



PAKISTÁN, PERFIL DE PAÍS

Pakistán, perfil de país

Safiya Aftab,
Investigadora en el Strategic and Economic Policy
Research Institute de Pakistán

Pakistán ha experimentado una serie de crisis políticas en los últimos años que se han visto agravadas por un empeoramiento de la situación económica. El país está muy mal gobernado y ha sido catalogado sistemáticamente entre los países más corruptos del mundo—quedando habitualmente por debajo de sus vecinos de Asia del Sur en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparency International—. Además, el estatus de Pakistán como uno de los estados que están en primera línea en la “guerra contra el terror” ha coincidido con un deterioro del clima de seguridad, una cierta anarquía, un incremento de la violencia extremista y una tendencia cada vez mayor hacia la intolerancia y la xenofobia en la sociedad. Paradójicamente, el país ha visto también la emergencia de unos medios de comunicación libres y muy dinámicos, que han asumido un papel muy importante como líderes de opinión; y (en pequeñas bolsas de la sociedad y principalmente confinado a las grandes ciudades) un renacimiento de las actividades artísticas y culturales.

Aunque la nación aparece repetidamente en un lugar elevado en las listas del Índice de Estados Fallidos que publica anualmente la Fundación por la Paz de Washington,¹ continúa desafiando todas las predicciones de una inminente caída en el caos y la anarquía, y ha seguido funcionando como una entidad política, aunque mal gobernada, durante la mayor parte de su historia.

Incremento de la militancia y el extremismo

La decisión del gobierno pakistaní de aliarse con Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo representó un punto de inflexión, con un importante cambio en su política, por el que Pakistán pareció retirarse de su posición no abiertamente expresada de apoyo a un gobierno

de extrema derecha en Afganistán dirigido por los pashunes. Al mismo tiempo, la nueva política alteró mucho los ánimos en el país, y tanto la derecha religiosa como buena parte de los ciudadanos y de la sociedad civil condenaron la invasión norteamericana de Afganistán por inmoral e innecesaria. Como era de esperar, el reagrupamiento de los talibanes en Afganistán ha ido acompañado de un incremento de la militancia en Pakistán, donde diversos grupos militantes se han levantado contra el Estado pakistaní no sólo en protesta por su política oficial en Afganistán, sino también a causa de sus intentos de supervisar y controlar la actividad de los grupos armados que actúan desde su territorio o dentro del mismo.²

Inicialmente (al principio de la última década) la militancia estaba confinada en gran parte en las áreas tribales fronterizas con Afganistán, pero en los últimos años se han producido ataques extraordinariamente bien coordinados y profesionalmente ejecutados contra instalaciones gubernamentales y militares clave de las principales ciudades del Pakistán. Los analistas conjeturan que la situación podía haber sido mucho peor después del asesinato de Osama bin Laden en Abbottabad, dado que se esperaban ataques de represalia a gran escala por parte de los partidarios de Al Qaeda. Que estos ataques no se produjeran a la escala esperada puede ser un indicio de que las fuerzas de seguridad y los servicios de información del Pakistán han empezado a hacer progresos en la lucha contra el terrorismo. O como mínimo, en la política de apaciguamiento propugnada por el ejército pakistaní (los tratados de paz con grupos militantes, que hicieron posible la virtual toma del poder durante casi dos años de la administración de un departamento de la provincia de Khyber Pakhtunkhwa por parte de los militantes)³ que fue el primer recurso durante los primeros años de la militancia.

Los ataques terroristas en respuesta a la política exterior de Pakistán son sólo una cara de la moneda. A una escala más amplia, el país se ve cada vez más acosado por el problema que representa el extremismo, con varios grupos armados que dicen representar a las dos principales confesiones musulmanas (suníes y chiíes) enfrentadas entre sí y dispuestas a mantener abierto un conflicto de baja intensidad tomando como objetivo a los líderes del grupo contrario, perturbando el desarrollo de actos públicos y atacando los lugares de culto del otro. Si bien este tipo de violencia sectaria no es nueva en el subcontinente ni en el mundo musulmán en general, en Pakistán se sitúa en un contexto geopolítico y casi ha asumido las características de una guerra por delegación entre potencias extranjeras decididas a promover unas interpretaciones particulares del islam. Que estas ideologías en conflicto hayan encontrado un campo de batalla abonado en el Pakistán no tiene nada de sorprendente dada la diversidad de la sociedad pakistaní, los largos períodos de gobierno militar que consiguieron sofocar los mecanismos legítimos de expresión política, y la creciente anarquía y la falta de una buena gobernanza que ha caracterizado a la administración del país durante décadas.



La mentalidad extremista no se manifiesta sólo en el conflicto sectario sino también en el acoso a las comunidades minoritarias. El ejemplo más obvio es el de la persecución de la comunidad ahmedi, cuyos miembros fueron declarados no musulmanes mediante una enmienda constitucional aprobada en 1974.⁴ Si bien la enmienda relegó efectivamente a la comunidad a un estado de segunda clase como apóstatas en una sociedad religiosa, la verdadera persecución de la secta empezó realmente con las adiciones específicamente destinadas a la comunidad ahmedi introducidas en el código penal por el general Zia-ul-Haq, que prohibían a los miembros de la comunidad identificarse a sí mismos de ninguna forma como musulmanes. Además de los ataques terroristas a los lugares de culto de la comunidad, hubo protestas contra la ubicación de sus centros comunitarios, el nombramiento de ahmedíes para cargos públicos, la admisión de miembros de la comunidad en los colegios profesionales, e incluso la iniciativa de una asociación de la abogacía para prohibir un refresco fabricado por una compañía supuestamente propiedad de un miembro de la comunidad. En lo que es probablemente uno de los incidentes más chocantes, unos panfletos exhortando a los ciudadanos a asesinar ahmedíes se distribuyeron en Faisalabad, una de las grandes ciudades de la provincia del Punjab (véase JI, 2011 para detalles de este y otros incidentes).

“Las inundaciones y el desgaste de la ‘guerra contra el terror’ se han cobrado un elevado peaje en la economía de Pakistán”

También abundan los ejemplos de comportamientos intolerantes respecto a otras minorías, particularmente los hindúes del sur de Sindh y los cristianos de Punjab; pero tienen menos probabilidades de derivar en violencia y por tanto son menos publicitados.

Mientras que la militancia y el terrorismo son percibidos como amenazas al Estado por los mandatarios de Pakistán, el crecimiento del extremismo no ha sido efectivamente cuestionado por ninguna institución estatal. Se han hecho intentos de investigar y perseguir los comportamientos violentos cuando han sido perpetrados por los extremistas, pero los incidentes y las amenazas de intimidación llevadas a cabo por dichos grupos son generalmente ignorados por la administración local y las instituciones encargadas de hacer respetar la ley. La administración civil, que sin duda se ve superada en su capacidad, parece querer elegir sus batallas.

Por lo que respecta a los incidentes violentos, en realidad el número de ataques perpetrados por extremistas y terroristas descendió tanto en 2010 como en 2011, comparado con las cifras que se alcanzaron en 2008 y 2009, cuando la violencia llegó a su punto máximo en respuesta a las acciones del gobierno contra los militantes en Islamabad.⁵ Pero Pakistán dista mucho de haber alcanzado unos niveles aceptables de seguridad interna. El número total de incidentes (incluidos atentados terroristas, enfrentamientos entre fuerzas de seguridad y militantes, violencia étnica y política y ataques con aviones no tripulados) se elevó a 2.985 en 2011, comparado con los 3.393 en

2010 y los 3.816 en 2009. Más de 2.000 personas murieron en ataques terroristas solamente en 2011, y unas 4.500 resultaron heridas (PIPS, 2011). Pakistán ha perdido cerca de 40.000 vidas en actos terroristas y en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad desde que empezó la “guerra contra el terror” (EAW, 2011; Special Section 1). Este es un número mayor que el de muertes producidas durante las cuatro guerras con la India.

Insurgencia y separatismo

Pakistán fue concebido como una federación, pero el poder estatal ha seguido estando en gran parte centralizado durante casi toda la historia del país.⁶ Tal vez debido a esta tendencia, Pakistán tiene una experiencia trágica con los movimientos separatistas, ya que la mitad del país se escindió para convertirse en el Estado independiente de Bangladesh en 1971. Movimientos separatistas más pequeños y menos populares surgieron durante las décadas de 1960 y 1970 en las provincias de Sindh (bajo el estandarte del Jeay Sindh Tehrik) y Khyber Pakhtunkhwa (el movimiento izquierdista del Pakhtunistán, que fue alentado por el gobierno afgano anterior a la invasión soviética). Pero ha sido en la provincia de Beluchistán donde el estado pakistaní ha tenido que hacer frente al mayor reto a su autoridad.

En la base de las disputas entre los gobiernos federal y provincial se encuentra el sentido de privación que aqueja a Beluchistán. Beluchistán sigue siendo la provincia más pobre y menos desarrollada de Pakistán, pese a su aparente riqueza mineral y a su potencial desarrollo. La provincia, que ocupa el 44% de la superficie del país y alberga solamente al 5% de su población (PCO, 1998), ha sido escenario desde 1948 de una serie de movimientos contrarios al gobierno federal, todos los cuales han acabado con el envío de tropas a la provincia para acallar las protestas. La última de esta serie de insurgencias se inició el año 2006 después del asesinato de un destacado líder beluchí, supuestamente a manos del ejército pakistaní, y continúa hasta la fecha.

Además de los ataques a instalaciones militares supuestamente realizados por los nacionalistas beluchíes, la diversidad étnica y sectaria de la provincia, y el hecho de que los beluchí-parlantes no sean mayoría allí hace que la posibilidad de que surjan tensiones étnicas esté siempre presente.⁷ Entre los disturbios que han tenido lugar recientemente se cuenta la inquietante tendencia a convertir a los pobladores de etnia punjabi (incluso a los que viven en la provincia desde hace mucho tiempo) en objetivo de algunos intentos de asesinato, mientras que los miembros de la comunidad chíi hazara (que emigraron de Afganistán en el siglo XIX) han sido también objeto de una serie de repetidos y horribles ataques.⁸ En general, los grupos nacionalistas beluchíes han negado estar involucrados en estos ataques sectarios, y no se ha hecho ningún progreso en la investigación de tales incidentes.

La lista de atrocidades cometidas en la provincia sigue creciendo e incluye el problema de las "desapariciones forzadas", en que varios nacionalistas beluchíes han sido secuestrados y asesinados, supuestamente siguiendo instrucciones de las agencias de seguridad. Mientras la situación en la provincia se deteriora, los motivos y la lógica de los protagonistas de los incidentes se vuelven cada vez más opacos e inexplicables.

Los motivos de queja de Beluchistán se deben principalmente a la falta de control de la provincia sobre sus valiosos recursos naturales, especialmente del gas natural, la extracción y venta del cual es una prerrogativa exclusiva del gobierno federal. El yacimiento de gas más grande descubierto hasta la fecha en Pakistán, el de Sui, se encuentra en la provincia y ha estado en funcionamiento desde el año 1955. Sin embargo, hasta mediados de los años ochenta no se suministró gas natural a la provincia, ni siquiera a Quetta, la capital provincial. A un nivel más administrativo, la provincia tiene disputas con el gobierno central sobre la fórmula del pago de derechos por el gas de Sui; y ha exigido una mayor participación en la sobretasa para el desarrollo del gas distribuida entre las provincias productoras.⁹ La exigencia de Beluchistán de que se revise el criterio en función del cual el gobierno federal distribuye fondos entre las provincias sólo recientemente ha sido tomada en cuenta en la asignación de la Comisión Nacional de Finanzas concluida en 2010. Finalmente, la opinión de la provincia según la cual el servicio de entrega en Beluchistán es excepcionalmente caro debido a la dispersión de la población, ha sido tomada en cuenta en la asignación de fondos federales.¹⁰

Las demandas económicas y administrativas de la provincia son aún gestionables, pero las repetidas acciones militares han provocado la desafección de la población beluchí y han reforzado la posición de los separatistas. La respuesta del gobierno de Pakistán ha sido inadecuada. El gobierno actual tuvo un buen comienzo cuando el presidente, un beluchí, visitó Quetta en marzo de 2009 y prometió poner en marcha un proceso de reconciliación. A partir de entonces, el gobierno presentó un paquete de medidas sobre Beluchistán en el parlamento, en noviembre de 2009, que prometía abordar al menos algunos de los problemas derivados de la distribución de recursos y que también pretendía poner fin a los abusos contra los derechos humanos en la provincia. Más de dos años después, pocos progresos se han hecho por lo que respecta a la implementación de estas medidas, y la provincia sigue siendo presa del malestar.

Recientemente, Beluchistán ha empezado a aparecer en los titulares de la prensa internacional, primero como posible ubicación del alto mando talibán; y más recientemente porque un Comité del Congreso de los Estados Unidos convocó una sesión sobre los abusos contra los derechos humanos en la provincia. La reunión, celebrada en febrero de 2012, acabó con la presentación de un proyecto de ley en la Cámara de Representantes exigiendo que Estados Unidos diese su apoyo al derecho a la autodeterminación de Beluchistán. Como era previsible, la presentación

de este proyecto de ley provocó la indignación del gobierno pakistaní, que la calificó como un escandaloso ejemplo de interferencia en los asuntos internos del país. Sea cual sea el resultado de este proceso en el Congreso de Estados Unidos, el hecho de que el asunto de Beluchistán haya empezado a sonar internacionalmente debería mover a actuar al gobierno de Pakistán. A finales de febrero de 2012 se declaró una amnistía para los líderes nacionalistas beluchíes sobre los que pesaban cargos criminales, pero aún está por ver si el proceso de reconciliación será llevado más allá por ambas partes.

Inestabilidad política

La seguridad interna del Pakistán no ha sido seguramente nunca tan precaria como durante los últimos cuatro o cinco años. Pero la inestabilidad política ha asolado al país desde sus inicios. Las primeras elecciones generales (realizadas sobre la base del sufragio adulto) no se celebraron hasta 23 años después de la independencia del país, y el primer civil elegido como primer ministro fue ejecutado tras ser acusado de cargos criminales por un tribunal militar. Regímenes militares (o respaldados por los militares) han gobernado el Pakistán durante la mitad de la existencia del país. Las transferencias pacíficas (y programadas) de poder son raras —la asamblea elegida en 2002 fue la primera en la historia del país que pudo completar un mandato de cinco años. Y es posible que fuera porque durante toda la legislatura el jefe de estado era también el jefe del estado mayor del ejército. El actual gobierno, que acaba de completar el cuarto año de mandato, puede ser el primer gobierno enteramente civil que esté en ejercicio durante cuatro años y medio o cinco años.

Los últimos años han sido testigos de una exacerbación de las tensiones entre diferentes ramas del estado (principalmente del gobierno y la judicatura); y también entre el gobierno y el ejército. Las desavenencias con la judicatura se arrastran desde el anterior gobierno, y se basan en la renuencia de la actual administración a restituir en su cargo al presidente del Tribunal Supremo (PTS), que fue destituido por el presidente Musharraf acusado de abuso de poder. El PTS fue finalmente repuesto en su cargo en marzo de 2009, después de un movimiento de la sociedad civil que contó con el apoyo de casi todos los partidos de la oposición. La aparente vacilación del gobierno en restituir en su cargo al PTS, pese al hecho de que esta era una de las promesas hechas durante la campaña de las elecciones del 2008, así como uno de los puntos de acuerdo entre los socios de la coalición, es un indicio de su sensación de inseguridad. La percepción era que el PTS presentaría cargos por corrupción contra el presidente de turno, y que implicaría a entes internacionales —suposición que se ha visto confirmada por el activismo judicial del Tribunal Supremo durante los tres últimos años. La confrontación entre el gobierno y el Tribunal se encuentra actualmente



“La estructura administrativa de Pakistán, sus sistemas de representación y sus infraestructuras se parecen más al sur de Asia que a Asia Central”

en su punto álgido, con el primer ministro acusado de desacato por negarse a cumplir las instrucciones del Tribunal respecto a la reapertura de cargos criminales en contra del presidente.

Un estado similar de confrontación ha marcado las relaciones del gobierno con el ejército. Aunque casi todos los gobiernos civiles de Pakistán han mantenido unas relaciones tensas con el alto mando del ejército en un momento u otro, el actual estado de *impasse* en que se encuentran tiene su origen tanto en la situación doméstica como en la de la región. Al principio las relaciones eran estables, como lo demuestra el hecho de que el nuevo parlamento permitió dimitir al presidente Musharraf para que no tuviera que verse sometido a un proceso de destitución. Al expresidente, además, se le dieron honores militares con ocasión de su renuncia al cargo, y se le permitió abandonar el país sin tener que responder a los cargos que pesaban sobre él por su subversión de la Constitución. El gobierno también permitió que los militares definiesen la política a seguir e implementasen la respuesta a la creciente militancia en el país durante los primeros años de su mandato. Los militares, aparentemente, intervinieron entre bastidores durante el movimiento para reponer al presidente del Tribunal Supremo, y eran parte del grupo que instó al presidente a reponer en su cargo al PTS.

De todos modos, las relaciones entre civiles y militares empezaron a deteriorarse sensiblemente después de que las fuerzas norteamericanas asaltasen el complejo de Abbottabad en el que se ocultaba Bin Laden. Sólo seis meses después del asalto, la prensa sacó a relucir un escándalo sobre un supuesto memorándum informal enviado al pentágono por el embajador pakistaní en Estados Unidos, y ha provocado especulaciones según las cuales el gobierno civil estaba preocupado por la posibilidad de un golpe de estado militar después del incidente del 2 de mayo. Algunos analistas sugieren que esto no parece creíble dadas las cuestiones que se plantearon en aquel momento respecto al papel de los militares (o a su inhibición) en la búsqueda de Bin Laden. Además, las medidas para investigar el incidente siguen viéndose dificultadas por cuestiones logísticas y por las dificultades para reunir pruebas electrónicas. De todos modos, el escándalo puede interpretarse, como mínimo, como un intento de poner en una situación embarazosa a un gobierno ya bastante atribulado.

Los choques entre instituciones que caracterizan a la política en Pakistán se extienden también a diferentes niveles del gobierno. Hasta hace muy poco, el sistema de administración ha estado fuertemente centralizado. Irónicamente, los regímenes militares son los que tienen un registro más elevado en el impulso para introducir reformas en el gobierno local, probablemente debido en parte a su intento de pasar por encima de los partidos políticos,

que tienden a estar organizados principalmente a nivel provincial más que a nivel del gobierno local. De lejos la iniciativa más ambiciosa de reforma de la gobernanza lanzada en Pakistán fue la del año 2000, cuando el general Musharraf anunció el Plan de Transferencia de Competencias. Las reformas introducidas de acuerdo con este plan lo fueron en las funciones de los gobiernos subprovinciales.¹¹ Pero el lanzamiento del plan se vio diferido y dificultado por la renuencia de los gobiernos provinciales a ceder poder y autoridad fiscal a los gobiernos locales (Mezzera et al., 2010). Después de la caída del gobierno Musharraf se permitió a los gobiernos locales ejercer sus segundos mandatos, pero las Ordenanzas sobre el Gobierno Local del año 2001 (esencialmente la misma legislación que había sido aplicada en las cuatro provincias) fueron enviadas a las respectivas asambleas provinciales para ser revisadas y corregidas, que actualmente están en la fase de decidir si sancionan, y de qué forma, el funcionamiento de los gobiernos locales.

La inestabilidad política de Pakistán ha contribuido al deterioro de la ley y el orden en casi todas las principales ciudades del país. En Karachi, la mayor ciudad de Pakistán, por ejemplo, las rivalidades políticas se han metamorfoseado en guerras entre bandas y en la emergencia de mafias ilegales que controlan la provisión de servicios a las diversas partes de la ciudad; y también en luchas internas por el “derecho” a ejercer extorsiones; en la ocupación ilegal de tierras estatales; y muy a menudo, en intimidaciones a los medios de comunicación y a la administración local.

A un nivel más básico, la política de Pakistán, particularmente la de base rural, se desarrolla en un elaborado marco de sistemas clientelares. Las probabilidades de ser elegido para un cargo son mayores para los candidatos de los que se sabe que tienen influencia en la administración local, en la policía y en los escalones inferiores del sistema judicial. Si bien la existencia de gobiernos locales entre el 2000 y el 2009 produjo algunos cambios, los representantes provinciales y nacionales de Pakistán tienden a dedicar mucho más tiempo a fomentar mejoras en los servicios públicos a nivel local en sus respectivas circunscripciones, que a implicarse en la toma de decisiones políticas. Las redes familiares son a menudo el medio principal de hacer que las cosas funcionen a nivel local, y es por eso que la influencia de los clanes también es importante. En ausencia de instituciones fuertes y de sistemas efectivos para exigir responsabilidades, el estado parece ser cada vez más impotente e ineficaz.

Deterioro económico

El crecimiento dirigido por el sector privado aumentó mucho a mediados de la última década, gracias a un entorno de una relativa estabilidad política, pero también a una política monetaria flexible y a un *boom* en los créditos al consumo. Que estos altos índices de crecimiento

(más de un 8% durante dos años, del 2005 al 2007, un récord para Pakistán) se asentaban en unos fundamentos poco estables era algo obvio debido a que las subidas de los precios internacionales de alimentos y combustibles de finales del 2007 frenaron esencialmente la racha de crecimiento. A partir de entonces, la creciente crisis de la energía recortó un par de puntos porcentuales el crecimiento de la producción industrial a gran escala, y en consecuencia, también el PIB. El crecimiento de la agricultura, en todo caso, había sido variable durante los años del *boom*. Con el descenso de los sectores productores de mercancías, el sector servicios no pudo mantener por sí solo el impulso, y el crecimiento medio del PIB se desplomó hasta poco menos del 3% entre el 2008 y el 2011. El país también sufrió lo que fue seguramente el mayor desastre natural durante este período, cuando las inundaciones de agosto del 2010 provocaron daños valorados en unos 40.000 millones de dólares.¹² No cabe duda de que las inundaciones, combinadas con el desgaste de la “guerra contra el terror” se han cobrado un elevado peaje en la economía de Pakistán. Pero la desaceleración también puede atribuirse en parte a la mala gestión política. La deuda interior doméstica ha crecido casi un 60% entre el año fiscal 2009 y el año fiscal 2011¹³ —desde 42.000 millones a poco más de 66.000 millones. La deuda nacional equivale ahora a un 35% del PIB. La política monetaria es igualmente laxa. Durante los cuatro primeros meses del año fiscal actual, es decir, desde julio a octubre de 2011, el total de préstamos del Banco Central ascendió a 3.400 millones de dólares, o 27 millones al día. Esto es 7 millones de dólares más que el préstamo de 20 millones por día correspondientes aproximadamente al mismo período del año anterior (SBP, 2011).

La incapacidad del gobierno para controlar el déficit fiscal y situarlo por debajo del 5% del PIB, y la reticencia a imponer una tasa sobre el valor añadido al consumo fueron dos de las causas de que no se llegara a completar el más reciente programa del FMI para Pakistán. El programa, valorado en 11.000 millones de dólares, y que fue aprobado en noviembre de 2008 concluyó en septiembre de 2011 sin el desembolso de los dos tramos finales, que hubieran ascendido a 3.600 millones de dólares.

Con el programa del FMI sin completar, la ayuda norteamericana (tanto militar como económica) más o menos suspendida después del desastre de la muerte de Bin Laden, y sin otras entradas importantes en la cuenta de capital, la balanza de pagos de Pakistán se verá sometida a una presión cada vez mayor en un futuro próximo. El déficit por cuenta corriente en el primer cuarto de 2012¹⁴ se estima en 1.300 millones de dólares, comparado con un déficit de 543 millones en el primer cuarto del último año fiscal. Esto se debe al menos parcialmente a la importante caída en el precio internacional de la fibra de algodón. Durante los dos últimos años, las exportaciones de Pakistán han cabalgado sobre un *boom* en las materias primas que ahora parece estar decayendo. Que los mercados monetarios están especulando con la posibilidad del deterioro de la cuenta de transacciones con el exterior es evidente

por la forma como se ha devaluado la moneda —un 4,5% en los primeros dos cuartos del actual año fiscal.

Durante el año fiscal 2006, la pobreza total se estimó en un 22,3%, de modo que un cuarto de la población quedaba por debajo del umbral de la pobreza. La distinción entre pobreza rural y urbana es importante en este punto —la incidencia de la pobreza rural fue estimada en un 27% el 2006, por comparación con la incidencia de la pobreza urbana de tan sólo un 13,1% (EAW 2008, Tabla 13.6).

Sin embargo, la metodología que sigue el gobierno central para la estimación de la pobreza ha sido criticada por varios motivos, incluidos un diseño defectuoso de las encuestas, las técnicas de estimación, etc. El Banco Mundial estimó la incidencia de la pobreza en Pakistán en un 28,3% durante el 2005 utilizando los datos en bruto oficiales. De todos modos, las estimaciones del Banco Mundial también mostraban una tendencia decreciente en la pobreza absoluta entre el 1999 y el 2008 —de hecho, las estimaciones del Banco Mundial para el 2008 muestran que la incidencia de la pobreza fue de un 17,2%, un resultado interesante para un año en que la subida del precio de los alimentos fue en aumento (WB, 2010)—.

Las elecciones generales no han de celebrarse hasta febrero del 2013, pero es muy probable que se convoquen a finales de 2012. La situación de la seguridad parece haberse estabilizado algo, pero el gobierno necesita desesperadamente un repunte en los indicadores económicos antes de acudir a las urnas. Pero no hay ningún plan económico sobre la mesa y la toma de decisiones políticas sigue gobernada por imperativos a corto plazo. Esto será particularmente cierto en un año electoral en el que un programa de austeridad, por ejemplo, podría ser un suicidio político. Los últimos dos años fiscales han estado entre los más funestos en la historia de Pakistán, especialmente debido a las inundaciones del 2010. Lamentablemente, no parece probable que la suerte económica del país vaya a cambiar a corto plazo.

Sociedad

Como ya hemos dicho antes, el cuerpo político de Pakistán ha experimentado un giro gradual pero obvio hacia la derecha desde los años ochenta. Los sondeos de opinión pública no tienen una larga historia en el país, por lo que no es posible hacer comparaciones en el tiempo. Sin embargo, los pakistaníes son profundamente religiosos y también parecen favorecer la estricta observancia de la ley islámica. Un sondeo reciente encontró que el 43% de los pakistaníes sentía que la religión era un factor importante en la vida de sus compatriotas, y un 73% estaba de acuerdo con la aplicación de la ley islámica, incluidos castigos como la lapidación y la amputación (Gallup. 2011). Esta religiosidad personal no se traduce, sin embargo, en un apoyo a las organizaciones extremistas. Los resultados de una encuesta Pew realizada en Pakistán el año 2010 mostraron que solamente el 18% de los encuestados tenía

una visión favorable de Al Qaeda, comparado con un 25% el año 2008. Asimismo, solamente un 15% tenía una visión favorable de los talibanes, comparado con el 27% que la tenía el año 2008. En cambio, un 25% tenía una opinión favorable de Lashkar-e-Tayyaba, el grupo más activo contra el ejército indio en Jammu y Cachemira.¹⁵

La religiosidad encubierta tampoco resulta necesariamente en una restricción del espacio público para las mujeres. Si bien los códigos de vestimenta más conservadores son ahora visibles en las áreas urbanas, hoy son más que nunca las mujeres que siguen estudios superiores. Aproximadamente una tercera parte (entre el 30 y el 35%) del total de matriculados en las universidades públicas al final de la última década eran mujeres, y una década antes eran menos del 20% (Khan, 2007). Aunque la participación de las mujeres en trabajos asalariados en sectores diferentes de la agricultura ha permanecido en gran parte estancada en torno al 10% durante la última década (*LFS*, diversos números), el crecimiento en la educación terciaria entre las mujeres debería contribuir a cambiar esta situación.

La opinión pública sobre temas religiosos en Pakistán se puso claramente de relieve a comienzos de 2011, cuando el asesinato del entonces gobernador del Punjab fue

saludado por una porción importante de la sociedad, incluidos miembros de la comunidad legal. El gobernador había adoptado una posición firme contra la sección 295C del Código Penal, la llamada Ley de la blasfemia.¹⁶ Hay pocas protestas públicas sobre los informes periodísticos acerca de la persecución de los ahmadíes o de otras comunidades minoritarias. De acuerdo con una tendencia igualmente preocupante, la subida de los costes de viajar y la pobre situación de la seguridad en algunas partes del país han tenido como resultado un descenso del turismo doméstico, así como las visitas familiares y de negocios a otras partes del país. Esto ha contribuido a una mayor marginación de algunas comunidades en áreas relativamente remotas.¹⁷

Sin embargo, ha habido algunos desarrollos culturales positivos en el país durante la última década. El régimen de Musharraf liberalizó los medios de comunicación permitiendo poner en funcionamiento canales privados de radio y televisión. Casi todas las grandes empresas de comunicación de Pakistán que publican periódicos nacionales respondieron a esta medida con el lanzamiento de canales de noticias y de entretenimiento. El crecimiento espectacular de los medios electrónicos, tanto en el número de canales como en la diversidad de programación, es uno de los éxitos de la última década. Además, y pese a los esfuerzos realizados por parte del gobierno para regular los medios de comunicación de vez en cuando (a través de la PEMRA, la Pakistan Electronic Media Regulatory Authority), la prensa ha seguido siendo básicamente independiente y de hecho fuertemente crítica con

los gobiernos en ejercicio. Desgraciadamente, algunos han pagado muy caro este atrevimiento, porque Pakistán es uno de los países más peligrosos del mundo para los periodistas. Según la South Asia Free Media Association doce periodistas fueron asesinados en Pakistán en 2011 mientras trabajaban.¹⁸ Entre los autores de esta violencia se cuentan presuntamente algunas agencias de seguridad, grupos militantes e incluso facciones armadas de partidos políticos. Que este clima no haya disuadido a los periodistas de su atrevimiento es digno de encomio.

Los años de Musharraf vieron también un renacimiento de la actividad artística, puesto de manifiesto con la creación de la National Academy of Performing Arts (NAPA) en Karachi en 2006, y con la inauguración de la National Art Gallery en Islamabad en 2007. Las tres primeras ciudades del país, Karachi, Lahore e Islamabad, han sido testigos de un incremento en la producción de conciertos y obras de teatro, incluidos nuevos géneros (en Pakistán) como los musicales; de la inauguración de pequeñas galerías de arte independientes; y de un floreciente desarrollo de la escena musical, con algunos intérpretes que cruzan la frontera para aprovechar las lucrativas oportunidades que ofrece India. Durante los últimos cinco años, al menos dos películas pakistaníes han sido estrenadas en el mercado internacional (en Reino Unido, Estados Unidos, India y Oriente Medio) con una buena acogida crítica.¹⁹ El país también recibió un honor singular en febrero de 2012 cuando una directora pakistaní fue galardonada con una estatuilla de la Academia Norteamericana de Cine al mejor cortometraje documental —era la primera vez que una producción o persona individual de Pakistán era nominada y/o ganadora de un Oscar.²⁰

La posición global de Pakistán

Pakistán tiene actualmente una mala imagen en la comunidad internacional, sobre todo debido al descubrimiento en mayo del 2011 de que Bin Laden se encontraba en una ciudad del país. Sus relaciones con Estados Unidos en particular se han deteriorado mucho este último año. La ayuda militar y civil casi se ha suspendido; las acusaciones de complicidad con los grupos insurgentes en Afganistán circulan libremente, y prevalece por ambos lados un clima de desconfianza.

En general, a ojos del mundo, el país ha llegado a estar estrechamente asociado con la “guerra contra el terror” y es equiparado con Afganistán (en la denominada “formulación Af-Pak”) en las discusiones sobre temas regionales. Las regiones occidentales del país (las provincias de Khyber Pakhtunkhwa y Beluchistán, y las áreas tribales) tienen fuertes vínculos étnicos, tribales y culturales con Afganistán. Pero Pakistán es una nación diversa, con una historia propia, diferente de la de Afganistán, en especial por el estatus de Pakistán como parte del Imperio turcomusulmán gobernado desde Delhi, y más tarde como colonia británica. A consecuencia de esta última eventualidad,

la estructura administrativa de Pakistán (por lo que respecta a la estructura de su burocracia, tanto civil como militar), sus sistemas de representación, y buena parte de sus infraestructuras (particularmente, los sistemas de irrigación y los ferrocarriles) se parecen más a los de otras naciones del sur de Asia que a las de Asia Central.

Además de su asociación con Afganistán, Pakistán ha sido relacionado en la prensa internacional con miles de abusos de los derechos humanos, con el ascenso de los extremismos religiosos, con el apoyo a la insurgencia en la región y con los campos de entrenamiento de grupos terroristas que actúan en Occidente y regionalmente. Los medios de comunicación, el arte, la literatura y los deportes pakistaníes tienen un alcance internacional limitado, por lo que el país tiene pocas oportunidades de ofrecer al mundo una imagen más moderada.

Ver a Pakistán a través de la lente Af-Pak, y exclusivamente como exportador de terrorismo, fomenta la opinión distorsionada de que el país es un Estado fallido, que avanza hacia el desmembramiento o hacia el caos, con una autoridad central cada vez más erosionada. No se puede negar que Pakistán está mal gobernado y que tiene que hacer frente a varios desafíos. Entre estos está la amenaza procedente tanto de grupos militantes que se oponen a la Constitución y a las instituciones del Estado pakistaní, como un movimiento separatista cada vez más fuerte en la provincia territorialmente más grande. Sin embargo, el país continúa regido por unas instituciones que, aunque imperfectas, funcionan, como la asamblea nacional y las asambleas provinciales, una judicatura muy activa y unas burocracias civil y militar que se han politizado mucho pero que siguen siendo responsables. Lo más importante de todo es que hay un proceso político en marcha desde hace casi una década que ha continuado más o menos ininterrumpidamente y que no parece abocado a un descarrilamiento inmediato. En la medida en que los cambios sigan produciéndose dentro del marco legal y constitucional, Pakistán tiene la posibilidad de encontrar soluciones a sus problemas.

Notas

1. Véase <http://www.fundforpeace.org>

2. Entre estos grupos se cuentan tanto los formados por ciudadanos pakistaníes que apoyan la insurgencia de los talibanes como por aquellos que actuaban en la Cachemira administrada por India.

3. Los tratados de paz se fraguaron con los líderes militantes de las agencias tribales, particularmente con los de Waziristán del Norte y Waziristán del Sur en más de una

oportunidad entre 2003 y 2006. El Tehrik-e-Nifaz-e-Shariat-e-Mohammadi (TNSM), un grupo militante con una larga historia de intentos para imponer la *sharia* en la región de Malakand de la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, derrocó a la administración local de la región el año 2007, y estuvo más o menos en el poder en el departamento de Malakand desde finales del 2007 a mediados del 2009, antes de que una ofensiva militar derrocara a sus líderes.

4. Esta comunidad sigue las enseñanzas de Mirza Ghulam Ahmed, un predicador del siglo XIX que afirmaba ser un mensajero divino. Sus afirmaciones son interpretadas como un cuestionamiento del carácter definitivo del estado de profeta, uno de los principios integrales del islam según el cual el profeta Mahoma es considerado como el último de los profetas.

5. Desde abril a julio del 2007, la Mezquita Roja, una gran mezquita-seminario ubicada en la capital, Islamabad, fue el escenario de una confrontación entre el gobierno y los militantes, que exigían la inmediata imposición de la *sharia* en todo Pakistán. La confrontación acabó con una acción militar contra los militantes y el asalto a la mezquita, durante el cual se produjo un elevado número de víctimas.

6. Sólo ahora se ha empezado a rectificar esta situación, gracias a la 18ª enmienda a la Constitución, que transfiere un poder considerable a las provincias.

7. De acuerdo con el censo de población de 1998, los hablantes de las lenguas beluchí y brahúi, tomados conjuntamente, constituyen el 55% de la población de Beluchistán, mientras que los del pashtu o afgano son el 30%.

8. Incluidos al menos tres asesinatos en masa el verano de 2011, cuando fueron atacados unos autobuses cargados de pasajeros hazara.

9. Para el cálculo de los derechos, el gobierno de Beluchistán sostiene que el hecho de que se utilicen diferentes fórmulas para el cálculo del precio a boca de pozo de los yacimientos de gas no está justificado, y que estos precios deberían calcularse en función de los precios internacionales del crudo. La sobretasa de desarrollo del gas se calcula como una proporción de la contribución total de la provincia a la producción de gas natural. Una vez más, el gobierno provincial no está de acuerdo con esta fórmula (su contribución a la producción total nacional se estima actualmente en un 25%) y sostiene que el pago de la sobretasa se base en la parte de los beneficios que genera la provincia en producción de gas.

10. Anteriormente, la asignación de fondos por parte de la Comisión Nacional de Finanzas se llevaba a cabo básicamente sobre la base de la distribución de la población según las provincias. Sin embargo, los criterios han sido ahora ampliados y la inversa de la densidad de la población



se utiliza ahora como uno de los criterios, aunque representa tan sólo un 2,7%. La población sigue siendo el criterio básico, pero su peso se ha reducido del 100% al 82%.

11. Se dio a los gobiernos de distrito responsabilidad funcional para la provisión de servicios en la sanidad básica y secundaria, en todos los niveles educativos hasta el último ciclo de secundaria, en agricultura y en carreteras comarcales. Los gobiernos locales o a nivel de *tehsil* (unidad regional) son responsables principalmente de las funciones municipales, incluido el suministro de agua potable y los servicios sanitarios, así como las carreteras no comarcales o provinciales. Los consejos municipales no están obligados a desempeñar funciones municipales o administrativas como tales, pero son los responsables de implementar planes de desarrollo a pequeña escala, del mantenimiento de parques y jardines en los consejos municipales y de organizar las ferias y mercados locales.

12. El valor estimado de los daños provocados por las inundaciones fue cifrado en 43.000 millones de dólares por el primer ministro en una alocución al gabinete del 2 de septiembre de 2010. Dado que esto equivalía aproximadamente a una cuarta parte del PIB, es posible que fuera una exageración. El Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el gobierno del Pakistán en una valoración conjunta de los daños estimaron que la reconstrucción y la rehabilitación requerirían unos 10.000 millones de dólares (GoP et al, 2010).

13. El año fiscal (AF) en Pakistán se desarrolla del 1 de julio al 30 de junio. El término AF 2009 se refiere al año que termina el 30 de junio de 2009.

14. Año fiscal 2012.

15. Véase <http://pewresearch.org/pubs/1683/pakistan-opinion-less-concern-extremists-america-image-poor-india-threat-support-harsh-laws>.

16. La ley recomienda la pena de muerte para cualquiera encontrado culpable de blasfemar contra el profeta Mahoma. Aunque en realidad no ha habido ningún caso de pena capital ejecutada bajo esta ley, hay documentados una serie de casos de actuación de escuadras parapoliciales contra personas acusadas en virtud de esta ley. Los abogados que defienden a las personas acusadas de blasfemia y/o a los jueces que las absuelven han sido objeto de amenazas e intimidaciones.

17. En un reciente reportaje de la *BBC* se entrevistaba a algunas personas por las calles de Lahore, capital de la provincia con mayor población (Punjab) y les preguntaban qué sabían de Beluchistán. Varios de los entrevistados tenían dificultades para recordar el nombre de una sola ciudad de la provincia. Véase http://www.bbc.co.uk/urdu/multimedia/2011/03/110301_baloch_media_kq.shtml

18. Noticia publicada en *el Daily Dawn* del 31 de diciembre de 2011: “2011 Saw 12 Journalists Killed in Pakistan.”

19. *Khuda key Live y Bol*, ambas producidas por Shoaib Mansoor.

20. <http://oscar.go.com/nominees>

Referencias bibliográficas

ECONOMIC ADVISOR'S WING (EAW). “Pakistan Economic Survey.” Ministry of Finance, Government of Pakistan. Various issues. Islamabad.

GALLUP PAKISTAN. “30 Years of Polling on Religious Issues”. 2 de julio de 2011.

GOVERNMENT OF PAKISTAN (GoP), Planning Commission. “Pakistan Floods 2010: Preliminary Damage and Needs Assessment”. Asian Development Bank and World Bank. Noviembre de 2010.

JINNAH INSTITUTE (JI). “Extremism Watch: Mapping Conflict Trends in Pakistan 2010-11”. A Jinnah Institute Research Report, Islamabad. Febrero de 2012.

KHAN, Saeeda Asadullah. “Gender Issues in Higher Education in Pakistan”. A report for the Association of Commonwealth Universities (ACU), Women's Program, 2007.

Labour Force Survey (LFS), diversos números. Federal Bureau of Statistics, Islamabad.

MEZZERA, Marco; AFTAB, Safiya; YUSUF, Sairah. “Devolution Row: An Assessment Of Pakistan's 2001 Local Government Ordinance”. Report for the research project: “The ‘Political Economy’ of State-building—The Pakistan Case Study”, Netherlands Institute for International Relations, The Hague. Noviembre de 2010.

Pak Institute of Peace Studies (PIPS). “Pakistan Security Report 2011”. Se puede descargar de: <http://san-pips.com>.

Population Census Organization (PCO). “Census of Pakistan, 1998”.

State Bank of Pakistan. *Annual Report*, 2011.

WORLD BANK. “Pakistan: Poverty Assessment”. No publicado. 2010