

Pakistán: escenarios futuros y contexto regional

Emma Hooper,
Investigadora senior asociada de CIDOB

Moeed Yusuf,
Asesor para Asia del Sur
del United States Institute of Peace

Es habitual referirse a Pakistán como un Estado fallido o malogrado. Casi desde su creación en 1947 se ha pronosticado repetidamente que estaba al borde del desastre (las guerras con India y la escisión del antiguo Pakistán Oriental para formar Bangladesh, las crisis económicas y los problemas de seguridad) o de la fragmentación provincial (a consecuencia de las disparidades inter e intra-provinciales respecto a riqueza y cultura, o debido a la guerra en Afganistán y a las periódicas insurgencias en Beluchistán).

Ciertamente, en 2011 Pakistán fue la economía de crecimiento más lento de Asia del Sur, y el país se enfrenta a múltiples retos: una crisis en su balanza de pagos, graves carencias energéticas, la carestía del precio de los alimentos y diversos conflictos internos, incluidos los ataques de los “talibanes pakistaníes” –aparte de los problemas domésticos derivados de su posición como aliado de Estados Unidos en la “guerra contra el terror”.

Sin embargo, y pese a tantos pronósticos lúgubres, Pakistán continúa intacto y vivo como país, si bien con unos problemas económicos muy graves, con varios desafíos de tipo político y relativos a la seguridad, pero no es –hasta ahora– un Estado “fallido”. ¿Cómo se explica esto y cuáles son los escenarios futuros más probables que pueden esperarse, en consecuencia, para Pakistán?

¿Estado fallido–Estado débil?

Conseguir un Estado estable, apuntalado por un desarrollo económico positivo, requiere no sólo recursos, sino también eficacia estatal.

Un marco analítico de fragilidad estatal (Besley and Persson, 2011) sugiere que se necesitan tres “pilares de prosperidad” para que un Estado sea viable:

- Paz (mediante la evitación del gobierno represivo y del conflicto civil): sólo parcialmente presente en Pakistán.
- Un sistema impositivo “fácil”, con un cumplimiento generalizado, que recaude los impuestos a un precio razonable, a partir de una base amplia como la renta: considerablemente poco desarrollado en Pakistán.
- Una administración de justicia “tolerable”, lo que implica una infraestructura legal accesible que pueda sostener su aplicación de acuerdo con el imperio de la ley: en Pakistán, fuertemente correlacionada con el estatus socio económico y sólo parcialmente presente.

Los países tienden a disfrutar de estos tres pilares sólo cuando en ellos se han desarrollado unas instituciones políticas cohesivas. En un Estado débil, las instituciones no son cohesivas y la inestabilidad política es elevada; y quienes están en el poder carecen de incentivos para invertir en la creación de un Estado eficaz, porque los beneficios resultantes se los apropiarían probablemente los futuros grupos gobernantes. Esto es aplicable a Pakistán dado lo turbulentos que han sido sus intentos de democratización, intercalados con golpes militares regulares. Bajo este marco de análisis, la prognosis del futuro del país no obtiene una puntuación muy elevada.

Estado débil, sociedad fuerte

Un marco analítico diferente que puede ayudarnos a entender por qué Pakistán está retrocediendo repetidamente cada vez que está al borde del desastre, puede encontrarse en las teorías de Migdal (2007) sobre las sociedades fuertes y los Estados débiles, según las cuales la eficacia del Estado se basa en los vínculos que establece con la sociedad. La sociedad es vista, por tanto, como un actor poderoso por derecho propio, siendo posible la existencia de una sociedad fuerte allí donde hay un Estado débil. Esta naturaleza interconectada de Estado y sociedad es perfectamente aplicable a Pakistán, donde el parentesco, la casta, el clan y la etnia tienen habitualmente prioridad sobre las filiaciones institucionales (estatales); y donde el Estado es, en algunos sentidos, débil y la sociedad es fuerte. En Pakistán la casta coexiste con –y es sustentada por– unas estructuras feudales, tribales y otras estructuras socialmente sancionadas (Hooper y Hamid, 2003), incluidos los sistemas de tenencia de tierras y unas relaciones clientelares muy arraigadas que actúan de mediadoras en cuestiones socioeconómicas como el acceso a los activos, a los mercados de trabajo, a las oportunidades de empleo y a la movilidad social ascendente.¹

Sin embargo, las fuertes estructuras sociales de Pakistán se ven también afectadas por un determinado número de líneas de falla internas y externas de dimensiones regionales.



Líneas de falla internas

En un micronivel, las fuerzas sociales en Pakistán son fuertes. En un macronivel, las entidades compiten por el poder, y a menudo lo hacen con el propio Estado. Las líneas de falla internas forman un complicado revestimiento sobre estas estructuras sociales arraigadas y sobre un Estado débil.

La militancia

El futuro de Pakistán está inextricablemente ligado a lo que suceda en Afganistán. La guerra en Afganistán ha convertido Pakistán en un campo de batalla para los militantes locales, los denominados “talibanes pakistaníes”. La constante inestabilidad en Afganistán podría tener unas consecuencias internas (y también regionalmente) desastrosas para Pakistán. Domésticamente, unos gobiernos civiles débiles, unos líderes civiles incapaces y una situación económica que empeora cada vez más han llevado a una desafección cada vez mayor y han convertido al país en un terreno fértil para las ideologías de la militancia y el extremismo.

Hussain (2011) clasifica a los militantes pakistaníes en tres grupos: los radicales; los que sienten que los sucesivos gobiernos continúan decepcionándoles y en consecuencia se vuelven antisistema; y elementos antisociales que simplemente se suben al carro militante. La nueva generación de Al Qaeda en Pakistán está formada principalmente por pakistaníes (y no ya por combatientes extranjeros, como antes), incluidos nuevos reclutas procedentes de las clases medias urbanas cultas –oficiales del ejército retirados, médicos, ingenieros y jóvenes desafectos de clase media: los “hijos de la oportunidad” –lo que representa un continuo fracaso por parte del Estado para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las clases medias. Sin embargo, unos niveles constantemente elevados de pobreza relacionados con el fracaso del “Estado

también convierten a los “hijos de las privaciones” reclutados en las escuelas religiosas o *madrasas* y en las áreas rurales empobrecidas, en objetivos maduros a los que resulta fácil lavar el cerebro para que sacrifiquen sus vidas.

Los militantes locales se han infiltrado en nuevas zonas del país, como la provincia del Punjab, y han llevado a cabo sofisticados atentados en centros urbanos, incluidos Lahore, Islamabad y Rawalpindi (cuarteles generales del ejército). Ha emergido una peligrosa red formada por grupos militantes con base en el Punjab, grupos pakistaníes declarados ilegales y grupos procedentes de Al Qaeda, que constituyen un grave desafío para las agencias de seguridad del país (véase la Tabla 1). La actitud aparentemente ambivalente del gobierno respecto a algunos de estos grupos ha resultado en una guerra de propaganda cada vez más intensa, pese a la prohibición gubernamental que pesa sobre algunos de ellos. La incapacidad del gobierno para erigir unos sistemas administrativos y policiales eficaces después de limpiar una zona de grupos militantes se considera un factor clave en la habilidad de estos grupos para reconstituirse y contraatacar. El fuerte arraigo de la militancia representa, por tanto, una importante línea de falla interna que tiene implicaciones regionales para el futuro de Pakistán.

Agua, energía y seguridad alimentaria

El acceso al agua y a la energía, y la seguridad alimentaria son cuestiones críticas en Pakistán, e influirán sin duda en el futuro del país.

Agua

Pakistán sufre una grave escasez de agua, con una disponibilidad per cápita de las más bajas de Asia (e inferior a la de muchas naciones africanas).

Aproximadamente un 90% del suministro de agua del país se destina a la agricultura, que tiene que hacer frente a diversos retos: la sobreexplotación derivada del hundimiento de los pozos excavados; los intereses creados en los sistemas de distribución del agua y por lo tanto en el acceso a la misma; y una falta de voluntad de los políti-

“El futuro de Pakistán está inextricablemente ligado a lo que suceda en Afganistán”

TABLA 1: LA MILITANCIA EN PAKISTÁN

	Predominantemente extranjeros	Predominantemente pakistaníes
Anti-Pakistán	Al Qaeda; varios militantes extranjeros con base en las FATA (Áreas Tribales Administradas Federalmente)	Tehrik-e-Taliban Pakistan; Harkatul Jihad-e-Islami; Lashkar-e-Jhangvi; varios grupos procedentes de escisiones, los “talibanes del Punjab”
Sectarios	Jandullah (grupo de Malik Ragi)	Sipah-e-Sahaba Pakistan; Lashkar-e-Jhangvi; Sunni Tehrik; Sipah-e-Muhammad
Anti-EEUU/OTAN	Al Qaeda; varios militantes extranjeros con base en las FATA; talibanes shura de Quetta; red Haqqani; Hizb-e-Islami;	Muqami Tehrik-e-Taliban; “talibanes del Punjab”
Anti-India	Hizb-ul-Mujahideen; Al-Baraq	Lashkar-e-Taiba; Jaish-e-Muhammad; Al-Badr; Harkatul Mujahideen al-Alami; Harkatul Jihad-e-Islami

Fuente: Yusuf, 2011



cos para abordar seriamente el tema. Una mala gestión del agua, una irrigación poco eficiente y una deficiente canalización han producido brotes de anegamiento y salinidad del suelo en todo el país, y el resultado ha sido que un gran porcentaje de los campos de cultivo no consiguen producir cosechas suficientes, y mucho menos buenas cosechas. En las áreas rurales, los pobres son predominantemente aparceros, y la falta de activo, de tierras productivas y de acceso al agua están fuertemente correlacionadas con la pobreza (Zaidi, 1999). Esta situación general de mala gestión del agua y de reducción del suministro en todo el país se vio empeorada por las condiciones de la sequía de finales de 2009-comienzos de 2010, que redujo la producción agrícola casi en un 50% en algunas áreas, aunque hay indicios de que algunas de ellas ya se han recuperado desde entonces.

Energía

El tema de la energía constituye otra amenaza a la estabilidad de este frágil país, atribuible en gran parte a la falta de previsión y a la mala gestión. Pakistán sufre crónicas escaseces de energía eléctrica, con frecuentes “rechazos de carga” (cortes de electricidad programados), que afectan a la producción agrícola e industrial, y que amargan la vida a una gran proporción de sus ciudadanos, que tienen dinero y conectividad suficiente para utilizar electrodomésticos básicos como un ventilador, pero no el necesario para comprar y hacer funcionar un generador. El déficit de energía, tanto en gas como en electricidad, significa que las empresas tienen que cerrar unas horas cada semana, lo que lleva a muchas a la bancarrota. Se estima que la escasez de corriente eléctrica provoca una reducción del PIB de entre un 3 y un 4%, y según algunos es una sentencia de muerte para la industria textil, antaño floreciente, de la provincia del Punjab. La ira popular derivada de la catastrófica escasez de electricidad ha obligado al gobierno —ya muy endeudado— a considerar la costosa posibilidad de importar energía.

Sin embargo, la política y la deuda, no la capacidad, son la raíz del problema. En teoría, cuando la próxima década entre en funcionamiento la planeada presa de Diamer-Basha, en el norte del país, el problema de generar capacidad energética estará en vías de solución. Pero hay motivos políticos, relacionados con India, que hacen probable una demora en la construcción de la presa, o incluso que la impidan. Otras alternativas son la construcción de un gasoducto desde Irán (poco probable a corto plazo, dadas las sanciones internacionales contra este país), o la importación de energía desde el Asia Central, lo que comportaría la creación de unas rutas de tránsito a través de Afganistán (algo difícil y dependiente de la existencia de un mínimo nivel de estabilidad allí).

Otro problema importante es el círculo vicioso de la deuda en el sistema de suministro existente, a causa del cual a las centrales eléctricas les adeuda dinero la red nacional de suministro eléctrico, que a su vez no puede conseguir que los consumidores (incluido el gobierno pakistaní) paguen la electricidad que consumen. El gobierno

también continúa subvencionando el coste de la electricidad, utilizando un dinero que los críticos dicen que estaría mejor empleado si pagasen con él sus propias facturas, liberando de este modo una capacidad no utilizada en las centrales eléctricas. Los futuros cortes en las subvenciones a nivel doméstico podrían generar un malestar social aún mayor.

Seguridad alimentaria

Los precios de los alimentos han subido continuamente en los últimos años y siguen haciéndolo. A menos que se produzca una serie de buenas cosechas y un cambio a la baja en el precio internacional de los alimentos, este problema seguirá afectando a Pakistán en el futuro, y podría igualmente afectar a su estabilidad económica.

Actualmente, se calcula que unas dos terceras partes de los gastos de los pequeños agricultores de las provincias del Sindh y el Punjab son para comprar comida —y en algunas áreas del Sindh llegan hasta el 87% (Altaf, 2010). La subida del precio de los alimentos puede muy bien llevar a un nivel de inestabilidad que, a su vez, puede ser crítico para el mantenimiento de la seguridad nacional. Un malestar civil relacionado con el suministro de alimentos se ha producido anualmente en Pakistán desde el año 2007 al 2010. Ha surgido una nueva clase de pobres, que exhibe “comportamientos extraordinarios” (Suleri, 2010) como mecanismo de defensa: algunos venden sus riñones, trabajan en condiciones de esclavitud, venden a sus hijos o se inmolan cometiendo atentados suicidas. El “pago habitual”, al parecer, para el suicida es de unos 12.000 dólares, con los que las personas dependientes de ellos pueden vivir una vida decente de una forma que no sería posible sin su inmólación. De hecho, los análisis de muchos observadores encuentran que algunos talibanes pakistaníes no son militantes radicales, sino jóvenes empobrecidos indignados por el fracaso del Estado y por el hambre crónica, que encuentran alivio (y reclutadores) en algunas instituciones religiosas. Si bien conviene tener la cautela de no extraer conclusiones simplistas, este nexo “ulemas-marxistas” fue señalado por los analistas de la pobreza y de la economía política ya en el año 2003.² Las áreas del Pakistán que tienen los peores indicadores de gobierno tienen también los peores indicadores en seguridad alimentaria, y son también las más violentas y conflictivas (Malik, 2010).

Sectarismo

Casi el 70% de la población musulmana del Pakistán es suní y el resto son chiíes (la segunda mayor población chií de cualquier país, mayor que la mayoría chií de Irak).

Los conflictos entre suníes y chiíes han llegado a adquirir una importancia extrema, particularmente desde mediados de los años ochenta.

Casi cada año desde finales de los setenta, especialmente en torno a los períodos de significación religiosa para los chiíes en Muharram, Pakistán ha visto morir abatidos a tiros a miembros de la población chií. Hasta los atentados terroristas de la primera década del 2000, que adquirieron

una incidencia más amplia, esta fue la principal forma de asesinar por motivos ideológicos en Pakistán.³ Los comienzos del 2012 han visto un aumento de este tipo de atentados.

Aunque anteriormente ya se habían producido incidentes de violencia sectaria, esta empezó a convertirse en un problema grave bajo el régimen de ley marcial de Zia-ul-Haq (1977-88). El régimen de motivación ideológica de Zia-ul-Haq fomentó el crecimiento del sectarismo, creando la percepción entre la comunidad chií de que su gobierno estaba avanzando rápidamente hacia el establecimiento de un Estado suní *hanafi* en el que la “islamización” de las leyes era vista como un reflejo de esta corriente particular del islam. Los que instrumentalizan el debate ven los orígenes de la violencia sectaria en la guerra contra la ocupación soviética de Afganistán. Un gran número de grupos islamistas y las *madrasas* brotaron como hongos en el interior de Pakistán en nombre de la *jihad* contra los soviéticos. Desgraciadamente, en aquella época el gobierno lo promovía, especialmente las *madrasas* deobandis y wahabíes.

Entre los culpados están los grupos extremistas suníes, que alardean orgullosamente de que su principal objetivo es la violencia antichíí, así como organizaciones como Al Qaeda, que colaboran con grupos sectarios locales para matar a quienes consideran apóstatas chiíes, y a “poderes extranjeros que tratan de sembrar la discordia”. El sectarismo también se ha mezclado con la violencia separatista y pan-islamista en algunas partes del país. En la turbulenta provincia de Beluchistán, donde la mayor parte de la violencia está ligada a la insurgencia separatista (Siddique, 2011), los asesinatos políticos parecen revestirse de motivos sectarios. Por ejemplo, el grupo extremista iraní suní Jandullah ha colaborado con el grupo con base en el Punjab Lashkar-e-Jhangvi para atacar a los chiíes hazara en Beluchistán. Más al sur, la ciudad portuaria de Karachi ha sido testigo durante años de esporádicos brotes de violencia sectaria, y a veces —por ejemplo, durante los años noventa, barrios enteros de la ciudad se han convertido en zonas prohibidas. Incluso hoy Karachi está infestada por una mezcla de violencia sectaria, extremista talibán, criminal y mafiosa, y no resulta nada fácil distinguir entre los objetivos y los modus operandi de estos grupos.

Está por ver si el hecho de abordar definitivamente el problema de la militancia “local” representará la reducción e incluso la eliminación de la violencia suní-chií. Para empezar, ¿es probable que lo haga? Las respuestas gubernamentales a la violencia sectaria han sido históricamente débiles o han estado deliberadamente ausentes (Riikonen, 2007). Segundo, el sectarismo ha adquirido una dimensión más regional después de la retirada de los norteamericanos de Irak, con su población mayoritariamente chií, y los crecientes niveles de violencia sectaria

que se han dado allí a finales del 2011 y comienzos del 2012. Todas las partes interesadas de la región tienen un papel que jugar aquí: la implicación externa suní y chií en el fomento de la violencia sectaria en Pakistán es probable que sea una posibilidad (continuada) a menos que el propio Estado pakistaní consiga limpiar su propio territorio de grupos militantes sectarios.

Líneas de falla externas y regionales

La importante ubicación geoestratégica del Pakistán parece haber sido más perjudicial que beneficiosa. Una y otra vez, Pakistán se ha encontrado en el centro de disputas geoestratégicas que le han convertido en parte activa de conflictos que son secundarios desde el punto de vista de sus intereses. La guerra afgana contra la Unión Soviética en los años ochenta y la campaña militar posterior al 11-S son los dos ejemplos más obvios, en los cuales Pakistán ha establecido una alianza con Estados Unidos en una guerra en la casa de al lado, Afganistán. En cada uno de esos conflictos, los pakistaníes han visto cómo el paisaje de su propio país cambiaba radicalmente, en gran parte como secuela de un desarrollo regional. Igualmente problemática ha sido la miopía estratégica del propio Pakistán durante las dos últimas décadas, empleando la militancia como un instrumento de su política exterior, en detrimento propio.

En el futuro, los desarrollos regionales y las relaciones exteriores de Pakistán serán probablemente fundamentales para la dirección que tomará el país, tanto porque determinarán su realidad circundante como porque afectarán directamente a la estabilidad interna del país.

Pakistán-Estados Unidos

Durante la última década, Estados Unidos ha superado a India como primera preocupación en política exterior de Pakistán, y mantiene con aquel país una relación tan estrecha como problemática. Los primeros años después del 11-S la cooperación fue opaca y tranquila, aunque hubo un número excesivo de concesiones entre bastidores. Pakistán había interiorizado la campaña americana como una campaña que sería breve y que conduciría rápidamente a una nueva situación en Afganistán que —teniendo en cuenta que se había asociado con Estados Unidos para conseguirlo— contribuiría al reconocimiento de los intereses de Pakistán en Kabul.⁴ Pero esto resultó no ser cierto. Pakistán se encontró con un importante contratiempo procedente de la militancia y se vio obligado a reconsiderar el valor de su estrategia (Yusuf, 2010).

Hoy existe una creencia generalizada en Pakistán y en Estados Unidos de que el “otro” ha sido un socio poco sincero y esta sigue siendo la causa de muchos de los problemas en Afganistán. Estados Unidos considera que los santuarios que tienen los militantes afganos en Pakistán, y no el fracaso de la campaña internacional en Afganistán, es el problema más importante. A los pakistaníes les

preocupan más las aproximadamente 40.000 vidas que han perdido a causa del terrorismo desde el 11-S, y creen que sus servicios no han sido lo suficientemente valorados. También consideran que durante los últimos diez años, la balanza regional se ha inclinado del lado de su archienemigo, India. El ambiente está tan envenenado que ha contaminado incluso aquellos aspectos de la relación que no tienen nada que ver con la seguridad: la cuestión de la ayuda económica provoca una angustia enorme –Estados Unidos la considera un símbolo de su compromiso a largo plazo con Pakistán, pero para los pakistaníes es una herramienta poco eficaz para obtener un mayor apoyo antiterrorista de Islamabad a modo de retribución–.

Mirando hacia adelante, el desafío fundamental es identificar los intereses –aparte del que representa Afganistán– que pueden afianzar la relación. El año 2014 se asistirá a una reducción de la presencia militar norteamericana en Afganistán, y por tanto, a una menor dependencia de Pakistán. Dado lo viciado que está el ambiente en Washington, no parece haber muchas esperanzas de que haya un compromiso positivo continuado.⁵

En Pakistán, si bien la necesidad de no terminar en el bando equivocado respecto a la única superpotencia mundial es algo perfectamente entendido, el sentimiento dominante en una amplia franja de la sociedad es que esta asociación arroja un saldo neto negativo y es un importante impedimento para la paz en las fronteras de Pakistán. Tenga o no justificación, esta es la perspectiva a la que tiene que hacer frente la relación de cara a la fase posterior al 2014.

Pocos son los que creen que alguna de las dos partes se alejará completamente. Pero, ¿será suficiente una relación mínima cargada de desconfianza y de resentimiento? Una vez que el principal agente irritante –Afganistán– haya dejado de ser tan pertinente, ¿serán capaces las dos partes de trabajar conjuntamente de una forma más mesurada, realista y transparente? ¿O se producirá un trágico empeoramiento en sus relaciones? ¿Cómo afectará cada uno de estos escenarios a la estabilidad interna del Pakistán? ¿Podrá una relación menos importante reducir la presión de la calle y proporcionar a los dirigentes pakistaníes un mayor margen de maniobra? ¿Será la situación más fácil o más difícil de manejar? La respuesta a estas cuestiones dependerá en gran medida de cómo se produzca la transición en la cuestión de la seguridad afgana el 2014 y qué políticas adoptarán después de 2014 Estados Unidos, Pakistán y otras partes interesadas en la región.

Pakistán-India

Caracterizadas tradicionalmente por la hostilidad, una percepción aguda de amenaza y por las constantes campañas diplomáticas globales que cada uno de ellos lleva a cabo en contra del otro, la relación India-Pakistán ha adquirido últimamente un espíritu más conciliador y encaminado a la resolución de los problemas. Se siguen dos vías antitéticas en paralelo: la “tradicional” –la rivalidad regional, la mentalidad de suma cero, de todo o nada, acerca de las alianzas extrarregionales, del terrorismo contra

India desde suelo pakistaní, la maquinación de disputas por delegación en Afganistán, una campaña de información global en contra del otro; y una actitud por parte de ambos actores más conciliadora y propensa al diálogo, con serios esfuerzos para avanzar en aquellos temas en disputa, y la convicción de que la confrontación es contraproducente para ambos lados, en un marco internacional cada vez más integrado que hace hincapié en el regionalismo.

Primero, la vía negativa se ha puesto de manifiesto a través de una serie de incidentes que han tenido lugar estos últimos años. Ha habido tres grandes crisis provocadas por las incursiones deliberadas que han hecho los pakistaníes en la Cachemira india (1999) o por grupos militantes con base en Pakistán que han atacado metrópolis indias (2001-2002 y 2008), desde la nuclearización declarada de Asia del Sur en 1998. Mientras India afirma que grupos militantes pakistaníes anti-India siguen estando respaldados por el ISI, la agencia de inteligencia de Pakistán, este promete desvincularse de estos grupos pero alega falta de capacidad para actuar de forma decisiva. También hay una batalla por delegación entre ambos lados en Afganistán, donde Pakistán afirma que India ha utilizado territorio afgano e iraní para avivar el separatismo en el Beluchistán pakistaní (Fisher, 2011).

En la misma vía, regionalmente, los dos estados continúan compitiendo encarnizadamente. El intento de Pakistán de limitar la presencia india en Afganistán y negar el acceso de India a Asia Central está siendo contrarrestado por una masiva inversión económica india en Afganistán, el apoyo al gobierno de Kabul y una relación activa con Irán. La firma el año 2005 del polémico tratado nuclear entre EEUU e India enfureció a los pakistaníes, y hubo quien consideró el dúo India-EEUU como la próxima principal alianza en la región.⁶ Por ahora, el resultado ha sido una intensificación aún más agresiva del discurso nuclear por parte de Pakistán y una acumulación cada vez mayor también por parte de India (SIPRI, 2011).

La vía positiva vio una oferta de paz concertada iniciada con posterioridad a la crisis de 2001-2002. El *diálogo compuesto* superó las expectativas de la mayoría y antes de su desarrollo en 2007-2008 había hecho notables progresos incluso en Cachemira (Coll, 2009), el más polémico de los temas, en un marco conjunto para el terrorismo; también hubo progresos limitados en los temas de Siachen y Sir Creek, y se establecieron una serie de medidas para reforzar la confianza mutua en el plano militar (especialmente en el ámbito nuclear). El diálogo se reanudó en 2011, con una importante declaración positiva por parte de Pakistán acerca de la liberalización del comercio con India; se concedió a India el estatus de “nación más favorecida”, y los ministros de Comercio discutieron la posible retirada de los impedimentos a los flujos comerciales (*The Hindu*, 2011). Esta última medida representa un cambio de paradigma en el enfoque de Pakistán basado en “Cachemira antes que nada”, aparte de que un incremento en el comercio podía llevar a una interdependencia y esta, a su vez, a una paz sostenible entre los dos países.

Sin embargo, la paz no es en absoluto una certeza, como tampoco lo es el diálogo ininterrumpido. Otro ataque terrorista en India de un grupo de militantes con base en Pakistán podría generar un conflicto; es probable que Pakistán e India lleven a cabo una guerra por delegación en el Afganistán post-2014; y las alianzas regionales podrían enfrentar a Pakistán y China con EEUU e India. Más en el futuro, la falta de cooperación sobre nuevos problemas emergentes amenaza con provocar incluso una guerra por los recursos (por ejemplo, por el agua). Sin embargo, hay indicios de que ambos países son conscientes del coste que tendría el conflicto, y de los beneficios que aportaría la cooperación. Esto es crucial, ya que sin limar asperezas con India, es imposible pensar que Pakistán podrá beneficiarse del comercio regional, librarse de los militantes anti-India y recentrar sus energías en la recuperación económica y social.

Pakistán-China

A los pakistaníes les gusta referirse a los chinos como a sus “amigos de verdad” (por oposición a la “amistad de conveniencia” que tienen con Estados Unidos). La política china de no injerencia en los asuntos internos, los derechos humanos, la responsabilidad y la transparencia

“Beijing es el aliado más fiable de Pakistán en una relación basada en la seguridad y la colaboración económica”

hacen de Beijing el aliado más fiable de Pakistán en una relación basada en la seguridad y reforzada por una importante colaboración económica.

El apoyo de China al sector de la defensa del Pakistán, incluido su programa nuclear, ha sido fundamental. Para China, este apoyo perseguía el objetivo de apuntalar a Pakistán como rival del papel que desempeña India en Asia del Sur.

Por lo que respecta a la colaboración económica,

China y Pakistán tienen un acuerdo de libre comercio, y actualmente sus intercambios superan los 8.500 millones de dólares (principalmente debido a las exportaciones chinas a Pakistán). Beijing ha invertido mucho en infraestructuras en Pakistán (recientemente, en una red de carreteras para conectar el nuevo puerto marítimo de Gwadar, parcialmente financiado por China, con la provincia de Xinjiang) (Niazi, 2005). El gobierno actual ha firmado memorándums de entendimiento estableciendo cooperación en áreas clave como agricultura, transporte y comercio, y actualmente está en trámite el apoyo chino a la construcción de una planta nuclear de un gigawatt (Zubeiri, 2010).

Pakistán siempre ha concedido a China un estatus preferente en sus relaciones exteriores, y es receptiva a las preocupaciones de China, por ejemplo acerca de la propagación del extremismo islamista desde Pakistán a Xinjiang (Spegele, 2012). La acción pakistaní contra los separatistas uigures que accedían a los campos de entrenamiento militar en el noroeste de Pakistán ha sido inusualmente rápida. A muchos responsables políticos pakistaníes les gustaría que las relaciones sino-pakistaníes se intensificaran aún más, para compensar la ascensión

de India y sustituir la alianza ahora necesaria con Estados Unidos, teniendo en cuenta el potencial de Pakistán para convertirse en un importante centro de distribución de la energía para China, una fuente de mano de obra barata para la producción china, un socio en las inversiones chinas en Afganistán y un parachoques contra lo que perciben como una embestida diplomática occidental hostil. Sin embargo, es muy posible que esto sea poco más que una ilusión, ya que China ha manifestado frecuentemente que, pese a sus reservas acerca de la presencia de los norteamericanos en la región, no quiere problemas en sus relaciones con Washington por culpa de Pakistán. De todos modos, es probable que China siga siendo el principal benefactor de Pakistán por lo que respecta a mantener viva la influencia internacional de Islamabad.

Los vecinos occidentales de Pakistán

Pakistán ha estado obsesionado durante mucho tiempo con evitar una “situación de dos frentes”, con un enemigo al este (India) y al mismo tiempo problemas en la frontera occidental. Mantener unos lazos cordiales con Irán y Afganistán, por tanto, ha sido un objetivo importante aunque no siempre exitoso. Las relaciones con Afganistán han sido esquizofrénicas y problemáticas; y las relaciones con Irán, oscilatorias, marcadas por periódicas tensiones sobre la cuestión del sectarismo.

La geografía, los vínculos étnicos y la cultura compartida entre los pakistaníes y los afganos pashtunes, además de una frontera porosa que permite los movimientos regulares a uno y otro lado de la Línea Durand ponen de relieve la importancia que tiene Pakistán para Afganistán y la influencia que ejerce sobre este país. Además, desde el 11-S, Pakistán ha destinado 330 millones de dólares a Afganistán (que es también un importante socio comercial) para la reconstrucción y ayuda civil, y muchos ciudadanos de ambos estados residen y trabajan en el otro país (*The Express Tribune*, 2011). Sin embargo, durante casi dos décadas, la asociación de Islamabad en Afganistán se ha limitado a los talibanes afganos y a sus afiliados.

Es difícil predecir cuál será la relación de Pakistán con Afganistán después de la inminente transición en lo relativo a la seguridad, que dependerá del tipo de Afganistán que salga de ella. La regresión hacia una guerra civil vería a Pakistán recurrir a sus socios tradicionales (los grupos pashtunes más radicales). Un Kabul algo más estable e incluso podría recibir el respaldo de Islamabad. Sea como sea, Pakistán se enfrenta a la posibilidad de que militantes antipakistaníes utilicen territorio afgano como santuario desde donde atacar intereses estatales pakistaníes, y la de que el fortalecimiento de los talibanes afganos envalentone a los grupos extremistas pakistaníes ideológicamente motivados. En estas circunstancias, la transformación hacia un paisaje dominado por la colaboración económica bilateral y regional es difícil de imaginar, aunque iniciativas como el gasoducto TAPI (Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India), el transporte comercial desde Asia Central, o la denominada Nueva Ruta de la Seda constituyen la mejor esperanza a largo plazo. Pero estas iniciativas

dependen en alto grado de la estabilidad en Afganistán y de la mejora de las relaciones regionales.

Las antaño cálidas relaciones de Pakistán con Irán se han deteriorado rápidamente durante las tres últimas décadas. De todos modos, Pakistán se opone al aislamiento internacional del Irán y mira hacia Teherán para satisfacer parte de sus necesidades energéticas. Desde el año 2005, Pakistán ha contado con Irán como proveedor de energía. El año 2009, Irán y Pakistán firmaron un acuerdo (que originalmente implicaba también a India) para la construcción de un gasoducto que garantizaría el suministro de gas durante los próximos 25 años (Haider, 2009). Pero Pakistán está atrapado entre satisfacer algunas de sus demandas energéticas, fomentar la diplomacia regional y evitar otro conflicto internacional en sus fronteras, y enfrentarse a la condena de Occidente.

Además, no todo está bien en la relación bilateral entre Islamabad y Teherán. Pakistán e Irán siguen teniendo desavenencias respecto al enfoque estratégico en Afganistán y Asia Central. Irán ha apoyado tradicionalmente a grupos no pashtunes del norte de Afganistán que se oponen a los talibanes. Pakistán también es uno de los beneficiarios del mecenazgo saudí, que sigue poniendo obstáculos a la influencia regional de Irán, además de alimentar indirectamente un conflicto sectario en Pakistán entre grupos suníes y chiíes. Más recientemente, Irán ha acusado a Pakistán de dar refugio al grupo militante suní anti-Irán Jandullah (Bokhari, 2009). Desde el punto de vista de Pakistán, Irán ha facilitado los esfuerzos indios de “saltarse” a Pakistán permitiéndole acceso a Afganistán y a Asia Central a través de su territorio. India está también invirtiendo en el puerto iraní de Chabahar, un importante competidor del puerto pakistaní de Gwadar.

Por ahora es de esperar que Pakistán siga haciendo equilibrios, tendiendo la mano a Irán para satisfacer sus necesidades energéticas, bordeando pero sin atreverse a cruzar del todo las *líneas rojas* trazadas por Estados Unidos y otras potencias occidentales. Irse de la mano en la cuestión sectaria podría causar una reacción interna, y desafiar a Occidente más allá de cierto punto podría costarle el aislamiento internacional.

Escenario futuro 1: triunfos comerciales y “todo va viento en popa”

India y Pakistán resuelven el tema de Cachemira y llegan a una posición común en sus políticas respectivas respecto a Afganistán. El comercio florece, cada uno de los dos países concede derechos de tránsito al otro y se empiezan a sentar las bases infraestructurales para la cooperación energética. La interdependencia económica trae consigo prosperidad doméstica y regional, estabilidad y una reducción de la violencia. La salud económica y social de Pakistán empieza a mejorar rápidamente en este nuevo entorno y el avance del pakistaní medio adquiere un nuevo brío.

El final de la campaña afgana también trae un respiro a Pakistán y le permite centrarse en los retos que le plantea la militancia interna. El apoyo norteamericano a la estabilidad a largo plazo de Pakistán aumenta con una importante mejora en las relaciones India-Pakistán y un virtuoso “triángulo comercial” China-India-Pakistán por el que Pakistán se hace cargo de la producción de gama baja que ya no interesa a sus dos vecinos más grandes. Una relación cordial Pakistán-Afganistán permite a Pakistán operar como centro de distribución del tránsito entre India y Asia Central. Las preocupaciones norteamericanas e indias respecto a la colaboración energética Pakistán-Irán y al uso del puerto de Gwadar por parte de China continúan, pero no interfieren en el notable cambio de tendencia económica de Pakistán, apuntalado por un cambio de paradigma en sus cálculos de seguridad regionales. Sigue habiendo competencia estratégica en Asia del Sur pero ya no invalida toda posibilidad de cooperación.

Escenario futuro 2: el voto nacionalista y los resultados tradicionales

La estabilidad del Estado pakistaní sigue estando amenazada por multitud de insurgencias (los talibanes pakistaníes, la insurgencia en Beluchistán). No obstante, el pueblo, hartado de la corrupción y de los sucesivos fracasos de lo que percibe como gobiernos democráticos occidentalizados, vota por el cambio —aunque sea por un cambio potencialmente represivo socialmente— mediante la elección de partidos de derechas a nivel provincial y federal. El año 2012 ve cómo el presidente Zardari es acusado de corrupción; los militares urden un “golpe constitucional” y organizan una transición mediante la elección “asistida” de un partido-alternativa (de derechas, no necesariamente inclusivo) como el Tehrik e Insaaf de Imran Khan.

Externamente, EEUU sale de Afganistán y colabora estrechamente con India como su principal aliado regional, coordinando con ella sus esfuerzos antiterroristas contra los grupos militantes con base en Pakistán. En Afganistán prosigue una guerra en la que, de hecho, es el tercero en discordia entre India y Pakistán, con unos resultados desastrosos para Pakistán por cuanto su aparato de seguridad se ve obligado a dar su apoyo a grupos extremistas, lo que retroalimenta la acción militante de retaguardia en el interior del Pakistán. Esto debilita el imperio de la ley y el orden, y el Estado trata de elaborar y defender un relato islamizado para evitar una victoria rotunda de los elementos extremistas. La relación China-Pakistán se intensifica, lo mismo que la asociación Islamabad-Teherán, y el proyecto de gasoducto IPI sale adelante pese a la oposición norteamericana. La región se ve forzada a asumir un equilibrio de poderes tradicional: India-EEUU versus Pakistán-China.



Escenario futuro 3: los militantes llenan el vacío, desintegración y descenso al caos

Aumentan los ataques de militantes, que refuerzan su control de las principales ciudades; los ataques norteamericanos con aviones no tripulados irritan al pueblo pakistaní, alimentando más que suprimiendo la insurgencia; el gobierno civil sigue dando muestras de incompetencia y no dando pruebas de poder abordar la severidad de los problemas económicos. Pakistán desciende al caos y el vacío lo llenan los grupos militantes islamistas suníes en una revolución al estilo iraní. La violencia entre suníes y chiíes aumenta.

La implosión del Pakistán es más rápida de lo esperado. El problema pashtún en Afganistán hace resurgir el término de “Pashtunistán”; y las áreas tribales de Pakistán y la provincia de Khyber Pakhtunkhwa (KPK) siguen formando parte del Pakistán sólo nominalmente. El envalentonamiento de los talibanes pakistaníes después de la “victoria talibán” en Afganistán hace que el orden estatal se desplome también en otros muchos lugares de Pakistán. Los movimientos secesionistas en

“En el futuro, los desarrollos regionales y las relaciones exteriores de Pakistán serán fundamentales para la dirección que tomará el país”

Beluchistán y los movimientos separatistas en todas partes cobran impulso y el Estado se ve forzado a establecer compromisos. El temor a una toma del poder por parte de los islamistas de un Pakistán en posesión de armas nucleares hace que el mundo entero trate de apuntalar al Estado pakistaní para evitar su desintegración. El gobierno pakistaní acuerda renunciar parcialmente a su soberanía y decide aceptar la ayuda de un pequeño número de soldados y agentes de policía extranjeros, pero esto proporciona mayor ímpetu a los militantes para unir fuerzas contra el extranjero. Estados Unidos, China, los estados del Golfo e incluso India proporcionan ayuda económica y para la seguridad. Pese a ello, un Pakistán muy debilitado se siente inclinado a aferrarse a su capacidad nuclear y el mundo no encuentra la forma de convencer a sus líderes o de obligarles a cambiar. Los peores temores del mundo se hacen realidad.

Referencias bibliográficas

ALTAF, Zafar. “Food Security in Pluralistic Pakistan, in Hunger Pains: Pakistan’s Food Insecurity”, en KUGELMAN, Michael and HATHAWAY, Robert M. *Woodrow Wilson International Center Asia Programme 2010*. Washington: Woodrow Wilson. 2010.

BESLEY, Timothy; PERRSON, Torsten. *Pillars of Prosperity: the Political Economics of Development Clusters*. Princeton: Princeton University Press. 2011.

BOKHARI, Farhan. “Tensions Rise between Pakistan and Iran”. *CBS News*, 19 de octubre de 2009.

COLL, Steve. “The Back Channel: India and Pakistan’s Secret Kashmir Talks”. *The New Yorker*. 2 de marzo de 2009.

CRISIS GROUP “Pakistan: The Militant Jihadi Challenge”. *Crisis Group Asia Report, N° 164*. 13 de marzo de 2009. http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/pakistan/164_pakistan___the_militant_jihadi_challenge.pdf

THE EXPRESS TRIBUNE. “Pakistan Committed to Engaging with India on Kashmir”. *The Express Tribune*. 22 de diciembre de 2011.

FISHER, Max. “Musharraf: Afghanistan Is ‘Proxy Conflict’ Between Pakistan and India”. *The Atlantic*. 6 de octubre de 2011.

GAZDAR, Haris “Drivers of Rural Poverty: Determinants & Drivers of Poverty Reduction and ADB’s Contribution in Rural Pakistan”. *Asian Development Bank Report TA4319-PAK*. Manila: Asian Development Bank. 2005. <http://www.adb.org/Documents/PRF/PAK/TA4319-pak.asp>

HAIDER, Syed Fazl-e. “Pakistan, Iran Sign Gas Pipeline Deal”. *Asia Times Online*. 27 de mayo de 2009.

HOOPER, Emma; HAMID, Agha Imran. “Scoping Study of Social Exclusion”. *DFID UK*. 2003.

HUSSAIN, Zahid. “Sources of Tension in Afghanistan & Pakistan: A Regional Perspective”. *CIDOB*. Seminar on Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan: A Regional Perspective. Diciembre de 2011.

MALIK, Roshan. “The Food Security-Governance Nexus in Pakistan”. In KUGELMAN, Michael and HATHAWAY, Robert M. *Woodrow Wilson International Center Asia Programme 2010*. Washington: Woodrow Wilson. 2010.

MIGDAL, Joel. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities*. Princeton: Princeton University Press. 1988; and MIGDAL, et al (eds). *State Power & Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.

NIAZI, Tarique. “Gwadar: China’s Naval Outpost on the Indian Ocean”. *China Brief Volume 5 Issue 4*. Washington: The Jamestown Foundation. 2005.

RASHID, Abbas. “The Politics & Dynamics of Violent Sectarianism”. In MIAN, Zia and AHMED, Iftikhar. *Making Enemies, Creating Conflict: Pakistan’s Crisis of State and Society* 36–37. Lahore: Mashal. 1997.

RIIKONNEN, Katja. “Sectarianism in Pakistan: A Destructive Way of Dealing With Difference”. *Bradford University Pakistan Security Research Unit, Brief 2*. Marzo de 2007.

SIDDIQUE, Abubakar. “Body Bags in Balochistan”. *Radio Free Europe/Radio Liberty*. 4 de agosto de 2011.

SIPRI. *Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: SIPRI. 2011.

SPEGELE, Brian. “Chinese Official: Xinjiang Militants Have Ties to Pakistan Groups”. *Wall Street Journal*. 7 de marzo de 2012.

SULERI, Abid Qayyum. “The Social Dimensions of Food Insecurity in Pakistan”. In KUGELMAN, Michael and HATHAWAY, Robert M. *Woodrow Wilson International Center Asia Programme 2010*. Washington: Woodrow Wilson. 2010.

YUSUF, Moeed. “A Society on the Precipice? Examining the Prospects of Youth Radicalization in Pakistan”. In KUGELMAN, Michael and HATHAWAY, Robert M. *Reaping the Dividend: Overcoming Pakistan’s Demographic Challenges*. Washington: Woodrow Wilson Press. 2011.

THE HINDU. “Indo-Pak Commerce Secy-level Talks Begin”. *The Hindu*. 14 de noviembre de 2011.

YUSUF, Moeed. “The U.S.-Pakistan Relationship and Finding an End State in Afghanistan”. *CTC Sentinel Vol.3, Issue 9*. Septiembre de 2010.

ZAIDI, Akbar S. *Issues in Pakistan’s Economy*. Oxford: Oxford University Press. 1999, actualizado 2005.

ZUBEIRI, Sami. “China, Pakistan in Talks on New Nuclear Plant”. *AFP*. 21 de septiembre de 2010.

Notas

Para una perspectiva general excelente de las redes clientelares y de cómo afectan a la política en Pakistán, véase GAZDAR, Haris. “Drivers of Rural Poverty, TA4319-PAK: Determinants & Drivers of Poverty Reduction and ADB’s Contribution in Rural Pakistan”, Asian Development Bank, 2005.

2 Véase por ejemplo HOOPER AND HAMID (2003), que *inter alia* discute el nexo ulemas-ejército-mercado; y SULERI, A.Q., en KUGELMAN, op. cit., 2010.

3 Para una discusión más completa de la historia de la violencia sectaria en Pakistán, véase RASHID, ABBAS, “The Politics & Dynamics of Violent Sectarianism”, en MIAN, ZIA AND AHMED, IFTIKHAR, *Making Enemies, Creating Conflict: Pakistan’s Crisis of State and Society*. Lahore: Mashal, 1997, pp. 36-37.

4 Entrevistas de Moeed Yusuf con varios responsables militares y civiles pakistaníes del régimen de Musharraf.

5 Voces destacadas en Washington están pidiendo ahora una estrategia “de contención” respecto a Pakistán, que prevé una colaboración más estrecha con otros países de la región, como India, para reducir la propagación del extremismo procedente de Pakistán. Para una exposición de esta idea, véase RIEDEL, BRUCE, “A New Pakistan Policy: Containment”. *New York Times*, 4 de octubre de 2011.

6 Para los detalles de este acuerdo, véase “The U.S.-India Nuclear Deal”, Backgrounder, *Council on Foreign Relations*, 5 de noviembre de 2010. <http://www.cfr.org/india/us-india-nuclear-deal/p9663>.



