos a sus respectivas sociedades y obtengan su respaldo. En las presentes circunstancias, India se encuentra en una posición más favorable para imponer condiciones en las negociaciones y también para aceptar una solución final sin grandes concesiones territoriales. La gran duda que se plantea es cómo el Gobierno pakistaní podría encajar una vía intermedia para sellar el conflicto, y más concretamente, cómo algunos de los importantes dirigentes pakistaníes –militares y los principales partidos políticos islamistas– reaccionarían ante ella.

Conclusiones: A pesar de la imprevisibilidad que caracteriza a las relaciones entre India y Pakistán, se puede afirmar que en el presente deseo de normalización subyace una estrategia de cambio, con un mayor nivel de compromiso. Los líderes de ambos países son conscientes de que se encuentran ante un nuevo marco geoestratégico y que el presente proceso de paz constituye quizá la última oportunidad para una negociación bilateral sin interferencia de terceros.

La estrategia de la India de buscar vías para una posible solución al conflicto de Cachemira sobre la base de la actual partición, no muy lejos de las posiciones clásicas que este país ha defendido siempre, constituye una válvula de escape para abordar esta vieja disputa, si bien no representa la gran fórmula que tanto ambas partes como muchos políticos y expertos en el tema llevan años esperando.

Lo que más puede ensombrecer el presente proceso de paz son las numerosas incógnitas que planean sobre la actual situación política en Pakistán y sobre la continuidad de la línea política marcada por el primer ministro indio, en caso de producirse un cambio en el poder en las próximas elecciones de abril. En cualquier caso, el significado político del encuentro entre Vajpayee y Musharraf del pasado 6 de enero y la adopción de un calendario de reuniones ya ha marcado un nuevo rumbo en las relaciones indo-pakistaníes.

Antía Mato Bouzas

MPhil en Estudios de Asia Meridional y Máster en Estudios sobre Fronteras Internacionales en la SOAS (Universidad de Londres).