

# Asia Meridional en 2006: dos pasos adelante...

C. Raja Mohan Catedrático de Estudios de Asia Meridional de la S. Rajaratnam School of International Studies de la Nanyang Technological University de Singapur

## Resumen

Este estudio realizado en el subcontinente en 2006 empezará con un análisis de las perspectivas políticas de crecimiento económico rápido en la región, a lo que seguirá una valoración de los logros y los fracasos en el contexto de la democratización de Asia Meridional, una evaluación del desarrollo de la guerra contra el terrorismo, las implicaciones del proceso de paz indo-pakistaní para llegar a una reconciliación definitiva de hindúes y musulmanes en el subcontinente tras la partición, y las perspectivas de que el regionalismo gane terreno político en Asia Meridional.

## Introducción

Hasta hace poco, Asia Meridional brillaba por su ausencia en el discurso internacional relativo a la dinámica cambiante de la región de Asia Pacífico y su impacto en la política mundial, pero una serie de acontecimientos desde el comienzo del milenio han empezado a dejar atrás esta condición marginal. Las pruebas nucleares de India y Pakistán en mayo de 1998, los focos constantes de terrorismo internacional en la frontera de Pakistán-Afganistán y el auge de India como potencia económica son algunos de los muchos factores que han sacado al subcontinente de Asia Meridional de las aguas estancadas de la política internacional. La perspectiva de que Asia Meridional se convierta en un actor cada vez más importante de la política mundial ya no se puede seguir negando con credibilidad.

El resurgimiento económico de India, junto con el de China, ha dejado de ser un fenómeno abstracto que se produce "por ahí" para desafiar potencialmente las vías tradicionales de organización económica en los países desarrollados de ambos lados del Atlántico. Tanto si se trata de la subcontratación de empleos en el mundo euroatlántico (*outsourcing*) como de la gestión de los recursos internos (*insourcing*), del talento directivo e incluso de los capitalistas indios que están absorbiendo empresas establecidas en Europa, el subcontinente está alimentando los debates so-

bre la reestructuración económica en el mundo desarrollado. También en el ámbito político, es muy probable que el destino de la principal arma de seguridad de Occidente, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, se decida en Afganistán, en los límites noroccidentales del subcontinente. Si la OTAN fracasa en su intento por evitar la vuelta de los talibanes al poder en Afganistán, seguramente no sobrevivirá como mecanismo eficaz y creíble para hacer frente a los nuevos retos de seguridad internacionales. Y, en sentido más amplio, el fracaso político en Afganistán, junto con la desastrosa intervención estadounidense en Irak, es probable que debilite la lucha internacional contra el terrorismo. Muchos de los otros desafíos de la seguridad internacional, como por ejemplo fomentar la modernización en el mundo islámico, impedir el fracaso del Estado y apoyar el desarrollo de la democracia también están presentes en Asia Meridional.

## Acabar con la pobreza en Asia Meridional

Una de las imágenes más repetidas de Asia Meridional desde que la potencia colonial británica abandonara la zona en 1947 ha sido su pobreza extrema y degradante. Seis décadas después de la independencia, el subcontinente sigue contando con la mayor concentración de pobres del mundo, que se calcula en 400 millones de personas. Pero en 2006 se alberga

**"Los economistas identifican como mínimo tres condiciones previas para que se den unos niveles de crecimiento elevados y constantes: (...) una amplia agenda de desarrollo, una mayor inversión en recursos humanos y una mejora de la gobernanza."**

la esperanza de que la pobreza pueda disminuir considerablemente en la región a niveles de un solo dígito en la próxima década. Un informe del Banco Mundial sobre el crecimiento económico de Asia Meridional a mediados de 2006 sugería que si se mantienen las actuales tendencias de crecimiento en la región, la pobreza masiva que ha sufrido la región durante siglos se podría eliminar dentro de una generación.<sup>1</sup>

El principal motor de esta perspectiva de acabar rápidamente con la pobreza ha sido el lanzamiento de reformas económicas en la región a principios de los noventa. Aunque el interés económico internacional en Asia Meridional se ha centrado principalmente en la aceleración del creci-

miento anual del 9% en India, la región en su conjunto está emergiendo como una de las que crecen más rápidamente del mundo. Las tasas de crecimiento desde 1996 han superado el 5% anual en Bangladesh, Bhután, Maldivas, Nepal y Sri Lanka. Pakistán, que se había quedado atrás en los noventa, se ha recuperado con un 7% de crecimiento en la primera década del nuevo siglo. Afganistán ha crecido a un ritmo de dos dígitos, si bien partía de una base muy baja provocada por las tres décadas de guerra civil.

Gracias a estas impresionantes tasas de crecimiento, la reducción de la pobreza ha cobrado impulso en la región. Según el Banco Mundial, India, Bangladesh y Nepal redujeron sus índices de pobreza en 7%, 9% y 11% respectivamente durante los noventa. El índice de pobreza de Pakistán disminuyó un 5% en la primera mitad de esta década, según las estimaciones iniciales del Banco Mundial.

En cuanto a Sri Lanka, el índice nacional de pobreza sólo disminuyó un 3%. Los economistas identifican como mínimo tres condiciones previas para que se den unos niveles de crecimiento elevados y constantes que permitan a la región alejarse definitivamente de la pobreza endémica y arraigada: una amplia agenda de desarrollo, una mayor inversión en recursos humanos y una mejora de la gobernanza.

La tasa de crecimiento del 9% de India durante tres años consecutivos a mediados de esta década ha ido acompañada de elevados niveles de inflación y ha incrementado la desigualdad entre las regiones y las clases sociales. Los estados más ricos del sur de India están creciendo un 3% más deprisa que los estados del norte, más pobres y poblados. En Sri Lanka, durante los noventa, el consumo per cápita del grupo de los más ricos aumentó un 50%; el del grupo de los más pobres, sólo lo hizo un 2%. A menos que el crecimiento se generalice, Asia Meridional corre el riesgo de tener grandes bolsas de pobreza persistente, con cientos de millones de personas viviendo en ellas. Y, lo que es aún peor, el aumento de las tensiones étnicas y raciales podría exacerbar los conflictos existentes y desatar otros nuevos.

Los elevados niveles de crecimiento han otorgado a los gobiernos la libertad suficiente para tratar la cuestión de la creciente desigualdad, pero no es seguro que prospere. En el caso de India, las presiones democráticas sobre el país y los imperativos de una política de coalición ya han obligado al Estado a dejar atrás la retórica autocomplaciente sobre el "resplandor de India" para pasar al eslogan de "desarrollo generalizado", tratar la cuestión del omnipresente malestar agrario y las necesidades especiales de las minorías y los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Pero el simple pro-

ceso de hacer frente a estos retos ha vuelto a avivar las tentaciones de un populismo económico. Esto, a su vez, ha debilitado la decisión del Gobierno de continuar con las "reformas de segunda generación" tan necesarias para sostener la elevada tasa de crecimiento económico. El gobierno del Partido del Congreso, encabezado por una serie de reformistas, entre ellos el primer ministro Manmohan Singh, parece haberse quedado paralizado y forzado a volver a la política de lealtad tradicional, en lugar de introducir unas reformas decididas que acabarían con los obstáculos estructurales para sostener las elevadas tasas de crecimiento.

Los niveles de pobreza humana del subcontinente se mantienen entre los más terribles del mundo. Las tasas de malnutrición infantil en India prácticamente duplican las del África Subsahariana. Cerca del 10% de los niños pakistani-

es mueren antes de alcanzar los cinco años y sólo el 57% terminan la escuela primaria. Sin una mano de obra sana y con estudios, Asia Meridional no será capaz de mantener los actuales niveles de crecimiento económico. Si no se reduce de manera considerable la mortalidad

infantil y el abandono escolar, Asia Meridional no acabará con la pobreza. La mayoría de gobiernos de Asia Meridional han reconocido la necesidad urgente de invertir más en sectores sociales, pero la tentación de actuar de cara a la galería ha socavado su capacidad para llevarlo a la práctica de manera efectiva.

En India, por ejemplo, sí han reconocido claramente que la educación es la clave para aumentar los niveles de crecimiento. Los gobiernos también se han dado cuenta de que el tan proclamado "dividendo demográfico" –potencialmente la mayor concentración del mundo de personas activas en dos siglos– podría convertirse en una carga si no se presta atención a la educación. La industria manufacturera y el sector de TI de India, ambos en plena expansión, ya se están quejando de la falta de mano de obra cualificada. Sin embargo, el Gobierno se ha dejado atrapar en un debate sobre las restricciones o la discriminación positiva en favor de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. En lugar de aumentar las oportunidades educativas para todo el mundo, se ha dedicado a redistribuir de modo deplorable los recursos actuales a través de la discriminación positiva.

Asia Meridional cuenta con la población afectada por conflictos más numerosa del mundo, unos 71 millones de personas. Varios países de Asia Meridional obtienen puntuaciones muy bajas en la lucha contra la corrupción, con Bangladesh a la cola de la lista de transparencia internacional en los últimos cinco años. Y las confrontaciones políticas

**"En la India, el Gobierno del Partido del Congreso parece haberse quedado paralizado y forzado a volver a la política de lealtad tradicional, en lugar de introducir unas reformas decididas que acabarían con los obstáculos estructurales para sostener las elevadas tasas de crecimiento."**

(a menudo de cariz personal) asolan países como Bangladesh y Sri Lanka, por no mencionar varios estados indios, a veces hasta el punto de desencadenar la violencia política. Si bien es increíble que los países de Asia Meridional hayan crecido como lo han hecho a pesar de estas limitaciones, podrían haber crecido más deprisa sin ellas. Se estima que Sri Lanka podría haber crecido un 2-3% más deprisa sin el lastre del conflicto civil. Además, estas limitaciones serán decisivas en el caso de que los países de Asia Meridional intenten acelerar el crecimiento. En Bangladesh, la debilidad del Gobierno y las confrontaciones políticas están ralentizando la inversión directa extranjera por debajo del ritmo necesario para satisfacer las necesidades infraestructurales del país.

A pesar de todas estas dificultades, es importante destacar el optimismo creciente que se ha empezado a apoderar de la región. Durante décadas, sino siglos, el fatalismo ha sido la doctrina reinante entre la población del subcontinente. Pero las reformas económicas desatan las energías productivas de las personas y millones de ellas identifican nuevas oportunidades para cambiar sus vidas, con lo cual este nuevo dinamismo promete transformar las viejas tesis de la economía política de Asia Meridional. Aunque son muchos los retos, el mundo no puede ignorar el impacto que tendría la incorporación de millones de personas del subcontinente al mercado global en los próximos años y décadas.

### Democratización: logros y fracasos

En las últimas dos décadas, Asia Meridional ha vivido un período de muchas turbulencias políticas. Los estados postcoloniales de la región han tenido que hacer frente a unas exigencias cada vez mayores en términos de aumento de la democratización y afirmación de la política identitaria basada en la región, la etnicidad y la religión. Si bien algunas de ellas pudieron resolverse mediante las estructuras políticas, muchas otras degeneraron en violentos conflictos. A pesar de las persistentes tensiones militares entre India y Pakistán por la región de Cachemira, son los conflictos intraestatales los que se han erigido en protagonistas en los últimos veinte años.

Al igual que los demás aspectos, Asia Meridional ha sido testigo de logros espectaculares y fracasos estrepitosos en la lucha por la democracia. Nepal y Bhután han protagonizado avances inesperados hacia una mayor libertad políti-

**“Asia Meridional ha sido testigo de logros espectaculares y fracasos estrepitosos en la lucha por la democracia. Nepal y Bhután han protagonizado avances inesperados, (...) en Afganistán la creación de instituciones políticas ha empezado de forma muy tímida y accidentada, en Pakistán se ha producido una reafirmación de partidos políticos (...) y el caos político ha vuelto a hacer mella en Bangladesh. Entretanto, en India, continúa la lenta y dolorosa pugna por reforzar la democracia.”**

ca, en cambio, en Afganistán la creación de instituciones políticas ha empezado de forma muy tímida y accidentada, en Pakistán se ha producido una reafirmación de partidos políticos durante mucho tiempo inactivos y el caos político ha vuelto a hacer mella en Bangladesh. Entretanto, en India, continúa la lenta y dolorosa pugna por reforzar la democracia. De cualquier modo, la abdicación voluntaria del rey de Bhután para instaurar una monarquía constitucional y la revuelta popular contra el despótico monarca en Nepal ponen de manifiesto el cambio positivo en favor de la democracia que ha experimentado Asia Meridional durante el año analizado.

A finales de 2006, el rey de Bhután, Jigme Singhye Wangchuck, sorprendió a la región al abdicar del trono en favor de su hijo, Kesar Namghyal Wangchuck. En principio, la abdicación debía tener lugar en 2008, con motivo de las elecciones para formar una nueva Asamblea Nacional, según estipula la

nueva Constitución, que reduce considerablemente los poderes de la monarquía. Muchos detractores de la monarquía bhutanesa dentro y fuera del país criticaron el proceso de democratización por considerarlo inadecuado. Las críticas apuntaban a los poderes residuales de la monarquía constitucional y a las disposiciones de la ley electoral, que sólo permite a los licenciados universitarios presentarse a las elecciones a la Asamblea. Teniendo en cuenta el aislamiento histórico de este reino himalayano del resto del mundo, con una pequeña población muy vulnerable a ser reducida a una minoría, el cambio en Bhután es extraordinario y va en la dirección correcta.

Para muchos activistas de los derechos humanos de todo el mundo, la expulsión de Bhután de unos 100.000 refugiados de etnia nepalesa ha sido uno de los principales acontecimientos que hay que tener en cuenta al analizar la situación del reino himalayano. La preocupación por limitar la entrada de nepaleses en Bhután es natural, si consideramos que la población de Bhután es de escasamente un millón de personas y la diáspora nepalesa se ha extendido tradicionalmente por los demás reinos y territorios del Himalaya. Las negociaciones entre Bhután y Nepal sobre la admisión de estos refugiados fracasaron, pero intervino Estados Unidos y se ofreció para dar cobijo a una gran parte de los refugiados, unos 60.000, en su país.

El cambio político en Bhután fue prudente y gradual, en cambio Nepal vivió en 2006 una revolución popular contra la monarquía. Desafiando incluso las predicciones más opti-

mistas y desmintiendo a aquellos que consideraban Nepal como un Estado fracasado, el movimiento popular retó al autocrático rey Gyanendra, propició una vuelta a un régimen democrático y allanó el camino para controlar una de las organizaciones terroristas más temidas del mundo, de cariz maoísta.

A finales de año se produjo un cambio fundamental en el equilibrio entre las fuerzas políticas nepalesas que estaban acorraladas en una lucha mortal a tres bandas: una monarquía ambiciosa que quería ampliar sus poderes, una serie de partidos políticos irresponsables que estaban a favor de la democracia pero eran reacios a desafiar al monarca y estaban aterrorizados por los maoístas, que a través de su enérgica insurgencia ejercían el control político sobre una amplia franja del territorio del país y reclamaba una república revolucionaria sin ambigüedades.

Cuando la insurgencia maoísta empezó a ganar terreno al inicio del milenio, la comunidad internacional, encabezada por India y Estados Unidos, instó al rey y a los partidos políticos a hacer frente común sobre la base de una monarquía institucional y un cambio democrático a través de un sistema multipartidista para plantar cara a los revolucionarios. Para India y Estados Unidos, el terrorismo era el elemento clave, pero la Unión Europea, con gran acierto por su parte, reconoció la importancia de abordar la agenda social progresista planteada por los maoístas. El rey Gyanendra, después de que fracasara su intento inicial de conseguir el apoyo de los maoístas, quiso ampliar sus poderes a costa de los partidos políticos y de la Constitución. Llegada esta situación límite, una alianza de siete partidos políticos y los maoístas unieron sus fuerzas a finales de 2005. Los partidos políticos acordaron que el futuro de la monarquía se decidiría en una asamblea constituyente, y los maoístas aceptaron unirse a ellos.

Esto creó el marco para una confrontación política entre la movilización popular dirigida por los partidos políticos y los maoístas, y la monarquía en la primavera de 2006. Cuando los líderes del Ejército Real Nepalés decidieron no oponerse a las multitudinarias manifestaciones públicas, el rey no tuvo más remedio que abdicar. Los temores internacionales de que los partidos políticos fueran demasiado débiles para controlar la transición, que hubiera quedado en manos de los maoístas, resultaron ser infundados. Las protestas populares fueron lo suficientemente fuertes para despojar al rey de su trono, pero también para obligar a los maoístas a aceptar un cambio democrático. Los propios maoístas se

mostraron flexibles y deseosos de transformarse en una fuerza política en lugar de acceder al poder mediante la violencia. Desde finales de abril de 2006, cuando el rey cedió el poder, los maoístas y los partidos políticos han demostrado a los escépticos que estaban equivocados, al dar muestras de sensatez política y voluntad de encontrar compromisos satisfactorios para todos en temas tan complicados como los acuerdos políticos provisionales y el desarme de los grupos armados. A finales de 2006, si bien persistían algunas dificultades, los progresos en Nepal se pueden considerar un auténtico milagro político.

En Afganistán, la asamblea legislativa elegida mediante votación popular en 2005 empezó a funcionar en medio de grandes obstáculos heredados del pasado y un resurgimiento de los talibanes que amenazaba la paz y la estabilidad en muchas partes del país. A pesar de la falta de experiencia democrática y una cultura de regateo político basada en el equilibrio de poderes constitucional, los persistentes enfrentamientos étnicos y la influencia del conservadurismo islámico, la Asamblea Nacional Afgana ha demostrado que no era ni un mero títere del Ejecutivo ni una herramienta en manos de las fuerzas de regresión. Ejerció su derecho a supervisar la política y vigilar a los cargos del gobierno y cuestionó los intentos del presidente Hamid Karzai de aplacar a los islamistas unas veces y adoptar una postura más conservadora otras. Está claro que la política

está muy presente en Kabul; la cuestión es si podrá superar los enormes retos de seguridad en un futuro.

La historia de la democracia en el resto de la región, especialmente en dos de los principales países islámicos, Pakistán y Bangladesh, se caracterizó durante 2006 por la heterogeneidad. Después de años de estar exiliados y apartados de la política pakistaní, dos antiguos primeros ministros, Benazir Bhutto del Partido Popular de Pakistán, y Nawaz Sharif de la Liga Musulmana de Pakistán, expresaron su creciente malestar en 2006. El descontento popular cada vez mayor con el régimen militar y los planes del presidente pakistaní Musharraf de ser reelegido por la Asamblea Nacional por otros cinco años en 2007 llevaron a Bhutto y Sharif a enterrar su larga rivalidad y formar una plataforma común para acabar con el régimen militar que gobierna el país. Ambos firmaron una "Carta de la Democracia" en mayo de 2006. Sus 36 puntos constituían una airada crítica al régimen militar y defendían la importancia de restablecer el marco constitucional básico para el futuro gobierno de Pakistán. La carta se puede considerar un importante paso adelante por parte de dos de las principales formaciones

era ni un mero títere del Ejecutivo ni una herramienta en manos de las fuerzas de regresión. Ejerció su derecho a supervisar la política y vigilar a los cargos del gobierno y cuestionó los intentos del presidente Hamid Karzai de aplacar a los islamistas unas veces y adoptar una postura más conservadora otras. Está claro que la política

**“Desafiando incluso las predicciones más optimistas y desmintiendo a aquellos que consideraban Nepal como un Estado fracasado, el movimiento popular retó al autocrático rey Gyanendra, propició una vuelta a un régimen democrático y allanó el camino para controlar una de las organizaciones terroristas más temidas del mundo, de cariz maoísta.”**

políticas, que en los años noventa fueron protagonistas de episodios de corrupción, mala administración y disputas mutuas que prepararon el terreno para la vuelta a un régimen militar en Pakistán. Con todo, había bastante escepticismo sobre si Bhutto y Sharif, eternos rivales que gobernaron alternativamente el país desde finales de los ochenta hasta finales de los noventa, podrían mantener su unidad. En el pasado, ambos habían optado por hacer un pacto por separado con el ejército, garantizando así el continuo dominio militar en la política pakistaní, y resulta difícil de creer que estas tentaciones hayan desaparecido por completo. Todavía más significativa es la diferencia en la orientación política de los dos partidos: Bhutto se inclina por una política de centro-izquierda laica, mientras que Sharif defiende una coalición con conservadores religiosos. En 2007, estas diferencias podrían socavar los esfuerzos por construir una amplia coalición política para restaurar la democracia en Pakistán.

En 2006, disminuyeron en Bangladesh las violentas tensiones políticas que tradicionalmente habían mermado la eficacia y la credibilidad del régimen democrático restaurado en 1991. En muchos aspectos, Bangladesh parecía listo para emerger como una importante nación en el panorama asiático y quitarse de encima la etiqueta de caso perdido. Su crecimiento económico sostenido, la mejora de los indicadores sociales, el descenso de la tasa de crecimiento de la población y el descubrimiento de recursos de gas natural auguraban un cambio paradigmático en la evolución del país. El premio Nobel otorgado en 2006 a Mohammad Yunus, probablemente el bengalí más conocido a nivel mundial por sus innovaciones en microfinanciación y desarrollo rural, también levantó el orgullo nacional. Ahora bien, la vena anarquista de la política bengalí parecía dispuesta a impedir un cambio decisivo hacia la tranquilidad política y la construcción de una nación. En la campaña de las elecciones generales previstas para enero de 2007, la rivalidad personal entre las dos mujeres que dominan la política del país, la primera ministra Khaleda Zia del Partido Nacionalista de Bangladesh y Sheikh Hasina, de la Liga Awami, empezó a apoderarse de la calle.

Bangladesh se caracteriza por una política profundamente esquizofrénica que obligó a crear un mecanismo único para supervisar la transición política en tiempo de elecciones. En otras democracias donde se sigue el modelo de Westminster, el gobierno saliente controla el desarrollo de las elecciones generales y entrega el poder al siguiente en caso de que pierda la mayoría. En Bangladesh, el gobierno titular está obligado a ceder el control a un órgano "neutral" dirigido

**“ El descontento popular cada vez mayor con el régimen militar y los planes del presidente pakistaní Musharraf (...) llevaron a Bhutto y Sharif a enterrar su larga rivalidad y formar una plataforma común para acabar con el régimen militar que gobierna el país. Ambos firmaron una ‘Carta de la Democracia’ en mayo de 2006.”**

por el presidente del Tribunal Supremo hasta que se elija al sucesor. Pero la desconfianza omnipresente no hace más que menoscabar este marco institucional. A finales de 2006, la credibilidad de este complicado proceso de transición fue el centro de una nueva confrontación entre los dos partidos. Hasina, que había sido objeto de duros hostigamientos en los últimos cinco años, tenía motivos para creer que el órgano interino había sido sobornado en favor del partido gobernante y que, por lo tanto, las elecciones serían fraudulentas. Su decisión de boicotear los comicios y paralizar la administración forzó al presidente del país a hacerse cargo como jefe del gobierno interino y aplazar las elecciones, entre rumores de que el ejército bengalí estaba al acecho para intervenir en el caos.

### **Guerra contra el terrorismo: logros y desaciertos**

Los positivos resultados obtenidos por Nepal en su lucha en favor de la democracia y la probabilidad de que puedan controlar a los maoístas tienen unas implicaciones importantísimas en el discurso global sobre la guerra contra el terrorismo. El debate al respecto se divide fundamentalmente entre los que destacan la importancia de atacar la raíz de la violencia y los que insisten en que debe derrotarse a los terroristas por la vía militar. Si bien la evolución de los maoístas nepaleses ha ratificado la importancia de adoptar un enfoque político del terrorismo, es una lección que el subcontinente todavía no ha asimilado.

Una vez más, Sri Lanka es un buen ejemplo de lo peligroso que resulta buscar a toda costa una victoria militar en la guerra contra el terrorismo y sus consecuencias devastadoras. El impacto global del 11-S pareció ofrecer una tregua al arraigado y violento conflicto entre el Estado de Sri Lanka y los separatistas tamilyes, liderados por los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE), una de las organizaciones más brutales que ha visto el mundo. La guerrilla tamil LTTE, prohibida en India, Estados Unidos y Gran Bretaña por considerarse una organización terrorista, se sintió presionada para que cambiara sus métodos después del 11-S y Colombo adoptó una política progresista en los primeros años de la década que abrió las puertas a un proceso de paz. Noruega hizo de mediadora y en 2002 se decretó el alto el fuego. Pero en 2006 se rompió el proceso de paz, debido a los intentos de los LTTE de consolidar sus logros políticos durante el alto el fuego, y al cambio en el equilibrio de fuerzas en Colombo, que viró hacia una línea dura en contra de la mili-

tancia y dio falsas esperanzas de una victoria militar. Los intentos por reactivar el proceso de paz en febrero de 2006 toparon con el apoyo persistente de Colombo a una facción disidente de los LTTE y la reanudación de los ataques violentos contra objetivos srilankeses por parte de los LTTE. A pesar de las presiones internacionales para que se retomaran las negociaciones y la incapacidad por ambas partes de forzar una solución militar, la posibilidad de que se reanudaran las negociaciones parecía lejana a finales de 2006. Se necesitaría un reequilibrio sustancial de fuerzas en Colombo en favor de la paz y presiones externas creíbles sobre los LTTE para que se restableciera el alto el fuego y se empezaran las negociaciones para llegar a un acuerdo final que preservara el Estado de Sri Lanka y al mismo tiempo respetara los derechos de todas las minorías.

Pakistán también creyó que una victoria militar era posible después de que la insurgencia en Baluchistán cobrara un nuevo impulso en 2006. Los agravios sufridos por la población baluchí, una comunidad relativamente pequeña de unos pocos millones que ocupa un vasto territorio situado estratégicamente, se remontan a la creación misma de Pakistán. Pakistán, que fluctuaba entre experimentos ocasionales con un federalismo débil y un excesivo centralismo, nunca había afrontado realmente las aspiraciones de autonomía de los nacionalistas baluchíes. Las continuas represiones militares habían convertido Baluchistán en una parte hostil de Pakistán. La importancia creciente de Baluchistán como centro de un nuevo puerto estratégico en Gwadar, el gran interés por su gas natural y otros recursos minerales, y su importancia como territorio de tránsito de los conductos de gas entre Irán, Pakistán e India provocaron una alienación aún mayor de los baluchíes, que veían en todos estos nuevos proyectos de desarrollo un intento por marginarlos todavía más. Cuando los nacionalistas baluchíes optaron finalmente por la resistencia armada, el ejército pakistaní respondió una vez más con acciones militares. La situación empeoró en agosto de 2006, cuando un asalto del ejército acabó con la vida de Nawab Akbar Khan Bugti –un antiguo gobernador y ministro de Baluchistán que encabezaba la renovada lucha por la autonomía. Pakistán tenía la esperanza de que con la muerte de Bugti acabaría con la insurgencia, pero quizás no estuviera en lo cierto.

Sin embargo, Pakistán adoptó un enfoque más político a la hora de hacer frente al aumento de la actividad de los tali-

banes y Al Qaeda en Waziristán y otras áreas tribales en la frontera con Afganistán administradas de forma federal. Pero el acuerdo pakistaní con los líderes tribales de Waziristán en septiembre de 2006 incrementó las sospechas de Kabul y las fuerzas de la coalición internacional que operan en las provincias, cada vez más hostiles del sur y el este de Afganistán. Pakistán afirma que el enfoque militar que intentó contra Al Qaeda durante 2003-06 no había funcionado y había marginado a la población tri-

bal. Era el momento, según Pakistán, de ganarse sus corazones y sus mentes. Al principio, los líderes políticos de Estados Unidos y la OTAN tenían la intención de tomarse a Pakistán en serio, pero los líderes militares desplegados sobre el terreno cada vez estaban más convencidos de que el acuerdo en Waziristán sólo había contribuido a consolidar a los talibanes. No obstante, el gobierno de Hamid Karzai nunca ha tenido ninguna duda de que Pakistán está decidido a restablecer la influencia que tuvo en Afganistán durante el régimen talibán y que sólo está esperando que las fuerzas occidentales abandonen Afganistán. Kabul también cree que el intento de Musharraf de marcar la diferencia entre Al Qaeda y los talibanes es interesado y tiene como objetivo obligar a Occidente a llegar a un acuerdo con los talibanes. Sin embargo, existe un solapamiento entre los talibanes y la cuestión pashtún, y la clave para llegar a la paz en la frontera afgano-pakistaní pasa por encontrar la manera de pacificar los sentimientos legítimos de estos últimos, si bien es probable que los términos de esta paz levanten enérgicas protestas en Kabul e Islamabad.

India, que ha sufrido algunos actos de terrorismo muy violentos en 2006, especialmente en Mumbai, donde la explosión de bombas en un tren se cobró la vida de 187 personas en julio, ha reconocido la importancia de afrontar las protestas internas de los musulmanes. Durante años, Nueva Delhi se mostró autocomplaciente pensando que los musulmanes indios eran inmunes a las motivaciones de la violencia terroris-

ta. Aunque el terrorismo en Cachemira ha protagonizado la violencia política en India, estaba causado por una circunstancia especial. Es verdad que Nueva Delhi se ha preocupado mucho desde finales de los ochenta por el apoyo de Pakistán al terrorismo en India, pero su atención se centraba especialmente en la infiltración de terroristas del exterior. Las investigaciones recientes sobre una serie de ataques terroristas perpetrados en India, sin embargo, han revelado una incipiente radicalización de la comunidad musulmana,

**“ Sri Lanka es un buen ejemplo de lo peligroso que resulta buscar a toda costa una victoria militar en la guerra contra el terrorismo y sus consecuencias devastadoras.”**

**“ El gobierno de Hamid Karzai nunca ha tenido ninguna duda de que Pakistán está decidido a restablecer la influencia que tuvo en Afganistán durante el régimen talibán y que sólo está esperando que las fuerzas internacionales abandonen Afganistán (...) para forzar a Occidente a llegar a un acuerdo con los talibanes.”**

que cuenta con algunos miembros lo suficientemente motivados para colaborar con sus valedores externos. Uno de los principales motivos de esta radicalización ha sido la represión sistemática de los musulmanes en Gujarat por parte de un gobierno liderado por un nacionalista hindú. La intervención judicial ha resarcido en cierto modo a las víctimas de los disturbios de Gujarat de 2002, pero no ha sido suficiente.

La situación en Gujarat y su contribución a la radicalización de los musulmanes, que son cerca de 150 millones, ha forzado a India a intentar solucionar la cuestión musulmana. La coalición de centro-izquierda liderada por el Congreso Nacional Indio, que llegó al poder tras seis años de régimen centrista y nacionalista hindú, empezó su mandato reformando una ley antiterrorista que perseguía injustamente a los musulmanes. Y, lo que es aún más importante, el gobierno del Congreso creó un Comité, encabezado por el antiguo ministro de justicia Rajinder Sachar, para estudiar las circunstancias socioeconómicas a las que se enfrentaban los musulmanes en India y para formular recomendaciones con el fin de abordar las injusticias sufridas por esta comunidad. El Comité Sachar presentó su informe en noviembre de 2006 y abrió un amplio debate nacional<sup>2</sup>. Si bien las conclusiones sobre temas relacionados con la identidad, la seguridad y la igualdad no representaron grandes sorpresas, el informe confirmó la realidad de esta comunidad: discriminación generalizada, subdesarrollo y representación inadecuada en las instituciones nacionales. El Comité planteó una serie de recomendaciones que se centraban en fomentar la integración, potenciar la diversidad en una serie de espacios y generar igualdad para reducir el sentido de alienación, pero se basó en iniciativas generales en lugar de iniciativas destinadas específicamente a dicha comunidad. En términos de desarrollo del debate indio sobre la cuestión musulmana, el Comité Sachar es un acontecimiento histórico, pero el alcance y la rapidez con que Nueva Delhi ponga en práctica estas recomendaciones dependerá, claro está, de los cálculos políticos de la coalición gobernante y la valoración de las posibles reacciones violentas por parte de las fuerzas nacionalistas hindúes.

A pesar de los malos presagios de Sri Lanka y la frontera afgano-pakistani, el debate sobre el terrorismo se ha modernizado y ha adquirido nuevos matices en otras partes del subcontinente. A diferencia de Oriente Medio, donde el papel de las potencias externas ha sido vital para hacer frente al terrorismo, algunas sociedades de Asia Meridional han

dado indicios de una inesperada flexibilidad política y capacidad de innovación a la hora de abordar los conflictos prolongados. En ninguna otra parte es esto tan evidente como en Cachemira, uno de los conflictos más difíciles de resolver del mundo y una fuente de terrorismo y guerra de primer orden en el subcontinente.

### Cachemira: ¿un gran paso adelante?

En el año 2006 se produjo la primera gran amenaza al proceso de paz que India y Pakistán lanzaron a principios de 2004. Este proceso de paz se basó en un tres elementos políticos: la promesa de Pakistán de frenar la violencia transfronteriza, la disposición de India para negociar de forma decidida una salida al persistente conflicto de Cachemira y el compromiso conjunto de establecer una serie de medidas para fomentar la confianza mutua. Este ha sido el acuerdo más largo y productivo entre India y Pakistán durante décadas. Se ha mantenido el alto el fuego declarado a finales de 2003 a lo largo de la frontera internacional entre los dos países y en la línea de control de la disputada región de Cachemira y el glaciar Siachen. Las relaciones comerciales entre los dos países empezaron a desarrollarse lentamente con la ampliación de la lista de productos para el comercio

**“La situación en Gujarat y su contribución a la radicalización de los musulmanes, que son cerca de 150 millones, ha forzado a India a intentar solucionar la cuestión musulmana. (...) En 2006 se creó un Comité, encabezado por el antiguo ministro de Justicia Rajinder Sachar, para estudiar las circunstancias socioeconómicas a las que se enfrentaban los musulmanes en India y abordar las injusticias sufridas por esta comunidad.”**

bilateral. El contacto entre los habitantes de ambos países se recuperó con el restablecimiento de los transportes entre los dos Punjab y Rajastán y Sindh, las provincias vecinas a través de la frontera internacional. También se permitió el movimiento de personas en la línea divisoria de Cachemira por primera vez desde que estalló el conflicto en 1948. Asimismo,

los dos países empezaron a negociar una serie de medidas militares y nucleares destinadas a fomentar la confianza mutua, en particular un acuerdo para gestionar los riesgos de accidentes nucleares y una notificación previa en caso de pruebas con misiles balísticos. Los dos países también intensificaron las negociaciones para resolver la disputa sobre el glaciar de Siachen, y fundamentalmente, la propia cuestión de Cachemira.

Pero el pacto entre los dos países –las negociaciones sobre Cachemira a cambio del fin del terrorismo transfronterizo– empezó a tambalearse cuando una serie de atentados terroristas sacudieron India a finales de 2005. El gobierno indio, que insistió en que no permitiría que el terrorismo pusiera en peligro el proceso de paz con Pakistán, no podía tolerar esta postura en medio del descontento popular que se apoderó del país tras la masacre de Mumbai en julio y suspen-

dió el proceso de paz, solicitando a Pakistán nuevas garantías para acabar con el terrorismo. India y Pakistán, países que habían invertido mucho capital político en el proceso de paz y que habían empezado a disfrutar de algunos de los beneficios más inmediatos, no podían dar marcha atrás a pesar de las preocupaciones de Nueva Delhi por el terrorismo persistente en la frontera y los temores de Islamabad con respecto a la lentitud de las negociaciones sobre Cachemira. El primer ministro indio Manmohan Singh y el presidente pakistaní Pervez Musharraf se reunieron paralelamente a la Cumbre de No Alineados celebrada en La Habana en septiembre de 2006 y encontraron la manera de reanudar el proceso de paz. Pakistán accedió a establecer un grupo de trabajo bilateral sobre el terrorismo e India aceptó intensificar las negociaciones sobre Cachemira.

Desde septiembre de 2006, no se han producido incidentes graves y todo apunta a que las negociaciones sobre Cachemira

dirigidas por enviados especiales de Singh y Musharraf han avanzado considerablemente. A finales de 2006, los líderes pakistaníes cada vez estaban más seguros de que la resolución del conflicto de Cachemira estaba cerca. Aunque ninguna de las partes quiere facilitar detalles sobre las negociaciones respecto a Cachemira, el marco general que se está considerando es bastante evidente y se basa en cuatro propuestas. La primera es que no habrá intercambio de territorios en Cachemira; la segunda, que ambas partes ofrecerán una autonomía considerable a las partes de Cachemira que estén bajo su control; la tercera es la creación de una frontera abierta entre las dos partes de la provincia; y la cuarta y última, el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre los habitantes y los gobiernos de ambas partes de Cachemira.

Si bien quedan muchos obstáculos por superar antes de alcanzar un acuerdo final, el marco propuesto tiene en cuenta la reticencia india a centrarse en el intercambio de territorios y las exigencias paquistaníes para que cambie la situación política. La parte realmente innovadora de este paquete de medidas es la idea de crear un mecanismo consultivo que esté por encima de la presunta soberanía de India y Pakistán y abra las puertas a acuerdos dentro de Cachemira. La buena noticia no es sólo que India y Pakistán estén negociando por primera vez en décadas sobre Jammu y Cachemira, es que están hablando sobre las mismas ideas para resolver el conflicto. El reto para ambas partes sigue siendo llegar a una definición aceptada por todos de una serie de conceptos como la "autonomía" y el alcance de su

"gestión conjunta" de Cachemira. También hay otros temas asociados, como por ejemplo de qué manera y cuándo se reducirá la presencia de tropas indias y pakistaníes en la región y la relación entre la reducción de efectivos y la violencia transfronteriza. India y Pakistán también deberán encontrar la manera de armonizar la idea de una frontera abierta entre las dos partes de Cachemira con el ejercicio del control sobre el resto de territorios nacionales. El avance importante en 2006 es el reconocimiento político de que, de hecho, se pueden encontrar soluciones razonables y aceptadas por ambas partes para resolver la cuestión de

Cachemira. Tanto si se llega a materializar una solución en un futuro próximo como si no, como mínimo en las negociaciones se habrán abordado muchos aspectos políticos y conceptuales. Las consecuencias potenciales de un posible acuerdo podrían ser importantísimas para las relaciones internacionales y para la dinámica interna de Asia Meridional. Si se completa la agenda inacabada de la

**"Algunas sociedades de Asia Meridional han dado indicios de una inesperada flexibilidad política y capacidad de innovación a la hora de abordar los conflictos prolongados. En ninguna otra parte es esto tan evidente como en Cachemira. (...) La buena noticia no es sólo que India y Pakistán estén negociando por primera vez en décadas sobre Jammu y Cachemira, es que están hablando sobre las mismas ideas para resolver el conflicto."**

partición del subcontinente en líneas religiosas en 1947, podría comportar no sólo una reconciliación de India y Pakistán, sino también de los hindúes y musulmanes del subcontinente. Además, contribuiría a eliminar una de las principales fuentes de protestas islámicas de Asia Meridional y reducir la base de radicalismo religioso a gran escala de la región.

## Hacia un regionalismo en Asia Meridional

El subcontinente de Asia Meridional también recordará el año 2006 por haberse tomado la primera medida significativa encaminada a una integración económica regional. Después de años de discretas negociaciones, en 2006 entró en vigor el Área de Libre Comercio de Asia Meridional (SAFTA). En comparación con los acuerdos de libre comercio de otras partes del mundo, el SAFTA es modesto en cuanto a alcance e impacto potencial. Pakistán se ha mostrado reticente a aplicar las disposiciones del SAFTA con India hasta que se resuelva la disputa sobre Cachemira. A pesar de estas limitaciones, la entrada en vigor del SAFTA marca la dolorosa transición de la región hacia un regionalismo más resuelto. Aunque la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) existe desde mediados de los ochenta, no ha tenido la oportunidad de instaurar una cooperación regional de peso. Con todas sus limitaciones, el SAFTA supone un paso adelante en la mejora de los tristes registros en las relaciones comerciales regionales.

Durante 2006, la SAARC también tomó algunas decisiones importantes respecto a la ampliación de la organización. Los siete estados miembros fundadores de la SAARC decidieron admitir a Afganistán como miembro de pleno derecho de la organización. La entrada de Afganistán contribuye a restaurar el ámbito territorial natural de la SAARC. Igualmente significativa fue la decisión de crear una categoría de estados observadores de la SAARC. China, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos y la Unión Europea se van a incorporar a partir de ahora a la SAARC como observadores. Si bien probablemente Washington y Bruselas no vayan a invertir mucha energía en Asia Meridional, las tres potencias económicas asiáticas podrían ayudar a intensificar los lazos económicos entre el subcontinente y el resto de Asia. Corea del Sur ya es uno de los principales socios comerciales de Asia Meridional. Japón ha sido durante mucho tiempo el princi-

pal donante de ayuda al subcontinente. Sin embargo, es China la que está mejor posicionada para atraer a Asia Meridional hacia su órbita económica cada vez más poderosa. En los últimos años ha aumentado de manera espectacular el perfil económico de China en el subcontinente y Beijing está destinada a emerger como el principal socio comercial de todos los países de Asia Meridional en un futuro cercano. El activismo económico chino, a su vez, ha empujado a India a empezar a modernizar las anacrónicas relaciones económicas que mantenía con sus vecinos más pequeños. Gracias a la nueva confianza resultante de su crecimiento económico, India está sometida a presiones para que lidere y desarrolle la integración económica de Asia Meridional, evitando las viejas disputas políticas, fomentando el crecimiento a su alrededor y convirtiendo al país en un atractivo socio comercial en la región.

1. Shantanayan Devarajan y Ijaz Nabi, *Economic Growth in South Asia*, Washington DC, Banco Mundial, junio de 2006. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/South\\_Asia\\_growth\\_June\\_2006.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/South_Asia_growth_June_2006.pdf)
2. Para más información sobre las conclusiones y recomendaciones del Comité, véase "Symposium on Sachar Committee Report", *Economic and Political Weekly* (Mumbai).