

Las perspectivas de democracia en Pakistán

Christian Wagner
Director de Investigación, Asia
Fundación Ciencia y Política (SWP)*

Nueve años después del golpe de Estado del presidente Musharraf en octubre de 1999, la situación de seguridad en Pakistán es tan mala como pocas veces antes había sido durante los sesenta años de historia del país asiático. El avance de grupos militantes islamistas en la zona fronteriza con Afganistán, el levantamiento en la región de Baluchistán, el enfrentamiento con la oposición política, el decreto de estado de excepción entre noviembre y diciembre de 2007, así como el asesinato de la líder de la oposición Benazir Bhutto, han hecho caer la reputación de Musharraf y del Ejército hasta alcanzar niveles mínimos. En la actualidad, las esperanzas están puestas en las próximas elecciones parlamentarias del 18 de febrero, que deben otorgar al nuevo Gobierno una legitimación más amplia. Sin embargo, las perspectivas de una evolución democrática en Pakistán siguen siendo difíciles. Esto no se debe sólo a la amenaza islamista, sino también a la preponderancia de los militares. Pakistán se ha convertido durante el mandato de Musharraf en una “democracia de cuarteles” que deja estrechos márgenes a una evolución democrática.

La sombra de la “talibanización”

Acontecimientos como la ocupación de la Mezquita Roja de Islamabad y los continuos combates contra militantes islámicos han suscitado el riesgo de una toma del poder islamista en Pakistán. No obstante, la dimensión de esta amenaza es confusa.

Una talibanización de Pakistán como resultado de las elecciones es poco probable. En primer lugar, porque los partidos religiosos son tradicionalmente débiles y tan sólo han obtenido entre el 2 y el 6% de los votos en las elecciones celebradas hasta el momento. El mayor éxito lo obtuvo el Muttahida Majlis-e-Amal (Consejo Unido de Acción, MMA), una alianza de partidos religiosos, que logró el 11,3% de los votos gracias al apoyo militar y de los servicios secretos en las elecciones de 2002. El MMA se hizo cargo del Gobierno de la provincia de la Frontera del Noroeste y también participó en el Gobierno de coalición de Baluchistán.

En segundo lugar, porque los baluartes de los partidos religiosos están situados en el área pashtún, que apenas representa alrededor del 15% de la población total, demasiado poco para una mayoría de votos. Los partidos islamistas tampoco tienen bases suficientes en las provincias más pobladas de Punjab y Sindh. Organizados mayoritariamente en las grandes ciudades, han enfatizado repetidamente sus demandas a través de manifestaciones en las calles.

* Ver: http://www.swp-berlin.org/en/produkte/swp_aktuell_detail.php?PHPSESSID=4bdac4df692f15258038d32688902ae3&id=8608&lang=de&lang=en

Es difícil estimar la dimensión de la amenaza planteada por los grupos islamistas. Por un lado, es evidente que cuentan con simpatizantes entre las fuerzas armadas y los servicios secretos, lo que explica, entre otros factores, los atentados suicidas contra unidades especiales. Por otro lado, algunos líderes del MMA así como ministros, a los que se atribuyen estrechas conexiones con el entorno islamista, también están siendo amenazados con atentados.

El ejército, que durante años apoyó a los grupos islamistas, ha ido perdiendo progresivamente su control sobre ellos. A nivel interno, dirigentes militares como Zia-ul Haq y Musharraf han utilizado a los partidos religiosos para sus propios fines. En el exterior, las fuerzas armadas se aprovecharon de los grupos militantes del entorno de estos partidos para imponer sus intereses en los Estados vecinos. Durante los años ochenta, numerosos grupos islamistas fueron entrenados para el combate contra la ocupación soviética de Afganistán gracias a la inmensa financiación de Estados Unidos y Arabia Saudita. En los años noventa, los servicios secretos de inteligencia paquistaníes (Inter-Services Intelligence, ISI), avalaron a este tipo de grupos en la parte india de Cachemira, región que sigue ocupando un papel central en la política exterior de Pakistán. Con el apoyo de los talibanes afganos, el ejército paquistaní aspiraba al mismo tiempo al control de Afganistán y a la participación del país. El objetivo era ganar posiciones estratégicas ante otro posible conflicto con India.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la inclusión de Pakistán en la coalición contra el terror de EE.UU. cambiaron la política de los militares respecto a los grupos islamistas. Desde 2004, el ejército paquistaní ha desplegado alrededor de 100.000 soldados en las Áreas Tribales bajo Administración Federal (FATA, en sus siglas en inglés) y ha sufrido muchas bajas. Sin embargo, no ha logrado ningún éxito militar o político significativo hasta el momento, como demostró el fracaso del acuerdo con las tribus de Waziristán en 2006. Las acciones militares se centraron en un principio contra combatientes extranjeros y grupos de Al Qaeda en la región fronteriza. Los grupos de talibanes locales todavía encuentran apoyo y zonas de refugio dentro de Pakistán.

Aparentemente, el ejército está cada vez más descontento con esta campaña. La carga principal de los combates, que claramente se van a extender por las FATA durante 2008, recaerá por este motivo sobre unidades paramilitares reclutadas según su afiliación tribal. Paralelamente, se quiere desarrollar económicamente las FATA. Estados Unidos ha dispuesto para ello 750 millones de dólares en los próximos cinco años. Además, EE.UU. planea movilizar hacia esas áreas a fuerzas especiales reforzadas, aunque Pakistán lo descarta por el momento.

El camino hacia la “democracia de cuarteles”

El ejército ha consolidado su poder dentro del Estado desde el golpe del general Musharraf. Pakistán parece hoy más que nunca una “democracia de cuarteles” rodeada de cuatro “muros”:

1. Las fuerzas armadas han reforzado su posición en la política interna con la creación del Consejo Nacional de Seguridad en 2004 que, junto a los ministros más importantes, también representa al comandante en jefe de los distintos ejércitos. Aunque los civiles son mayoría en el comité, la experiencia hasta el momento indica que las decisiones políticas no se toman precisamente en contra de la voluntad de los militares. Musharraf ha introducido enmiendas a la constitución que refuerzan la posición del presidente frente a la del primer ministro y el parlamento. Mediante la suspensión del Tribunal Supremo durante el estado de excepción y el aumento del control sobre los medios, Musharraf ha convertido hasta las últimas instancias del control político del país en instrumentos de su poder.
2. En el ámbito militar, dominio clásico de las fuerzas armadas, el porcentaje del gasto en armamento en relación al producto interior bruto ha tendido ciertamente a la baja en los últimos años, pero, según las estimaciones, cerca del 30% del gasto gubernamental se sigue destinando al ejército. Además, el parlamento apenas tiene control sobre el presupuesto militar, el programa nuclear o los servicios secretos del país.
3. El ejército también se ha convertido recientemente en uno de los actores más importantes de la economía y supone la mayor empresa de transportes a nivel nacional. La influencia se ejerce sobre todo a través de las grandes instituciones del ejército que están en gran parte fuera del control político. Las fuerzas armadas están envueltas en una serie de escándalos de apropiación indebida de tierras.
4. Finalmente, el ejército, que se define como el guardián de la unidad estatal, se entremete también en el debate sobre la religión y la identidad del país. La promoción del Islam empezó ya con el Gobierno de Z. A. Bhutto en la década de los setenta, pero fue la dictadura militar de Zia-ul Haq la que apostó fuertemente por una política de islamización para legitimar su poder. También Musharraf se ha esforzado durante los últimos años en lograr que sus ideas de un Islam moderado e ilustrado influyan en el debate sobre la relación entre Estado y religión que empezó con la independencia del país.

En el “patio del cuartel”, las agrupaciones de la sociedad civil y los partidos políticos pueden moverse con libertad, pero evidentemente sin la posibilidad de alterar los cimientos del sistema. Con Musharraf los medios de comunicación han continuado teniendo un papel destacado. Sin embargo, esto no ha supuesto un reforzamiento de la sociedad civil. Los medios de habla inglesa son considerados su portavoz para la crítica. La protesta a comienzos del verano de 2007 condujo a la restitución del presidente del Tribunal Supremo, que había sido destituido en marzo por Musharraf.

Los partidos políticos más importantes, como la Liga Musulmana de Pakistán del anterior primer ministro Nawaz Sharif (PML-N, en sus siglas en inglés) y el Partido Popular de Pakistán (PPP) liderado por la familia Bhutto, oscilan entre un unánime rechazo a Musharraf y una competencia entre ellos mismos. Así es como no se pudo acordar una estrategia conjunta contra Musharraf

en la reunión de representantes de la oposición celebrada en Londres en julio de 2007: Benazir Bhutto estaba negociando al mismo tiempo un acuerdo con el presidente que le permitiera regresar a Pakistán. La oposición también estaba enfrentada ante la posibilidad de un boicot de las elecciones y sobre el restablecimiento del Tribunal Supremo antes de los comicios parlamentarios.

Grupos de la sociedad civil de orientación occidental, como abogados, activistas por los derechos humanos y periodistas, apenas tienen repercusión en los partidos políticos. Por esta razón, durante las protestas contra la primera suspensión del Tribunal Supremo a principios del verano de 2007 y las manifestaciones contra el estado de excepción en noviembre, los grupos de la sociedad civil y los grandes partidos políticos, que hubiesen podido ser una base para manifestaciones masivas durante un largo período de tiempo, sólo se solidarizaron al principio. El grado de enfrentamiento entre partidos y la poca cooperación con los sectores liberales de la sociedad civil fortaleció finalmente la posición de Musharraf.

Los muros de la “democracia de cuarteles” paquistaní también se apoyan en intereses internacionales. En primer lugar, Pakistán ya interpretó a menudo en el pasado el papel de *Frontline State* en la política exterior estadounidense, ya fuera en la contención del comunismo durante los años cincuenta, en la contienda contra la ocupación soviética de Afganistán o en la lucha contra el terrorismo internacional desde el 11 de septiembre de 2001. Ya que siempre ha habido cooperación bilateral en este sentido, las veces que en Pakistán ha habido un gobierno militar, el ejército ha podido beneficiarse mucho de esta posición. En el marco de la lucha contra el terrorismo, Estados Unidos transfiere actualmente a Pakistán hasta mil millones de dólares anuales. En los últimos meses, están aumentando las críticas en EE.UU. por el uso de estas ayudas, ya que la adquisición de productos militares está condicionada a la lucha contra el terrorismo y se destinan muy pocos medios al fortalecimiento de la democracia.

A pesar de los años de cooperación, varias encuestas muestran que Estados Unidos tiene muy mala imagen en Pakistán. La mayoría de las críticas no vienen tanto de los grupos religiosos, que apenas tienen apoyo en Pakistán, sino más bien de los bancos moderados de los grandes partidos. Les molesta que si bien EE.UU. reclama en efecto más democracia, su política hacia Pakistán se asienta sólo sobre el ejército y el presidente Musharraf. Estados Unidos es considerado un socio inseguro en los círculos conservadores-nacionalistas, ya que ha abandonado al país cada vez que estaba en juego la protección de los intereses nacionales paquistaníes; por ejemplo, en las guerras contra la India.

En segundo lugar, el interés principal de la comunidad internacional, después de la lucha contra el terrorismo, es la no proliferación de las armas de destrucción masiva. Pakistán se ha convertido en un centro de proliferación nuclear, como puso de manifiesto en 2004 el descubrimiento de las actividades de la red de A. Q. Khan, padre de la bomba atómica paquistaní. Para evitar que el material nuclear caiga en manos de grupos islamistas, Estados Unidos ha invertido en los últimos años importantes cantidades de dinero en programas para la protección y seguridad de las bombas nucleares paquistaníes. Por esta razón, Occidente no debiera tener ningún interés en que el control de los militares sobre el arsenal nuclear sea puesto en peligro en el curso de una lucha política interna, o bien que grupos islamistas se hagan con material nuclear. Los Estados occidentales debieran tener un mayor interés estratégico en la seguridad de las armas nucleares de Pakistán que en la transición del país a la democracia, en la que este control puede verse amenazado, aunque sólo sea al principio.

Perspectivas de futuro

La lucha contra el extremismo islámico sólo puede ser ganada de forma política. Pero la "democracia de cuarteles" paquistaní no parece estar en condiciones de hacerlo. Debido al apoyo ofrecido a los grupos islamistas durante tantos años, el ejército paquistaní es considerado cada vez más parte del problema y no de la solución. El asesinato de Benazir Bhutto no ha afectado únicamente al Pakistán liberal, sino también al propio presidente Musharraf quien había hecho concesiones para su regreso. Estados Unidos ha quedado también perjudicado, ya que había patrocinado decisivamente la cooperación entre Bhutto y Musharraf. En las próximas elecciones, el PPP probablemente se beneficiará del voto de simpatía propiciado por la muerte de Bhutto. Sin embargo, muchos indicios apuntan a que no se producirán mayorías claras. Aunque el próximo primer ministro no será uno de los más débiles de la historia de Pakistán sólo por eso.

El nuevo Tribunal Supremo nombrado por Musharraf está configurado de tal forma que ante una eventual disputa de orden constitucional entre el primer ministro y el presidente, la opción del ejército prevalecería. La comunidad internacional reclamará elecciones libres y justas -tarea difícil también para los observadores internacionales ante la situación de inseguridad que se vive en algunas regiones del país. Dada la falta de alternativas políticas internas, Estados Unidos seguirá apostando por los militares. Habrá que esperar para ver si el nuevo jefe del ejército, Asfaq Pervez Kiyani, se abstendrá de participar en la política interna, abriendo así la posibilidad de crear nuevos espacios para el desarrollo democrático. Si esto no ocurre, aumentarán las críticas de las fuerzas liberales y religiosas. El año 2008 promete ser otro año agitado para Pakistán.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org