

La evolución del diálogo entre India y Pakistán

Antía Mato Bouzas

Tema: La continuidad de las conversaciones entre India y Pakistán, para la solución de disputas bilaterales y la mejora de las relaciones entre los dos países, es un asunto de vital importancia para el equilibrio y la estabilidad regionales en Asia meridional. Sin embargo, a pesar de los avances del último encuentro, celebrado a finales de junio, ambos gobiernos siguen defendiendo postulados teóricos en cuestiones bilaterales que son completamente divergentes.

Resumen: El texto analiza los resultados del encuentro de los secretarios de Asuntos Exteriores de India y Pakistán los pasados días 27 y 28 de junio, en el marco de la formación del nuevo equipo de gobierno en la India y de la situación política en Pakistán. El deseo de redefinir el proceso bilateral por parte del ministro de Exteriores indio, Natwar Singh, basándose en la preponderancia de acuerdos como el de Simla de 1972, además de abrir viejas heridas, puede embarcar a ambos países en una nueva larga disputa sobre principios teóricos, lo que retrasaría el avance en la resolución de las disputas pendientes. La frágil situación política en Pakistán es también motivo de preocupación, por el continuo retraso de las promesas democratizadoras y la ya patente falta de control por parte del ejército de algunos sectores islamistas. El escaso margen de maniobra del gobierno pakistaní, si se prolonga la actual situación, podría repercutir negativamente en el proceso de paz. Además, los tímidos avances producidos en las reuniones de junio, particularmente en lo referente a la disputa de Cachemira y a la proliferación nuclear en la región, recuerdan demasiado a los procesos de diálogo celebrados por ambos países en décadas pasadas. En aquellos encuentros predominaba la retórica de recurso a los grandes principios internacionales, aunque éstos perdían fuerza cuando se trataba de su posible aplicación al contexto bilateral y regional.

Palabras clave: India, Pakistán, Cachemira, bilateralismo, Asia meridional, diálogo de paz, cuestión nuclear.

Descriptor: Asia meridional, India, Pakistán, Acuerdos de Simla (1972), medidas de creación de confianza, diálogo nuclear.

Análisis: El segundo encuentro del proceso de paz, iniciado en febrero, entre India y Pakistán ha estado marcado por un cambio de interlocutores por parte de Nueva Delhi, como consecuencia de la victoria electoral del partido del Congreso y de sus aliados el

pasado mes de mayo, y el subsiguiente establecimiento del gobierno de coalición de la Alianza para la Unión Progresista (UPA). Aunque cabe calificar como un éxito la continuidad de las conversaciones bilaterales, se observa un cambio de talante por parte del nuevo gobierno indio en su consideración del diálogo con su vecino pakistaní.

El hecho más destacable del actual clima en las relaciones indo-pakistaníes ha sido la menor tensión fronteriza a lo largo de la Línea de Control (LoC) en la zona de Cachemira, como resultado del cese de fuego promovido por Pakistán el mes de noviembre del año pasado. Sin embargo, esta situación no ha impedido la continuidad de la violencia por parte de los grupos terroristas que actúan en el estado de Jammu y Cachemira, particularmente activos en el último mes, que han provocado la muerte de alrededor de unos cincuenta civiles y militares.

Durante la reunión de los secretarios de Exteriores de India y Pakistán los pasados 27 y 28 de junio – precedidas de una reunión de expertos sobre temas de seguridad y paz el fin de semana anterior – se han acordado medidas encaminadas a reforzar el personal diplomático de las embajadas en sus respectivos países, la apertura de consulados en Karachi y Mumbai, la liberación de pescadores capturados en sus respectivas aguas jurisdiccionales y la notificación de los ensayos de misiles, así como un mayor intercambio de información sobre cuestiones nucleares.

A pesar del optimismo que despierta el actual proceso de paz, existen algunas dudas acerca de la posible evolución del mismo. Una de las cuestiones principales a despejar se refiere a la línea que van a adoptar el ahora ministro de exteriores indio, Natwar Singh, y el consejero nacional para la seguridad, el experto diplomático J. N. Dixit. Ambos, aunque defienden el diálogo con Pakistán, se muestran partidarios de atenerse a los principios ideológicos que han moldeado la política exterior india hacia su vecino en las tres décadas posteriores a la independencia y que favorecen una postura no revisionista en cuestiones territoriales. Esta actitud, por ejemplo, contrasta con el dinamismo empleado, paradójicamente, por el anterior gobierno conservador liderado por Vajpayee, el cual adoptó una línea más flexible con su vecino pakistaní.

Otro de los nubarrones que se ciernen sobre el actual proceso bilateral tiene que ver con el deterioro de la situación política en Pakistán, que parece encaminada a reforzar el actual régimen en detrimento de las promesas democratizadoras. Las dudas que existen sobre el futuro político del país pueden afectar negativamente a las conversaciones de paz.

La política exterior hacia Pakistán del nuevo gobierno indio

El gobierno de Manmohan Singh, que ha optado por nuevas figuras del partido para los ministerios clave que controla, ha preferido nombrar a antiguos pesos pesados como Natwar Singh y J. N. Dixit al frente de la diplomacia india. Esos dos grandes expertos en cuestiones regionales se hallan frecuentemente asociados con el período de la guerra fría y, más exactamente, con la última etapa en el poder de Indira Gandhi y el dominio del partido del Congreso. No en vano la prensa india los califica de “halcones”, por haber defendido siempre una línea dura hacia Pakistán.

Por ahora, las primeras declaraciones de Natwar Singh con respecto al diálogo con Pakistán no han sido muy afortunadas. Su referencia a los acuerdos de Simla de 1972 – como documento para guiar las relaciones bilaterales y resolver las disputas pendientes – ha provocado reacciones airadas en el país vecino. Ello se debe fundamentalmente a que Pakistán, y de manera muy particular el ejército ahora en el poder, considera esos acuerdos como el fruto de una imposición. Como es sabido,

esos acuerdos, firmados por Indira Gandhi y Zulfikar Ali Bhutto tras la derrota pakistaní en la guerra de 1971, dieron lugar al nacimiento de Bangladesh.

Para India, los acuerdos de Simla suponen esencialmente la defensa del bilateralismo en las disputas entre ambos países (léase Cachemira), mientras que para Pakistán las referencias a la Carta de Naciones Unidas implican la mediación de terceras partes. La mención de los acuerdos de Simla había estado oportunamente marginada en las relaciones entre India y Pakistán durante el anterior gobierno del BJP. La “recuperación” de esos acuerdos como base para posteriores negociaciones no deja de ahondar en las profundas diferencias teóricas que enfrentan a dos países.

Si bien Simla constituye un paso significativo como guía para las relaciones indo-pakistaníes, gracias también a la posibilidad de su libre interpretación por ambas partes, éste no debería tratarse como un documento sacrosanto, aunque haya ayudado a perpetuar un frágil y precario equilibrio regional, en vez de constituir la base para la resolución de disputas entre los dos países. El excesivo interés por parte Nueva Delhi en la adhesión a la letra de este texto – actitud no extraña en la política exterior india – puede alargar indefinidamente la discusión sobre procedimientos, dejando a un lado el tratamiento de las verdaderas cuestiones que afectan a ambos.

La situación política en Pakistán

La sustitución del primer ministro pakistaní Mir Zafarullah Khan Jamali, que también se había ocupado de la cartera de Exteriores, en vísperas del encuentro con la India, ha sorprendido bastante a la oposición pakistaní, que considera la destitución como una medida de reforzamiento del régimen de Musharraf y un freno a las reiteradas promesas democratizadoras por parte del presidente.

La inestabilidad política en Pakistán se debe a la falta de legitimidad del actual régimen y a su progresivo acercamiento a EEUU (Washington declaró a Pakistán el pasado mes de marzo como un aliado principal no miembro de la OTAN, a la par que Israel y Japón), al cual se opone la mayoría la población. Además, Musharraf es ahora criticado por los islamistas, que habían respaldado su régimen en un principio. Junto a la progresiva marginación de los tradicionales partidos políticos, se observa un reforzamiento del papel del ejército en los sectores claves del poder.

Esta situación no resulta de ningún modo alentadora para el proceso negociador con la India, puesto que el régimen de Islamabad tiene cada vez menos margen de maniobra para negociar un eventual acuerdo, debido a causas relativas a la presión interna en su país. La precariedad existente puede determinar el éxito o no del actual proceso de paz.

La evolución de la situación en Cachemira

La situación en la zona india de Cachemira ha mejorado notablemente desde las elecciones del 2002, con el establecimiento de un gobierno de coalición liderado por el Partido Democrático del Pueblo (PDP), pero ello no ha evitado que la violencia siga presente en la zona, acentuándose especialmente, como cada año, durante la primavera. La violencia por parte de los principales grupos terroristas que operan en el estado indio de Jammu y Cachemira, de manera destacada *Hizbul Mujahideen*, viene a ser el principal obstáculo a la paz en la zona, una vez que la coalición de fuerzas de la APHC (*All Parties Hurriyat Conference*) se ha sumado al presente proceso, manteniendo reuniones con los gobiernos de Nueva Delhi e Islamabad.

Aunque las conversaciones con los representantes cachemires van a mantenerse con el mismo interlocutor en Nueva Delhi, el nuevo gobierno indio se ha mostrado parco en cuanto a cómo se va a reforzar esa vía de diálogo, sin duda necesaria. Cabe señalar

que principales grupos cachemires favorables a la autodeterminación presentan una tradicional hostilidad hacia el partido del Congreso, debido a sus interferencias en la política del Estado en el pasado, que fomentaron en parte el movimiento insurgente de finales de los ochenta.

Además, se debe tener en cuenta que las medidas que se adopten para facilitar un mayor intercambio entre el pueblo cachemir dividido en ambas partes de la frontera fracasarán si no hay unas mínimas garantías de paz. Sin embargo, parece prudente que India y Pakistán eviten pronunciarse ante la opinión pública sobre la solución final a este conflicto, puesto que existen grandes desavenencias. La tarea principal debería dirigirse por el momento a la pacificación y desmilitarización de la zona.

El encuentro de junio

Si bien el diálogo entre India y Pakistán aún se halla en fase inicial, los tímidos avances realizados en el último encuentro hacen pensar que estamos ante un proceso largo y sobre todo lento en lo que se refiere a la aproximación de puntos de vista, algo que no interesa en absoluto a Islamabad. Ello contrasta con el optimismo, e incluso dinamismo, expresado por los líderes de ambos países durante el pasado de enero, donde parecía mostrarse un gran interés por alcanzar unos mínimos logros que permitiesen una situación de no retorno a la crisis vivida durante 2002-2003.

Durante el último encuentro entre los secretarios de Exteriores de India y Pakistán, Shashank y Riaz Khokhar respectivamente, se ha evitado cualquier pronunciamiento sobre la cuestión de Cachemira, aunque se sabe que Pakistán desea alcanzar pronto un acuerdo en este tema. Sin embargo, los nuevos representantes de la política exterior india parecen menos dispuestos a soluciones imaginativas que el anterior gobierno. Parece desprenderse que habrá un período de acomodamiento, por parte de Nueva Delhi, antes de que pueda darse cualquier progreso sustancial en esta disputa.

En lo que se refiere a la cuestión nuclear, otro de los principales asuntos que afectan a la estabilidad y equilibrio regionales, los dos países han accedido a prolongar la moratoria de la realización de ensayos nucleares, si bien el texto recoge que ésta puede alterarse en caso de que existan serias circunstancias que perjudiquen a la soberanía y a la seguridad nacionales. Además, se ha establecido una línea de contacto permanente entre altos funcionarios de exteriores y militares para facilitar el flujo de información, que se añade a la ya existente entre los líderes de ambos países.

Como se observa desde la Declaración de Lahore de 1999, India y Pakistán intentan poner en orden, de "mutuo acuerdo", el clima de inestabilidad regional generado a raíz de los ensayos nucleares de mayo de 1998, intentando evitar el sometimiento a las principales normas internacionales en la materia (el TNP y el CTBT). Aún así, estas soluciones bilaterales no ofrecen las suficientes garantías para evitar un posible riesgo del uso de armamento nuclear, en caso de que pueda producirse una de las no infrecuentes crisis entre ambos países.

Es más, donde se está teniendo lugar la verdadera carrera armamentística entre India y Pakistán es en el desarrollo de misiles con capacidad nuclear. India ha probado, el pasado 30 de junio, el *Agni III*, emulando las ya casi habituales pruebas pakistaníes. Curiosamente, las últimas conversaciones sobre cuestiones nucleares sólo recogen la necesidad de informarse mutuamente con anterioridad a los ensayos de estos misiles, pero no se menciona nada para frenar su proliferación.

Conclusiones: Como todo proceso de paz, el diálogo entre India y Pakistán no se halla exento de dificultades. El segundo encuentro entre ambos países ha servido para reafirmar los compromisos de negociación, significativos tras producirse el cambio de

gobierno en la India, y para adoptar una serie de medidas de creación de confianza en materias relativas a la diplomacia y al intercambio bilateral.

La evolución del diálogo entre ambos países y la posibilidad de alcanzar algún tipo de acuerdo final en cuanto a las disputas pendientes dependerá en buena medida del ejercicio de una cierta flexibilidad teórica, que permita acomodar posiciones ideológicas tradicionales a la realidad actual, adoptando un punto de partida común. En esta línea el gobierno pakistaní ya se ha pronunciado en favor de la elaboración de una lista de posturas no asumibles por cada parte, esencialmente referidas al tema de Cachemira. Este podría ser buen un inicio, aunque arriesgado, para dejar a un lado la permanente retórica que intoxica las relaciones entre los dos países y pasar de lleno al necesario tratamiento de los problemas realmente existentes.

Antía Mato Bouzas

MPhil en Estudios de Asia Meridional y Máster en Estudios sobre Fronteras Internacionales en la SOAS (Universidad de Londres)