

¿Un Estado fallido? Pakistán tras el asesinato de Bhutto

Marco Mezzera
Unidad para la Investigación de Conflictos,
Instituto Clingendae

Subiendo puestos en el Índice de Estados fallidos

Aun teniendo en cuenta todas las precauciones necesarias al hablar de cuantificaciones de procesos sociales, sigue resultando interesante analizar la trayectoria de Pakistán dentro del llamado Índice de Estados Fallidos (FSI, por sus siglas en inglés) que el Fondo por la Paz y la revista *Foreign Policy* publican desde el año 2005. Si bien la puntuación total de Pakistán en 2005 situaba al país en un cómodo puesto 34º del ranking global (justo al otro lado de la zona roja marcada por las puntuaciones de 90 y superiores), en 2006, la situación cambió drásticamente. Ese año, el país dio un enorme salto hacia “adelante” hasta el puesto 9º del Índice. Según los autores del FSI, “el terremoto de octubre de 2005... [fue] el factor decisivo para el importante salto de Pakistán”,¹ pues éste ocasionó fuertes presiones demográficas y grandes desplazamientos internos. Sin embargo, los autores admiten que otro indicador social (el llamado “Group Grievance” o “paranoia de grupo”) también jugó un papel significativo en la creciente inestabilidad del país. Más concretamente, se habla de “los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad del Gobierno y los militantes en Baluchistán y la Provincia Fronteriza del Noroeste, [y] la cada vez mayor desavenencia entre el Gobierno del general Pervez Musharraf y el poderoso aparato de seguridad pakistaní y los líderes religiosos”.

El año 2007 trajo consigo una ligera mejoría en la evaluación global del país, reflejada en un descenso de tres puntos en la puntuación total y una posición inferior en el Índice (pasando de la 9ª a la 12ª). No obstante, esta mejoría fue mínima, por no decir irrelevante, y el país siguió peligrosamente cerca de los primeros puestos de una lista cuyo objetivo principal es identificar a los Estados más vulnerables “a [sufrir] conflictos internos violentos y el deterioro de la sociedad”; o, en otras palabras, al fracaso del Estado. El resultado fue algo inesperado, dado que se esperaba que la recuperación progresiva del terremoto, que había sido en parte posible gracias a la importante intervención de la comunidad internacional, supusiera también la recuperación de los indicadores que habían quedado más perjudicados tras el desastre, cercanos a los niveles de 2005. Si bien el descenso fue menor de lo esperado, otros indicadores socioeconómicos y políticos, estrechamente relacionados con la legitimidad del Estado, la competencia política interna y el posicionamiento del aparato de seguridad en el amplio espectro de la gobernabilidad, mostraron señales claras y preocupantes de degeneración e inestabilidad. Concretamente, las ya citadas desavenencias entre el poderoso ejército y su líder supremo, por un lado, y las autoridades e instituciones religiosas, por otro, continuaron agravándose, a causa, principalmente, del controvertido apoyo del general Musharraf a la guerra contra el terrorismo liderada por Estados Unidos y sus ramificaciones de carácter represivo en Pakistán. Asimismo, las medidas adoptadas por el Gobierno contra los grupos y las escuelas sospechosos de extremismo

¹ Para conocer más detalles, véase la sección “Country Profiles” [Perfil de los países], disponible en <http://www.fundforpeace.org>.

islámico parecen haber desatado las tensiones con uno de los patrocinadores tradicionales de estos grupos, los servicios de inteligencia pakistaníes (*Inter-Services Intelligence Agency, ISI*). Al parecer, el mismo enfoque estricto sobre cuestiones de seguridad interna alienó aún más la legitimidad del Gobierno y su aceptación en las zonas fronterizas con Afganistán, que habían disfrutado tradicionalmente de un nivel considerable de autonomía del Estado y que ahora se habían convertido en el blanco de una creciente militarización, sin los beneficios positivos de una mayor atención por parte del Estado central.² En general, las tendencias cada vez más autoritarias y militaristas del jefe del Estado Mayor y jefe del Estado pusieron claramente en marcha un proceso contrario de democratización que avanzaría aún más en 2007 y se caracterizaría por una serie de hechos traumáticos.

El agravamiento de la crisis de legitimidad

Las principales tendencias de inestabilidad observadas en 2006 parecieron continuar en 2007, y aunque todavía no se han incluido en la actualización del FSI, es probable que la clasificación de Pakistán haya vuelto a empeorar. Por ejemplo, la escalada de tensión vivida en enero entre el Gobierno y la Mezquita Roja de Islamabad, centro religioso en el corazón de la capital, justo al lado de los principales edificios gubernamentales y militares, y a la que se acusó de promover una rama radical del Islam. Tras meses de acalorados intercambios de palabras y un endurecimiento de ambas posturas, finalmente a principios de julio de 2007, la confrontación degeneró primero en un asedio armado y, más tarde, en una intervención que terminó con las fuerzas de seguridad pakistaníes haciéndose con el control absoluto de la mezquita, a costa de más de 100 bajas. El enfrentamiento de carácter militar entre el Gobierno y los clérigos y estudiantes de la mezquita fue otro síntoma de las políticas cada vez menos populares del general Musharraf, especialmente en relación con su apoyo a la guerra contra el terrorismo liderada por Estados Unidos.

Mientras se desarrollaba el drama de la Mezquita Roja, otro hecho importante trastornó el orden artificial que el jefe del Estado trataba de imponer en el país. A pesar de no ser especialmente conocido por su independencia de la manipulación externa, el poder judicial de repente vio en la figura del Juez Iftikhar Mohammed Chaudhry un contrapeso al hasta entonces indiscutible poder del Presidente y de su aparato militar aliado. No obstante, la lucha por contener los poderes excepcionales de Musharraf duró poco, pues el Presidente acabó por suspender del cargo al Juez en el mes de marzo. Sin embargo, la ola de protestas que suscitó la medida, sobre todo teniendo en cuenta el hecho de que se originó principalmente dentro de un sector, el de los abogados, que apenas podía ser acusado de posturas extremistas, erosionó aún más la legitimidad del Gobierno. Asimismo, aumentó la presión internacional para que se produjera una auténtica implementación de los principios democráticos, aunque ésta no tardó en chocar con los intereses opuestos derivados del apoyo a la legitimidad política del general Musharraf como defensor de la lucha contra los islamistas en el país y en el vecino Afganistán.

Durante el período siguiente, continuó la lucha de poder entre el poder judicial, representado por el Tribunal Supremo, y el ejecutivo, que culminó, finalmente, en la declaración por parte del general Musharraf del estado de emergencia en el mes de noviembre. Si bien el pretexto empleado para justificar una medida tan extrema fue la necesidad de frenar las crecientes amenazas a la estabilidad, procedentes de los terroristas islámicos tanto nacionales como internacionales, era obvio que todas las dudas sobre la constitucionalidad de su doble función como jefe del Estado y del Ejército, así como sobre la legalidad de su re-elección en octubre por otros cinco años, fueron despejadas de forma muy eficaz. Al mismo tiempo, o bien porque era consciente del creciente vacío político a su alrededor, o más probablemente, con el fin de

² Tal como la prestación de servicios básicos y desarrollo.

controlar más de cerca a una oposición política cada vez más fuerte, trató también de acorralar a sus dos principales rivales políticos: Nawaz Sharif y Benazir Bhutto. Llama la atención el hecho de que mientras que el primero fue expulsado del país a las pocas horas de llegar, a pesar de la decisión adoptada en agosto por el Tribunal Supremo que le permitía regresar del exilio, la segunda sí consiguió permanecer en suelo pakistaní. Los rumores que circulaban sobre un posible acuerdo de reparto del poder a puerta cerrada entre Bhutto y el General, para poder así competir en las próximas elecciones generales, quedaron silenciados tras el primer intento de asesinato de la candidata en Karachi en el mes de octubre, donde murieron más de 140 seguidores de su partido.

Desde entonces, y hasta su asesinato el 27 de diciembre de 2007, Benazir Bhutto fue bastante franca sobre su convicción de que los principales sospechosos se encontraban entre los actores estatales nacionales y no entre los talibanes o Al-Qaeda. Incluso a día de hoy, cuando todas las pruebas parecen incriminar a Baitullah Mehsud, principal jefe de los talibanes en Waziristán del sur, sigue sin conocerse toda la dinámica del ataque y lo que sucedió inmediatamente después. A pesar de todas las dudas razonables que surgen en relación con este suceso, parece muy claro que actualmente se está desviando toda la atención hacia la necesidad de abordar la mayor amenaza al país: el constante reavivamiento y el creciente arraigamiento de los talibanes en las zonas tribales en la frontera con Afganistán. Por su parte, el peculiar cambio de enfoque, pasando de “la tradicional amenaza externa del vecino del este, India, a una campaña de contrainsurgencia frente a la amenaza interna de los militantes” en las zonas tribales del oeste de Pakistán, también ha sido bienvenido por Estados Unidos, tal como indicaba el jefe del Comando Central del ejército norteamericano en sus últimas recomendaciones. En este sentido, la espiral de violencia de los últimos meses, en otras palabras, “el aumento en el número de militantes en el valle de Swat, el asesinato de la antigua Primera Ministra Benazir Bhutto y el asedio a la Mezquita Roja de Islamabad” se acercan convenientemente a la frontera occidental.³

¿Está perdiendo fuerza Musharraf?

La evidente tendencia de Pervez Musharraf hacia el autoritarismo desde 2006, que culminó con la declaración del estado de emergencia el 4 de noviembre de 2007, suele verse como una mera demostración de fuerza, pero también podría considerarse como el último intento de contrarrestar y esconder las crecientes flaquezas del sistema de poder. En este sentido, el asesinato de la presidenta del Partido Popular de Pakistán (PPP), Benazir Bhutto, podría haber abierto un nuevo capítulo en la creciente atmósfera de inestabilidad que vive el país, convirtiéndose en el hecho final que inclinaría la balanza contra su principal oponente político, el presidente Musharraf. Cada vez son más los pakistaníes que lo asocian con las múltiples crisis que han venido afectando al país en los últimos tiempos. Además de estos problemas de legitimidad y estabilidad, ya discutidos anteriormente en este artículo, surgen inexorablemente nuevas cuestiones, que están empezando a plantear serios desafíos a la capacidad de Musharraf para gestionar los asuntos de Estado. Por ejemplo, la escasez de energía y alimentos que ha azotado el país en los últimos dos meses. Si bien el Gobierno no ha tardado en apuntar al acaparamiento de suministros y al contrabando como causas del problema, su estrategia para corregir la situación no ha sido muy bien recibida. Honrando a sus propios orígenes militares, el general Musharraf ha decidido desplegar las fuerzas paramilitares para monitorear la cadena de suministro de trigo en los almacenes y los centros de producción. Pero tal como señaló un comentarista político local, “para Musharraf, el ejército parece ser la panacea de todos los males, cuando claramente su amplia participación en la esfera civil ha originado insuperables problemas de seguridad e inestabilidad política, que plantean un desafío a la integridad del Estado”.⁴ Asimismo, la vacilante provisión de bienes y servicios básicos, como alimentos y

³ Gray, Andrew., “Pakistan to do more against militants-US commander” [Pakistán endurecerá su postura frente a los militantes – comandante estadounidense], Reuters, 16 de enero de 2008.

⁴ Rizvi, Muddassir., “Pakistan: Beset By Multiple Crises” [Pakistán: Acosado por Múltiples Crisis], Inter Press Service News Agency, 15 de enero de 2008.

energía, ha agravado aún más la crisis de legitimidad del Estado en los territorios en los que el ejército pakistaní ha estado llevando a cabo operaciones contra los militantes. Por tanto, no debería resultar sorprendente que los habitantes del valle de Swat al norte, por ejemplo, ya hayan anunciado que boicotarán las elecciones generales del 18 de febrero si el Gobierno no les proporciona suficiente energía para sus hogares. Este caso en concreto es igualmente interesante porque pone de relieve la estrecha relación existente entre la legitimidad política y la eficacia del Estado con relación a la prestación de servicios.

Finalmente, la escasez de energía también ha empezado a dejar su huella en el funcionamiento general de la economía pakistaní. La actual falta de fiabilidad del suministro de energía al sector industrial (principalmente, las fábricas de algodón y textiles) ya ha obligado a muchas de ellas a cerrar sus puertas. Tan solo en la provincia de Punjab, han echado el cierre hasta 300 plantas textiles en los últimos meses. Este impacto en los negocios privados también ha tenido, obviamente, repercusiones negativas en los ingresos del Estado. Si se realiza una comparación a lo largo de un período de un año, el cobro de impuestos ha bajado drásticamente, cerca de un 83% entre diciembre de 2006 y el mismo mes del año 2007. El crecimiento constante del PIB, entre el 6% y el 8%, en el último par de años ha sido, probablemente, uno de los factores más importantes a la hora de corregir las tendencias negativas de la fragilidad del Estado en Pakistán. Ahora que la economía nacional también parece adentrarse en un período de inestabilidad, incluso este último bastión de estabilidad podría desaparecer, con todas las desastrosas consecuencias que ello tendría para el país.

Así, la supervivencia política de Musharraf parece pender de un hilo, pues cada vez más se le asocia con todos los problemas que afligen el país, y por tanto su salida del poder se percibe como la solución más inmediata a los mismos. Dada su aparente incapacidad o falta de voluntad para arreglárselas democráticamente con la cada vez más deteriorada situación interna, así como para diseñar un conjunto sustancial de reformas políticas y económicas, la cuestión principal en este momento consiste en las posibilidades de éxito de un enfoque militar. Musharraf parece inclinarse por una manera más dura de afrontar las diversas cuestiones que amenazan su posición y legitimidad, pero ¿será esto sostenible a largo plazo? Y, ¿no surgirán finalmente otros actores dentro del aparato de seguridad que decidirán sacarlo del poder por haberse convertido en más bien un incordio que una herramienta útil para el sistema actual?

¿Un aparato de seguridad cohesivo?

En su intento por mantenerse en el poder, Musharraf no le ha hecho un gran favor a la democracia. Todo lo contrario. Su cambio de dirección hacia medidas autoritarias ha “alejado a todas las fuerzas liberales, seculares y modernas de Pakistán, con la excepción de algunos empresarios y su propia comunidad” de refugiados indios establecida en la provincia de Sindh. Para poder mantener las riendas de forma efectiva sobre las aspiraciones de independencia de algunos sectores del poder judicial, suspender la Constitución, silenciar los medios de comunicación hostiles, y resistir a la oposición política que cada vez deja oír más su voz, no le ha quedado otro remedio que confiar en el apoyo del “ejército, distintos políticos feudales y algunos fundamentalistas amigos”.⁵ Las fuerzas armadas, en concreto, siguen siendo la apuesta más segura para la supervivencia política de Musharraf. Un complejo proceso de integración e intercambio de favores recíprocos entre el Presidente y el ejército, que se puso en marcha tras el golpe de 1999, ha dado lugar a un sistema de gobernabilidad en el que este último ejerce un amplio control sobre el Estado pakistaní y su economía. Por ejemplo, los generales retirados han ocupado regularmente puestos de autoridad clave dentro del Gobierno y las empresas

⁵ Zakaria, Fareed, “Musharraf’s Last Stand” [El último bastión de Musharraf], *Newsweek*, 12 de enero de 2008.

nacionales. “Los intereses empresariales del ejército ahora van desde la banca y los seguros, al cemento y los abonos, pasando por la electricidad y el azúcar”.⁶ Aparentemente, este sistema de recompensas a cambio de lealtad ha llegado también hasta los oficiales y soldados de menor rango. La promesa por cinco años de servicio suelen ser puestos de trabajo, otras oportunidades y recompensas, tales como tierras.

No obstante, parece cada vez más obvio que en este preciso momento político, Musharraf necesita al ejército más que el ejército lo necesita a él. De convertirse en un incordio también a ojos de aliados internacionales clave, como Estados Unidos, no habría que excluir la posibilidad de que se produjeran levantamientos repentinos dentro de las fuerzas armadas y, eventualmente, dentro del Gobierno. En este sentido, Musharraf tendrá que saber jugar muy bien sus cartas para apaciguar, por un lado, los intereses de Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo y, por otro, la probable susceptibilidad de sectores de las fuerzas de seguridad que, a lo largo de los años, han establecido relaciones estables con los militantes islámicos de las provincias fronterizas.

La unión de intereses y propósitos entre la élite pakistaní liderada por los militares y las fuerzas islámicas data de los tiempos de la partición de 1947. La religión se utilizó entonces para justificar su separación de India, dominada por los hindúes, y poco después el Islam se convertiría en una herramienta útil en manos de la élite gobernante civil y militar de Pakistán. En casa, el Islam se utilizaba “para invitar y recompensar al clero de todas las sectas musulmanas a mantener a raya a los partidos políticos democráticos seculares. Desde el punto de vista internacional, el Gobierno pakistaní exhibió sus credenciales islámicas para demostrar su lealtad a la causa anti-comunista”.⁷ La convergencia de intereses conservadores había tenido lugar conforme a un patrón que es aún claramente reconocible en el Pakistán actual. El partido político de Musharraf, la Liga Musulmana de Pakistán (Q), y el sistema militar en su conjunto, siguen buscando alianzas políticas con los partidos islámicos (algunos de ellos abiertamente pro-talibanes) con el fin de resistir a los desafíos a su poder por parte de los partidos más seculares, como el PPP. Como consecuencia de esta alianza regresiva, los partidos religiosos ganaron las elecciones y se convirtieron en el principal socio de coalición en la Provincia Fronteriza del Noroeste y en Balochistán, respectivamente - dos provincias en las que la “talibanización” ha hecho estragos y donde Pakistán comparte frontera con Afganistán.

Al mismo tiempo, el Gobierno ha estado promocionando una nueva clase de Islam moderado para ganarse una posición legítima dentro de la guerra internacional contra el terrorismo islamista. También ha tratado cuidadosamente de mantener por lo menos la apariencia de una democracia formal. Sin embargo, la creciente presión por parte de Estados Unidos para que las loables declaraciones de intenciones vayan seguidas de las acciones adecuadas ha, de cierta forma, trastocado el equilibrio de poder que existía entre el Gobierno central y las provincias fronterizas. Los límites evidentes de una serie de acuerdos de paz con las zonas tribales llevó finalmente al Gobierno central a ordenar una enorme operación militar, en la que se desplegaron ochenta mil tropas pakistaníes en las zonas del norte y sur de Waziristán. Pero la solución militar tampoco funcionó. Al contrario, el conflicto en estas áreas se ha hecho “cada vez más impopular entre las fuerzas armadas pakistaníes, que son el núcleo de apoyo a Musharraf, y que sienten estar luchando contra sus propios compatriotas bajo la presión de Estados Unidos”.⁸ La escalada de este conflicto interno presenta, por tanto, peligros potenciales para la fragmentación del aparato de seguridad, especialmente si se tiene en cuenta el hecho de que los pashtunes son el segundo grupo étnico más numeroso entre las tropas pakistaníes. El audaz equilibrio impuesto por Musharraf entre los intereses internos y la presión internacional podría llegar a un punto de colisión que lo despojaría de su tradicional base de apoyo.

⁶ Mian, Zia., “Pakistan Under Siege” [Pakistán bajo asedio], *Foreign Policy In Focus*, Washington, DC, 17 de agosto de 2007.

⁷ Mushtaq, Najum., “Islam and Pakistan” [El Islam y Pakistán], *Foreign Policy In Focus*, Washington, DC, 21 de diciembre de 2007.

⁸ Zisis, Carin., y Bajoria, Jayshree., “Pakistan’s Tribal Areas” [Las áreas tribales de Pakistán], Council on Foreign Relations, Background, 26 de octubre de 2007.

Asimismo, la presión cada vez mayor de Estados Unidos para perseguir a los talibanes y otros grupos terroristas que operan en suelo pakistaní, podría alejar a los elementos más nacionalistas de las fuerzas armadas. De hecho, “[se dice que] los oficiales, sobre todo en los niveles medios e inferiores, que, en general, aprecian la imagen machista y fuerte [de Musharraf], están descontentos cuando lo ven inclinarse ante la presión extranjera”.⁹ Asimismo, dentro del ejército crece la desconfianza sobre la sostenibilidad de las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán. Muchos creen que Estados Unidos abandonará Pakistán una vez alcance sus objetivos en Afganistán.

Una de las agencias de seguridad que, tradicionalmente, ha sido más susceptible a alegaciones de apoyo a los extremistas islámicos de la región (principalmente, en Afganistán y Cachemira) es la conocida ISI. En el pasado, ha habido diversas alegaciones con relación a su autonomía frente al resto del aparato de seguridad. Y dado el reciente endurecimiento de la postura del Gobierno hacia los talibanes y sus seguidores en las zonas tribales de Pakistán, han surgido varias dudas sobre su lealtad al Presidente. No obstante, según algunos expertos, Musharraf aún “ejerce un control firme sobre su agencia de inteligencia”. Por otro lado, “con un personal declarado de 10.000 miembros, la ISI es apenas monolítica” y muchos de sus “agentes tienen vínculos étnicos y culturales con los insurgentes afganos, y naturalmente, simpatizan con ellos”.¹⁰

Una agenda contradictoria para Occidente

En un oportuno intento por mejorar su decreciente popularidad en el extranjero, Musharraf se embarcó a finales de enero de 2008, en una contraofensiva diplomática por toda Europa, con la que ha tratado de proponer una agenda contradictoria. Mientras que, por un lado, profesaba su compromiso para con la transición democrática que se inauguraría con las próximas elecciones generales; por el otro lado, también confirmaba su lealtad a la guerra global contra el terrorismo. Desafortunadamente, Musharraf ha utilizado la segunda promesa en demasiadas ocasiones en los últimos años para justificar toda clase de políticas represivas. La declaración del estado de emergencia en noviembre de 2007 es tan solo uno de los últimos ejemplos más reveladores de tales medidas. Desde el inicio de su intervención en Afganistán, los países occidentales han visto al ejército pakistaní y a su líder como los únicos actores capaces de contener el riesgo de una expansión de la violencia islamista a Pakistán. Se les ha proporcionado apoyo bajo la condición de su compromiso de cooperar en la guerra contra el terrorismo y asegurar que las zonas tribales fronterizas con Afganistán no se conviertan en santuarios para los talibanes y otros terroristas islámicos que entran y salen del país. Como hemos visto anteriormente, el ejército pakistaní no ha tenido muchos logros en cuanto a la estabilización y seguridad de estas zonas. Todo lo contrario: el enfoque militar ha alienado cada vez más a la población local y, probablemente, ha incluso re-encendido las viejas divisiones étnicas y políticas entre las tierras tribales semi-autónomas y el resto del país.

Por lo tanto, la principal razón del apoyo occidental a Musharraf parece ir perdiendo su significado. Aun más, si consideramos el hecho de que la primera fuerza detrás de la creación de una supuesta amenaza islámica en Pakistán ha sido el propio ejército. Tal estrategia, como hemos visto anteriormente, fue concebida con el fin de consolidar el control del poder por parte del ejército. Por ello, son las propias fuerzas armadas y su posición destacada en la sociedad las que plantean la mayor amenaza a la estabilidad de Pakistán. Así, si Occidente está realmente interesado en evitar que el Estado fracase en Pakistán, debería considerar formas de abordar este factor desestabilizador. Uno de los objetivos debería de ser la rigurosa desmilitarización de la vida política de Pakistán, con múltiples centros de poder anunciando una nueva transición democrática que no se limitaría simplemente a la celebración de elecciones.

⁹ Siddiq, Ayesha, “Between Military and Militants” [Entre los militares y los militantes], *The World Today*, abril de 2007.

¹⁰ Kaplan, Eben, “The ISI and Terrorism: Behind the Accusations” [El ISI y el terrorismo: qué se esconde detrás de las acusaciones], Council on Foreign Relations, Backgrounder, 19 de octubre de 2007.

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