

DCIDOB 109.

PAKISTAN, A LA RECERCA D'UNA IDENTITAT.

La política exterior del Pakistan.
A la recerca d'una identitat.

Anta Mato Bouzas

La política exterior del Pakistan

A la recerca d'una identitat

Antía Mato Bouzas Investigadora del Zentrum Moderner Orient (ZMO), Berlín

El Pakistan es troba en l'epicentre d'un complex escenari geopolític que constitueix un dels principals focus de tensió mundial, provocat per l'existència d'una guerra que s'allarga més del que es voldria a l'Afganistan i un conflicte al Caixmir indi, que sembla que es perpetui en el temps. No cal dir que l'Estat pakistanès, o més aviat els serveis d'intel·ligència militar, han tingut una gran responsabilitat en ambdues disputes. A més, part de la violència que han generat –en el cas afganès, amb l'ajuda de tercers aliats i que serveixen més als interessos d'aquests que al Pakistan–, ha tornat a casa en forma d'un monstre incontrolable, que amenaça ara la integritat de l'Estat. En aquest escenari certament esperpèntic, la direcció de la política exterior continua en mans dels de sempre, una elit burocràtica i militar que no vol revisar els errors del passat i que obstaculitza una acció política més cooperativa del Govern.

Per això, en abordar la política exterior del país, resulta difícil identificar una sèrie de trets generals, exceptuant, potser, el d'una constant modernització militar requerida pels enemics externs, que, segons Islamabad –o hauríem de dir Rawalpindi¹– amenacen la integritat de l'Estat pakistanès. L'enemic principal ha estat tradicionalment l'Índia, tot i que pels esdeveniments que han tingut lloc els darrers anys, especialment a partir de 2002, ens hem de preguntar si els polítics, militars i buròcrates d'Islamabad no s'han adonat que el pitjor rival del Pakistan es troba dins del seu territori.

En aquest article examinem la importància d'algunes de les prioritats geogràfiques de la política exterior, en la mesura que aquestes posseeixen una repercussió interna que va més enllà dels vincles polítics i econòmics amb altres països, ja que té relació amb la conformació de la identitat de l'Estat pakistanès. D'una banda, la religió, que ha estat determinant en la creació

del nou país, és un element que uneix el Pakistan a la resta del món musulmà i, en particular, a l'àrea d'Orient Mitjà. De l'altra, la traumàtica i violenta experiència post-particional (en concret el desenvolupament de la primera guerra del Caixmir el 1947-48) ha marcat profundament el disseny d'una política exterior orientada a la defensa del país enfront de l'amenaça índia, mitjançant la recerca d'aliats per contrarestar aquest gran poder. La Xina i Estats Units han estat els principals sostenidors d'Islamabad en aquesta dinàmica, tot i que amb un grau diferent de fidelitat.

El Pakistan i el món musulmà: la importància dels països del Golf

El Pakistan manté importants llaços polítics, econòmics i culturals amb el món musulmà, de manera especial amb els països del Golf Pèrsic. No obstant això, malgrat que aquestes relacions han tingut un gran impacte en la política interna i en la societat pakistanesa en general, no es pot dir que l'Estat hagi evolucionat cap a una forma similar a la dels règims d'aquesta àrea. De la mateixa manera, tot i que existeixen freqüents comparacions entre l'autoritarisme democràtic turc i el pakistanès, els motius i la forma en què ambdós s'exerceixen són molt diferents. Recentment, els polítics pakistanesos han prestat més atenció a les democràcies de majoria musulmana del Sud-est Asiàtic, especialment Malàisia, com un model que cal seguir, no solament en relació amb l'aspecte religiós en l'aparell de l'Estat, sinó també pel seu model de desenvolupament econòmic i social. Tot i això, l'evolució de l'Estat pakistanès, en les condicions actuals, es troba molt lluny d'apropar-se a l'experiència d'aquests països.

La política exterior del Pakistan

Avui, com ja s'ha assenyalat abans, són els estats del Golf els que exerceixen una influència més gran al Pakistan, a més d'haver donat suport, tot i que amb algunes diferències, a la política exterior d'aquest país respecte de l'Afganistan. Dins d'aquest grup d'estats, Aràbia Saudita posseeix una relació més estreta amb Islamabad. Això s'ha pogut observar en el seu paper creixent de mediador entre els irreconciliables polítics pakistanesos, primer entre Nawaz Sharif i Pervez Musharraf per permetre el retorn de Sharif al Pakistan abans de les eleccions, i més recentment en el seu paper de facilitador de la sortida de l'ex general del poder.

A més de l'afinitat cultural-religiosa, l'àrea del Golf representa per al Pakistan una zona pròxima rica en recursos energètics (dels quals el país és deficitari) i una destinació destacada per a les exportacions. Aràbia Saudita és el proveïdor principal de petroli del

Tot i reconèixer l'impacte positiu que genera aquest flux de treballadors, la qüestió d'on van els diners que envien els pakistanesos a casa (no solament els residents al Golf, sinó també en països europeus i Estats Units) i quines relacions estableixen en els seus països d'acollida ha generat força polèmica, sobretot des de final de 2001. No obstant això, ja des dels anys setanta del segle passat, l'emigració al Golf ha exercit una certa influència indirecta en el procés posterior d'islamització del país, a causa de l'exposició dels treballadors a tendències religioses més conservadores que han tingut, en alguns casos, repercussions en el canvi d'estil de vida en el lloc d'origen, o en la mobilització ideològica, com pot ser el patronatge de determinades activitats religioses i caritatives. L'Estat pakistanès ha romàs força aliè a aquest procés.



Converses trilaterals entre la secretària d'Estat dels Estats Units, Hillary Clinton, el president de l'Afganistan, Hamid Karzai, i el president pakistanès Asif Ali Zardari. Washington, DC, 6 de maig de 2009.

Pakistan, i tant aquest país com els Emirats Àrabs Units es troben entre els seus deu primers socis comercials. No obstant això, potser l'activitat econòmica amb aquesta zona amb un impacte més gran al Pakistan (tant positiu com negatiu) és el de l'emigració. De fet, es podria dir sense exagerar que l'estudi d'aquesta emigració pot oferir més informació sobre les relacions entre ambdues parts, i més concretament sobre aspectes de l'economia interna, qüestions religioses i de seguretat que el que pot aportar un estudi clàssic de les relacions entre estats.

S'estima que hi ha prop de dos milions d'emigrants pakistanesos a la península aràbiga², les remeses dels quals (que representen el 70% del total de remeses que arriben al país) suposen un important estímul per a l'economia nacional. Els enviaments del conjunt de treballadors estrangers van representar durant l'exercici de 2008 una contribució superior al 4% al PIB del país. Malgrat aquesta realitat, en part encoratjada pel Govern, el Pakistan no ha prestat més atenció a les condicions laborals i a la protecció d'aquests treballadors, que en molts casos són precàries.

Tenint en compte aquestes consideracions, es pot entendre que els vincles amb la regió tenen una gran importància per a Islamabad, però és sobretot l'aspecte econòmic i ideològic-cultural (pel que fa a la dimensió religiosa de l'Estat pakistanès) el que domina sobre l'estratègic. Aquest últim, tanmateix, també existeix, sobretot per contrarestar la influència índia a la zona i, en particular, la creixent sintonia entre Nova Delhi i Teheran.

La llarga amistat amb la Xina: l'aliat més estable

A diferència dels països del Golf, on s'aprecia una afinitat religiosa-cultural, o en el cas d'Estats Units, on hi ha coincidències en el model econòmic liberal, la relació del Pakistan amb la Xina s'ha basat principalment en consideracions estratègiques de la geopolítica regional, a causa de la mútua enemistat amb l'Índia. Així, es pot afirmar que l'apropament entre els dos països a final dels anys cinquanta del segle XX no

fou tant el resultat de la millora de les relacions entre la Xina i Estats Units, com de l'empitjorament de les relacions entre l'Índia i la Xina arran de les disputes frontereres.

La Xina és probablement l'aliat més estable que ha tingut el Pakistan, tot i que mai no ha donat suport per mitjà de la via militar a les iniciatives bèl·liques d'aquest últim, ni amb l'Índia ni en el cas de la guerra de secessió de Bangladesh. No sembla tampoc clar que Beijing hagi mostrat la seva conformitat amb la política afganesa del Pakistan durant la dècada passada. No obstant això, els governs xinesos han continuat la seva estreta relació amb Islamabad, en part per motivacions derivades de la sensibilitat de la seva frontera oriental (el problema del terrorisme islàmic, la qüestió uigur, la presència d'una força internacional a



la zona, etc.) i en part per la localització estratègica que representa aquest país com a ruta d'accés a la zona rica en recursos energètics del Golf, especialment a l'Iran (tradicional aliat de la Xina).

El Pakistan no ignora aquesta realitat, que d'alguna manera el beneficia. De fet, quan el país es troba en dificultats, els polítics pakistanesos solen viatjar a Beijing per buscar ajuda, com va passar a final de l'any 2008 amb la visita del president pakistanès Asif Ali Zardari per obtenir una nova ajuda econòmica. A més, durant el règim de Musharraf, sobretot a partir de 2002, la cooperació econòmica amb la Xina va rebre un gran impuls. Els dos països van signar un acord per a la creació d'una àrea preferent de comerç el novembre de 2003, que es va convertir en un acord d'àrea de lliure comerç tres anys després. Aquest acord ha contemplat una reducció aranzelària progressiva en una sèrie de productes i també en serveis, que ha estimulat notablement el comerç entre els dos països, tot i que amb un saldo més favorable per a la Xina.

D'altra banda, les companyies xineses han mostrat un creixent interès per invertir al país veí, principalment en el sector

de les infraestructures i l'extracció de recursos minerals (Sattar, 2007: 249). Aquesta activitat, com ja s'ha assenyalat amb anterioritat, sembla retre compte de l'emergència d'una nova dimensió estratègica, basada en la necessitat de la Xina d'assegurar-se rutes de subministrament energètic i també de la seva protecció. L'exemple més clar que evidencia aquesta tendència és la gran inversió xinesa en la controvertida construcció del port de Gwadar, que va començar a funcionar el 2008. El port, el segon més important del Pakistan, que pot rivalitzar pel que fa al tràfic comercial amb el port indi de Mumbai, pretén servir de base per als petroliers xinesos que es proveeixen al Golf (Haider, 2005: 95-96). A més, és susceptible l'ús d'aquest port per part de la Xina com un punt per guanyar influència a l'Índic, de manera similar a les sospites que també

Estats Units ha estat durant gairebé quatre dècades l'aliat principal del Pakistan. En línies generals, aquesta aliança no ha tingut grans costos per a Washington, almenys fins al setembre de 2001. En canvi, ha estat desastrosa per al Pakistan

recauen sobre les activitats d'aquest país a la zona costanera de Myanmar, i que tant incomoda l'Índia.

Mentre la situació interna del Pakistan no empitjori fins al punt que representi una amenaça a la integritat territorial de la Xina, i el diàleg entre els dos països es mantingui tan cordial com fins ara, la Xina continuarà sent un important soci per al Pakistan. Encara més, la col·laboració entre ambdós països podria augmentar en el futur pròxim. Beijing també pot tenir un paper destacat en la millora de les relacions entre l'Índia i el Pakistan, per la seva consideració de tercer actor en alguns dels principals afers que divideixen els dos rivals tradicionals de l'Àsia Meridional.

Estats Units: més enllà de la dinàmica dels "pals i pastanagues"

Estats Units ha estat durant gairebé quatre dècades l'aliat principal del Pakistan, tot i que amb alguns períodes de distanciament. Aquesta relació s'ha caracteritzat pel predomini d'una aliança bàsicament militar —derivada de les necessitats d'aquest



país de fer front a les guerres amb l'Índia i de mantenir una eventual paritat militar—, combinada amb importants paquets d'ajuda econòmica. En línies generals, aquesta aliança no ha tingut grans costos per a Washington, en termes d'implicació directa per als interessos estatunidencs, almenys fins al setembre de 2001. En canvi, ha estat desastrosa per al Pakistan.

L'últim exemple d'aquesta dinàmica de “pals i pastanagues” es va escenificar després de la intervenció anglo-estatunidenca a l'Afganistan, quan Washington va sol·licitar novament el suport del Pakistan, aquesta vegada per combatre Al Qaida i els talibans a la frontera pakistanesa, a més de permetre l'ús de les seves bases per a la realització d'accions aèries militars. Com a compensació, Estats Units va cancel·lar les sancions que hi havia sobre el país (pels assaigs nuclears de 1998) i va oferir un nou paquet d'ajuda econòmica i militar durant cinc anys que va iniciar el 2003. A la fi de 2008, i per la situació de bancarrota en què es trobava el Pakistan, el Congrés estatunidenc va aprovar una altra nova ajuda, a iniciativa de l'actual vicepresident Joe Biden. No obstant això, la generositat dels Estats

Units, que es remunta a més de quatre dècades, no ha tingut una gran incidència en el sector social del país.

Encara que el Pakistan no tenia moltes opcions en l'escenari posterior a l'11-S, la qüestió afganesa ha tornat a ser el gran maldecap dels polítics a Islamabad. Això no ha estat solament a causa de l'alt cost humà que ha implicat per al país³, sinó a causa de la por en l'àmbit polític decisorí pakistanès a un possible confinament del Pakistan, envoltat per una Índia amenaçant i un Afganistan hostil. Davant d'aquesta situació, l'elit burocràtica-militar continua priorititzant una política de defensa, si bé recentment hi ha hagut iniciatives dirigides a l'adopció d'una actitud més activa i la recerca de la millora de les relacions tant amb l'Afganistan com amb l'Iran.

El cas afganès només representa un aspecte important de les relacions entre Estats Units i el Pakistan, però serveix per il·lustrar una relació que es basa principalment en els interessos estatunidencs en la regió, els quals són d'una naturalesa bàsicament militar i estratègica. En aquesta relació, la democratització interna del país i el desenvolupament econòmic ocupen un segon pla, i només cobren importància quan, després de fer la guerra, toca *reconstruir* la pau. No obstant això, Estats Units té por que el Pakistan es pugui col·lapsar, i per això admet indirectament que una política d'aïllament o de marginació a través de la creació de llaços especials amb l'Índia pugui derivar en una gran radicalització interna del país. Aquesta percepció ha dominat durant molt de temps la política estatunidenca envers la regió, i és probable que es continuï tenint en compte durant l'actual Administració.

L'Índia: el gran escull per a la pràctica d'una “altra política exterior pakistanesa”

Si la relació amb el món musulmà suposa una dimensió significativa de la identitat pakistanesa que afecta la seva política exterior (per l'existent afinitat religiosa-cultural), l'herència cultural de l'Àsia Meridional (d'on ha sorgit el Pakistan com a Estat independent) no té una dimensió inferior. No obstant això, aquesta herència cultural ha estat assimilada amb més contradicció en l'àmbit intern.

Com ja s'ha esmentat anteriorment, l'Índia és, i continuarà sent durant algun temps, el principal escull per a la política exterior del Pakistan. D'una banda, això és degut a l'existència de disputes bilaterals substancials sense resoldre, principalment el contenciós del Caixmir, però també a diferències en altres aspectes com la qüestió nuclear o l'amenaça del terrorisme. De l'altra, el problema de l'Índia per als polítics d'Islamabad no solament es troba més enllà de la frontera internacional amb aquest país, sinó que té una gran importància en la política interna i radica en el monopoli per part de l'elit militar i burocràtica d'allò que l'Índia és i representa per al Pakistan.

De fet, la política exterior d'Islamabad amb les principals potències seria molt diferent si les relacions entre l'Índia i el Pakistan fossin cordials. Per contra, no es pot dir el mateix de l'Índia, la qual durant l'última dècada ha desplegat una

acció exterior clarament dirigida a guanyar més presència internacional, en què el complex marc regional ja no determina tant les seves aspiracions globals. En canvi, per a Islamabad, el suport dels grans poders sembla encara indispensable per tal de resoldre aquest escenari en què el país perd poder enfront del seu veí i rival.

Malgrat la persistència d'una evident animadversió entre els dos països –l'últim episodi d'aquesta s'ha evidenciat en la tensió i l'intercanvi d'acusacions arran dels atacs de Mumbai de novembre de 2008–, les relacions bilaterals han adquirit un cert grau de normalització durant els últims cinc anys. L'establiment del procés de diàleg de gener de 2004, tot i que de moment no ha produït grans èxits, ha donat una certa confiança general. L'Índia ha suavitzat els seus atacs i ha adoptat una major cautela en les acusacions al seu veí en moments de crisi, potser perquè s'ha adonat que condemnar anticipadament el seu veí no condueix enlloc i que el més convenient és afavorir un canvi d'actitud en el seu interlocutor. En aquest sentit, el diàleg ha de ser directe, és a dir, sense intermediaris.

Per la seva banda, el Pakistan també sembla haver adoptat una actitud més realista pel que fa al seu prolongat manteniment de la disputa del Caixmir. Si bé encara insisteix en una solució al conflicte com a prerrequisit per a la resolució d'altres contenciosos, l'anterior president Musharraf ha admès públicament una sèrie de realitats que reten compte d'una inflexió en la posició del seu país. De fet, el fet més probable és que cap Govern posterior del Pakistan pugui revertir aquesta situació. Musharraf ha reconegut que la celebració d'un referèndum al Caixmir ja no és viable i també ha acceptat la posició índia que s'oposa a un nou traçat de la frontera a la regió. En conseqüència, la solució al contenciós, almenys des de l'àmbit Índia-Pakistan, sembla que hagi de passar pel fet que cada part exerceixi la sobirania sobre el territori que controla amb la concessió d'una autonomia màxima i la lliure comunicació entre les dues parts dividides.

L'actual Govern d'Islamabad manté la necessitat de continuar amb el diàleg, però la seva evident mostra de debilitat –com van demostrar els titubeigs a l'hora de reconèixer la implicació de ciutadans pakistanesos en la matança de Mumbai– suposa un gran impediment per adoptar decisions. L'ombra del poder militar, d'una banda, i la de l'extremisme islàmic, de l'altra, per no esmentar la nova fase d'enfrontament entre els dos principals partits, poden acabar minant l'última oportunitat per transformar una relació, que implicaria un canvi total per a la política exterior del país. El Pakistan necessita reconciliar-se amb el fet que part de la seva identitat nacional s'ha format a partir de la pertinença a l'Àsia Meridional.

Conclusions

La política exterior pakistanesa està orientada primordialment a satisfer determinats interessos estratègics i de seguretat del país, en part derivats d'un context regional hostil i d'un poder hegemònic, l'Índia, que amenaça la integritat del Pakis-

tan. En aquesta percepció de la realitat, la necessitat d'envoltar-se de grans aliats continua sent una prioritat, encara que aquests aliats, o més aviat podríem dir protectors, posseeixen interessos regionals que no coincideixen amb els del país i que poden induir, a llarg termini, a un escenari més hostil per al Pakistan.

En canvi, l'elit burocràtica-militar del país que controla la política exterior continua sense prestar atenció a la possible transformació d'aquest context mitjançant l'adopció d'iniciatives de diàleg directe amb els seus veïns, si bé els últims anys l'establiment del procés de converses entre l'Índia i el Pakistan ha proporcionat algunes novetats en aquest sentit. A més, s'han fet pocs esforços per desenvolupar una estratègia exterior que, per exemple, afavoreixi el desenvolupament econòmic i social del país (ja que el Pakistan posseeix els recursos necessaris per a això) i continua prevalent una actitud que, quan hi ha problemes, sempre es pot recórrer als prestadors de torn. El Pakistan tem un confinament imposat des de fora, però és el desenvolupament d'una política exterior erràtica la que està aïllant el país d'un entorn més estable. ●

Notes

1. A Rawalpindi, una ciutat gairebé contigua a Islamabad, es troba el quarter general de les forces armades. A la institució militar se la responsabilitza de ser el primer sostenidor del conflicte amb l'Índia.
2. És difícil donar una xifra gaire precisa a causa de l'emigració irregular, tot i que la tendència és ascendent per l'augment dels preus del petroli els últims anys i la crisi econòmica al Pakistan. Hi ha alguns treballs que la situaven al voltant de 1,7 milions de treballadors per als anys 2002 i 2004. Vegeu: KAPIS-ZEWSKI, Andrzej. "Arab versus Asian Migrant Workers in the GCC countries". *United Nations Expert Group Meeting on International Migration in the Arab Region*, United Nations Secretariat [en línia]. Beirut, 2006. P.10. Disponible a: www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Iitmig_Arab/P02_Kapiszewski.pdf [Consulta: 24 de febrer de 2009].
3. La xifra de morts per actes de terrorisme, operacions militars, violència sectària i els atacs dels avions estatunidencs no pilotats es va estimar en unes 8.000 persones el 2008. El nombre de ferits per aquests atacs va arribar als 10.000 el mateix any. SIDDIQUI, Muhammad Ali (26-01-2009), "8,000 dead: is the world aware?" *Dawn* [en línia]. Disponible a: www.dawn.com/2009/01/26/op.htm#3 [Consulta: 26 de gener de 2009].

Referències bibliogràfiques

- ADDLETON, Jonathan. *Undermining the Centre: The Gulf Migration and Pakistan*. Karachi: Oxford University Press, 1992.
- COHEN, Stephen P. *The Idea of Pakistan*. Washington: Brookings Institution Press, 2005.
- HAIDER, Ziad. "Baluchis, Beijing, and Pakistan's Gwadar Port". *Analysis & Commentary*. Stimson Centre [en línia], 2005. Disponible a: www.stimson.org/southasia/pdf/GWADAR.pdf [Consulta: 26 de febrer de 2009].
- JONES, Owen Bennet. *Pakistan: Eye of the Storm*. Nova Delhi: Penguin Books, 2002.
- KHAN, Ijaz. *Pakistan's Strategic Culture and Foreign Policy Making: A Study of Pakistan's Post 9/11 Afghan Policy Change*. Nova York: Nova Press, 2007.
- SATTAR, Abdul. *Pakistan's Foreign Policy 1947-2005: A Concise History*. Karachi: Oxford University Press, 2007.
- SCHOFIELD, Victoria. "Kashmiri separatism and Pakistan in the current global environment". *Contemporary South Asia*. Vol 16. No 1. (2008). P. 83-92.