

Kirguizistán: crisis y expectativa democrática

Nicolás de Pedro *

Tema: Este ARI estudia el desarrollo y las perspectivas de la actual crisis en Kirguizistán, evaluando los riesgos de descomposición, por un lado, y las posibilidades de consolidación democrática de su sistema político, por otro.

Resumen: La aprobación de la nueva Constitución y el nombramiento formal de Roza Otunbáyeva como presidenta hasta diciembre de 2011 aporta una cierta estabilidad institucional y política y fortalece las expectativas de una consolidación democrática en Kirguizistán. De igual forma, la detención de algunos de los principales instigadores de la violencia interétnica en Osh y Jalalabad y el deseo de la población de recuperar la normalidad hacen más improbable un nuevo estallido en la zona meridional. No obstante, la profunda crisis política y social que atraviesa Kirguizistán dista de estar resuelta y todavía podría provocar la descomposición del país. Por un lado, aún queda por ver la viabilidad de la nueva estructura parlamentaria en un país marcado por la corrupción, el nepotismo y la falta de confianza en los cauces institucionales. Por otro lado, la estabilidad en el sur es frágil y los recelos entre las comunidades uzbeka y kirguiz podrían provocar nuevos disturbios. Además, el auge de grupos criminales y del islamismo extremista complican aún más el panorama en la zona.

Análisis:

La caída de Kurmanbek Bakíyev y el establecimiento de un gobierno provisional

Los disturbios de la mañana del 7 de abril en Bishkek concluyeron con la toma del palacio presidencial y pusieron fin al gobierno del presidente Kurmanbek Bakíyev, quien se vio obligado a huir a Jalalabad, su tradicional feudo en el sur. Esa misma noche se estableció un gobierno provisional encabezado por Roza Otunbáyeva. Al igual que sucedió en marzo de 2005 durante la mal llamada “revolución” de los tulipanes, una revuelta popular forzó la salida de un gobierno corrupto y autoritario. No obstante, a diferencia de lo sucedido entonces, Bakíyev decidió hacer uso de la fuerza, lo que muy probablemente determinó el carácter extremadamente violento de los incidentes en Bishkek, que se saldaron con más de 80 muertos y cientos de heridos, muchos de ellos por arma de fuego.

La corrupción y el nepotismo habían sido la tónica general del régimen de Bakíyev pero se habían agudizado en los últimos meses. En octubre de 2009 se creó la Agencia

* Investigador de CIDOB, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona.

Central para el Desarrollo, la Inversión y la Innovación. Maxim Bakíyev, hijo menor del ex presidente, estaba al frente de este nuevo organismo con el que se pretendía ejercer un control directo y estrecho sobre las actividades económicas y financieras del país, incluyendo las inversiones extranjeras. Paralelamente, Janysh Bakíyev, hermano del ex presidente, había desmantelado la Guardia Nacional y otros cuerpos de seguridad para que convergieran con una reforzada guardia presidencial. Todo ello, además de significar una preocupante apropiación del Estado, hacía sospechar a muchos que Bakíyev estaba poniendo las bases para establecer un régimen dinástico, traicionando por completo las promesas de democratización y regeneración política del país con las que se había comprometido cuando accedió al poder tras las revueltas de 2005. La deriva autoritaria del ex presidente impulsó a los opositores más conocidos a superar sus diferencias y establecer una plataforma conjunta. A mediados de marzo de 2010, la oposición unida hizo público un manifiesto en el que exigía a Bakíyev un cambio de rumbo y la retirada de algunas de las medidas que habían resultado más impopulares, como el aumento desproporcionado de las tarifas del gas y la electricidad –duplicando y cuadruplicando su precio, respectivamente– o la suspensión del proceso fraudulento de privatización de algunas grandes empresas del país (Severelektro, Kyrgyztelecom), del que se estaban beneficiando directamente algunos de sus allegados. Poco después, anunciaron la convocatoria de protestas para el mes de abril lo que provocó la reacción del régimen. Sin duda, Bakíyev confiaba que con la detención de la mayor parte de los líderes de la oposición, acontecida la noche del 6 de abril, sería suficiente para contener las protestas, pero lo cierto es que tan sólo sirvieron para crispar aún más los ánimos, al igual que las primeras bajas ante el fuego policial durante la manifestación en Bishkek, que espoleó la determinación de muchos de los manifestantes para acabar con el gobierno.

La huida de Bakíyev dio paso al rápido establecimiento de un gobierno provisional encabezado por Roza Otunbáyeva, una personalidad de reconocido prestigio en su país y con buenos contactos internacionales, tras haber sido embajadora en varios países occidentales, incluyendo EEUU. Pese a las cautelas que impone un contexto como el kirguiz, la trayectoria personal y política de Otunbáyeva permite albergar expectativas razonables sobre su capacidad y su honradez para liderar la transformación del país. Para reforzar su legitimidad ante una población hastiada de años de promesas incumplidas, entre sus primeras decisiones el gobierno provisional decretó la creación de una comisión para la elaboración de una nueva Constitución con el fin de establecer una república parlamentaria y democrática digna de tal nombre. De igual forma, se anunciaron elecciones parlamentarias y presidenciales, sujetas a la aprobación de la nueva Constitución mediante un referéndum que quedó fijado para el 27 de junio. No obstante, la incapacidad del gobierno provisional para garantizar el orden público y contener el deterioro de la situación en el sur del país, generó serias incertidumbres sobre su viabilidad.

La violencia interétnica en Osh

Durante los meses de abril y mayo se produjo un deterioro progresivo de la situación en la zona meridional de Kirguizistán que se agravó hasta llegar al estallido de violencia interétnica que sacudió las zonas de Osh y Jalalabad entre el 11 y el 14 de junio. Los enfrentamientos entre kirguizos y uzbekos se saldaron con un número elevado de muertos, cuyo número oscila, según las fuentes, entre 300 y 2.000, y generó alrededor de 300.000 desplazados, 80.000 de los cuales huyeron a Uzbekistán. Sólo en la ciudad de Osh y sus inmediaciones, más de 2.000 edificios fueron destruidos completamente, lo que da cuenta de la magnitud de la catástrofe humanitaria acontecida.

La violencia se inició la noche del 10 de junio no de forma espontánea, sino como resultado de la acción de cuatro o cinco grupos coordinados de hombres armados, responsables de las primeras matanzas y cuyos actos, junto con la rápida difusión de todo tipo de rumores, provocaron la extensión del caos y la violencia al resto de la población. La comunidad uzbeka fue la que sufrió con mayor virulencia las consecuencias de esta violencia. Barrios uzbekos de Osh fueron completamente destruidos y se produjo un desplazamiento masivo de esa población hacia la frontera con Uzbekistán, a escasos kilómetros. La magnitud del éxodo obligó a las autoridades uzbekas a abrir la frontera y permitir su paso, una decisión que hubiera resultado inimaginable unos días antes. No obstante, ante el flujo imparable de refugiados, fue cerrada de nuevo al cabo de unas horas. Mientras tanto en Osh, las turbas y, sobre todo, los francotiradores y los comandos armados aterrizaron a aquellos que no habían logrado huir y permanecían refugiados en sus barrios débilmente protegidos con barricadas improvisadas.

Sin embargo, pese a que la violencia se desarrolló como un conflicto interétnico, no puede ser desligada del propio contexto de crisis política en el que se halla sumido Kirguizistán. El crecimiento de la tensión en la zona está directamente relacionado con el inicial acantonamiento de Bakíyev en Jalalabad, y los movimientos de sus hermanos y demás miembros de su grupo clientelar, al que, por las muchas dificultades tanto científicas como de verificación sobre el terreno que supone, evitaré denominar como “clan”. Así, desde finales del mes de abril, seguidores de Bakíyev –refugiado ya en Bielorrusia– habían protagonizado diversos ataques contra edificios gubernamentales y medios de comunicación y algaradas coincidiendo con la llegada de las nuevas autoridades regionales a Batken, Jalalabad y Osh, poniendo de manifiesto que el control de los poderes regionales es uno de los puntos de fricción clave. Teniendo en cuenta la tradicional división entre el norte y el sur de Kirguizistán y el hecho de que, salvo Otunbáyeva, la mayor parte de los miembros del nuevo gobierno son originarios del norte, algunos análisis han hecho una interpretación en clave regional de la actual crisis política. Sin embargo, al menos para este proceso, no puede hacerse una lectura en términos norte-sur de estos enfrentamientos, ya que también han sido habituales los enfrentamientos intra-kirguizos en la zona entre simpatizantes y opositores del gobierno provisional. Todos estos incidentes dieron lugar a un incremento de la tensión e incertidumbre reinantes en la zona y la imposición de un toque de queda nocturno en Osh desde el 19 de mayo, tras los primeros enfrentamientos que provocaron al menos dos muertos.

Los hombres de Bakíyev se rigen por la lógica del ‘cuanto peor mejor’. En un escenario de crisis abierta sus opciones para obligar a las nuevas autoridades a negociar e impedir la celebración del referéndum constitucional aumentan. Además, ese intento de tensionar la situación está vinculado también a las disputas por el control del mundo criminal, lo que, por otro lado, evidencia lo inadecuado de los análisis realizados exclusivamente bajo el prisma étnico. Así, por ejemplo, no es casual que el primer incidente interétnico de envergadura fuese el asalto por parte de varios centenares de kirguizos el 20 de mayo de la universidad fundada por Kadyrzhán Batyrov, líder de la comunidad uzbeka de Jalalabad. Batyrov era uno de los uzbekos próximos al primer presidente del país, Askar Akáyev, y, fruto de ese apoyo mutuo, obtuvo ventajas durante el período de las grandes privatizaciones, generando el resentimiento de Bakíyev y otros caciques kirguizos del sur. La toma del poder por Bakíyev en marzo de 2005 provocó un reordenamiento de la

distribución del poder regional y del control sobre las actividades lícitas e ilícitas. Es de suponer que el actual cambio de poder es susceptible de alterar también el estado de las cosas en el submundo criminal. Así por ejemplo, el 7 de junio fue asesinado Aibek Mirsidikov, jefe mafioso de Osh, étnicamente uzbeko pero próximo al grupo de Bakíyev, y se supone que uno de los principales responsables del tráfico de heroína procedente de Afganistán. Osh es conocida por ser uno de los principales centros de redistribución de esta heroína en Asia Central, por la llamada “ruta del norte”. El enorme bazar del Karasuu, muy próximo a Osh, y que se alimenta del ingente flujo de productos chinos que son después reexportados de forma lícita o ilícita a Uzbekistán, es otro de los elementos que espolean la codicia criminal.

La violencia en Osh también es el resultado de la persistencia y reiteración de los discursos etnonacionalistas promovidos en Kirguizistán para legitimar el proceso de construcción nacional y estatal desde la independencia en 1991. Osh, ciudad tradicionalmente uzbeka, quedó enclavada en lo que hoy es Kirguizistán como resultado de la arbitraria delimitación nacional realizada por Stalin de 1924 a 1936. Poco antes del colapso de la Unión Soviética, la ciudad ya fue escenario de violentos enfrentamientos entre jóvenes de ambas comunidades por el reparto de las tierras y el malestar kirguiz por el dominio uzbeko de las actividades comerciales. El discurso etnonacionalista que siguió sustentando al nuevo Estado y el mantenimiento conceptual de la política soviética de nacionalidades contribuyeron a la creación de comunidades políticas y socioeconómicas que siguieron divisorias “nacionales”. Esto supone que, en momentos de crisis y malestar social y económico, los conflictos adquieren fácilmente una dimensión etnicista en su desarrollo. Lo cual, en el polarizado escenario actual, configura un contexto en el que, si se desea, resulta relativamente sencillo provocar “enfrentamientos interétnicos”.

De hecho, la detención de muchos de los implicados en los sucesos confirma esa intuición. Entre los detenidos hay figuras muy próximas a Bakíyev, incluyendo varios familiares suyos. Además, el gobierno provisional ha acusado al ex presidente de ser responsable de la participación directa de miembros de la insurgencia afgana, mercenarios tayikos y del propio Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU, por sus siglas en inglés) –grupo terrorista centroasiático asociado a los talibán y la red al-Qaeda–. Según ha declarado el jefe de los servicios de seguridad estatales, Keneshbek Duishebáyev, Maxim Bakiyev se habría reunido con representantes del IMU en Dubai, mientras que Janysh Bakíyev lo habría hecho con mercenarios afganos y tayikos. En este sentido, cabe indicar que si bien la participación de veteranos de la guerra civil tayika y criminales comunes de los países vecinos resulta creíble y altamente probable, es bastante dudoso, en cambio, suponer una implicación directa del IMU como tal en lo sucedido. Entre otras razones porque la población uzbeka agredida es uno de los principales “caladeros” o público objetivo del IMU y otros grupos de ideología islamista extremista activos en la región.

Por otro lado, la comunidad uzbeka ha protestado por la actuación de las fuerzas de seguridad kirguizas durante la crisis. Algunos incluso han denunciado una participación directa del ejército en este intento de limpieza étnica. El empleo de armas automáticas y el uso de vehículos blindados confieren credibilidad a esta hipótesis, frente a la que el gobierno de Bishkek ha argumentado que algunos grupos asaltaron sendas bases militares próximas a Osh y se apoderaron de abundante material militar. Por otra parte, esas denuncias sobre la actuación del Ejército y la policía son claramente otro efecto

colateral del enfoque etnonacionalista aplicado por Bishkek en la conformación del ejército y la articulación estatal antes mencionada.

En cualquier caso, los responsables de la violencia en Osh no pudieron alcanzar el que muy probablemente era su objetivo principal: la cancelación del referéndum sobre la nueva Constitución.

La aprobación de la nueva Constitución y el establecimiento de un nuevo sistema institucional

A pesar de la grave situación en Osh y Jalalabad, el gobierno de Bishkek siguió adelante con el referéndum constitucional desoyendo a aquellos que, tanto dentro como fuera del país, abogaban por su aplazamiento. Esta decisión estaba motivada por la necesidad imperiosa del gobierno provisional de legitimarse a través de una consulta electoral y poder seguir adelante con su agenda y calendario electoral. Desde su perspectiva, tal y como declaró Otunbáyeva, la aprobación de la nueva Constitución sería la mejor herramienta para evitar nuevos estallidos de violencia. Además, una cancelación o un retraso podrían poner en peligro la frágil unidad del gobierno provisional impidiendo las reformas previstas.

La decisión en el último momento por parte de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Oficina de las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, por sus siglas en inglés) de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) de no desplegar a los 300 observadores de corta estancia era un mal augurio para la celebración del referéndum. Sin embargo, y como recoge el propio informe provisional de la MOE de la ODIHR, el referéndum del 27 de junio se celebró en condiciones pacíficas y aceptables. La participación rondó el 70% y alrededor de un 90% de los votantes se pronunciaron favorablemente sobre la nueva Constitución, lo que supone un espaldarazo para la agenda del gobierno provisional y, sobre todo, para el liderazgo de Roza Otunbáyeva.

La nueva Constitución refuerza los poderes del primer ministro y el Parlamento, aunque el presidente mantiene un alto grado de poder e iniciativa. Este hecho ha llevado a que algunos expertos constitucionales duden de la idoneidad de calificar al nuevo sistema de parlamentario al establecer una situación dual. El Parlamento (*Jogorku Kenesh*) aumenta su tamaño –pasa de 90 a 120 escaños–, ningún partido podrá disponer de más de 65 diputados y se eliminan las restricciones para el acceso a la cámara. Todo ello con el objetivo claro de evitar legislaturas monocolors en las que el presidente controla el Parlamento a través del partido dominante, lo que ha sido la tónica en los tres últimos años en Kirguistán con el partido Ak Zhol creado en su día por Bakíyev. En cualquier caso, y aunque aún está por ver cómo se desarrollará en la práctica la relación entre el presidente y el primer ministro, las novedades que aporta este texto constitucional no deben ser infravaloradas en un contexto regional marcado por regímenes autocráticos.

La aprobación de esta nueva carta magna conlleva, además, la implementación del calendario electoral propuesto. Así, en octubre de 2010 se celebrarán elecciones parlamentarias y un año más tarde, presidenciales. Roza Otunbáyeva permanecerá como presidenta interina hasta diciembre de 2011 y no podrá concurrir a estas nuevas elecciones presidenciales. Esa medida ha sido criticada por aquellos que consideran que debilita su posición y dificultará mucho su papel en este período interino. No obstante, pone de manifiesto que pretende pilotar el proceso pero no aprovechar la situación para

hacerse con el poder.

Conclusiones: Kirguizistán afronta un período crucial. La aprobación de la nueva Constitución aporta una cierta estabilidad institucional y política y fortalece las expectativas de una consolidación democrática en Kirguizistán. No obstante, la profunda crisis política y social que atraviesa Kirguizistán dista de estar resuelta y aún podría provocar su descomposición.

En primer lugar, está por ver la viabilidad de ceder gran parte del poder al Parlamento en un país marcado por la corrupción, el nepotismo y la falta de confianza en los cauces institucionales. De igual forma, las disensiones y las luchas de poder entre los propios miembros del gobierno provisional suponen un factor de riesgo. La eliminación de la amenaza que suponía Bakíyev es positiva, pero también anula el principal factor aglutinante de la oposición unida. Además, la sempiterna presencia de “hombres fuertes” y *janes* regionales es otro desafío para la correcta articulación del sistema parlamentario. Un sistema y sus instituciones difícilmente pueden funcionar si no son tácita y formalmente aceptadas y legitimadas por los principales actores políticos. En cualquier caso, conviene no desdeñar lo conseguido hasta el momento: la adopción de una nueva Constitución que reduce los poderes presidenciales, aprobada con un significativo respaldo popular, bajo el liderazgo de una mujer y todo ello en un entorno regional y geopolítico manifiestamente hostil a un proceso de esta naturaleza. Otra buena señal a destacar es que el país no se ha fracturado en un eje norte-sur. La Constitución ha recibido un mayor apoyo en la zona septentrional del país, pero no existen indicios relevantes –al menos por el momento– de que en el sur sea percibida como un texto impuesto por el norte.

Sin embargo, la fractura que permanece latente es la que separa a uzbekos y kirguizos en la zona meridional del país. La detención de algunos de los principales instigadores de la violencia interétnica en Osh y Jalalabad y el deseo de la población de recuperar la normalidad hacen más improbable un nuevo estallido de violencia. Sin embargo, queda un arduo trabajo por delante no sólo para restañar las heridas, sino para restaurar la confianza entre ambas comunidades y reconstruir la convivencia. La actitud un tanto displicente de las autoridades en Bishkek con respecto a lo sucedido no contribuirá a este objetivo. Sin ninguna intención de criminalizar a la comunidad kirguiz en su conjunto, no se puede obviar el hecho de que la mayor parte de las víctimas han sido uzbekas, que esta comunidad es la que ha sufrido mayores niveles de destrucción y la que afronta una situación más difícil en estos momentos. Tampoco se puede pasar por alto que, pese a haber sido una violencia instigada con fines políticos, el discurso ideológico dominante permite vehicularla y legitimarla ante los ojos de una parte de la población kirguiz, fundamentalmente los jóvenes. Por otro lado, además de contribuir con ayuda humanitaria para aliviar la precaria situación de los refugiados que han vuelto de Uzbekistán y de los desplazados que han perdido todo, los grandes donantes internacionales tendrán que repensar su enfoque sobre la diversidad étnica en Kirguizistán y Asia Central, ya que el aplicado hasta la fecha, pese a la “armonía interétnica” reinante en la región, más que suponer una solución proyecta el problema hacia el futuro.

La evolución de la situación en Kirguizistán también dependerá del papel de los países vecinos y las grandes potencias, fundamentalmente Rusia, pero también China, la UE y EEUU. No obstante, y pese las implicaciones de la crisis kirguiz en la geopolítica regional, los sucesos en Kirguizistán se explican y desarrollan fundamentalmente en clave interna. Aun así, sus consecuencias se dejarán sentir interna y externamente, ya que Kirguizistán puede erigirse en la primera república plenamente democrática del espacio euroasiático o, por el contrario, en un nuevo Estado fallido en el corazón de Asia Central.

Nicolás de Pedro

Investigador de CIDOB, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona