



La evolución del diálogo indo-paquistaní durante 2005

Antía Mato Bouzas *

Tema: El segundo año de conversaciones formales de paz entre India y Pakistán consolida el mayor período de distensión regional vivido desde 1998. Más allá de las posturas iniciales excesivamente optimistas o de posiciones muy escépticas, el proceso de diálogo va asentándose como una realidad que comienza a ser plenamente aceptada por los gobiernos de los dos países

Resumen: Este análisis aborda lo que ha dado de sí el segundo año del proceso de paz indo-paquistaní. Tras describir la aplicación de algunas medidas de creación de confianza gestadas a lo largo del año anterior y señalar la situación en que se halla el proceso, el texto destaca el especial protagonismo que han recibido las discusiones sobre las disputas pendientes menores (es decir, exceptuando el tema de Cachemira) y cuáles están siendo las pautas para su posible resolución. Se sugiere que dicho modelo de negociación podría tener implicaciones al tratar la cuestión de Cachemira. Además, se analiza el debate político suscitado a lo largo del año en torno al proyecto de gasoducto Irán-Pakistán-India, la mayor medida de creación de confianza por su calado económico y significado geoestratégico. Por último, a raíz de los atentados terroristas de octubre pasado, se indaga en el papel que el terrorismo puede desempeñar al obstaculizar el proceso, en buena medida por la falta de consenso entre los dos países a la hora de abordar conjuntamente el tema

Análisis: A principios de octubre pasado, los primeros ministros de India y Pakistán se reunían cerca de Islamabad para revisar lo que había dado de sí la segunda ronda de conversaciones de paz celebrada entre ambos países durante el presente año. En ella se confirmaba lo que se había acordado previamente en las reuniones de expertos sobre las distintas materias del diálogo. Si en 2004 los dos temas dominantes de las conversaciones fueron el acercamiento de posturas en torno a la cuestión de Cachemira y el diálogo en materia nuclear, en 2005 las conocidas como “disputas menores”, junto con la implantación de medidas de creación de confianza ya acordadas y la gestión y consolidación de otras nuevas, han constituido los temas principales de la agenda.

La adopción de medidas concretas y el estado del proceso

Los efectos del actual clima de entendimiento han comenzado a materializarse ya en medidas concretas, lo cual, pese a tratarse de tímidos gestos, tiene un gran valor positivo y estimulante en el imaginario de los dos países, sobre todo para adherir al proceso a los sectores más reacios. En abril de 2005 se inauguraba, no sin incidentes, la línea de autobús que conectaba las capitales de la Cachemira india y paquistaní y, en junio, una delegación de la *All Parties Hurriyat Conference* (más conocida por sus siglas en inglés, APHC), que reúne a los grupos cachemires pro-autodeterminación que apoyan el

* Investigadora del I. U. General Gutiérrez Mellado

proceso de paz, visitaba Pakistán. Posteriormente, en septiembre, se produjo la liberación conjunta de 583 presos, mayoritariamente pescadores apresados en el mar Arábigo y civiles con delitos menores de narcotráfico. A ello hay que unir las gestiones para la apertura de próximas líneas de comunicación, la mayor flexibilidad en materia de concesión de visados y las medidas para fomentar y facilitar las relaciones comerciales bilaterales.

Los pasos que se están adoptando indican que el diálogo va por buen camino; no obstante, de ningún modo nos hallamos ante un proceso "irreversible", tal como lo calificó el presidente Musharraf durante su visita en abril a la India. Lo que sí es cierto es que se ha producido un gran acercamiento "a nivel teórico" en cuestiones clave, particularmente en el caso de la disputa por Cachemira. Este acercamiento no se ha manifestado de forma explícita, sino mediante la asunción tácita de determinada realidad por los actores involucrados a la hora de abordar cada tema. El ejemplo más claro de ello ha sido la decisión de trabajar en favor de una "frontera blanda" en Cachemira, dadas las posiciones contrapuestas de las que parten los gobiernos de Islamabad y Nueva Delhi. En otras disputas pendientes también se observa una cierta sintonía en los principios, como la idea de resolver el contencioso del glaciar Siachen sobre la base de un acuerdo propuesto en 1989, aunque no cabe descartar que haya algún conflicto en la puesta en práctica de dichos principios.

Un aspecto que parece notarse en este proceso, y que juega un papel positivo en él, es que nos hallamos ante un diálogo cuyo contenido no es nuevo, al menos en su mayoría, ya que ha sido tratado conjuntamente por ambos gobiernos con anterioridad. El conocimiento mutuo previo sobre cuales son las líneas básicas que defiende cada parte predispone una cierta voluntad de aproximación a cada asunto ya que, de lo contrario, no habría razón en prolongar discusiones sobre las posiciones inamovibles que impiden llegar a acuerdos. Este hecho parece constatarse particularmente, aunque los detalles no trasciendan al público, en el ámbito de la resolución de disputas pendientes que enfrentan a los dos países de Asia meridional.

Las conversaciones sobre las disputas menores

India y Pakistán mantienen varias disputas abiertas, además de la cuestión de Cachemira: el control del territorio del glaciar Siachen –un lugar inhóspito donde termina la Línea de Control y que se extiende hasta el confín de la frontera con China–, cuestiones referentes a las aguas del Indo que fluyen desde la Cachemira india hacia Pakistán y la demarcación marítima de la frontera entre el Sind paquistaní y el Gujarat indio, partiendo de la delimitación de la marisma conocida como Sir Creek.

A principios de 2005 un grupo de expertos de India y de Pakistán comenzó la observación conjunta de los pilares fronterizos en la zona terrestre de Sir Creek y, al parecer, ha habido un principio de acuerdo en las conclusiones. Próximamente se hará la misma identificación en el territorio marítimo, donde puede existir mayor conflictividad –por la existencia de depósitos de gas muy codiciados por los dos países–, pero en todo caso parece factible un consenso en este tema. A diferencia de las disputas mencionadas anteriormente, Sir Creek es la única carente de relación alguna con la cuestión de Cachemira.

Las disputas por el uso de las aguas de los afluentes del Indo, reguladas por un tratado de 1960 auspiciado por el Banco Mundial, han surgido en los últimos años como fruto de la construcción, por parte de la India, de presas en varios afluentes y ríos cuyo flujo ininterrumpido de agua había sido garantizado en el documento a Pakistán. El proyecto de la presa en el lago Wullar (denominado así por Pakistán) o proyecto de navegación Tulbul (como prefiere llamarlo la India) es el principal de ellos. Pakistán argumenta que la presa Wullar sobre el río Jehlam va contra el Tratado de las Aguas del Indo, además de

hacer peligrar, en caso de crisis, el flujo de agua hacia la región agrícola del Punjab, fundamental para la economía del país. Por su parte, la India sostiene que la presa no altera el flujo del agua y ha continuado con los trabajos. El gobierno de Islamabad ha optado por referir la disputa al Banco Mundial, que ya ha nombrado a un mediador, sin desechar la posibilidad de llegar a un acuerdo con su vecino. Pakistán también se ha mostrado contrario a otros proyectos de construcción de presas en el Kishenganga (Neelum para los paquistaníes) o a la presa Baglihar en el río Chenab. Estas acciones esconden otra dimensión del conflicto de Cachemira que es obviada con frecuencia y que da muestra de lo crucial que resultan los recursos naturales para ambos países.

La disputa sobre el Siachen, aunque siempre se ha singularizado, posee cierta relación con la cuestión de Cachemira, ya que se trata de un territorio no demarcado justo en el punto donde finaliza la Línea de Control en su zona norte (identificado por sus coordenadas como el punto NJ9842). India y Pakistán difieren sobre la interpretación del tratado de cese de fuego de 1949 (ratificado posteriormente en la paz de Simla) sobre la dirección de la línea a partir de ese punto hasta su confluencia con la frontera china. El Siachen fue tomado por la India en 1984, aunque carece de valor alguno y se trata de una región inhóspita en la cual la vida humana (particularmente la de los soldados) se hace insostenible. Durante el año 2005 se han producido varios encuentros de expertos militares para negociar un reconocimiento mutuo de los puestos que actualmente controla cada ejército en el glaciar, como base para un posible trazado divisorio.

A excepción del caso de Sir Creek, el avance en las cuestiones de Siachen y Tulbul/Wullar parece estar supeditado a que se concrete de algún tipo de acuerdo básico en la cuestión de Cachemira. Al menos ésta es la estrategia del gobierno paquistaní, a juzgar por diferentes declaraciones del propio presidente Musharraf que inciden en que las “disputas menores” pueden hallar solución en cualquier momento y que el “problema” es Cachemira. Para entender esta postura se debe tener en cuenta la relativa debilidad de Pakistán con respecto a la India, traducida en el temor a que posibles concesiones por parte de Islamabad en los asuntos mencionados disminuyan las expectativas de alcanzar un acuerdo sobre Cachemira. A modo de ejemplo, si se produjese una delimitación y demarcación en el glaciar Siachen, Pakistán podría temer que ésta pudiese derivar en implicaciones para la Línea de Control que chocasen con las posiciones defendidas por ese país.

La construcción del gasoducto Irán-Pakistán-India: su dimensión geoestratégica

La posible construcción de un gasoducto procedente de Irán para abastecer a Pakistán e India, por su naturaleza y su alcance extrarregional, es la medida de creación de confianza en el plano económico de mayor trascendencia abordada en el proceso de paz. Aparece, además, como una gran apuesta regional frente a posiciones contrarias al proyecto que provienen del gobierno estadounidense, a su vez impulsor del actual diálogo indo-paquistaní. El proyecto ha seguido discutiéndose durante el año 2005 y su posible viabilidad parece estar supeditada, más que a factores económicos, a cuestiones políticas y geoestratégicas regionales e internacionales. Está por ver si el gobierno de Manmohan Singh se ratifica en su decisión de seguir adelante con el gasoducto –tal como le había notificado el ministro de Exteriores indio a la secretaria de Estado estadounidense en marzo–, ya que las relaciones entre India e Irán se han enfriado a raíz del voto indio de condena al gobierno iraní en septiembre ante el OIEA. Existen dudas sobre si esa votación ha sido el fruto de la presión estadounidense o si se debe a los argumentos de seguridad regional que esgrime el gobierno de Nueva Delhi.

La evolución del proceso de diálogo: algunos desafíos

En octubre, una catástrofe natural ha vuelto a cobrar protagonismo en Asia meridional. Un terremoto de considerable magnitud se hizo sentir principalmente en Pakistán, aunque también en Afganistán e India, causando un número de víctimas cercano a las 80.000. La zona más devastada ha sido la Cachemira paquistaní; no obstante, sus efectos se han dejado notar también en la parte india. El seísmo ha sacado a la luz las carencias del gobierno de Islamabad en la gestión de la catástrofe. Pakistán ha tenido que realizar una petición a la India para abrir la Línea de Control y así poder recibir ayuda de civiles. Ese gesto ilustra el nuevo clima de relaciones y posee un gran valor simbólico ya que lo que no se ha conseguido en más de medio siglo de enfrentamientos y hostilidad se ha producido por una cuestión humanitaria. La apertura de la Línea de Control en varios puntos viene a indicar que la naturaleza y el significado de las fronteras cambian según lo hagan las relaciones y la voluntad entre los Estados.

A pesar del desastre causado por el terremoto, el clima de entendimiento existente sufrió un serio revés a finales de octubre con el estallido de tres bombas en Nueva Delhi, provocando más de medio centenar de víctimas. En un principio se señaló que los atentados habían sido reivindicados por un grupo cachemir semidesconocido llamado *Inquillah*, aunque luego se ha detenido a sospechosos ligados a *Lashkar-e-Toiba*, grupo responsable de los atentados al parlamento indio en diciembre en el 2001 y muy activo en Cachemira. Es importante señalar este hecho, entre otras razones, porque *Lashkar-e-Toiba* tiene una ideología más próxima a la de *al-Qaeda* que a la defensa del separatismo cachemir. Inicialmente apoyado por Islamabad, este grupo ha sido proscrito a raíz del giro político en Pakistán experimentado a finales de 2001.

El terrorismo constituye un gran desafío para el avance de las negociaciones porque su existencia siembra dudas sobre la implicación o la capacidad de Pakistán para controlar estos grupos. Dos semanas después del atentado, el primer ministro indio Manmohan Singh señaló, en la reunión de los jefes de gobierno de los países del SAARC (Acuerdo de Cooperación Regional del Asia Meridional), que, pese a haber anunciado un repliegue de tropas en Cachemira y considerado la apertura de un mayor número de puestos a lo largo de la Línea de Control, dicha medida no podría ser puesta en práctica mientras persistiesen los atentados.

No obstante, esas irrupciones de violencia no deberían interpretarse como voces contrarias al proceso de paz *per se*, sino como un problema de terrorismo que pone de manifiesto determinada volatilidad existente en la zona, gestada desde hace varias décadas (a raíz del conflicto afgano) y que ha sufrido transformaciones a la par del desarrollo de determinados acontecimientos regionales. Entendiendo el problema de este modo, se hace necesario que Pakistán, tal como reclama la India, se implique con mayor decisión, pero también que ambos países trabajen en una solución conjunta, principalmente en el ámbito de la colaboración policial e intercambio de información.

Conclusiones: Dos años de diálogo y de cese de fuego en la Línea de Control indican que los líderes de India y Pakistán saben muy bien cómo gestionar ese entendimiento mutuo para sentar las bases de un nuevo período de paz regional, sin que por ello deban renunciar a algunas posiciones de partida diferentes. El diálogo bilateral desarrollado a lo largo del año 2005 significa precisamente eso: la adopción de medidas modestas previamente acordadas que sirven de estímulo para posteriores avances; el trabajo conjunto para la verificación de las disputas y la respuesta constructiva (y no destructiva, como había sido la norma hasta hace un año) a los momentos de debilidad, como los atentados de octubre en la capital india.

Aunque no nos hallamos todavía ante un proceso irreversible, dos años de ausencia de crisis y de cese de fuego en la Línea de Control constituyen ya un gran respiro frente a la inestabilidad casi endémica que se había instalado en la región. Aun así, el avance en las conversaciones va a depender en buena medida de que no se produzcan hechos bruscos que puedan minar el proceso (como un gran atentado o un revés político en Pakistán, por ejemplo), pero también de que influencias externas no alteren el frágil equilibrio entre los dos países.

Antía Mato Bouzas
Investigadora del I. U. General Gutiérrez Mellado