

España-Pakistán: interés tardío en la senda europea y bajo el influjo de EEUU

Ana Ballesteros Peiró,
Investigadora del Taller de Estudios
Internacionales Mediterráneos (TEIM)
de la Universidad Autónoma de Madrid

El caso de las relaciones de España con Pakistán nos muestra, por una parte, el abandono de Asia en la política exterior española, y por otra, el vacío de conocimiento de este país, al menos hasta el comienzo del siglo XXI. En las relaciones de España con Pakistán o en la ausencia de ellas podemos considerar dos aspectos fundamentales. Uno, es que la política hacia Pakistán no difiere de las líneas marcadas por UE y, como estado miembro, España no aporta nada novedoso a las mismas. En segundo lugar, España y la UE como socios aún débiles de Pakistán se exponen a los efectos colaterales de la relación de este con EEUU.

En la vertebración de la política exterior de la UE, las relaciones con Pakistán han sido escasas, a pesar de ser su principal socio comercial, además de uno de sus principales inversores y donantes de ayuda al desarrollo. Igualmente, parece que el interés por Pakistán viene motivado por su papel como vecino de Afganistán. De hecho, es más que probable que el acercamiento europeo esté fundamentado por los intereses del despliegue militar en Afganistán y por la petición de EEUU de más apoyo por parte de sus socios desde que se lanzó la denominada estrategia AFG-PAK, interés que España comparte como proveedor de tropas a las fuerzas de la coalición internacional. En el caso español, esta realidad es más cercana gracias a la presencia de una importante comunidad pakistaní de más de 70.000 personas en régimen de residencia. Si contamos además aquellos que ya tomaron la nacionalidad y quienes están en situación irregular, el número de pakistaníes o españoles con lazos estrechos con Pakistán hace aún más pertinente la necesidad de mantener unas relaciones bilaterales fluidas y coordinadas.

La primera cumbre europea con Pakistán y el papel de España

Pakistán es importante entre otras razones por su tamaño, su población, su potencial, sus recursos, sus disputas con sus vecinos, su programa nuclear, y su situación de víctima y patrocinador del terrorismo. A pesar de que la UE comenzó su cooperación con Pakistán en 1976, no reconoció su importancia hasta entrado el siglo XXI, cuando se firmó un acuerdo de cooperación y asistencia técnica en 2004, en el que se destinaron 500 millones de euros a diversos proyectos, al que siguió una Declaración Conjunta en febrero de 2007. Tras las elecciones legislativas de 2008 y con la formación de un gobierno democrático de gran representatividad, se generó un considerable optimismo dentro y fuera de Pakistán. A la luz de estos eventos, en septiembre de 2008 se formaba el Grupo de Amigos del Pakistán Democrático (GAPD) como foro para el diálogo político, en el que se reconocía la dificultad de los gobiernos civiles para mantenerse en el poder y se intentaba paliar el error de tantos años de apoyo prácticamente incondicional a los gobiernos militares. Aunque España no formaba parte de los estados fundadores del grupo (inicialmente, compuesto por EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, China, Emiratos Árabes Unidos, Australia y Turquía, a los que se sumaban instituciones como las Naciones Unidas y la Unión Europea), se sumó a la iniciativa en abril de 2009 junto con otros países e instituciones, hasta llegar a un total del 26 miembros (Países Bajos, Noruega, Suecia, Arabia Saudí, Corea del Sur, Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo). Varias cumbres siguieron a esta iniciativa: Abu Dhabi en noviembre de 2008, Tokio en abril de 2009, Estambul en agosto de 2009, Nueva York en septiembre de 2009, Bruselas en octubre 2010. El objetivo era recaudar fondos para mejorar la estabilidad, el desarrollo, las relaciones fronterizas, la provisión de energía y el fortalecimiento institucional, además del apoyo contra el terrorismo y el extremismo. Se prometió una donación de 485 millones de euros en cinco años hasta 2013.

La primera cumbre UE-Pakistán se organizó el 18 de junio de 2009, en el mismo año de formación del Grupo de Amigos del Pakistán Democrático (GAPD). La tardanza demuestra hasta qué punto las relaciones con Pakistán han estado al margen de la política exterior europea en su conjunto.¹ El cambio de régimen llevó a considerar que lo más importante en ese momento era fortalecer el marco democrático, la seguridad y el desarrollo económico. Lo que la UE pretendía evitar era un escenario de Estado fallido, considerando la relevancia de Pakistán en sí y respecto al conflicto de Afganistán. A la cita acudieron un sonriente Asif Ali Zardari como presidente de Pakistán y varios representantes de la UE, como el presidente checo Vaclav Klaus en clave de presidente de la cumbre, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, y el alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común,



“En España existe un aumento del interés hacia el continente asiático y Pakistán en concreto”

Javier Solana. Se prometió destinar 670 millones de euros a los frentes de seguridad, consolidación democrática y desarrollo económico a desembolsar en cinco años, más 72 millones para ayuda humanitaria.

Si bien la primera reunión indicaba este cambio de actitud, posteriormente quedó claro que sin un objetivo común y definido, compartido por todos los Estados Miembros (o por una sólida mayoría), Europa fracasaría en su acercamiento. La segunda cumbre se celebró en junio de 2010, auspiciada bajo la Presidencia española del Consejo de la UE del primer semestre de 2010. A ella acudió el primer ministro Yusuf Raza Guilani junto a los ministros de Asuntos Exteriores y de Comercio, sin la presencia del presidente pakistaní. Por parte de Europa, no acudieron ni el presidente permanente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, ni la representante de la Política Exterior, Catherine Ashton, ni tan siquiera el presidente de turno del Consejo, José Luis Rodríguez Zapatero. Definidas como prioridades la seguridad, la ayuda humanitaria, la energía, comercio, desarrollo y la situación financiera global, se propusieron medidas concretas para fortalecer las capacidades de la policía y el sistema judicial. Se consideró igualmente la posibilidad de incluir a Pakistán dentro del

régimen de tarifas preferenciales para 2014. Pakistán

por su parte, reclamó tarifas reducidas para sus

exportaciones textiles, elemento en el que ha

hecho énfasis tras los efectos adversos que

las terribles inundaciones de 2010

tuvieron en los cultivos de algo-

dón. En ese mismo mes, el

primer ministro pakistaní

Yusuf Raza Guilani visitó Ma-

drid. José Luis Rodríguez Zapatero

prometió el apoyo de España y Europa

para facilitar el acceso del mercado europeo y

cooperación para luchar contra el terrorismo, pero

lo hacía como presidente de turno del Consejo Europeo y habló del apoyo de España dentro del marco de la UE.

En 2011 se hizo evidente la frustración del lado pakistaní, dada la falta de resultados concretos, incluso en el apartado comercial. A pesar de las reiteraciones del “compromiso europeo de construir un partenariado a largo plazo, de apoyar las instituciones democráticas, el gobierno y la sociedad civil, en base a intereses mutuos y valores compartidos”, estas cumbres parecían reuniones meramente institucionales en las que se iba poco más allá de las palabras. La confusión provocada por el hallazgo de Bin Laden en Abbottabad, el recrudecimiento de las relaciones con EEUU, la incapacidad de llevar a cabo las medidas solicitadas por otros socios internacionales,² las muchas dificultades de gobernanza, la falta de seguridad, junto a catástrofes humanitarias, generaron desconfianza en las relaciones UE-Pakistán. Parte de la frustración viene motivada por el condicionamiento de cumplimentar una serie de requisitos para el acceso al mercado europeo. Comparativamente, la inversión europea está muy por debajo de la que realiza EEUU, que prometió 7.500 millones de dólares en cinco años, más 2.000 millones en ayuda militar al año. Pero esta

vez EEUU, a través de la ley Kerry-Lugar, condicionaba el desembolso a un control del gasto, de los militares y de las insurgencias. El Parlamento pakistaní consideró injusta esa medida, la cual no se había adoptado con los gobiernos militares, reflejándose en un aumento del victimismo de los civiles y con gritos de intervencionismo en las cámaras. Un Pakistán ahogado en lo económico, con cada vez menor popularidad, era nuevamente presa del antiamericanismo, sentimiento cuyo daño colateral toma la forma de antioccidentalismo hacia la UE.

La tardanza en la ratificación por parte de Pakistán del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” y de la “Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”,³ la incapacidad del gobierno de hacer respetar los derechos humanos, la protección de las minorías y la libertad de religión y expresión, y la sensación generalizada de que, a pesar del precio excesivamente elevado que paga la sociedad civil pakistaní bajo la lacra terrorista, no se hace todo lo necesario, llevó al Consejo de Europa a retrasar futuros encuentros hasta un cambio de actitud por parte de Pakistán. El error, tal vez, fue creer que el gobierno civil y su ministro de Asuntos Exteriores eran quienes definían las líneas de actuación de la política exterior de Pakistán. Ignorar el papel de los militares, unido a los daños colaterales de la relación con EEUU, ponían sobre la mesa europea la complejidad de este aliado. Cuando se le promete a Pakistán ayuda para derrotar el terrorismo, hay que tener en cuenta ese sector del sistema⁴ que apoya a grupos insurgentes de todo calado como estrategia de política exterior, esa que diseñaron los militares en la década de los ochenta conocida como la profundidad estratégica, y que tiene como motivación central a India. Sin que haya una verdadera voluntad de frenar el terrorismo y un cambio de mentalidad que reconozca los errores de dicha estrategia, no podrá haber ningún avance en este frente.

La centralidad de EEUU volvió a ser evidente durante la segunda Conferencia de Bonn en diciembre de 2011, cuando los ministros de Exteriores de la UE, Afganistán y Pakistán debían reunirse para hacer balance de sus relaciones. Pakistán decidió boicotear la conferencia como protesta por la muerte de 24 soldados pakistaníes en un ataque de la coalición liderado por EEUU en su territorio. Para que la UE no siga siendo un socio en segundo plano, debe mejorar su política hacia Pakistán, centrándose en lo más importante, con objetivos factibles y haciendo énfasis en su compromiso a largo plazo.

La UE debería admitir que no se conseguirá ninguno de los objetivos sin la coordinación de los Estados Miembros y la fuerza de su unión. Es necesario un mejor conocimiento de Pakistán y plantearse el realismo de los objetivos a conseguir. Es preferible que se coordinen las fuerzas policiales de los distintos estados a que cada uno trabaje por su cuenta, en especial en la formación de las fuerzas de seguridad pakistaníes, muy necesitadas de mejores medios para luchar contra la criminalidad.

España: interés tardío

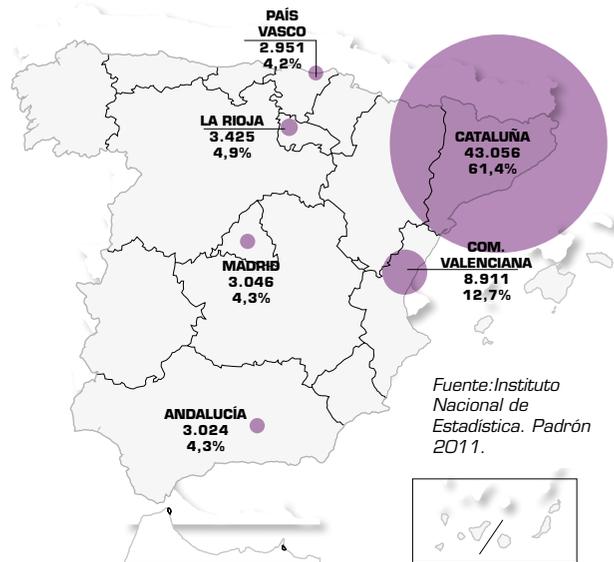
Pakistán y España han protagonizado escasas visitas de representantes de estado, y se han firmado algunos acuerdos bilaterales como el de Cooperación Cultural (1962), el Acuerdo de Promoción Recíproca y Protección de Inversiones (1995), el Memorando de Entendimiento de Cooperación Financiera (1995), el Protocolo de Consultas Políticas Bilaterales (2006), el Memorando de Entendimiento de Cooperación Turística (2007), el Memorando de Entendimiento en Cultura, Educación y Cooperación Científica (2007), el Memorando de Entendimiento para la Cooperación Reforzada en todos los Sectores para la Inversión (2007) y el Acuerdo de Servicios Aéreos (2008).⁵

Existe un aumento del interés en España hacia el continente asiático y Pakistán en concreto. Esto se refleja en las memorias para el eje Asia-Pacífico elaboradas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Durante la presidencia española del Consejo Europeo se dio protagonismo a temas como la no proliferación, el cambio climático, las energías renovables, los derechos humanos y el diálogo interreligioso. En su plan quinquenal para Asia-Pacífico 2008-2012, en el apartado dedicado a Pakistán, el Ministerio de Asuntos Exteriores hace énfasis en la necesidad de las relaciones regulares de las fuerzas armadas y en contactos bilaterales en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, en coordinación con el Ministerio de Justicia, para elaborar convenios bilaterales. El reconocimiento de la importancia de la comunidad pakistaní en España y la necesidad de mejorar sus recursos consulares va de la mano de la necesidad de combatir la inmigración ilegal y el tráfico humano. Hay que recordar que considerar Pakistán en base a su importancia frente a Afganistán o a la presencia de una numerosa comunidad pakistaní en nuestro país, no debe obviar su importancia geoestratégica y los retos de gobierno que presenta.

La presencia de pakistaníes en nuestras calles ha suscitado el interés de administraciones, académicos y ciudadanos en general, en especial en los lugares de mayor concentración, como son Cataluña o La Rioja. Su presencia concentrada en Barcelona (55%) y en Cataluña (61%), se explica a través de la eficacia de sus redes familiares y sociales de apoyo, que han reproducido lo que ya existía en otras ciudades como Bradford o Birmingham en Reino Unido. Las comunidades que comenzaron su andadura trabajando en los setenta y ochenta en las minas de León (Bembibre), Jaén (Linares) o Teruel, han menguado significativamente y han tendido a la diversificación ocupacional ante el cierre de las minas, la crisis económica y el final del *boom* de la construcción. Estas comunidades han experimentado una considerable migración interna a las capitales de provincia, hacia Madrid y Barcelona u otros países europeos.

DISTRIBUCIÓN DE CIUDADANOS DE PAKISTÁN EN ESPAÑA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

(Número de personas y % sobre el total)



TOTAL CIUDADANOS DE PAKISTÁN RESIDENTES EN ESPAÑA EN 2011: 70.165

PRINCIPALES PROVINCIAS DESTINO DE LA INMIGRACIÓN PAKISTANÍ EN ESPAÑA

| Provincia | Núm. de ciudadanos pakistaníes | % |
|--------------|--------------------------------|--------------|
| Barcelona | 38.903 | 55,4 |
| Valencia | 6.149 | 8,8 |
| Tarragona | 3.052 | 4,3 |
| Madrid | 3.046 | 4,3 |
| Alicante | 2.377 | 3,4 |
| Álava | 1.196 | 1,7 |
| Gipúzcoa | 1.143 | 1,6 |
| Almería | 916 | 1,3 |
| Girona | 706 | 1,0 |
| Zaragoza | 700 | 1,0 |
| Otras | 11.977 | 17,1 |
| TOTAL | 70.165 | 100,0 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Padrón 2011. Elaboración: CIDOB

Para Pakistán, la emigración significa la exportación de mano de obra que genera un aumento de las reservas nacionales de moneda extranjera gracias a las remesas de los emigrantes. Es lo que el Estado pakistaní ha definido a través de su Ministerio de Trabajo y de Pakistaníes en el Exterior como el “derecho patriótico de invertir las ganancias en el país”. La cul-

tura emigratoria no es algo reciente, sino que fue en su momento alentada por los británicos, al considerar ciertos grupos más idóneos que otros para ejercer determinados trabajos, fueran agrícolas o militares. El fomento de la movilidad ocupacional de determinados distritos ha llevado a que ciertas partes del Punjab pakistaní sean las que mayor número de emigrantes emite. No es por ello sorprendente ni que se concentren en una determinada ciudad o zona, ni que su origen venga igualmente de un cúmulo de distritos que desde el siglo XIX han hecho de la emigración su mejor forma de enriquecimiento y movilidad social. De los pakistaníes en España, prácticamente el 90% son punjabíes, la mayoría de los distritos del norte punjabí con más tradición migratoria son Gujrat (44%), Gujranwala (6,9%), Rawalpindi (6%), Sialkot (5,6%) y Jhelum (5,2%).⁶ Como ha sucedido en el pasado, esta emigración ha generado más deseo de emigrar siendo necesario preguntarse por qué el hecho migratorio no ha generado riqueza en origen.

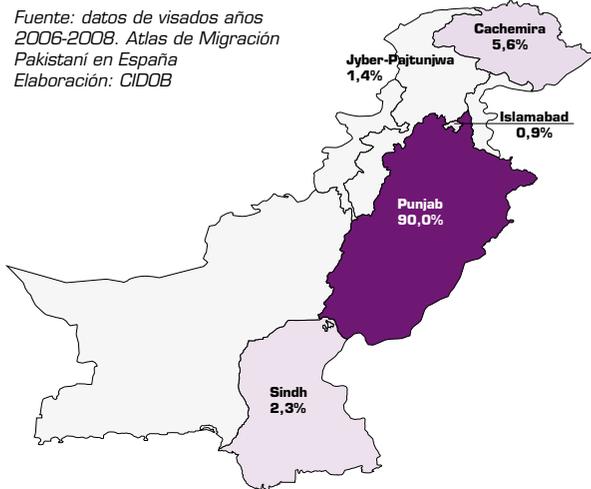
Las remesas de los emigrantes han ido a parar en exclusiva a sus familias, se han construido residencias, en algunos casos demasiado grandes, con electrodomésticos

“Respecto a Pakistán el MAEC subraya las relaciones regulares entre fuerzas armadas y los contactos bilaterales en la lucha contra el terrorismo”

de lujo que no se pueden utilizar debido a la precariedad del sistema energético; se han comprado terrenos para el uso y cultivo familiar, pero a cambio, no se ha invertido en el bienestar del distrito, pueblo o ciudad. Una buena iniciativa sería promover algún programa de codesarrollo a través del cual los emigrantes, sin dejar de apoyar a sus familias, puedan organizar formas de invertir en sus comunidades de origen, con la apertura o mejora de escuelas, centros sanitarios, etc. Es necesario coordinar las asociaciones de emigrantes (más allá de las afiliaciones políticas y los vaivenes electorales que afectan a sus proyectos) y las administraciones. Sería positivo promover un proyecto común para que el círculo vicioso de la emigración que crea más emigración sea frenado y la riqueza que generan los emigrantes devierta en sus comunidades de origen.

Asimismo, se podrían coordinar aquellos países europeos que, como España, cuentan con una importante comunidad pakistaní (Reino Unido, Noruega, Alemania u Holanda) en materia de relaciones con estas comunidades, necesidades concretas (gestión de lugares de rezo, educación religiosa, enterramientos, repatriaciones, etc.).⁷ Se podría aprender de los éxitos de la experiencia de otros países en su relación con la comunidad pakistaní, así como de sus errores, para evitarlos y proponer nuevos protocolos de actuación. De la mejor gestión y del acercamiento a través del conocimiento tanto académico como institucional, se podría facilitar la adaptación y entendimiento, evitar el malestar vecinal, los enfrentamientos raciales y la victimización de estas comunidades.

ORIGEN DE LOS PAKISTANÍES EN ESPAÑA POR PROVINCIAS



La comunidad pionera, la ahmadí

Aunque se tiende a pensar que los pioneros en llegar a España fueron los mineros de Linares, Bembibre o Teruel, en realidad, la pionera fue una pequeña comunidad de ahmadíes, con el envío de su primer misionero en 1936. Ante la Guerra Civil tuvo que marcharse y en 1946 se envió a Karam Elahi Zafar, el segundo misionero, que comenzó su labor de predicación en la clandestinidad, ya que no era fácil hacerlo durante la dictadura de Franco. Al no tener financiación, para mantenerse a sí mismo, dado que conocía el arte de la perfumería, montó un puesto de venta de perfumes en el Rastro de Madrid, donde atraía a los clientes lanzándoles una ráfaga de fragancia. Cuando se acercaban al puesto les decía que tenían el olor perfecto, la esencia que nunca abandona, que era el amor de dios, y así aprovechaba para hacer conversos, o al menos, intentarlo.

La primera mezquita ahmadí en España se construyó en Pedro Abad (Córdoba) y fue inaugurada en 1982, con la visita de las personalidades de dos grandes personajes de la historia de Pakistán olvidados por su pertenencia a esta comunidad: Abdus Salam, el único premio Nobel de Pakistán (física, en 1979) y Zafrullah Khan (exministro de Asuntos Exteriores de Pakistán, primer presidente musulmán de la Asamblea General de la ONU y presidente y juez del Tribunal Internacional de La Haya). Unos 3.000 fieles de todo el mundo, la mayoría desde Inglaterra, se sumaron a la pequeña comunidad local, y se contó con la presencia del vicario de la diócesis de Córdoba. Sirva esta nota como reconocimiento a una comunidad perseguida en Pakistán y marginada en España en sus relaciones con sus compatriotas.

Finalmente, la necesidad de dar una visión más positiva y de acercar España a Pakistán y viceversa, debe hacerse no sólo desde las instituciones, sino también a nivel de

ciudadanía. Es necesario reconocer la valía de la producción académica e intelectual de Pakistán y dar voz a miembros de la sociedad civil, desde *think tanks*, ONGs, medios de comunicación, escritores, etc. Desde España, no somos conscientes del valor que puede llegar a tener la “normalidad” en la relación con Pakistán para su sociedad civil. El acercamiento desde el respeto y el conocimiento es un buen comienzo para garantizar la calidad de las relaciones. De lo acertado de las decisiones de sus dirigentes y del apoyo externo se podrá entonces variar el curso de declive en el que Pakistán está inmerso.

Notas

1. Los Estados Miembros que más invierten son Reino Unido, Alemania y Holanda. España no se encuentra entre los principales socios de Pakistán.

2. La incapacidad del Parlamento pakistaní de instaurar un sistema de recaudación de impuestos (menos del 10% de los pakistaníes pagan impuestos, en general, los grandes empresarios y terratenientes) llevó al Fondo Monetario Internacional (FMI) a suspender la ayuda. La inoperancia del Parlamento pakistaní al respecto, a pesar de las amenazas del FMI de no volver a conceder un solo crédito más, volvía a resucitar el fantasma de la corrupción e incompetencia de la élite política pakistaní.

3. Ratificados en junio de 2010.

4. Por sistema en Pakistán se puede entender aquellos sectores más poderosos de los militares y de los servicios de inteligencia que no quedan bajo la autoridad del gobierno civil y que han creado un Estado dentro del Estado, teniendo la capacidad de actuar por su cuenta, protegiendo sus propios intereses y no los del Estado.

5. *Aaj News*, 02.06.2010

6. Datos de origen de los pakistaníes con visados concedidos entre 2006-2008.

7. Por ejemplo, en Noruega se supo ver en las necesidades especiales de enterramiento según el islam una oportunidad más que un obstáculo. Se consideró facilitar el uso de los locales funerarios a los familiares de los difuntos fuera de los horarios comunes, adaptándolos a los rituales funerarios islámicos. Las funerarias privadas noruegas no sólo supieron reconocer una oportunidad de negocio, sino que se cubrió una de las necesidades fundamentales de los pakistaníes en Noruega haciendo de la muerte de un familiar un acontecimiento lo menos traumático posible.

Referencias bibliográficas

BALLARD, Robert. “The political economy of migration: Pakistan, Britain, and the Middle East”. En KALRA, Virinder. S. (Ed.) *Pakistani diasporas. Culture, conflict and change*. Pp. 19-42. Karachi. Oxford University Press, 2009.

CAMPOS, Rubén. “Cumbre UE-Pakistán: el reto de la relevancia europea”. Fundación Alternativas, 14.04.2010. <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/memorando-opex-n1-137-2010-2a-cumbre-ue-pakistan-el-reto-de-la-relevancia-europea>

DOVING, Cora Alexa. “Migration-Ritual Attrition or Increased Flexibility?”. En KALRA, Virinder S. (Ed.) *Pakistani diasporas. Culture, conflict and change*, p. 212-232. Karachi. Oxford University Press, 2009.

KHAN AZHAR, I.A. *Overseas Migration and its socio-economic Impacts on the Families left behind in Pakistan. A Case study in the Province Punjab, Pakistan*. Kassel (Alemania), Kassel University Press, 2008.



