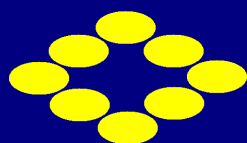


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 29

Mayo /May 2012



UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



**Disponible on-line:
Available on-line:**

**[www.ucm.es/
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)**

PAKISTÁN / PAKISTAN

(Alberto Priego Moreno, coord.)

- | | |
|--|--|
| <i>Shantanu Chakrabarti</i> | Quarreling Siblings or Friendly Neighbours?
Turbulent Nature of Indo-Pakistan Relationship since 1947 |
| <i>Lawrence Sáez</i> | Pakistán y la política exterior de la India |
| <i>Rizwan Zeb</i> | Pakistan-China Relations: Where They Go from Here? |
| <i>Gracia Abad</i> | Las Relaciones entre Corea del Norte y Pakistán
y el tráfico de tecnología |
| <i>Alberto Priego</i> | Pakistán: Estado Fallido, débil o colapsado |
| <i>Jorrit Kamminga</i>
<i>Nazia Hussain</i> | From Disengagement to Regional Opium War?
Towards a Counter-Narcotics Surge in Afghanistan and Pakistan |
| <i>Najam Abbas</i> | Parameters Promoting or Prohibiting Participation:
A Case Study of Youth in Northern Pakistan |
| <i>Amaya Fuentes</i> | España y Pakistán, dos grandes desconocidos |
| <i>Gloria Inés Ospina</i> | Pakistaníes en Madrid: una inmigración inadvertida |

MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS / ENVIRONMENT AND HUMAN RIGHTS

- | | |
|--------------------|--|
| <i>Salma Yusuf</i> | Pursuing the Right for Today,
Securing the Environment for Tomorrow |
|--------------------|--|

TOMA DE DECISIONES EN RR II / DECISION-MAKING IN INTERNATIONAL RELATIONS

- | | |
|----------------------|--|
| <i>Rubén Herrero</i> | Percepciones, decisiones y Relaciones Internacionales:
Los márgenes operativos perceptivos aceptables |
|----------------------|--|

COMENTARIOS DE ACTUALIDAD / COMMENTARIES ON CURRENT EVENTS

- | | |
|--------------------------------------|--|
| <i>José Antonio Sainz de la Peña</i> | Elecciones Legislativas en Irán |
| <i>José Antonio Sainz de la Peña</i> | Las negociaciones con Irán sobre la cuestión nuclear |
| <i>Antonio Marquina</i> | La política sobre Gibraltar del nuevo gobierno español |

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las “Instrucciones para autores” que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the “Instructions for Authors” that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
Kadir Has University Rector*

Mely Caballero-Anthony

*Director of the Non-Traditional Security Center,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
U.S. Naval War College*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
The Australian National University*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Bobo Lo

*Former Director, Russia and Eurasia Programme,
Chatham House, London*

Arvind Kumar

*Head of the Department of Geopolitics and
International Relations, Manipal University*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Juan Emilio Cheyre

*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

Massimo de Leonardis

*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

Shantanu Chakrabarti

*Associate Professor, Institute of Foreign Policy
Studies, University of Kolkata*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

*Chair in Security and Cooperation in International Relations,
Complutense University of Madrid*

VOCALÉS / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral

*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Complutense University of Madrid*

Santiago Petschen

*Chair in Religious Forces in International Society,
Complutense University of Madrid*

José Antonio Sainz de la Peña

*Colonel, Spanish Army (Ret.)
Senior Researcher, UNISCI*

Carlos Echeverría

*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

Javier de Quinto

*Professor of International Economics,
CEU San Pablo University, Madrid*

David García

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Javier Ignacio García

*Professor of International Relations,
SEK University, Segovia*

Belén Lara

*Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI*

Antonio Alonso

*Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid*

Xira Ruiz

*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Alberto Priego

*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Gracia Abad

*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Rubén Herrero de Castro

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Mercedes Guinea

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Eric Pardo Sauvageot

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

Gustavo Díaz, Javier Morales,

**Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, María Ángeles Muñoz, Nieva
Machín, Monica Miranzo**

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT • INTERNATIONAL BIBLIOGRAPHY OF SOCIAL SCIENCE • POLITICAL SCIENCE COMPLETE.

© UNISCI, 2012

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Discussion Papers must be clearly stated.

**ÍNDICE / CONTENTS**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial/ <i>Editor's Note</i>	7
-------------------------	--------------------------------------	---

PAKISTÁN / PAKISTAN

(Alberto Priego Moreno, coord.)

<i>Shantanu Chakrabarti</i>	Quarreling Siblings or Friendly Neighbours? Turbulent Nature of Indo-Pakistan Relationship since 1947	9
<i>Lawrence Sáez</i>	Pakistán y la política exterior de la India	35
<i>Rizwan Zeb</i>	Pakistan-China Relations: Where They Go from Here?	45
<i>Gracia Abad</i>	Las Relaciones entre Corea del Norte y Pakistán y el tráfico de tecnología	59
<i>Alberto Priego</i>	Pakistán: Estado Fallido, débil o colapsado	67
<i>Jorrit Kamminga - Nazia Hussain</i>	From Disengagement to Regional Opium War? Towards a Counter-Narcotics Surge in Afghanistan and Pakistan	91
<i>Najam Abbas</i>	Parameters Promoting or Prohibiting Participation: A Case Study of Youth in Northern Pakistan	113
<i>Amaya Fuentes</i>	España y Pakistán, dos grandes desconocidos	133
<i>Gloria Inés Ospina</i>	Pakistaníes en Madrid: una inmigración inadvertida	147

MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS / ENVIRONMENT AND HUMAN RIGHTS

<i>Salma Yusuf</i>	Pursuing the Right for Today, Securing the Environment for Tomorrow	179
--------------------	--	-----

TOMA DE DECISIONES EN RRII / DECISION-MAKING IN INTERNATIONAL RELATIONS

<i>Rubén Herrero</i>	Percepciones, decisiones y Relaciones Internacionales: Los márgenes operativos perceptivos aceptables	195
----------------------	--	-----



COMENTARIOS DE ACTUALIDAD / COMMENTARIES ON CURRENT EVENTS

<i>José Antonio Sainz de la Peña</i>	Elecciones Legislativas en Irán	205
<i>José Antonio Sainz de la Peña</i>	Las negociaciones con Irán sobre la cuestión nuclear	217
<i>Antonio Marquina</i>	La política sobre Gibraltar del nuevo gobierno español	227

NOVEDADES / LATEST NEWS 233

Sobre UNISCI / <i>About UNISCI</i>	235
Instrucciones para los autores	239
<i>Instructions to authors</i>	243

**NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE****Antonio Marquina¹***Director de UNISCI*

El presente número de la revista está dedicado esencialmente a Pakistán. Varios especialistas coordinados por el profesor Alberto Priego presentan diversos aspectos de las relaciones exteriores de este Estado en su contexto regional y explican también las relaciones bilaterales con España así como la presencia en Madrid de una comunidad pakistaní que es bastante desconocida.

El profesor Shantanu Chakrabarti, profesor del Instituto de Política Exterior de la Universidad de Calcuta, hace un recorrido histórico de las relaciones entre Pakistán y la India desde la independencia, sus guerras, sus asimetrías, sus diferentes alianzas, su diferente posición con respecto a Afganistán y las potencialidades de cooperación económica. A su vez, Lawrence Sáez, profesor del SOAS londinense, subraya en su artículo sobre las relaciones indo-pakistaníes que el contencioso de Cachemira impedirá cualquier mejora duradera en la relación bilateral a largo plazo. Frente a esta realidad se contraponen las crecientes buenas relaciones existentes entre Pakistán y China que se predicen sólidas y duraderas, aunque Pakistán necesitará ordenar mejor su casa. El artículo de Rizwan Zeb profesor del Centre for Muslim States and Societies en la Universidad de Western Australia es clarificador, haciendo también una reseña evolutiva de estas relaciones.

Otro conjunto de artículos trata cuestiones más puntuales sobre las que existe un debate serio y profundo en la sociedad internacional y que colorea de forma impactante las relaciones peculiares de Pakistán con Estados de especial preocupación internacional. En este sentido la profesora Gracia Abad nos expone las complejas relaciones que han existido y todavía en buena parte se mantienen entre Corea del Norte y Pakistán, sus implicaciones en la proliferación nuclear y el tráfico de tecnología de misiles, apuntando incluso a conexiones con terceros Estados. Los profesores Jorrit Kamminga y Nazia Hussain tratan a su vez de explicar las implicaciones de la retirada de la coalición de tropas extranjeras de Afganistán a partir de 2014, las consecuencias en las políticas de contrainsurgencia y contra narcóticos que Afganistán está llevando a cabo, de forma peculiar en las áreas fronterizas con Pakistán. Los autores propugnan que una política contra narcóticos sea incluida en las políticas de desarrollo económico que se diseñen para Afganistán.

Por su parte, Najam Abbas del Institute of Ismaili Studies nos presenta un aspecto interesante, el concepto de sociedad civil y su plasmación en la práctica en una específica zona geográfica de Pakistán que son las cuatro áreas de la zona norte que sirve para matizar

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



levemente el artículo del profesor Alberto Priego, quien afirma que Pakistán hoy es un Estado débil en vías de convertirse en un Estado fallido, dada la falta de control del gobierno central en diversas zonas regionales, la violencia, la corrupción y la débil participación política.

Otros dos artículos, el primero de Amaya Fuentes, diplomático española, y el segundo de la investigadora de UNISCI, Gloria Inés Ospina, especialista en procesos migratorios, sirven para presentar dos aspectos muy desconocidos por el público e incluso por especialistas en relaciones internacionales como son, las relaciones bilaterales España-Pakistán y la presencia de una comunidad pakistaní en Madrid.

Fuera de este bloque de estudios sobre Pakistán, la revista recoge dos artículos, el primero de la profesora Salma Yusuf de la Universidad de Colombo. Este artículo se enmarca en el contexto de los estudios que se están desarrollando sobre seguridad medioambiental y desarrollo sostenible, introduciendo una aproximación basada en los derechos humanos que, a juicio de la autora, podría ayudar en el avance de la agenda de seguridad y protección ambiental, generando al mismo tiempo un impulso en el desarrollo del derecho internacional de derechos humanos. El segundo, del profesor Rubén Herrero, miembro de UNISCI, sobre el proceso decisorio en relaciones internacionales, asunto especialmente relevante en los momentos actuales, donde el juego entre percepciones y realidades se está mostrando especialmente complicado tanto en asuntos económicos como internacionales.

La revista, finalmente, recoge tres amplios comentarios, los dos primeros de José Antonio Sainz de la Peña, investigador senior de UNISCI y notable especialista sobre temas iraníes². Ambos artículos sirven para poner al día al lector sobre el juego político existente en la actualidad en la República Islámica de Irán, una vez silenciado el movimiento reformista, y las perspectivas que abre la nueva ronda negociadora sobre temas nucleares del G5+1 con la República Islámica de Irán. El tercero sobre Gibraltar expone el proceso que se abre con el nombramiento del nuevo gobierno español en la solución de este contencioso colonial.

Quede mi agradecimiento a todos los autores y colaboradores de este número de la revista y de forma especial a los investigadores de UNISCI Alberto Priego y Eric Pardo.

² José Antonio Sainz de la Peña es autor de los libros siguientes sobre Irán: *Elecciones y evolución Política en la República Islámica de Irán*, Madrid, UNISCI, 2010 y *El programa nuclear de la República Islámica de Irán*, Madrid, UNISCI, 2011. Así como del trabajo “Estabilidad y cambio en la República Islámica de Irán”, UNISCI Paper n.16.



QUARRELING SIBLINGS OR FRIENDLY NEIGHBOURS? TURBULENT NATURE OF INDO-PAKISTAN RELATIONSHIP SINCE 1947

Shantanu Chakrabarti¹

Institute of Foreign Policy Studies (IFPS), University of Calcutta

Abstract:

The process of decolonization and partition in South Asia led to internal discrepancies and evolution of regional dynamics often competitive and conflict-prone in nature. This has been particularly true in case of evolving bilateralism between India and Pakistan since 1947. While intermittent conflicts along with continuous tension and rivalry have been main features of the bilateral relationship, it has not been a case of unrelenting hostility on both sides. There have been 'bright spots' of engagement connecting the two countries at various official and non-official levels of engagement. Betterment of ties has become particularly essential as regional dynamics has eased to be a 'zero-sum' game for either country in the post Cold period as a 'failed' or 'radicalized and 'balkanized' Pakistan would not only jeopardize any prospects of peace and stability in South Asia but would also become a terrible global problem.

Keywords: South Asia, India, Pakistan, Ethnicity, Nationalism, Partition, Rivalry, Cooperation, Conflict.

Resumen:

El proceso de descolonización y la partición en el sur de Asia, dio lugar a discrepancias internas y la evolución de las dinámicas regionales a menudo competitivas y con propensión al conflicto. Esto ha sido particularmente cierto en el caso de la evolución de las relaciones bilaterales entre India y Pakistán desde 1947. Aunque los conflictos intermitentes, la tensión continua y la rivalidad han sido características principales de la relación bilateral, no ha existido una implacable hostilidad en ambos Estados. Han existido puntos brillantes de acercamiento, conectando a los dos países en distintos niveles de compromiso oficiales y no oficiales. La mejora de las relaciones ha llegado a ser esencial, ya que la dinámica regional ha llegado a convertirse en un juego de "suma cero" para uno u otro país en el período posterior de la Guerra Fría, dado que el "fracasado" o "radicalizado y" balcanizado" Pakistán no sólo pondría en peligro las perspectivas de paz y estabilidad en el sur de Asia, sino también se convertiría en un terrible problema global.

Palabras clave: Sur de Asia, India, Pakistán, etnia, nacionalismo, partición, rivalidad, cooperación, conflicto.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Associate Professor, Dept. of History & Convenor, Academic Committee, Institute of Foreign Policy Studies, University of Calcutta, Kolkata, India. Research areas: South Asian regional dynamics; Indian foreign policy; Peace and Conflict studies; security privatization.

Address: Institute of Foreign Policy Studies (IFPS), University of Calcutta (Alipore campus) (4th Floor), 1 Reformatory Street, Kolkata, 700027, India.

E-mail: chakrabartishantanu@hotmail.com.



1. Introduction

Nothing perhaps influences the skeptical global opinion on South Asia more than the continuous impasse in Indo-Pakistan relations. India–Pakistan are asymmetrical dyads representing different levels of democratization, with Pakistan, ‘on its way to democratization,’ while India has democratized to a much larger extent.² Between 1947 and 2012, both countries have fought three full scale wars (1947-48; 1965; 1971) and a severe localized conflict at Kargil in the Jammu Kashmir region in 1999. Such conflicts generate global concern for the region particularly as the stakes have become higher with the overt nuclearization of the two countries in 1998 and the unleashing of the global war on terrorism since the 9/11 incident and its deleterious impact in the ‘Af-Pak’ region.

Yet, it has not always been a case of unrelenting hostility on both sides determined to finish each other off. Both countries have been founding members of the only regional organization, the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), set up in 1985. Non-state groups and civil society communication channels between the two countries have proliferated over time and such connectivity has endured period of severe tension when official communications were almost nil. Some of these groups have been working for long in ensuring people to people contact process at multiple levels. Bilateral trade and economic interactions have continued during periods of stand offs and the recent announcement of the Pakistani government of plans to grant Most Favoured Nation(MFN) status to India by the end of 2012, thereby fulfilling a basic requirement of the South Asian Free Trade Agreement(SAFTA), has brightened the prospect of improving bilateral trade potential. Even during periods of war and hostility both Indian and Pakistani armies have showed considerable restraint sparing civilian targets, limiting casualty rates and treating the prisoners of war (POWs) in a humane manner.³

For a better understanding, the evolving Indo-Pakistan bilateralism needs to be contextualized within the South Asian regional setting. The South Asian region is an ‘Indo-centric’ region because of the strategic location of India straddling the region, her geographical size and extent, her vast population and her superiority in terms of military, economic and soft power. But this has not resulted in unambiguous acceptance of her ‘hegemony’ on the part of the South Asian countries. In fact, projection and exercising of Indian hegemony in the region has been a complex and evolving affair, not uniform in character and often contested. India’s South Asian neighbors have continuously sought to deny or negate this preeminence by seeking to limit India’s regional hegemony. This has resulted in regional rivalry and tension expressed through steady rise in military expenditure and defense spending, including the overt nuclearization of the regional rivals, India and Pakistan in 1998. The region in this sense could be also characterized as a ‘security complex’ constituting a subsystem of the global community of states that for reasons related to historical, geo-strategic and socio-cultural linkages have an interlinked security architecture. This particularly gets reflected in India’s relationship with Pakistan, the second largest state in South Asia, which also has been more successful in challenging India’s regional hegemony than other countries.

² Suzuki, Akisato and Loizidez, Neophytos: “Turkey and India -Escalation of interstate crises of conflictual dyads: Greece-Turkey and India-Pakistan”, *Cooperation and Conflict*, vol. 46, no. 1 (March 2011), p.22.

³ Mazari, Shirin M. (2002): “Developing and Enhancing CSBMs in South Asia”, in Banerjee, Dipanka (ed.): *South Asian Security: Futures: A Dialogue of Directors Regional Strategic Studies Institutes*, Colombo, Regional Centre for Strategic Studies (RCSS), p. 89.



2. The Background

2.1 Roots of Indian Policymaking

Some analysts have argued that acting under cross-pressure, India's foreign policy appears to vacillate between appeasement and aggression, rather than converging onto the assertion of national self-interest.⁴ Understanding the complexities involved in Indian policy making requires one to remember the colonial legacy inherited by the new nation state which could not initiate foreign policy making on a clean slate since 1947. Under British colonialism, there were certain attempts to project India as a major strategic centre of Britain's Afro-Asian empire. The Indian policymakers developed a deeply ambivalent relationship with this sort of policy projection after independence. On the one hand there was rejection at one level of the colonial state's power projection as an 'imperialist scheme' which must be rejected after independence. On the other hand, assertions that India would continue to play a leading role in Asian affairs if not in the world, not as a military power, but as a benevolent leader, continued to be expressed in nationalist thinking on foreign affairs. In connection with policy making in South Asia it has to be admitted that while India has been a mildly revisionist state at the level of the international system, its regional agenda for the past several decades has been to buttress the regional status quo for the simple reason that the current configuration of regional capabilities suits it.⁵ Indian neighbors, particularly Pakistan, on the other hand, as irredentist powers have sought to resist this policy making to the best of their capabilities.

Nehru's 'Asianism,' however, did not really have its focus upon South Asia. India, in fact, India under Nehru (1947-1964) consciously avoided growth of multilateralism in South Asia and put more emphasis on bilateralism with other countries. Regional relations, particularly with Pakistan and Sri Lanka, continued to suffer over disputes over contested territories (the status of Jammu and Kashmir); treatment of minorities (Hindu Bengalis in East Pakistan and Tamils in Sri Lanka); and water sharing, in spite of various agreements being signed from time to time. Indian foreign policy was to develop a greater regional focus only under Lal Bahadur Shastri (1964-1966) who increased Indian engagement in South Asia. Regional policy pursued during the 1970s and 1980s (with a brief period of Janata Party government at the Centre from 1977 to 1980) under the premiership of Indira Gandhi and Rajiv Gandhi became more activist and often interventionist in nature as proven by the Indo-Pakistan war of 1971 leading to the secession of East Pakistan and its emergence as Bangladesh. India would also increase her engagement in South Asia during the post Cold war period particularly as she faced greater strategic threats in the region.

2.2 Roots of Pakistani Policymaking

When Pakistan emerged as an independent country following the partition of the Indian subcontinent in 1947 along with India, it was the world's fifth most populous nation, but three of the four above it-China, India, and the Soviet Union-were its nearby neighbours leading to the perpetuation of a 'minority syndrome.' Pakistanis came to think of themselves as a small country that had to shape its foreign and security policies accordingly. To make matters still

⁴ Mitra, Subrata K. and Schöttli, Jivanta: "The New Dynamics of Indian Foreign Policy and Its Ambiguities", *Irish Studies in International Affairs*, vol. 18 (2007), p.21.

⁵ Sahni, Varun: "The Protean Polis and Strategic Surprises: Do Changes within India affect South Asian Strategic Stability?", *Contemporary South Asia*, vol.14, no.2 (2005), p. 219.



worse, Pakistan came into existence split in two and lacking strategic depth; its borders were ill defined and indefensible, dividing ethnic groups.⁶ According to one author, for instance:

*Pakistan is placed in a unique historical and geostrategic situation. On the East, we are bordered by India, with a population of 650 million; on the North we share borders with the world's most populous nation, China. The Soviet superpower has its borders only 25 miles from Pakistan's northern frontiers. On the West, Pakistan not only shares borders with Iran but is situated at the mouth of the Persian Gulf, the region where two-thirds of the world's exportable oil is produced. Pakistan is placed in an especially vulnerable position. It cannot help but be affected by its sensitive strategic location, the regional history of great power rivalry, and finally, the unique situation of Pakistan's creation and the historical strife with India.*⁷

Many scholars have traced the origin of Indo-Pakistan conflict to ethno-national rivalry between Hindus and Muslims who became increasingly politicised communities during the colonial period, and to the emergence of the 'Two Nation' theory and the concept of a separate 'Muslim homeland' and its realization in 1947. One scholar has even traced back the ideological and cultural roots of today's Pakistan in the proto-historic Indus Valley/Harappan Civilization different from an essentially Indic or Gangetic based Indian civilization.⁸ The bitter legacy of partition along with large scale human displacement and unspeakable misery affected bilateral relations in the immediate years after partition and independence. When the pre-1947 two nations theory was married to the post-1947 theory of India's hegemonic threat to Pakistan, the state ideology and policy required the exacerbation of differences with India.⁹ As one analyst argues:

*(T)he short-term, day-to-day policies of India and Pakistan are made within the context of the long-term norm of behavior that exists between the two rivals...this norm, or equilibrium level of behavior, has been characterized by high levels of sustained hostility punctuated by an intense ideological, religious, and political rivalry. This underlying norm provides the context for day-to-day foreign policy behavior; the short-run adjustments of foreign policy behavior occur within this context.*¹⁰

Pakistanis excluded the possibility of accommodation and acceptance of Indian regional leadership as a means of ensuring their own national well being. After all, they defined their very rationale for existence as being 'not India' and the heritage of conflict had been

⁶ Thornton, Thomas Perry (1999): "Pakistan: Fifty years of Insecurity", in Harrison, Selig S.; Kreisberg, Paul H.; Kux, Denis (eds.): *India and Pakistan: The First Fifty Years*, Washington DC, Woodrow Wilson Center, Cambridge University Press, p.171.

⁷ Khan, Sultan Muhammed: "Pakistani Geopolitics: The Diplomatic Perspective", *International Security*, vol. 5, no. 1 (Summer, 1980), pp.26-27.

⁸ For details see, Ahsan, Aitzaz (1996): *The Indus Saga and the Making of Pakistan*, Karachi, Oxford University Press.

⁹ Kapur, Ashok (2005): "Major powers and the persistence of the India-Pakistan conflict", in Paul, T.V. (ed.): *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry*, Cambridge, Cambridge University Press, p.142.

¹⁰ Rajmaira, Sheen: "Indo-Pakistani Relations: Reciprocity in Long-Term Perspective", *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 3 (September 1997), p. 549.



intensified by orders of magnitude through the horrors of partition.¹¹ As Yasmeen and Dixit(1995) comment in their study:

*The dominant view of India among the Pakistani elite is one of an expansionist, arrogant and bullying state that did not accept the idea of partition and/or the basis on which the partition took place... India is credited with an uncontrollable urge to destroy Pakistan and reintegrate it with the larger India or at least to subjugate Pakistan and relegate it to subordinate status...The dominant view of Pakistan within the Indian elite is one of a theocratic, religiously fanatic and militaristic state...seen as denying its cultural links with the Indian civilization...At the same time, it is accorded a sense of vengeance which motivates Pakistan to undermine the secular basis of Indian polity by meddling in Kashmir, Punjab, and India's financial nerve center, Bombay.*¹²

The Islamic heritage was sought to be highlighted often as a state project in order to create a distinct identity for Pakistan as a state. The state was declared to be an Islamic Republic in 1947 and the Objective Resolutions were adopted in 1949. Subsequently, the concept of the Islamic state was included in the preamble of the Constitution in 1956 and in the 1962 and 1973 versions of the Constitution also. Islamization process received a further boost under Bhutto during 1976-1977, particularly after the secession of East Pakistan following the Indo-Pakistan war of 1971. The appeal of Islam, according to one author, apparently has been abused to retain the feudal-capitalist stranglehold over Pakistani socio-economic and political structure. As he notes:

*As Pakistan became a model of neo-colonial and imperialist serfdom, a superficially Islamic gloss was gradually applied to the capitalist/feudalist system and became an ideology of the upper classes. This fact is also reflected in Pakistan's three constitutions which were framed in 1956, 1962 and 1973. The provisions of these constitutions left all means of production in the hands of the bourgeois/feudal class. The structure of feudalism remained intact and industry and finance came to be concentrated within a few powerful groups.*¹³

Bhutto's tentative steps towards creation of 'Islamic Socialism' involved labor friendly legislation and nationalization of key industries, banks and insurance companies, but without any clear policy on how these sectors were to contribute towards economic growth after nationalization. Not surprisingly, the post-nationalization era recorded a sharp decline in industrial growth rates.¹⁴ The process, anyway, would be abandoned after the fall of Bhutto in 1977.

¹¹ Thornton, *op. cit.*, p.171.

¹² Yasmeen, Samina and Dixit, Aabha: "Confidence- Building Measures in South Asia", *Occasional Paper*, no.24 (September 1995), pp.10-11.

¹³ Haque, Ziaul: "Pakistan and Islamic Ideology" in Gardezi, Hassan; Rashid, Jamil (eds.) (1983): *Pakistan: The Roots of Dictatorship, the Political Economy of a Praetorian State*, New Delhi, Oxford University Press, p.378.

¹⁴ Khan, Tariq Amin: "Economy, society and the state in Pakistan", *Contemporary South Asia*, vol. 9, no.2 (2000), p.184.



In terms of foreign policy making, Bhutto also emphasized Pakistan's west Asian and Arab linkages which included sending of Pakistani military contingents in various west Asian countries. Pakistan, however, never received overwhelming support from the west Asian countries. During the Indo-Pakistan war of 1971, for instance, long-standing friendship, political interests, nonalignment, and membership in the Third World led to the countries like Syria, Algeria and Egypt taking a neutral stand while countries like Libya, Jordan and Saudi Arabia supported Pakistan.¹⁵ Following India's nuclear test at Pokhran conducted in 1974, Bhutto announced Pakistan's determination to produce an 'Islamic bomb,' as a countermeasure against the 'Hindu' bomb or the 'Jewish' bomb, managing to get favorable response from the Arab states, still smarting under the defeat at the hand of Israel in 1973, resulting in flow of funds and economic aid from the Arab states to Pakistan.¹⁶ General Zia ul Haq (1977-1988) further Islamized the polity by introducing the Hudud (Islamic Criminal law) as part of the Pakistan's penal code during his rule. The process of Islamization has been attributed to the politicization of Islam by the short-sighted political leaders, who made compromises with extremist elements in society, in order to stay in power.¹⁷ General Zia, it has been argued, was also primarily responsible in grafting military officials into key positions within the civilian administration as well as in semi-government and autonomous organizations.¹⁸ The Eight Amendment of 1985 also helped Zia to retain his authoritarian form of government even after martial rule was lifted.

No Pakistani government undertook efforts to reverse the Islamization of the constitution and the legal system. The vagueness of the battle cry '*shariah*' makes this term useful for particularly propaganda purposes, but contributes to the state of uncertainty of public opinion.¹⁹ The Islamic card is also regularly invoked in projection of Pakistan's foreign and strategic policy making. In case of India, for instance, it has been argued that, the loss of East Pakistan forced Pakistan to re-imagine itself in terms that enhanced its Islamic identity and brought it more self-consciously in line with radical interpretations of a state based on Islam. With it came a shift in how Kashmir's relation to Pakistan's identity came to be represented. The focus no longer lay in projecting Pakistan as a Muslim homeland to which Kashmir as a Muslim majority province. Instead, Kashmir was recast as sacred territory awaiting liberation through jihad—thus authenticating Pakistan's identity as the protector of Islam.²⁰ Sind and in Balochistan, where substantial sections of the population question the legitimacy of Punjabi hegemony, on the whole, have displayed less devotion to the Kashmiri cause which has been more pronounced in the Punjab.²¹

Madrassahs also play a crucial role in spreading and popularizing the concept of jihad. As one analyst notes, "examination of the syllabi and curriculum of the Pakistani madrassahs show that in the name of refutation,...pungent criticism of the other sects, hatred towards

¹⁵ Saliba, Najib E.: "Impact of the Indo-Pakistani War on the Middle East", *World Affairs*, vol. 135, no. 2 (Fall 1972), pp. 129-137.

¹⁶ Shah, Mehtab Ali (1997): *The Foreign Policy of Pakistan: Ethnic Impacts on Diplomacy*, London, IB Taurus, p.27.

¹⁷ Iqbal, Javid (2003): *Islam and Pakistan's identity*, Lahore, Iqbal Ascendancy, p.361.

¹⁸ Bose, Sugata and Jalal, Ayesha (1999): *Modern South Asia: History, Culture, Political Economy*, New Delhi, Oxford University Press, p.233.

¹⁹ Kleiner, Juergen: "Pakistan: An Unsettled Nation", *Diplomacy & Statecraft*, vol.18, no. 1 (2007) p.3.

²⁰ Shaikh, Farzana (2009): *Making Sense of Pakistan*, New York, Columbia University Press, p.187.

²¹ *Ibid.*, p.188.



other sect members, and a siege mentality are imparted from the very beginning of the schooling.”²²

3. Kashmir: The Eye of the Storm

While Indo-Pakistan bilateral differences continue over issues like the Siachen Glacier, the Sir Creek maritime boundary, or the Baglihar navigation project, the territorial dispute between India and Pakistan over Jammu and Kashmir continues to be one of the most enduring and intractable problem for over sixty five years now. The emergence of the problem as a result of the disputed accession of the kingdom ruled by a Hindu ruler but having a Muslim majority to the Indian Union in 1947 under difficult circumstances and the consequent territorial dispute over it is too well known to be elaborated here. Following the 1947-48 war, a cease fire line (CFL) was created to divide the Indian Jammu and Kashmir from the Pakistani occupied Kashmir (POK) (known in Pakistan as the Azad Kashmir). The CFL was converted into a Line of Control following the 1971 war and the Simla agreement of 1972. Both countries accepted the legality of the CFL, although by not demarcating the line beyond map coordinates NJ 9842, room for dispute over the Siachen Glacier was left open, making it the highest battlefield on the earth.²³ Both India and Pakistan, however, officially do not accept the LOC as final. The Indian parliament passed an official resolution in 1994 which commits the Indian state to work for the recovery of the territory under POK. It would also be suicidal for any Pakistani government to publicly abandon the issue of Kashmir. The provision for a plebiscite in accordance with the 13 August 1948 United Nations Commission for India and Pakistan(UNCIP) resolution was rendered obsolete on account of Pakistan’s refusal to comply with Parts I and II of the same resolution, “which among other things, dictated the evacuation of J& K territory under Pakistani occupation.”²⁴

One lamentable factor in this whole complex affair has been the relative negligence of aspirations of the indigenous population in the region. This has included the Hindu Pandits forced to abandon their homes in the valley living as refugees in Delhi or the Shiites and the tribal Muslim communities along with the Buddhists in Leh who generally disagree with the majority Sunni population in valley on questions of autonomy, independence or even merger with Pakistan. Nor can it be denied that the Indian state’s essentially coercive approach has led to further alienation of the local population. In Amnesty International’s view there has been a pattern of gross human rights violation in the region. This perhaps explains the scale of local upsurge during the 1980s and the 1990s buoyed by large scale support from Pakistan.

The fate of the indigenous population in the POK has perhaps been worse. Pakistan occupied Kashmir (PoK) consists of the so called 'Azad Jammu and Kashmir (AJK)' and 'Gilgit-Baltistan' (referred to as the 'Northern Areas' till August 2009). Continuous neglect of their legitimate demands for development and proper representation has generated resentment against the authorities in Islamabad. According to one recent study:

The popular resentment against Pakistan is increasing day by day. The growing footprint of China in the region adds yet another strategic

²² Riaz, Ali: “Global Jihad, Sectarianism and the Madrassahs in Pakistan”, *Working Paper*, no. 85 (August 2005), The Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS), pp.19-20.

²³ Ramachandran, Sudha: “Kashmir in Focus, Part 3: Drawing the Lines”, *Asia times Online* (26 January 2002), at <http://www.atimes.com/ind-pak/DA26Df02.html>.

²⁴ Ray, Jayanta Kumar (2011): *India’s Foreign relations, 1947-2007*, New Delhi, Routledge, p.177.



dimension to the discourse on PoK. These realities are certain to impinge on India's long-term security interests and therefore it is incumbent upon Indian policy makers to adopt a proactive approach towards PoK which is an integral part of India. India should not only rethink its approach but also try and mobilize international opinion against bad governance and unlawful occupation of PoK by Pakistan since 1947.²⁵

The Institute of Gilgit and Baltistan Studies, an organization set up by the indigenous people of the region mostly settled in the US, continues to highlight the deplorable conditions in the region through their website. The Institute, among other things, demands demilitarization of Gilgit-Baltistan, political and judicial autonomy, genuine democracy, and elimination of extremism and terrorism from the region.²⁶ In an effort to meet long-simmering demands for greater autonomy, Pakistan's Pakistan People's Party-led government granted this region limited autonomy, including their own elected assembly in 2009 but this has failed to satisfy the local population. According to one local activist, Baba Jan, "We want our assembly to decide whether to join China, Pakistan, or India – but I'd prefer independence."²⁷ A political formation called the Balawaristan (occupied Gilgit Baltistan) National Front (BNF) was also formed on July 30, 1992 which has prepared the manifesto of a sovereign and independent Republic of Balawaristan in spite of facing coercive policy of the Pakistan government.²⁸

4. Evolving Relationship, Local Dynamics and Extra-Regional Factors (1947-2000)

Essential differences and contesting sub-nationalisms within Pakistan could not be properly covered by the drape of statist Islamist project. The force of centripetal Islamic appeal is offset by the centrifugal pulls of regional, ethnic and linguistic identities. The myopic management of politics of the state by the ruling elite complicates the process of nation-building and contributes to the fragility of the 'Pakistani' nationhood.²⁹

Initially, the main elite group was the Muhajirs, émigrés from India. Following Liaquat Ali Khan's assassination in 1951, the Muhajir power base, however, started to shrink. The military takeover in 1958, under army chief General Ayub Khan, a Pashtun, established the dominant role of Punjab in the Pakistani power structure with an alliance with the Pashtuns. In 1960, Ayub Khan shifted the capital from Karachi to Rawalpindi, a garrison city of Punjab, further undermining the Muhajir influence (Islamabad officially made the capital in 1967).³⁰ It has been argued that because, "Pakistanis sensed the insecurity, they often clutched at

²⁵ "Pakistan Occupied Kashmir: Changing the Discourse", *IDSA POK Project Report* (May 2011), New Delhi, Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), p.34.

²⁶ For details see, <http://www.gilgitbaltistan.us/About-Us/about-us.html>.

²⁷ Ahmed, Issam: "In Pakistan-controlled Kashmir, residents see experiment with autonomy as 'illusion', *The Christian Science Monitor* (28 May 2011), at <http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2011/1128/In-Pakistan-controlled-Kashmir-residents-see-experiment-with-autonomy-as-illusion>.

²⁸ For details see, Balawaristan National Front website at, <http://www.balawaristan.net/>.

²⁹ Behuria, Ashok K.: "Myth of the Monolith: The Challenge of Diversity in Pakistan", *Strategic Analysis*, vol. 29, no.1 (Jan-March 2005), p. 61.

³⁰ Munir, Imran: "From Independence to Fundamentalism: Pakistan's Search for Identity", *Critical Asian Studies*, vol. 39, no. 4(2007), p. 626.



strong leaders, looking for a Saladin.”³¹ Given the weakness of political formations, there is, therefore, little wonder that the army has played a dominant role within the internal power structure of Pakistan along with the task of playing a crucial role in determining the country's foreign policy making particularly *vis a vis* India. The army has, so far, imposed military dictatorship in Pakistan four times in its political history (1958; 1969; 1978; and, in 1999). Even during intermittent periods of civilian rule, the army along with the ISI (Inter Services Intelligence) continues to dominate the decision making structure. The noted Pakistani scholar Ayesha Siddiqi has shown in detail how the military has gradually gained control of Pakistan's political, social, and economic resources transforming in the process the Pakistani society, where the armed forces have become an independent class.³²

What helped them was the successful projection of Pakistan as strategically crucial partner straddling West Asia and Central Asia in stemming the tide of Soviet aggression. US support for the establishment, particularly the Pakistan army, proved to be a crucial factor in elevating the status and prestige of the army. Pakistan signed a military pact with the USA in 1954 and the partnership was sought to be further strengthened by Pakistan's participation in the SEATO (Southeast Asia Treaty Organization) and the Baghdad Pact, which later became the CENTO (Central Treaty Organization). United States-Pakistan relationship has, it has been argued “veered between alliance intimacy and cordiality and times of friction and tension, but has also seen periods of standoffishness and indifference.”³³ Though Pakistan army made liberal use of the US supplied arms and ammunitions including Patton tanks, despite the US claim that these were meant for defense against Communist aggression, during the India-Pakistan war of 1965, the US suspended arms shipments to both India and Pakistan. American military assistance to Pakistan and the use of Islamabad in the US-China rapprochement process also gave rise in India to fears of an emerging US-China-Pakistan axis which in turn brought India and the Soviet Union closer leading to the signing of the bilateral Treaty of Friendship and Cooperation in 1971.³⁴ More US support, however, came during the India-Pakistan war in 1971 (leading to the creation of Bangladesh) when the United States dispatched to the Bay of Bengal a task force headed by the *Enterprise*, a nuclear powered aircraft carrier as a sign of symbolic intimidation. The deliberate neglect of the pogrom committed by the Pakistani army in East Pakistan and efforts to help the Pakistani government during the war of 1971 clearly indicated the Nixon-Kissinger administration's determined efforts to support the Pakistani military establishment at almost any cost.

Given the fact that Pakistan's relations with the USA has not been always smooth Pakistan has also been on a search for other allies who could help in enhancing her strategic power in relation to India. In this connection, China has proven to be crucial ally. China's basic aim, on the other hand, is to use Pakistan to arrest India's projected rise keeping her engaged with South Asian strategic threats. Sino-Pakistan strategic partnership presents India with a two-front threat: Pakistan in the west and China in the north and north-east making it difficult for India to concentrate its forces on either front and weakening her ability to seal with either potentially hostile party.³⁵ In December 1961 Pakistan voted in favor of granting

³¹ Ahmed, Akbar S. (1997): *Jinnah, Pakistan and Islamic Identity: the Search for Saladin*, Oxford, Oxford University Press, p.205.

³² For details see, Siddiqi, Ayesha (2007): *Military Inc: Inside Pakistan's Military Economy*, UK, Pluto Press.

³³ Kux, Dennis (2001): *The United States and Pakistan, 1947-2000*, Oxford, Oxford University Press, p. 359.

³⁴ Kumar, Sushil: “Power Cycle Analysis of India, China, and Pakistan in Regional and Global Politics”, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, vol.24, no.1 (January 2003), p.118.

³⁵ Atwal, Amardeep (2008): *China-India Relations: Contemporary Dynamics*, UK, Routledge, p.43.



UN membership to the Peoples' Republic of China even at the risk of alienating the USA.³⁶ Pakistan and China had also signed a treaty on border alignment in the POK region in spite of Indian protests. By 1971, two roads linking the Xinjiang province of China and Azad Kashmir had been constructed but more significant was the completion of the four lane Karakoram Highway which became operational in 1982 making it the world's highest international highway.³⁷ Growing dependence on China as a strategic partner was proven by the declaration of the partnership as an "all weather friendship." Pakistanis may proudly hail A. Q. Khan as the father of the 'Islamic bomb,' and he may have been responsible for stealing blueprints for the manufacture of enriched uranium from a Dutch laboratory in 1972, but was initially little involved with the actual design, development and testing of Pakistan's nuclear weapons and was only put in charge of Pakistan's uranium enrichment program in 1976. The Pakistani nuclear programme was, in fact, primarily developed under Chinese help.³⁸ Chinese deliberate proliferation of nuclear and ballistic missile technology to various non-western countries, in fact, pales into comparison to the help China gave to Pakistan during the 1980s in order to redress the perceived nuclear imbalance in South Asia.³⁹ Chinese transfer of technology and nuclear weapon design and training of Pakistani scientists in China was followed by, what is generally accepted, the Chinese testing of Pakistan's first atomic weapon on their behalf at Lop Nur test site on 26 May 1990.⁴⁰ In the 1990s Pakistan also received Na Dong ballistic missile technology from North Korea perhaps in return of A.Q. Khan's uranium enrichment technology.⁴¹

India, on the other hand, has continued to perceive herself as the true inheritor of the legacy of the colonial state and has been anxious to maintain and project her importance in decolonized Asia, particularly in her immediate neighborhood of South Asia. This was true even during Nehru's period (1947-1954) when South Asia was not regarded as a priority area for Indian policy makers and certainly more vigorously followed by successor leaders. One essential element of this policy involved attempts to keep at bay, foreign powers as far as possible, from this region and preferring the bilateral resolution of existing differences without external mediation or intervention. In this sense, India could be characterized as a 'status quo' power, trying to maintain the established patterns of regional relations. This policy did not always succeed as India could neither prevent growing ties between the USA and Pakistan or Sino-Pakistan collaboration. Nor did it have much say in the Soviet invasion in Afghanistan in 1979, in spite of being one of its close allies.

Certain changes were evident in the Indian regional policymaking since the 1990s. Such changes were a part of the shifting outlook of India's external relations. The 'crossing of the Rubicon' decision was largely an attempt to adjust to the shifting paradigm of the global order in the post Cold War period, the collapse of the Soviet Union, and also to the onset of the globalization process. In terms of greater engagement with the South Asian neighborhood, the clear articulation came from I.K.Gujaral, in his capacity as the foreign minister and later on the prime minister in the United Front government (1996-1998). Eponymously known as the

³⁶ Ray, *op. cit.*, p.135.

³⁷ Vertzberger, Yaacov: "The Political Economy of Sino-Pakistani Relations: Trade and Aid 1963-82", *Asian Survey*, vol. 23, no. 5 (May, 1983), p. 643.

³⁸ Norbu, Jamyang: "Who Created Pakistan's Nuclear Arsenal?", *The Huffington Post*, 20 May 2011, at http://www.huffingtonpost.com/jamyang-norbu/who-created-pakistans-nuc_b_864124.html.

³⁹ Reed, Thomas C. and Stillman, Danny B. (2009): *The Nuclear Express: A Political History of the Bomb and its Proliferation*, USA, Zenith Press, p.249.

⁴⁰ *Ibid.*, p.252.

⁴¹ *Ibid.*, p.254.



Gujral Doctrine, the policy consisted of a set of five main principles: (1) with 'smaller' neighbors like Bangladesh, Bhutan, Maldives, Nepal and Sri Lanka, India would not ask for reciprocity, but give and accommodate what it can in good faith; (2) no South Asian country should allow its territory to be used against the interest of another country of the region; (3) no country should interfere in the internal affairs of another; (4) all South Asian countries must respect each other's territorial integrity and sovereignty; (5) all disputes should be settled through peaceful bilateral negotiations. The 'Gujral Doctrine' was controversial when it was first unveiled but became the basis for neighborhood policies of latter governments, cutting across political divisions. There seems to be a general consensus that New Delhi must act non-reciprocally towards its neighbors and create stakes for its neighbors in the success of India.⁴² Though the Gujral doctrine primarily aimed at improving India's ties with her smaller neighbors and was not Pakistan specific, it did have some impact on improving bilateral ties.

Indo-Pakistani strained relations have also sought to be explained in geo-strategic terms. The pre-occupation with war-making on the part of Pakistan has been argued to be strategically myopic - indeed pathological – on three counts. First, it has not been militarily successful; second, it has failed to achieve Pakistan's political aims; and, third, it has been very costly.⁴³ The nuclear tests of 1998 followed by the Lahore declaration of February 1999 were, initially claimed by sections of the strategic community, would prevent further conventional conflicts because of the nuclear deterrence factor. The Kargil conflict in 1999 proved the optimists wrong. The Kargil adventure of 1999 arguably was the result of the Pakistani military establishments' increasing frustration with India's success in containing the militancy in J&K to within manageable limits and evaporation of all their hopes and desires to bleed India through a strategy of 'a thousand cuts.'⁴⁴ Not only Pakistan's military adventure ended in a failure but she also failed to get any international mileage as the US and most countries praised India's show of restraint in not opening a second front against Pakistan thereby leading to escalation of the conflict. Even China did not come out in support of Pakistan. On a back foot, the Pakistani government had no other option but to withdraw the militants and other regular military contingents. Soon after the Kargil conflict, Pakistan would witness yet another military coup when the army Chief Pervez Musharraf would capture power through a coup in October 1999.

5. Post 9/11 Developments

In the post Cold War period one major trend has been internationalization of South Asian regional dynamics. While this is not new, the nature and the intensity of such influence has certainly increased to the level of being considered as a major factor. The prime regional organization in South Asia, the SAARC currently has nine external observers: Australia, China, European Union (EU), Iran, Japan, Republic of Korea (South Korea), Mauritius, Myanmar, and the U.S.A. The SAARC, in recent years, has also sought to diversify its operations by establishing linkages (bilateral and multilateral basis) with external countries or organizations particularly located in Southeast Asia and East Asia.

Direct involvement of external agencies at bilateral level has also markedly increased in South Asia. The US and the NATO's involvement in Afghanistan along with other external

⁴² Raja Mohan, C.: "The Making of Indian Foreign Policy: The Role of Scholarship and Public Opinion", *ISAS Working Paper No.73* (13 July 2009), Singapore, Institute of South Asian Studies, University of Singapore, p.12.

⁴³ Faruqi, Ahmad: "Pakistan's strategic myopia", *The RUSI Journal*, vol. 145, no.2 (2000), p.50.

⁴⁴ Kanwal, Gurmeet: "Pakistan's strategic blunder in Kargil", *Strategic Analysis*, vol. 23, no.5 (1999), p.837.

players have made the Afghan theatre truly global since 2001. Amidst all talks within policy making circles about an imminent US withdrawal from the country, the US Vice President Joe Biden, while on a visit in Afghanistan in January 2011 commented, "If the Afghan people want it, we (United States) won't leave in 2014."⁴⁵ The Taliban government had served a number of Pakistan's interests, from securing its long porous western border to providing the controversial 'strategic depth' and safe corridor for future energy transportation from Central Asia. Pakistan was therefore faced with a dilemma when it was asked to join the US in its war on terror.⁴⁶ Under US pressure it however, decided to join but tried to maintain certain links with sections of the *Al Qaeda* and the Taliban who could be used for strategic bargaining when time comes.

5.1. The Afghan Imbroglio

The country's vital importance lies in its strategic location connecting South Asia and Central Asia. At issue is a vast inter-regional landscape connecting Central Asia and West Asia to the Indian subcontinent, with shared roots and whose parts, to a large extent intersect in Afghanistan.⁴⁷ Following the Soviet invasion of 1979, New Delhi managed to develop cordial relations with the Soviet backed regimes till the Soviet withdrawal and the Taliban take over. During the Afghan civil war, India supported the Northern Alliance and even established and manned a 25-bed hospital at Farkhor (Ayni), Tajikistan for more than a year that aided the Northern Alliance (NA). In fact, when the NA leader Masood was attacked by *Al Qaeda* suicide bombers on September 10, 2001, he was rushed to this hospital by helicopter where he succumbed to his massive injuries. Based from Tajikistan, India also supplied the NA with high-altitude warfare equipment (worth nearly \$8 million), and also dispatched several "defense advisers," including an army officer of brigadier rank to provide operational guidance.⁴⁸ Since the fall of the Taliban, New Delhi has been trying hard to emerge as a major strategic partner of Afghanistan. India, for instance, has been playing an activist role in the development of the land locked country. As the sixth largest donor, India has pledged \$1.3 billion to the Hamid Karzai government in Afghanistan. All its projects are undertaken in partnership with the Afghan government to achieve the goals identified under the Afghan National Development strategy. India's programmes cover four broad areas – infrastructure projects; humanitarian assistance; small and community based development projects; and, education and capacity development.

Pakistan's importance as an ally once again soared as the US and the NATO forces launched its offensive against the Taliban and the *Al Qaeda* in Afghanistan. In 2004, Pakistan was officially designated as 'a major non-NATO ally' of the United States. Afghanistan provides the easiest access to Central Asia. The western route via Iran is considered to be too long and the eastern route via China is mountainous.⁴⁹ Pakistan also looks upon a friendly Afghan regime as essential for her own strategic depth. The use and dependence upon radical

⁴⁵ Partlow, Joshua: "Biden: U.S. would support Afghans beyond 2014 target", *The Washington Post*, 11 January 2011, at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/10/AR2011011002389.html>.

⁴⁶ Khaliq, Shoaib: "Pakistan's Kashmir Policy in new Strategic Environment", *IPRI Journal*, vol. 12, no.1 (Winter 2012), p.47.

⁴⁷ Roy, Arpita Basu (2008): "The New Regional Approach towards South and Central Asia: An Assessment", in Sengupta, Anita; Vasudevan, H.S.(eds.): *Asian Annual 2007: Envisaging Regions*, New Delhi, MAKAIAS & Manohar, p.99.

⁴⁸ Fair, C. Christine: "Under the Shrinking U.S. Security Umbrella: India's End Game in Afghanistan?", *The Washington Quarterly*, vo.34, no.2 (Spring 2011), p. 182.

⁴⁹ Memon, Marvi: "Reorientation of Pakistan's Foreign Policy after the Cold War", in Ali, Mehrunnisa (ed.) (2001): *Readings in Pakistan's Foreign Policy 1971-1998*, Karachi, Oxford University Press & The Pakistan Institute of International Affairs, p.411.



extremist elements in the process, since the 1980s, however, has tended to convert nationalist or tribal aspirations into ethno-religious in character. One analyst has remarked that during one her talks with a scholar in Pakistan, he commented that what General Zia ul Haq and the Central Intelligence Agency (CIA) and the Inter- Services Intelligence (ISI) managed to do was to turn the essential Afghan nationalist struggle into a holy war.⁵⁰

The US engagement with Pakistan has also continued in spite of it generating significant backlash in the country. According to the results of an opinion poll conducted by the Pew Global Initiative, just 12% express a positive view of the U.S with most Pakistanis viewing the U.S. as an enemy, considering it a potential military threat, and oppose American-led anti-terrorism efforts.⁵¹

As one analyst argues:

*The generals also think time is on their side — that NATO is doomed to give up in Afghanistan, leaving them free to act as they wish there. So they have concluded that the sooner America leaves, the better it will be for Pakistan. They want Americans and Europeans to believe the war is hopeless, so they encourage the Taliban and other militant groups to speed the withdrawal with spectacular attacks.*⁵²

Relations between the US and Pakistan has been far from cordial as the US suspects sections of the Pakistani government and the army of still colluding with various factions of the Taliban and the *Al Qaeda* and not acting firmly enough against the militant groups. Mutual trust deficit has increased since the operation of the US special forces on a closely guarded compound in Abbottabad, 30 miles north-east of Islamabad killing the *Al Qaeda* chief Osama bin Laden in May 2011. Following the attacks on a NATO outpost south of Kabul and on the US embassy by insurgent groups in September 2011, Admiral. Mike Mullen, the chairman of the Joint Chiefs of Staff, commented that Pakistan's spy agency played a direct role in supporting the insurgents who carried out the deadly attack on the American Embassy in Kabul.⁵³ During a visit to Afghanistan and Pakistan in October 2011, the US Secretary of State Hillary Clinton also issued a warning message to the Pakistani establishment by commenting that, "No one should be in any way mistaken about allowing this to continue without paying a very big price."⁵⁴

One US Congressman Dana Rohrabacher has recently introduced a resolution in the US House of Representatives calling upon Pakistan to recognize the Baloch right to self determination. The non-binding resolution stated that the people of Balochistan, a sprawling western province racked by a seven-year-old separatist insurgency, should "have the right to

⁵⁰ Weaver, Mary Anne (2002): *Pakistan: In the Shadow of Jihad and Afghanistan*, New Delhi, Viking Press, p.251.

⁵¹ Pew Global Attitudes Project, , "U.S. Image in Pakistan Falls No Further Following bin Laden Killing", *Pew Research Center*, 21 June 2011, at <http://www.pewglobal.org/2011/06/21/u-s-image-in-pakistan-falls-no-further-following-bin-laden-killing/>.

⁵² Riedel, Bruce. D: "A New Pakistan Policy: Containment", *The New York Times*, 14 October 2011, at <http://www.nytimes.com/2011/10/15/opinion/a-new-pakistan-policy-containment.html>.

⁵³ Bumiller, Elisabeth and Perlez, Jane: "Pakistan's Spy Agency Is Tied to Attack on U.S. Embassy", *The New York Times*, 22 September 2011, at http://www.nytimes.com/2011/09/23/world/asia/mullen-asserts-pakistani-role-in-attack-on-us-embassy.html?_r=1&pagewanted=all.

⁵⁴ Myers, Steven Lee: "U.S. Officials Deliver Warning in Pakistan Over Extremists", *The New York Times*, 20 October, 2001, at <http://www.nytimes.com/2011/10/21/world/asia/clinton-issues-blunt-warning-to-pakistan.html?pagewanted=all>.



self-determination and to their own sovereign country.”⁵⁵ This led to a statement being issued by the Pakistani embassy in Washington DC criticizing the resolution and mentioning that, “Balochistan’s affairs and issues are an internal matter of Pakistan, and it is for the people of Pakistan and our democratic institutions to address these [issues].”⁵⁶

Separately, a bipartisan group of powerful US lawmakers has asked secretary of state Hillary Clinton to “immediately designate” the Pakistan-based dreaded Haqqani network as a foreign terrorist organization. The letter said it was clear that the Haqqani network continues to launch sensational and indiscriminate attacks against US interests in Afghanistan, and poses a continuing threat “to innocent men, women, and children in the region.”⁵⁷ In another move, a bill on ‘Pakistan Terrorism Accountability Act of 2012’ has been introduced in the US Congress that would require the Department of Defense to list all Americans killed by terrorist groups operating with impunity inside Pakistan and Afghanistan and supported by elements of Pakistani government, deducting US \$50 million from the aid to Pakistan for every American citizen killed by such terrorist groups. Dana Rohrabacher, Chairman of the House Foreign Affairs Oversight and Investigations Subcommittee, and the prime mover behind this bill commented, “For too long America has funded the Pakistani government, giving it free money, while elements of the ISI and Pakistan’s military operate radical Islamic groups that are actively murdering Americans. Americans will not accept this.”⁵⁸

The problem with USA’s Af-Pak policy is that it is almost completely ahistorical because it ignores Pakistan’s longstanding national security concerns about the disputed Pakistan-Afghanistan border and irredentist Afghan claims on a large swathe of Pakistani territory. These concerns are further compounded by the current Indian involvement in Afghanistan and India’s seemingly permanent policy of supporting all anti-Pakistani Afghan governments.⁵⁹ As one analyst points out, “...the fact remains that geography dictates that Pakistan will always play a major role in ensuring the stability of Afghanistan. Arguably, India can be kept out of conflict resolution in Afghanistan, but Pakistan cannot be.”⁶⁰

The US, in fact, in spite of ongoing political rhetoric for public consumption, has been forced to begin negotiations with Pakistan over better border coordination in Afghanistan-Pakistan border and reopening of Pakistani border routes for supplies to Afghanistan which have been blocked since the US drone attack accidentally killed 24 Pakistani soldiers at a Pakistani army base at Salala checkpoint on the Afghanistan-Pakistan border in November 2011. There is incentive on both sides to resolve the impasse over the NATO supply route. The U.S. has had to spend considerably more money over the past few months shipping supplies to Afghanistan through the more expensive northern route that runs through Central Asia. The route through Pakistan will become even more important as the U.S. begins to pull

⁵⁵ Walsh, Declan: “Fury in Pakistan after U.S. Congressman Suggests That a Province Leave”, *The New York Times*, 21 February, 2012, at

http://www.nytimes.com/2012/02/22/world/asia/fury-in-pakistan-after-us-congressman-suggests-that-a-province-leave.html?_r=1&pagewanted=all.

⁵⁶ The Express Tribune (18 February, 2012), at

<http://tribune.com.pk/story/338279/us-congressmans-balochistan-resolution-ill-informed-unacceptable/>.

⁵⁷ *The Statesman*, 12 May 2012, at

http://thestatesman.net/index.php?option=com_content&view=article&id=409703&catid=35.

⁵⁸ “Pak ‘terrorism accountability’ bill introduced in US Congress”, *The Tribune*, 12 May 2012, at

<http://www.tribuneindia.com/2012/20120513/world.htm#1>.

⁵⁹ Khan, Feisal: “Why Borrow Trouble for Yourself and Lend It to Neighbors? Understanding the Historical Roots of Pakistan’s Afghan Policy”, *Asian Affairs: An American Review*, vol. 37, no.4 (2010), pp.172-173.

⁶⁰ Bhadrakumar, M.K.: “NATO Weaves South Asian Web”, *Asia Times Online*, 23rd December 2010, at http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/LL23Df06.html.



out equipment as it withdraws most of its combat troops from Afghanistan by the end of 2014. On the other hand, Islamabad is eager to free up more than a billion dollars in U.S. military aid that has been frozen for the past year and would likely only be released once the supply route is reopened.⁶¹

If Pakistan successfully eliminated the threat of Islamists, its utility to Washington and the fear of the alternative would disappear and the flow of US money would stop. If it failed to show any tangible progress, it would be have been toppled. So it plays both ends against the middle brilliantly.⁶² But the strategy is leading to immense collateral damage inside the country. One analyst in fact had predicted in 2009:

*The religious militants Islamabad is empowering today to create problems for the democratically elected government in Kabul could well turn their sights on their benefactors in Islamabad at some future point, just like the Pashtun nationalists might. Should the jihadis do this, it would not be the first time the religious militants turned on their patron. This is what happened with the mujahideen the Americans and the Saudis empowered to defeat the Soviets, after all. Out of these armies emerged al-Qaeda.*⁶³

During 2005-2006, Musharraf forged a deal with the tribal leaders of in South and North Waziristan which stopped army raids in the tribal strongholds in return for a pledge that the tribal leaders would not let the Taliban or the *Al Qaeda* forces to cross over into Afghanistan attacking the NATO forces. This has not prevented further radicalisation in Pakistani society. Islamist groups are more vociferous against perceived western hegemony defining it in cultural as well as economic and political terms finding sympathy and support within a broad spectrum of Pakistan's populace, increasingly disillusioned by the country's elite dominated authoritarian and semi-feudal socio-economic and political structure.⁶⁴

5.2. The China Factor

It has been argued that overall, the Pakistan factor has played a minimal role in interfering with the development of Sino-Indian relations since Pokhran II, and Sino-Indian relations have improved considerably in the context of increasing bilateral trade and thus, "Pakistan will likely shift to more and more of a bilateral issue between China and India rather than a triangular one as during the Cold War."⁶⁵

It has also been argued that China is becoming more wary of the deteriorating internal situation in Pakistan and hence giving indications that it is no longer going to commit herself without carefully analyzing the pros and cons. As one author writes:

⁶¹ Bangash, B.K.: "US commander holds talks with Pakistan army chief on coordination along Afghan border", *The Washington Post*, 12 may 2012, at http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/pakistan-bomb-targeting-police-kills-1-officer-wounds-17-people-in-northwest/2012/05/12/gIQAXrmaJU_story.html.

⁶² Thakur, Ramesh: "Delinking Destiny from Geography: The Changing Balance of India-Pakistan Relations", *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, vol.67, no.3 (September 2011), p.203.

⁶³ Rahmani, Waliullah (2009): "The new Great Game: The Contest for Afghanistan", in Behuria, Ashok K. (ed.): *South Asia: The Quest for Regional Cooperation*, New Delhi, Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), p.130.

⁶⁴ Rais, Rasul Baksh: "Assessing the threat of Islamic Revivalism in Pakistan", in Jetly, Nancy (ed.) (1999): *Regional Security in South Asia: the Ethno-Sectarian Dimensions*, New Delhi, Lancer's Books, pp.294-295.

⁶⁵ Atwal, Amardeep (2008): *China-India Relations: Contemporary Dynamics*, UK, Routledge, p.120.



*China's calculus in Pakistan is becoming more diverse. The central question will be the extent to which political, and especially investment, risks begin to complicate the straightforward geopolitical calculus that has long yielded a remarkable intimacy between Beijing and Islamabad. To be sure, Beijing is too strategically tied to Pakistan -- and too timid in its diplomacy, in any case -- to off-load an erstwhile ally. But China is unlikely to be such an accommodating patron, either.*⁶⁶

There are several indications of the Chinese becoming more wary about getting involved in Pakistan. The Gwadar port in Baluchistan, coast for instance, was built under Chinese help and supervision was completed in 2005. Local land deals have, however, alienated the Balochis and seemed to have favored the ruling Punjabi elite groups.⁶⁷ Balochistan has seen repeated attacks on Chinese nationals, including a 2004 bombing that killed three engineers working at the Gwadar port and a 2006 attack on a bus near Hub. In response to one kidnapping case, conducted by elements associated with the Lal Masjid in Islamabad, Beijing put tremendous pressure on the Pakistan army to intervene. In September 2011, Kingho, a large private Chinese miner, is reported to have abandoned a proposed \$19 billion investment to build a coal mine and power and chemical plants in Pakistan's Sindh province after reassessing investment and security risks.⁶⁸

This, however, does not mean bilateral engagement has completely stopped. China's recent decision to sell two civilian reactors to Pakistan has caused some controversy because the exact nature of the nuclear agreement is not known. Beijing has sought to convey that all Chinese sales to Pakistan are *ipso facto* exempted from its obligation to uphold the NSG's requirement of full-scope safeguards because China joined the Nuclear Suppliers Group (NSG) only in 2004, well after the latest "understanding" reached with Pakistan.⁶⁹

6: Current Trends in Indo-Pak Bilateral Relations

6.1. Overview

Following Pakistan's decision to cooperate with the US and the NATO led operations in Afghanistan, there were hopes generated that the incidence of Islamic terror would recede in the subcontinent. Such hopes have, however, been belied. While Pakistan itself faces the wrath of terror groups it had nurtured so far, bases from that country and support from sections of the army and ISI network have helped some of these terror networks in launching a series of daring attacks on India during this period. Following the Agra Summit of May 2001 between the Indian Prime Minister Vajpayee and Pakistan's President General Musharraf, terror groups carried out an attack on the Jammu and Kashmir state legislative assembly complex exploding a car bomb and suicide bombers. Soon in a more daring attack, the Indian parliament building was targeted on 13 December, 2001 leading to a crisis like

⁶⁶ Feigenbaum, Evan A.: "China's Pakistan Conundrum: The End of the All Weather Friendship", *Foreign Affairs*, 04 December 2011, at <http://www.foreignaffairs.com/articles/136718/evan-a-feigenbaum/chinas-pakistan-conundrum?page=2>.

⁶⁷ Ray, *op. cit.*, p.196.

⁶⁸ Feigenbaum, *op.cit.*

⁶⁹ Tellis, Ashley J.: "The China-Pakistan Nuclear "Deal": Separating Fact From Fiction", *Carnegie Policy Outlook* (16 July 2010), p.4, at http://www.carnegieendowment.org/files/china_pak_nuke1.pdf.



situation. Following India's accusation, the US government put two Pakistani based *jihadi* groups, *Lashkar-e-Taiba* (LeT) and *Jaish-e-Muhammad* (JeM), in its designated terrorist list. The Indian High Commissioner was recalled from Islamabad and Indian troops were deployed along the Indo-Pak border. The Delhi-Lahore bus service, formally inaugurated during Prime Minister Vajpayee's Lahore diplomacy in 1999, was temporarily suspended in 2001. Though there was a perceptible thaw in relations again from 2004, terror incidents have been frequent. The Mumbai suburban train bombings of 2006, for instance, leading to over 200 deaths and 700 hundred injured was blamed to have been the handiwork of Pakistan based terrorists. The 2007 Samjhauta Express train bombing again claimed lives of 68 people, an incident which was condemned by both the governments. This was followed by another series of attacks launched by terrorist gunmen attacking and indiscriminately killing people at various locations in Mumbai including the famous Taj hotel in 2008.

In spite of bilateral tension, efforts to restrain and minimize conflict situation through various Confidence building Measures (CBMs) have been attempted. CBMs, it has been argued, is not a new phenomenon between Pakistan and India. They have existed and been built upon as early as 1949 with the Karachi Agreement on CFL in Kashmir and over the years there have also been communication measures, notification measures, transparency measures consultation measures, declaratory measures, and so on.⁷⁰ Steps have been taken to increase the level of road and railway connectivity between the two countries apart from the existing air connectivity in order to help common people on both sides by offering them more affordable choices. Apart from the old Samjhauta Express connecting the Pakistani city of Lahore with the Indian town of Attari (New Delhi serves as end terminus), operating since 1970s, The Thar Express is the other passenger railway link between the two countries, running from Karachi (Pakistan) to Jodhpur (India) which began to operate since 2006.

The Delhi-Lahore bus service has also been resumed since 2003. A Muzaffarabad-Srinagar bus service linking Indian controlled Kashmir and the POK was launched in 2005 and both countries agreed to open trade across LOC. A bus service connecting Poonch (India) with Rawalkote (Pakistan) over 55 km was also launched in 2006 along with another bus service from Amritsar (Indian Punjab) to Lahore (Pakistan) and between Amritsar and Nankana Sahib (Pakistan) in the same year. In 2007, India also allowed the APHC (All Party Hurriyat Conference) leadership to visit Pakistan and also agreed to open the Line of Control (LOC) at a few places to allow people to people contact between Kashmiris residing on both sides of the LOC. The Indian government has also appointed a three member team of interlocutors who would present their own report and recommendations to the government.

From the Pakistani side, General Musharraf suggested a seven region formula in 2004. While not entirely new, Musharraf's proposal is to divide Jammu and Kashmir into seven regions, two of which would be in Pakistan and five in India. The regions are: the plains including Jammu, Pir Panjal, the valley, the Great Himalayan zone, the Northern Areas, upper Indus valley and the parts that are with China. The proposal spoke of identification of the regions, then introduce gradual demilitarization in the identified regions, and finally after the first two steps were completed, a change in the status of the regions was sought. Musharraf elaborated on his proposal by suggesting that the identification of the regions could be carried out keeping either of the following factors in mind: ethnicity, religion or geographic

⁷⁰ Mazari, Shireen M.: "Confidence-Building Measures in Kashmir: A Pakistani Perspective", *Economic and Political Weekly*, vol. 40, no. 28 (Jul. 9-15, 2005), pp. 2998-2999.



proximity.⁷¹ No concrete steps have been taken by the countries to consider these proposals so far. There have also been recent proposals to demilitarize the Siachen glacier. Both President Zardari and the Pakistan Army chief General Kayani have made such proposals after the massive avalanche at Gayari struck the 6th Northern Light Infantry (NLI) battalion headquarters and caused the death of about 140 Pakistani soldiers. Thus, both sides seem to show signs and willingness to at least talk to each other on issues which were considered to be non-negotiable in the recent past.

6.2. Water Woes

The Indus river which rises in Tibet and flows some 2,800 km through India and Pakistan to its mouth in the Arabian Sea, has been the subject of controversy since the Partition of British India into dominions of India and Pakistan as the partition cut the Indus basin into two.⁷² Differences over the provisions of the 1960 Indus Water sharing treaty is another problem between India as the upper riparian and Pakistan as the lower riparian state. While the major provisions of the World Bank brokered treaty has been more or less respected, disputes have risen over interpretations of certain clauses. In 1970s, for instance construction of the Salal hydroelectric project in Jammu and Kashmir generated dispute. At present there is an unresolved dispute regarding what is known as the Tulbul Navigation project (known as the Wular barrage project in Pakistan) involving building of a barrage on the River Jhelum, at the mouth of Wullar Lake, India's largest fresh water lake, near Sopore town in Kashmir Valley. Pakistan took the case to Indus Waters Commission in 1986 which admitted its failure to resolve the issue. Before Pakistan moved International Arbitral Court, India stopped construction.⁷³ Several rounds of bilateral talks have failed to produce any agreement so far. In a recent round of Waters resources Secretary level talks India is learnt to have told Pakistani delegates that it would prefer the option of seeking international arbitration to resolve the over two-decade old dispute.⁷⁴ One Pakistani scholar, for instance has argued that India's holding back the waters of rivers flowing from Kashmir as a clear violation of the Indus Water Treaty(1960) along with plan to build 12 hydropower projects on the Kabul River in Afghanistan intensify the water war against Pakistan.⁷⁵ Disputes have also arisen over the construction of the Baglihar dam on the Chenab river in the southern Doda district, on the Indian side of Jammu and Kashmir, and the Kishenganga project. Though construction of this dam was started in the 1990s, Pakistan Government objected to stall the construction of Baglihar Dam by invoking the Article 9A of the Indus Water Treaty. When bilateral negotiations failed, Pakistan referred the Baglihar case to the World Bank, and the Kishenganga project to the International Court of Arbitration for adjudication. The expert appointed by the World Bank gave his report in 2007. Further works currently remain stalled on both the projects. This led the Jammu and Kashmir state legislature to pass a resolution in 2002 calling for a review and annulment of the Indus treaty. It has been argued by analysts that the Indus Treaty of 1960 is overwhelmingly generous to Pakistan. According to Brahma Chellaney, for instance:

⁷¹ Khaliq, Shoaib: "Pakistan's Kashmir Policy in new Strategic Environment", *IPRI Journal*, vol. 12, no.1 (Winter 2012), p.55.

⁷² Mohanty, Tapan R. and Khan, Adil Hasan: "Dam of Division: Understanding the Baglihar Dispute", *Economic and Political Weekly*, vol. 40, no. 29 (Jul. 16-22, 2005), p.3155.

⁷³ "Wullar Barrage/Tulbul Navigation Project", *Times of India*, 29 July 2004, at <http://timesofindia.indiatimes.com/world/Wullar-Barrage/Tulbul-Navigation-Project/articleshow/794689.cms>.

⁷⁴ "Tulbul dispute: India seeks international arbitration", *The Economic Times*, 28 March 2012, at http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2012-03-28/news/31249708_1_kishenganga-project-tulbul-indus-water-treaty.

⁷⁵ Chandio, Khalid: "Water Security: Pakistan and Regional Perspective", *IPRI Journal* vol, 12, no. 1 (Winter 2012), p.136.



*India signed an extraordinary treaty indefinitely setting aside 80.52% of the Indus-system waters for Pakistan - the most generous water-sharing pact thus far in modern world history...In fact, the volume of waters earmarked for Pakistan from India under the Indus treaty is more than 90 times greater than what the US is required to release for Mexico under the 1944 US-Mexico Water Treaty.*⁷⁶

Pakistan, on the other hand, whose agriculture dominated economy is heavily reliant on the Indus and its tributaries, accuses India of denying its legitimate share of water. According to a Times Report much of this water scarcity has been a result of haphazard water management policies, unproductive agricultural practices, dilapidated infrastructure and grossly inadequate water storage facilities along with climate change which could reduce the flows of the Indus by 8 percent in 2050.⁷⁷ What is a matter of concern is recent attempts of Pakistan based militant groups to use water scarcity to whip up anti-India sentiments. In 2010, for instance, a protest meeting was organized by some extremist organizations involving thousands of farmers driving tractors and carrying signs warning: "Water Flows or Blood" accusing India of 'water terrorism.'⁷⁸

6.3. The 'Guns or Butter' Choice

Given continuance of bilateral tension, South Asia has become one of biggest arms importing region in the world. While both the countries became overt nuclear weapons states in 2008, conventional arms import has also increased (see table 1 below). Both countries invest heavily in boosting up their defense potential and enhancing the conventional capability of their armed forces and also upgrading of the respective missile programmes.

⁷⁶ Chellaney, Brahma: "Water treaties & diplomacy: India faces difficult choices on water", *The Economic Times*, 10 May 2012, at <http://economictimes.indiatimes.com/opinion/guest-writer/water-treaties-diplomacy-india-faces-difficult-choices-on-water/articleshow/13073011.cms?curpg=1>.

⁷⁷ Mandhana, Niharika: "Water Wars: Why India and Pakistan Are Squaring off over Their Rivers", *Time*, 16 April 2012, at <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2111601,00.html>.

⁷⁸ Brulliard, Karin: "Rhetoric grows heated in water dispute between India, Pakistan", *The Washington Post*, 28 May 2010, at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/27/AR2010052705393.html>.

**Table 1. INDIA PAKISTAN DEFENCE EXPENDITURE (US \$ bn) ⁷⁹**

	2010	% of Regional Total	2011	% of Regional Total	Real % Change
INDIA	29.66	11.44%	31.88	10.85%	-2.2%
PAKISTAN	4.47	1.73%	5.16	1.76%	2.2%
SOUTH ASIA	35.95	13.88%	39.19	13.33%	-1.12%

Huge expenditure on defense, however, restricts the available allocation for development purposes. This is particularly alarming as chronic poverty and underdevelopment continues to be the most pernicious threat to human security in the region. With 20 per cent of the world population and constituting only about 5 per cent of the world area and that too with high rate of density, teeming millions in the region continue to wallow in poverty and destitution, which in turn gives rise to numerous socio-political ills. The need for enhancement of regional human security is particularly being felt in the context of the region recently experiencing the process of globalization. The process of globalization has resulted in greater unevenness mainly benefiting the developed world, while in the developing world; the benefits have accrued only to a few developing countries. Even in the developing countries enjoying the benefits of globalization such impact have not necessarily been felt across the spectrum. The process of undertaking globalization has involved a combination of structural changes and shifting emphasis from the state to the market with the objective of closer interaction and interconnection between the domestic and the global economy. This, however, has also not been a case of unmixed blessing. Moreover, large sections of the already impoverished population have found themselves, most often, at the receiving end of such policies. Thus, in spite of experiencing economic growth, South Asia, continues to be one of world's most underdeveloped regions which affects both India and Pakistan. Table 2 below presents some basic human development indicators for both the countries

⁷⁹ Chapter Six: "Asia, The Military Balance", Table 18 in *The Military Balance 2012*, vol. 112, no. 1 (2012), London, IISS, p. 209.

**Table 2. INDIA & PAKISTAN HUMAN DEVELOPMENT INDICATORS** ⁸⁰

<u>Country</u>	<u>HDI Rank</u>	<u>Human Development Index (HDI) Value</u>	<u>Life expectancy at birth (years)</u>	<u>Mean years of schooling (years)</u>	<u>Expected years of schooling (years)</u>	<u>Gross national Income (GNI) per capita (constant 2005 Ppp \$)</u>	<u>GNI per capita rank minus HDI rank</u>	<u>Non income HDI value</u>
INDIA	134	0.547	65.4	4.4	10.3	3,468	-10	0.568
PAKISTAN	145	0.504	65.4	4.9	6.9	2,550	-7	0.526

Improving economic relations could go a long way in improving bilateral ties. The prime regional organization, the SAARC, however, is yet to make any substantial impact even after 27 years since its creation in 1985. In spite of the introduction of trade liberalisation schemes like the SAPTA (SAARC Preferential Trading Arrangement)(1995) and SAFTA (South Asia Free Trade Area)(2004), the level of intra-regional trade continues to remain low, hovering between 4 and 6 percent only. India-Pakistan official trade (as a proportion of Pakistan's total international trade) steadily declined from nearly 20% in the early 1950s, plummeting to almost zero after their war in 1965, and has shown some signs of recovery in the 1990s. But it is still below the levels of the 1950s, which was shortly after the two nations were separated politically.⁸¹ According to current estimate, India's export to Pakistan in 2010-2011 was US \$ 2,333.62 million which was 0.92 percent of India's total export and her import from Pakistan (2010-2011) was US \$ 332.51 million amounting to 0.08 percent of India's total import for the same period.⁸² Trade integration between the two countries continues to be affected by

⁸⁰ *Human Development Report 2011*, UNDP, p.129, at http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1.pdf.

⁸¹ Murshed, Syed Mansoob and Mamoon, Dawood: "Not loving thy neighbour as thyself: Trade, democracy and military expenditure explanations underlying India --Pakistan rivalry", *Journal of Peace Research*, vol. 47, no.4 (July 2010), p.464.

⁸² *Export Import Data Bank*, Ministry of Commerce, Government of India, at <http://commerce.nic.in/eidb/ecntq.asp>.

political antagonism which is reflected in high tariff and non-tariff barriers raised by both countries.⁸³

A recent study estimates that potential two- way trade between India and Pakistan can be about 10 times than its rather unsatisfactory current level and identifies major sectors for trade (export and import) possibilities between the two countries which are: textiles, agriculture, engineering, chemicals, electronics and metals and minerals. In addition, there is a large scope in trade in several service sectors such as health, entertainment services, information technology, energy and tourism.⁸⁴ In this connection the announcement of the present government in Pakistan to grant MFN status to India is a step in the right direction. While defending the government's decision in the Senate, Pakistan's Commerce Minister Makhdoom Amin Fahim argued that the purchasing power of Pakistani consumers will increase with the grant of MFN status to India because they will have access to goods at competitive rates and the local industry would gain access to the large Indian market with a customer base estimated between 300 and 500 million consumers.⁸⁵

There is also huge prospect in engaging both the countries in regional energy trade network. As early as 1999 a plan was mooted to supply oil and natural gas from Iran to India through an overland pipeline through Pakistan. Stretched over 2775 kilometers, the pipeline could carry natural gas from South Pars gasfield (Iran) to India through Baluchistan and Sindh in Pakistan. This proposal, however, became stalled due to differences over operational costs and intense US pressure on both India and Pakistan to minimize their economic interactions with Iran as a part of their overall strategy to economically starve Iran. Another important regional project is the TAPI (Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India) gas pipeline project the transit fee mechanism of which has been finalized recently. India and Pakistan are also involved in negotiations in beginning a project involving joint development of a gas field in Turkmenistan. Recently, India has also offered to export gasoline, diesel, jet fuel and fuel oil besides sulfur, polyethylene and polypropylene to Pakistan. Importing these petroleum products from India would help cash starved Pakistan by saving freight costs as several Indian refineries are located close to the border between the countries.⁸⁶

Environmental/ecological security issues, particularly associated with the lopsided development projects, have become another major paradigm within the field of Non-traditional Security in recent years. In the case of South Asia, for instance, it has been argued:

*Environmental-induced conflicts are not independent and isolated occurrences but instead are part of broader regional conflicts based on territorial dispute, cross-border migration, differing security perception and ethnic and religious animosity in which environmental issues can become additional sources of sub-national or inter-state conflict.*⁸⁷

Recent estimates indicate that in South Asia, 42 per cent of the land is affected by one or other factors that cause land degradation. Half of the region's dry lands face the threat of

⁸³ "The Case for Trade within South Asia", *Policy Brief*, no.4 (June 2010), Islamabad Mahbub ul Haq Human Development Centre.

⁸⁴ Taneja, Nisha: "India-Pakistan Trade", *Working Paper*, no. 182 (June 2006), New Delhi, ICRIER, p.39.

⁸⁵ "Granting MFN status to India will benefit Pakistan: Fahim", *The Dawn*, 18 January 2012.

⁸⁶ Sharma, Rakesh and Choudhury, Shantanu: "India, Pakistan Announce Joint Energy Initiatives", *The Wall Street Journal*, 25 January 2012, at <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203806504577182301242396574.html>.

⁸⁷ Sinha, Uttam Kumar: "Environmental Stresses and their Security Implications for South Asia", *Strategic Analysis*, vol.30, no.3 (July-September 2006), p.613.



desertification, with as much as 63 million hectares of rain fed cropland and 16 million hectares of irrigated land having been lost due to it, especially in India and Pakistan. One-fourth of Pakistan's total land area is facing serious threats of water and wind erosion. Joint planning over judicious use of fund resources is necessary to tackle some of these issues on an urgent basis.

7. Track II Approach: Pros and Cons

While not altogether absent before, non-official approaches involving multi-track level interactions are being increasingly projected in the post Cold War period as important means towards reduction of existing tension and mistrust and in improving relations between hostile entities. The primary objectives of Track II diplomacy are three fold: to make attempts to resolve ongoing disputes; to discourage and prevent the emergence of new disputes; and to make efforts to bring two estranged countries and societies closer by introducing CBMs.⁸⁸ Non-official dialogues in the South Asia region, particularly in the context of Indo-Pakistan interaction, however, continue to face several obstacles. Some of these which have been pointed out are:

*The most basic is the prevailing atmosphere of mistrust in the region, especially in the India-Pakistan relationship, not only between governments but also between civil society organizations and government officials. Second is the geopolitical asymmetry of the region. Third, political fragility in much of South Asia makes it difficult for governments to take initiatives on issues which opposition parties can exploit. Fourth, organizing regional dialogues can be enormously difficult at a logistical level due to the difficulty of obtaining visas, the absence of reliable telephone lines, and poor airline connections. Fifth, dialogue organizers often do not conduct sufficient preparatory research and consultation or postdialogue follow-up activities. Rarely have they found ways to communicate their results effectively to a broader public.*⁸⁹

In spite of numerous initiatives taken especially since the 1990s some of which have been successful in establishing civil society dialogues and organizational networks and forums taking joint initiatives, the track II process has, however, continued to suffer from an overall elite bias. Proliferation of grassroots level organizations and forums are required on a larger scale which could broad base people to people contact between the two countries. Recent announcements of visa relaxation could also go a long way in helping the process at popular level.

⁸⁸ Cheema, Pervaiz Iqbal: "The Contribution of Track II towards India-Pakistan Relations", *South Asian Survey*, vol. 13, no. 2 (2006), p.213.

⁸⁹ Behera, Navnita Chadha; Evans, Paul M. and Rizvi, Gowher (1997): *Beyond Boundaries : A Report on the State of Non-official Dialogues on Peace, Security & Cooperation in South Asia*, Canada, University of Toronto-York University, pp.5-6.



8. Conclusion

India-Pakistan relations, thus, continue to evolve through numerous twists and turns. In reality, much of Indo-Pakistan bilateralism continues to get shaped by dominant perceptions of national identity. It has been argued for, instance:

Identity has been particularly central to Pakistan's politics and, more important, Pakistani identity has largely evolved not in terms of any indigenous cultural or civilizational values but in contradistinction to the idea of India.

*In India too, identity mattered...However, India does not depend on identity for legitimacy, stability, and survival in the manner that Pakistan does. Moreover, Indian identity is not dependent on Pakistan. Therefore the implications of identity for conflict and peace are somewhat different in the two countries; and identity plays a more central role in Pakistan than it does in India.*⁹⁰

This has, however, led to Pakistan facing a series of crisis bring the future of the nation-state to a question. A sense of fatigue and despondency regarding the fate of the country seems to have gripped the nation. Roedad Khan, a retired senior diplomat for instance, wrote back in 1997:

*Pakistan today presents an image of a country plagued by political, ethnic, and sectarian divisions. Never before has the public faith in the country's future sunk so low...The country as a whole appears to be adrift, lacking confidence about its future.*⁹¹

This of course, does not mean than an alternative vision is totally absent. One analyst argues that it is seldom mentioned that Pakistan's more than 80 million women are involved in struggle for the repealing of laws that discriminate against women. Numerous nongovernmental organizations (NGOs), human rights organizations, academics, lawyers, street theater groups, peasant organizers, and journalists are also working to expose the repression perpetrated by successive authoritarian regimes.⁹² But such voices often get marginalized by the loud rhetoric of extremist elements in society. But cooperation is a necessity if ameliorating the hardships of the masses in terms of human development is seriously considered by the policymakers in both the countries. As one writer notes:

By history and geography, the fates of India and Pakistan are tied together. They can work to improve the living standards and quality of life of their

⁹⁰ Nasr, Vali: "National identities and the India-Pakistan conflict", in Paul, *op. cit.*, p.179.

⁹¹ Khan, Roedad (1997): *Pakistan-A Dream gone Sour*, Oxford, Oxford University Press, p.201.

⁹² Munir, Imran: "From Independence to Fundamentalism: Pakistan's Search for Identity", *Critical Asian Studies*, vol.39, no.4 (2007), p. 619.



*two peoples, and those of others in the region; or they can fight to keep each other at the bottom of the international league.*⁹³

Any right thinking person and policymaker would agree that the first one is a better option. The problem is 'right thinking' is not always the obvious course of action in international relations. It has also been argued that the IR scholars making 'occidental' attempts to explain conflict between India and Pakistan in terms of westernized models often end in failure as they do not analyze the indigenous issues and concerns in a proper manner.⁹⁴ According to Mattoo, the Indian policymaking community in Pakistan consists of three primary categories: 'Subedars' (army chiefs) in favor of a pro-active hawkish policy; the 'Saudagars' (merchants) who are in favor of bypassing Pakistan in favor of greater global economic engagement; and the 'Sufis' (Minstrel mystics) who want India promoting a policy of peace-even to the extent of making unilateral concessions.⁹⁵ The dominant trend in policymaking continues to be imbued by exuberant nationalism symbolized and displayed in full splendor through the flag lowering ceremony conducted at the Wagah border every evening accompanied by ritualized competitive marching and stomping by uniformed personnel from the Pakistani Rangers and the Indian Border Security Force (BSF).⁹⁶ Another low key symbolic ritual is also practiced by Indian and Pakistani peace activists on 14th-15th August (celebrated as independence days in Pakistan and India respectively) every year by lighting candles at the Wagah border. It is ultimately up to the two nations to decide which symbolic act captures their imagination.

⁹³ Rehmat, Adnan: "A South Asia that I am not Shameful or Sad about", in Banerjee, Dipankar (ed.) (2002): *Shaping the Future: A South Asian Civil Society Dialogue*, Colombo, Regional Centre for Strategic Studies (RCSS), p.13.

⁹⁴ Mattoo, Amitabh: "India-Pakistan relations: Towards a grand Reconciliation", in Das, Suranjan and Chakrabarti, Shantanu (eds.) (2009): *Challenges of Nation-building in Developing Societies: Vignettes from West and South Asia*, Kolkata, KP. Bagchi, p. 103

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 103-118.

⁹⁶ For details on significance of the border in Indo-Pakistan relations see, Purewal, Navtej: "The Indo-Pak border: displacements, aggressions and transgressions", *Contemporary South Asia*, vol, 12, no.4 (2003), pp. 539-556.





PAKISTÁN Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA INDIA

Lawrence Sáez¹

School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London

Resumen:

Este artículo intenta analizar las relaciones de Pakistán con la India en el contexto de la evolución de las relaciones exteriores y la creciente integración económica mundial de esta última. El autor pone de relieve las cuestiones fundamentales relativas a la difícil relación diplomática entre Pakistán y la India. Aunque la India parece tener la voluntad de superar un patrón de animosidad histórica con China, el autor sugiere que es poco probable que las relaciones de India con Pakistán mejoren en el largo plazo. El autor también sugiere que la cuestión de Cachemira, que parece intratable, se interpondrá en el camino de una mejora a largo plazo en las relaciones de Pakistán con la India.

Palabras clave: Pakistán, India, política exterior, Cachemira.

Title in English: "Pakistan and India's Foreign Policy".

Abstract:

This article attempts to analyse Pakistan's relations with India within the context of India's evolving external relations and growing global economic integration. The author highlights the core issues relating to Pakistan's difficult diplomatic relationship with India. Although India appears to have been willing to overcome a pattern of historical animosity towards China, the author suggests that India's relations with Pakistan are unlikely to improve in the long term. The author also suggests that the intractability of the Kashmir issue will stand in the way of any long term improvement in Pakistan's relations with India.

Keywords: Pakistan, India, Foreign Policy, Kashmir.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Lawrence Sáez trabaja como Senior Lecturer in Comparative and International Politics en la School of Oriental and African Studies (SOAS University of London) donde enseña Government and politics of South Asia. Sus líneas de investigación son "Energy security in South Asia" y "Emergence of multinationals from India and China".

E-mail: ls4@soas.ac.uk.



1. Introducción

Las relaciones entre la India y Pakistán están marcadas por motivos históricos y por los cambios en la orientación de la política exterior de la India. La política exterior india, que en sus orígenes se basaba en los principios de la no alineación, ha visto desde una década una importante transformación de su trayectoria política global. Sin embargo, la posición de la India en el ámbito global también está condicionada por cuestiones económicas y geoestratégicas regionales. A partir de su independencia colonial en 1947, la India ha sido una referencia hegemónica en el subcontinente sudasiático. Desde su perspectiva geoestratégica, Pakistán y China son sus principales rivales. Por motivos históricos que serán desarrollados con más profundidad en este artículo, dichas consideraciones ejercen una influencia destacable en la política exterior de la India.

En el marco global, la India ha desempeñado una política de carácter independiente y no alineado con otras potencias mundiales, sobre todo durante el liderazgo de Jawaharlal Nehru (1947-1964), el primer líder del país tras su independencia. Bajo el liderazgo de Indira Gandhi (1966-1977, 1980-1984), la India mantuvo nominalmente su política exterior no alineada, aunque concretó un acuerdo bilateral de amistad y cooperación con la Unión Soviética, lo cual supuso un importante giro diplomático durante la Guerra Fría. El tratado Indo-Soviético de 1971 tuvo una importancia vital en la modernización de las fuerzas armadas indias. Debido al respaldo militar que recibiría de Rusia, la caída del régimen soviético supuso la necesidad de que la India comenzara a valorar de otra manera a otros actores internacionales.

Sin abandonar su independencia, la India ha mostrado gran capacidad de adaptación después del fin de la Guerra Fría. En la última década, las relaciones entre la India y los Estados Unidos han mejorado visiblemente, culminando con un acuerdo de cooperación nuclear civil en el 2008. En el ámbito económico, sobre todo en los últimos años, la India ha adoptado una política comercial exterior con mayor enfoque globalizador, sobre todo en lo que se refiere a una mayor integración de la política comercial india con el resto de la acción exterior. Estos desarrollos alimentan las esperanzas de que la India también pueda encauzar de una manera más positiva sus acercamientos a Pakistán.

2. La India como poder regional

En 1947, a partir de la independencia colonial de la India, se produce la emergencia de la India como poder regional y se configura en el subcontinente una interrelación distinta entre los países sudasiáticos. Por una parte, ciertos países sudasiáticos, como Ceilán (luego llamado Sri Lanka) y Nepal, mantuvieron un enlace cordial y parcialmente subordinado al antiguo poder colonial británico. En cambio, en la India se experimentó una ruptura con los esquemas políticos existentes. La partición geográfica de la India provocó el nacimiento de un nuevo país, Pakistán, cuya población es mayoritariamente musulmana. La India comienza su época poscolonial con una acumulación de inquietudes debido a que afronta su primera década de independencia con una de las poblaciones más pobres y heterogéneas del mundo.

El acuerdo que culmina con la independencia simultánea de la India y de Pakistán no resuelve ciertos detalles que complican su desarrollo político. Por ejemplo, las fronteras entre la India y países adyacentes no están definidas nítidamente. El pacto de independencia también ofuscó la definición del territorio interno de la India. Durante el periodo colonial



británico en la India, cientos reinos y principados continuaron existiendo con un cierto nivel de autonomía, bajo control indirecto británico. El acuerdo de independencia de la India permite a los regentes de dichos reinos la elección sobre el acceso de sus territorios a la India o a Pakistán. A partir de 1947, los reinos de Junagadh, Hyderabad, y Cachemira demoran su decisión sobre su acceso a la India o a Pakistán. Junagadh e Hyderabad tenían sendos regentes musulmanes y una población mayoritariamente hindú. Por el contrario, el reino de Cachemira tenía un regente hindú, el maharajá Hari Singh, pero una población mayoritariamente musulmana. Los regentes de Junagadh e Hyderabad optaron, inicialmente, por la adhesión de sus territorios a Pakistán, pero la India se interpuso y estableció un bloqueo económico. Bajo la presión militar, Junagadh e Hyderabad pasaron a formar parte de la India.

Pakistán inicia su época poscolonial con el desafío geográfico ocasionado por la separación de más de mil kilómetros entre los territorios de Pakistán del este y del oeste. Además, la parte este de Pakistán era cultural y lingüísticamente diferente a la parte oeste. La creación de Pakistán, formado por territorios que antes pertenecían a la India, genera *ab initio* una animosidad histórica irreparable entre los dos vecinos. El primer indicio de esta turbulenta relación emerge en 1947 con la invasión del territorio del reino de Cachemira por unas milicias irregulares de origen pakistaní. Debido a la invasión de su territorio, el maharajá Hari Singh cede su territorio a la India, la cual repele la invasión de las milicias pakistaníes. Este incidente está a la raíz de los múltiples enfrentamientos políticos y militares entre la India y Pakistán. Las partes bajo control indio y pakistaní no han cambiado en sesenta años, pero ambos países mantienen que ostentan la soberanía sobre toda Cachemira.

Incluso con el asedio militar pakistaní durante los primeros meses de la independencia colonial, la India era indiscutiblemente el país más poderoso a nivel regional. Geográficamente la India acapara el 75 por ciento del área de Asia meridional y demográficamente casi el 80 por ciento de la población total del subcontinente sudasiático. Debido a su ventaja demográfica, su potencial para reclutar más tropas es superior a la de sus vecinos. Sin embargo, desde su independencia, la India decide adoptar una política exterior cooperativa.

3. La India y el Movimiento de Países no Alineados

Después de la independencia y durante el periodo de la Guerra Fría, la India desarrolló una política exterior propia y definida por su adhesión a los fundamentos teóricos del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL). Bajo la tutela de Jawaharlal Nehru, la India jugó un papel fundacional del MNOAL.

Durante el periodo de auge del MNOAL, la India colaboró estrechamente con los países emergentes del Tercer Mundo, pero principalmente con los líderes de mayor envergadura de la época. Durante los años cincuenta, Gamal Abdel Nasser de Egipto, Josif Tito de Yugoslavia, Kwame Nkrumah de Ghana, Sukarno de Indonesia, y Jawaharlal Nehru de la India formaron un eje ideológico formidable en el Tercer Mundo y aportaron enorme optimismo global durante el periodo de incertidumbre de la posguerra. Debido a la influencia de estos dirigentes, el MNOAL era conocido como la Iniciativa de los Cinco. Dentro de este foro institucional, la India impulsó la participación de China como un ingrediente esencial a la viabilidad del movimiento no alineado.



La política exterior de la India quedó caracterizada por los llamados *Panchsheel* (literalmente los cinco principios). Estos principios fueron desarrollados durante unas negociaciones entre Nehru y su homólogo chino, Zhou en Lai. Como punto de referencia diplomática, *Panchsheel* o los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica coinciden con unos objetivos filosóficos bastante etéreos. Los principales objetivos son:

1. respeto mutuo a la integridad territorial y la soberanía;
2. pacto de no agresión mutua;
3. no interferencia en los asuntos internos de otros países;
4. igualdad y beneficio mutuo; y
5. coexistencia pacífica

En 1955, estos principios fueron articulados por Nehru en la conferencia de países afro-asiáticos en Bandung. Tras la formación del MNOAL en 1961, los principios de *Panchsheel* fueron adoptadas por esta institución.

4. Relaciones entre la India y China

La colaboración entre la India y China, entrelazada con el liderazgo de estos dos países en la estructura del MNOAL, generó grandes expectativas en el entorno del ministerio de asuntos exteriores indio. Como primer ministro, Nehru aludía frecuentemente al destino civilizacional de la India y China. Desde el 1947 hasta su muerte en 1964, el primer ministro Nehru también ejerció el cargo de ministro de asuntos exteriores. En esa función, centralizó la toma de decisiones de este ministerio e inculcó una política exterior en la que se asemejaban los objetivos de la India y de China. Sin duda, la influencia de V.K. Krishna Menon, el ministro de defensa indio entre 1957 y 1962, en el pensamiento teórico y estratégico de la India también influyó en el acercamiento a China y la Unión Soviética. Krishna Menon, de orientación política marxista, lideró la delegación india en las Naciones Unidas y embistió repetidamente contra la política exterior de los presidentes norteamericanos Truman y Eisenhower. Bajo el contexto del endurecimiento de posturas al principio de la Guerra Fría, los matices ideológicos de Nehru y Krishna Menon no compaginaban con un mundo bipolar y no fueron recibidos con simpatía en la Casa Blanca. En cambio, Pakistán, el enemigo acérrimo de la India, sí aceptó la propuesta de John Foster Dulles de crear un cerco mundial anticomunista y se alineó con los Estados Unidos en el Tratado de Bagdad, que creó la Organización del Tratado del Centro (CENTO en sus siglas en inglés).

A raíz de su independencia colonial, la India ya había disputado una guerra con Pakistán entre 1947 y 1948. La ayuda militar norteamericana a Pakistán creó desconcierto en la India y, desde un punto de vista indio, justificó la postura de no alineación de Nehru. Para fortalecer su trayectoria estratégica, Nehru encargó a V.K. Krishna Menon que modernizase al ejército indio, un organismo diezmado a raíz de la partición de la India en 1947. Como ministro de defensa, Krishna Menon politizó la jerarquía militar india favoreciendo a aquellos militares que compartiesen sus ideas políticas, sin tener necesariamente en cuenta sus habilidades



castrenses.² La modernización del ejército indio tuvo el resultado inesperado de fortalecer el control civil sobre asuntos militares, una de las virtudes de las décadas de gobierno democrático ininterrumpido en la India. En cambio, debido a la aparente amistad entre la India y China, el enfoque inmediato de la modernización militar india fue evitar una invasión fronteriza de Pakistán.

Uno de los cambios internacionales que más impacto tuvieron sobre la orientación de la política exterior de la India fue la fractura Sino-Soviética. La India trató de adoptar una actitud neutral ante los enfrentamientos ideológicos de China y la Unión Soviética. Pero a finales de los años cincuenta, la India empezó a dudar de la firmeza de su colaboración con China. Casi una década después de la partición de la India, ganaba relevancia el hecho de que la mayor parte de frontera de la India y China no estaba claramente definida. Ciertas partes de esta franja fronteriza habían sido definidas en tratados y acuerdos establecidos durante el periodo colonial británico. Por ejemplo, la Línea de McMahon, una línea fronteriza que resultó de un acuerdo entre el gobierno colonial británico de la India y Tíbet en 1914, solo trazaba 890 de los 2500 kilómetros compartidos por los dos países. China, como autodenominado representante anticolonial en el Tercer Mundo, rechazó la validez de estos acuerdos fronterizos.

Debido a sus posturas diplomáticas internacionales, Nehru titubeó a la hora de afrontar los problemas fronterizos más directamente. En cambio, una rebelión tibetana en contra del gobierno chino forzó a la India a decidir a favor de los rebeldes tibetanos. El gobierno de Nehru dio refugio al líder de la rebelión tibetana en 1959 y luego adoptó una política denominada la *Forward Policy* (lit. política hacia adelante). Nehru empezó a establecer la soberanía territorial india con más firmeza y el ejército indio gradualmente se desplegó a lo largo de su frontera con China. El gobierno chino acusó al ejército indio de haberse desplegado al norte de la Línea McMahon, una frontera que en sí rechazaba como ilegítima. Varias contiendas fronterizas, sobre todo en la zona del glaciar de Aksai Chin y de la zona fronteriza de Nathula Pass, culminaron en una guerra relámpago en octubre de 1962. La guerra fronteriza entre la India y China no duró más de un mes, pero resultó ser una catástrofe militar para Nueva Delhi. Tras unas ganancias territoriales abrumadoras, el ejército chino declaró un alto al fuego unilateral.

La guerra del 1962 desmoronó la moral del ejército indio. Desde el punto de vista indio, el principal artífice de la falta de preparación del ejército indio fue el ministro de defensa, Krishna Rao. Por otra parte, la política de Nehru de diálogo y multilateralismo hacia China también cayó fulminada e invariablemente acercó la India hacia la Unión Soviética. Por su parte, el gobierno chino empezó a proveer ayuda militar a Pakistán. La estrecha colaboración entre China y Pakistán no se ha deteriorado con el paso del tiempo, lo cual complicaría cualquier tipo de acercamiento diplomático entre la India y Pakistán.

5. Relaciones entre la India y Pakistán

Desde un punto de vista geoestratégico, Pakistán es el enemigo más importante para la India. Aunque los dos países están entrelazados por su historia común, es difícil prever un acercamiento político o diplomático duradero. Indudablemente el aspecto que continuamente

² Ver, por ejemplo, el estudio de Kundu, Apurba (1998): *Militarism in India: The Army and Civil Society in Consensus*, Londres, Tauris.



enturbia cualquier posible mejoramiento de las relaciones externas de estos dos países es el tema de la resolución al tema de Cachemira. La guerra Indo-Pakistaní de 1947-1948 fue el preludio a continuos desacuerdos entre estos dos países. En 1965, unos años después de la humillante derrota del ejército indio y a raíz de la muerte de Jawaharlal Nehru, el ejército pakistaní detectó cierta debilidad en la India y decidió invadir ciertas partes del norte de la India. Antes de la contienda, el gobierno pakistaní reforzó su presencia militar en la zona de Rann of Kutch, un área que formaba parte de uno de los territorios disputados (el reino de Junagadh) después de la partición de la India. Pakistán utilizó el pretexto de la existencia de una frontera ambigua, una zona pantanosa, para lanzar un ataque relámpago contra las posiciones indias. Las victorias iniciales animaron al ejército pakistaní a continuar la invasión para capturar el territorio de Cachemira.

Aunque el ejército indio sufrió muchas bajas, al fin pudo repeler la invasión pakistaní. Por su parte, salvo la ayuda militar china, el gobierno pakistaní fue aislado internacionalmente y sufrió un embargo comercial que finalmente influyó en la decisión de retirar sus tropas de la India. Lal Bahadur Shastri, el gris sucesor de Nehru, firmó un acuerdo de paz en Tashkent.

La política exterior con relación a Pakistán y otros países recobró una nueva dirección con el mandato de Indira Gandhi, la hija de Jawaharlal Nehru. En su función de Primer Ministro, Indira Gandhi fomentó un acuerdo más estrecho con la Unión Soviética. En agosto de 1971, la India y la Unión Soviética firmaron el Tratado Indo-Soviético de Paz, Amistad, y Cooperación. El Tratado representaba una desviación significativa de la postura india de no alineación. Por otro lado, el Tratado Indo-Soviético también sirvió para fortalecer su determinación para adoptar un papel regional más determinante. Bajo los términos del Tratado, India pudo adquirir material militar avanzado ruso a cambio de productos agrícolas. Este intercambio permitió a la India concentrar el ámbito de su modernización de las fuerzas militares convencionales. Por otra parte, la India decidió desarrollar un programa nuclear autóctono.

Indira Gandhi decidió ayudar a un movimiento nacionalista de autodeterminación bengalí que surgió en la zona este de Pakistán después de la victoria de Mujibur Rahman en las elecciones pakistaníes de 1970. El movimiento *mukti bahini* (ejército de liberación) pretendía que la zona este de Pakistán, de mayoría absoluta bengalí, tuviese una relación independentista con el resto del país. Ante el desafío presentado por los *mukti bahini*, el ejército pakistaní reaccionó con muchísima dureza y crueldad. Millares de estudiantes, profesores, y soldados bengalíes fueron torturados y asesinados por el ejército pakistaní.

Aunque el movimiento de liberación tenía un carácter estrictamente nacionalista, el núcleo ideológico tenía ciertos matices izquierdistas. Varias ramas de los *mukti bahini* abogaban por una relación más estrecha con la Unión Soviética, mientras que otras facciones adoptaron más interés en la China. Por su parte, la India decidió apoyar al movimiento de liberación bengalí y permitió a brigadas bengalíes que tuviesen refugio en territorio indio. En diciembre de 1971, la India declaró la guerra contra Pakistán alegando que la aviación pakistaní había bombardeado ciudades indias localizadas en la periferia de su frontera con ese país. El ejército indio se alió con las tropas irregulares del *mukti bahini* y formaron una coalición militar llamada *mitro bahini* (fuerzas aliadas).

El ejército indio arrolló a sus contrincantes pakistaníes y ocupó la capital, Dhaka, a mediados de diciembre de 1971, tan solo unas semanas después de declarar la guerra contra Pakistán. La contienda deshizo la capacidad bélica de las fuerzas armadas pakistaníes. De acuerdo con cálculos en un estudio realizado por el historiador Tariq Ali, durante la guerra de



1971, las fuerzas armadas pakistaníes perdieron la mitad de su marina, un cuarto de su aviación, y un tercio de su ejército.³ Desde un ámbito político, la humillante derrota del ejército pakistaní a manos del ejército indio popularizó a Indira Gandhi, no solo en la India, pero también en la nueva nación de Bangladesh.

Tras el rendimiento de las tropas pakistaníes, Indira Gandhi estableció unos lazos diplomáticos muy estrechos con el nuevo régimen de Sheikh Mujibur Rahman, y trató de triangular las relaciones entre la Unión Soviética y Bangladesh. La colaboración entre India, Bangladesh, y la Unión Soviética introdujo Asia del Sur en el marco de la Guerra Fría e impulsó el apoyo militar y económico de los Estados Unidos hacia Pakistán.

Aunque la India apoyaba la política de no proliferación, desarme, y el uso pacífico de la energía nuclear, desde 1968, la India y Pakistán se negaron a firmar el Tratado de no Proliferación Nuclear (TPN). Los dos países se negaron a firmar aludiendo a la hipocresía de limitar el acceso a las armas nucleares a todos los países menos a los poseedores de dichos armamentos. La postura de estos dos países sirvió como preámbulo a una limitada guerra fría en Asia del Sur. La aplastante victoria en la guerra Indo-Pakistaní de 1971 también supuso la realización de que la India podría ser un poder militar, sobre todo con el apoyo económico de la Unión Soviética.

Para establecer su posición en un ámbito regional, la India detonó un artefacto nuclear subterráneo en 1974, a la que calificó como una *explosión nuclear pacífica*. La detonación subterránea del artefacto nuclear, en una operación irónicamente llamada el Buda Sonríe (*The Buddha Smiles*), precipitó una alarma en Pakistán sobre las intenciones militares de la India y creó una crisis a los pilares del régimen de no proliferación nuclear. A partir de 1974, Pakistán y la India entablaron una carrera armamentística, que no tuvo fruto hasta que los dos países realizaron una serie de pruebas nucleares subterráneas en mayo del 1998.

6. Relaciones entre la India, la Unión Soviética, y los Estados Unidos

La transformación desde la política de no alineación de Nehru al acercamiento de la India a la Unión Soviética bajo Indira Gandhi supuso un cambio cualitativo en la conducta de la política exterior de la India. Nominalmente, la India insistía en que era un país no alineado e Indira Gandhi tuvo un papel destacado en las críticas a las políticas norteamericanas de la época, principalmente en el Oriente Medio y Vietnam. La invasión rusa de Afganistán y la decisión de la India de apoyar dicha intervención incrementó el distanciamiento entre Nueva Delhi y Washington. El apoyo norteamericano a los *mujehadeen* afganos, mayoritariamente establecidos en Pakistán, desvaneció cualquier entendimiento entre la India y los Estados Unidos. Desde la visita del presidente americano Richard Nixon a la India en 1969, no hubo ningún contacto de primer nivel entre los dos países mientras gobernó Indira Gandhi.⁴

El asesinato de Indira Gandhi en 1984 elevó a su hijo, Rajiv Gandhi, al poder. De carácter conciliador y de perfil aperturista y modernizador, Rajiv Gandhi propuso restablecer la política exterior de su abuelo, Jawaharlal Nehru. La visita de Rajiv Gandhi a la Unión Soviética y a los Estados Unidos en el 1985, en pleno mandato de Ronald Reagan, fue un éxito rotundo para convencer a los políticos y diplomáticos norteamericanos de que la India

³ Ver, Ali, Tariq (1984): *Can Pakistan Survive?*, New York, Random House.

⁴ El presidente norteamericano Jimmy Carter visitó la India en el 1978, unos meses después de que Indira Gandhi perdiese su cargo en las elecciones generales de 1977.



podría mantener un espíritu puramente no alineado y a la vez acorde a los intereses estadounidenses.

Las dimensiones pragmáticas de la política exterior de Rajiv Gandhi ensalzaron la cooperación económica y el intercambio tecnológico entre la India y otros países, incluyendo la Comunidad Europea y Japón. Por ejemplo, en 1988, Rajiv Gandhi realizó una visita a España en la que propuso mayor intercambio económico y comercial entre los dos países. La visita de Rajiv Gandhi a España fue significativa por ser la primera visita oficial de un presidente de gobierno indio a nuestro país.⁵

Sin duda la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría a finales de los años ochenta redujeron los incentivos para mantener una relación diplomática tensa con los Estados Unidos. Sin embargo, la política externa de no alineación se enfrentó a las realidades económicas internas de la India. Durante la Primera Guerra del Golfo (1990-1991), la India mantuvo una posición oficial absolutamente neutral sobre el conflicto, incluso rechazó una propuesta del gobierno estadounidense para permitir a los aviones norteamericanos que repostaran en el aeropuerto internacional de Bombay.

El embargo estadounidense de los barcos petroleros iraquíes (y temporáneamente de Kuwait, la cual estaba bajo ocupación iraquí) produjo una convulsión económica muy severa en la India. En 1991, sin el respaldo económico de la Unión Soviética, la India sufrió una crisis en su balanza de pagos debido al alto coste de sus importaciones energéticas. La crisis económica de 1991 forzó a la India a adoptar un plan de socorro del Fondo Monetario Internacional (FMI). El cambio geoestratégico mundial y las severas condiciones impuestas por el FMI incitaron a la India a adoptar una economía política más liberalizadora. El ministro de finanzas, Manmohan Singh, introdujo unas medidas económicas aperturistas, las cuales encajaban más con una política económica neoliberal y distanciadas al modelo económico mixto de Nehru e Indira Gandhi. La visita en el año 2000 del presidente norteamericano Bill Clinton simbólicamente encajó los intereses comerciales de los Estados Unidos con las necesidades económicas domésticas de la India.

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 forjaron de nuevo la relación indo-estadounidense. El gobierno indio, encabezado por una coalición nacionalista hindú de centro derecha, fue uno de los primeros gobiernos en apoyar una política de firmeza contra el terrorismo islamista. Con un tono implícitamente pro-americano, el gobierno indio prometió apoyar a la lucha internacional contra el terrorismo y ofreció el uso de bases en la India para lanzar ataques aéreos contra el régimen talibán en Afganistán. Al caer el régimen talibán en Afganistán, la India ha mandado un contingente numerativo (de cerca de 35,000 personas) de trabajadores civiles y policiales de apoyo auxiliar para la reconstrucción económica del país. La presencia de este contingente indio ha causado zozobra en el gobierno pakistaní, en la creencia que los trabajadores indios suponen una presencia militarizada india en los dos lados de la frontera pakistaní.

Las relaciones entre la India y Pakistán se deterioraron visiblemente con varios ataques terroristas ocurridos en la India, sobre todo el ataque estilo comando sobre Bombay en el 2008. El gobierno indio mantiene que la agencia de inteligencia pakistaní proveyó asistencia

⁵ El primer ministro indio Narasimha Rao visitó España en 1992. En 1982, los Reyes de España, Don Juan Carlos y Doña Sofía, fueron los primeros jefes de Estado españoles en visitar la India. Felipe González fue el primer jefe de gobierno español en visitar la India, aunque su breve visita fue realizada solamente para asistir a los actos fúnebres dedicados a Indira Gandhi. José Luis Zapatero también visitó la India en julio del 2006, pero tuvo que abreviar su visita debido a un grave accidente de tren en Valencia.



logística al comando terrorista. Igualmente, el gobierno indio también implica a dicha organización de inteligencia con el ataque suicida Talibán en el 2009 sobre la embajada india en Kabul. Desde el punto de vista indio, partes del gobierno pakistaní están colaborando en acciones terroristas contra la India.

7. India en el siglo XXI

La política exterior de la India ha cambiado significativamente, desde la política de no alineación de Nehru, pasando por el acercamiento pro-soviético de Indira Gandhi hasta la política de acercamiento pro-americana desde el 11 de septiembre del 2001. En estas tres fases, el gobierno indio ha tratado de mantener una actitud independentista de no alineación mientras encauzaba las presiones sistémicas de los poderes mundiales. Sin embargo, también cabe enfatizar que la posición mundial de la India ha cambiado vertiginosamente desde los años cuarenta. En los últimos años, la India se ha convertido en una potencia económica mundial.

El auge económico de la India, compaginado con una política mas aperturista hacia los Estados Unidos, ha creado la expectativa que este país puede ser una potencial mundial. El gobierno norteamericano prevé que el auge de la India y China serán los cambios geoestratégicos más significativos de las próximas décadas. Compartiendo una tradición democrática, los Estados Unidos están tratando de establecer una colaboración estratégica mas estrecha con la India para equilibrar el auge de China. Simultáneamente, la India está tratando de encontrar su medida a nivel mundial sin olvidarse de sus gravísimos problemas económicos y sociales.

Enarbolando sus valores de independencia en su política exterior, este país esta adoptando un curso independiente con relación a la proliferación del armamento nuclear. La India, no ha firmado el tratado de no proliferación nuclear, y detonó cinco artefactos nucleares en 1998. Aunque la decisión de detonar dichos artefactos causó un estupor mundial, en 2006, el gobierno norteamericano propuso firmar un convenio de colaboración nuclear entre la India y los Estados Unidos. A pesar de la considerable oposición de los partidos izquierdistas indios, el Primer Ministro Manmohan Singh (el antiguo ministro de finanzas indio al principio de los años noventa) firmó el acuerdo con el presidente George W. Bush. Los dos gobernantes sobrepasaron la oposición domestica para ratificar el tratado y luego entablaron unas negociaciones con el Grupo de Proveedores Nucleares para permitir a la India una excepción a las normativas internacionales con respecto al intercambio de tecnología y material nucleares.

El reciente giro en la política exterior de la India —sobre todo con China—nos obliga a reflexionar sobre la posibilidad de que la India también pudiese encontrar un ámbito común con su acérrimo enemigo, Pakistán. En los últimos meses, el escollo diplomático entre la India y Pakistán parece establecer un nuevo rumbo. Por ejemplo, ambos países han acordado mejorar sus intercambios a nivel comercial y para facilitar su cooperación económica. Al igual que el proceso de paz impulsado por los dos gobiernos en 1999, los observadores externos solo podemos aventurar esperanzas de paz en la zona. Sin embargo, a pesar de estos desarrollos en la política exterior de la India, el peso de la historia le impide a la India conseguir un acercamiento político completo con Pakistán. Por un lado, Pakistán sigue sufriendo regímenes políticos inestables, siempre al vilo de padecer otro golpe de estado. Por la otra parte, la importancia de varias ramas radicales islamistas en Pakistán tampoco auguran



un futuro estable entre la India y Pakistán. Debido a la importancia que los dos países atribuyen a Cachemira —unido a la imposibilidad de encontrar un compromiso político entre la India, Pakistán, y los grupos insurgentes en Cachemira— es improbable que los brotes de paz puedan ser permanentes.



PAKISTAN-CHINA RELATIONS: WHERE THEY GO FROM HERE?

Rizwan Zeb¹

Centre for Muslim States and Societies (CMSS), University of Western Australia

Abstract:

Pakistan and China friendship, described by the leadership of both countries as higher than mountains, deeper than the oceans, and of late, sweeter than honey, is a unique case in the international system we live in, yet the relationship is based on sound geostrategic and realist calculations. An important contributing factor in the further strengthening and diversification of the relation would be how effectively both countries improve their economic relations. While this article argues that there are no chances of any problems emerging for this relationship, Islamabad needs to invest a lot more in understanding the Chinese mindset and the compulsions and limitations of the relationship. However, four issues will be important in shaping up the changing outlook of Pakistan-China relations: terrorism, security of Chinese personnel engaged in different projects in Pakistan, people to people contact and India.

Keywords: Pakista, China, Economic Relations, Terrorism, Security, People to People Contact.

Resumen:

Pakistán y China mantienen una gran relación, descrita por los líderes de los Estados como más alta que las montañas, más profunda que los océanos, más dulce que la miel así como única en sistema internacional en el que vivimos, aunque la relación está basada en la estrategia y en cálculos realistas. Un importante factor de mejora de esta relación ha sido sin duda lo efectivas que se han mostrado las relaciones económicas. Mientras que este artículo argumenta que no existen importantes problemas en la relación, Islamabad tiene que invertir más en la comprensión de la mentalidad china así como las obligaciones y las limitaciones de la relación. Sin embargo existen cuatro aspectos que tienden a configurar el desarrollo de la relación China-Pakistán: terrorismo, seguridad del personal chino implicados en diferentes proyectos en Pakistán, los contactos entre sociedades civiles y las relaciones con la India.

Palabras clave: Pakistán, China, relaciones económicas, terrorismo, seguridad, contactos “People to People”.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Rizwan Zeb is a doctoral candidate at the Centre for Muslim States and Societies (CMSS), Department of Political Science and International Relations, University of Western Australia, and a Senior Research Analyst at the Institute for Regional Studies, Islamabad, Pakistan. He is also an Assistant Professor at the Iqra University in Islamabad, and visiting faculty at Quaid-e-Azam University. He is a former Benjamin Meaker Visiting Professor in Politics, Charles Wallace Visiting Senior Research Fellow, department of Politics, Governance Research Center, University of Bristol (2006); Visiting Scholar at the India-South Asia Project, Foreign Policy Program, Brookings Institution in Washington, DC (2004); Regional Centre for Strategic Studies (Colombo, Sri Lanka) Mahbub-ul-Haq Fellow (2003–4); and member, International Institute for Strategic Studies, London (current), Australia Institute of International Affairs (current) and South Asian Studies Association of Australia (current). He is co-author of *Indo-Pak Conflicts: Ripe to Resolve?* (Manahor, 2005), and is presently working on a book on the strategic culture of Pakistan.

The author wishes to thank Professor Alberto Priego, a leading China expert of Pakistan, Mr. Ghulam Ali and the reviewers for their comments on an earlier draft.

E-mail: rizwanzeb@gmail.com.



1. Introduction

Pakistan and China celebrated 2011 as a year of friendship to mark 60 years of the diplomatic relations. Pak-China friendship, which is described by the leadership of both countries as higher than mountains, deeper than the oceans, and of late, sweeter than honey, is a unique case in the international system we live in.² The Pakistan-China relationship is however, not based on love or romance as many would have us believe but on sound geostrategic and realist calculations. This is exactly why the decision makers on both sides need to continuously work on it. However, it is undeniable that the bilateral relationship is unique in a number of ways. Perhaps Israel-US relationship is only relationship such provides such parallels. At the same time, should we take its smooth continuity as a given? Would Islamabad and Beijing ever decide to part ways or lose warmth in their relationship? In keeping with a number of developments at regional and international levels, are there any challenges which both sides need to address to make this friendship stronger? Or in other words, what lies ahead for Islamabad and Beijing?

The relations between the two countries were established in 1950 when Pakistan decided to recognize the People's Republic. However, the relations got strengthened in later 50s and 60s and since then both countries have cooperated and supported each other on various forums. China ended Pakistan's search for a balancer in its relations with India. Both countries exchange high-level visit regularly. China provides Pakistan with economic, military and technical aid and assistance and on its part; Pakistan supports China on issues of Tibet, Xinjiang, human rights etc. Pakistan played a pivotal role in bringing US and China together and arranged a secret visit of Kissinger to smooth things and then President Nixon visit to China.³ Pakistan also supported and assisted China in establishing contacts with the Muslim world.

Pakistan and China are collaborating in a number of sectors especially defense, trade and developmental and energy sector. Since 1960s, China has been the most important supplier of military goods to Pakistan. The JF-17 Thunder is the hall mark of this defense cooperation. Other than that both countries have collaborated in establishing munitions factories, China has provided technical assistance in improving and modernizing existing facilities. Both countries have also cooperated in a nuclear energy sector and have organized joint military exercises and officers from both countries attend courses at military institutions.

Economic trade between Pakistan and China are increasing at a rapid pace and a free trade agreement has been signed. China has also pointed that it will increase its investments in Pakistan and is currently investing in various projects related to development of infrastructure. Such as power plants, building of roads, gold and copper mines, electricity and power and nuclear plants. From 2007 to 2010, the Chinese investment was expected to increase from \$ 4 billion to \$ 15. The most important commonly known joint project is the deep sea port of Gwadar.

However, there are a number of issues which require immediate attention to avoid any further complication for the relationship prime amongst them is the issue of ETIM and its terrorist activities in Xinjiang area. There is a view, held by a number of Pakistan and China watchers that China is concerned about Chinese Uighur separatists finding a safe haven in

² "Pakistan and China: Sweet as Can Be?", *The Economist*, 12 May 2011, at <http://www.economist.com/node/18682839>.

³ Smith, Paul: "The China-Pakistan-United States Strategic Triangle: From Cold War to the "War on Terrorism", *Asian Affairs: An American Review*, vol. 38 (2011), pp.199, 202.



Pakistan's tribal areas. On July 18, 2011, a series of bomb blasts and knife attacks happened in Hotan, Xijiang. The Muslim militants accepted the responsibility for these attacks. Chinese officials pointed out that these militants were trained in the Pakistani tribal areas. Islamabad and Beijing are already working closely on anti-terrorism issues but Islamabad should needs to address this even more carefully.

While this paper argues that there are no chances of any problems emerging for this relationship, Islamabad needs to invest a lot more in understanding the Chinese mindset and the compulsions and limitations of the relationship. At present, China is working hard to achieve its goal of emerging on the global scene as a major power by 2050 and is perhaps not willing to let anything come in its way which can create difficulties to achieve this goal. China shares the geostrategic understanding on various regional issues with Pakistan such the distrust for India and USA. But an open confrontation with any of them, in the Chinese understanding, would hinder its struggle to achieve the above stated objective. While it will continue Pakistan in various sectors and old and new projects, JF-17 fighter aircraft deal, Gwadar, Chashma nuclear power plants etc. but it would ignore its own objective while doing so. A perceptive analyst, Dr. Farukkh Saleem, a few years back aptly wrote: the new Peking Man has a singular goal -- to double, triple and quadruple China's \$4 trillion GDP by 2050. And, any country that can help China go where it wants to go is a friend -- or you are on your own.⁴

Instead of focusing on a single aspect of the Pakistan and China relationship, the paper provides an overview. This has been done intentionally so that the paper can be readable and accessible to not only the experts of the South Asian affairs but general readership including students. The aim is to provide the readership basic background information on it.

This paper argues that the bilateral relationship is on firm grounds but needs further efforts to strengthen the economic relations and people to people contact. It is a surprise that such close allies until recently had almost non-existent people-to-people contact and/ or tourist activity. The paper is divided into three main parts: first part scans through the history of the bilateral relations, second looks at the relationship since 2000 and third analyzes the India factor in the relationship and what areas Pakistan and China need to address to further improve the alliance.

2. Historical Analysis

Pakistan despite being aligned with the western block was among the first countries to recognize China in 1950. In 1951, formal diplomatic relations were established between Pakistan and China. Pakistan was the first Muslim and third non-communist country to establish diplomatic relations with China.⁵ The Bandung conference in 1955 provided the first proper opportunity to the leadership of the both countries to interact.⁶ Pakistani Prime Minister, M. A. Bohgra took this opportunity to assure the Chinese leadership that Pakistan

⁴ Dr Farrukh Saleem, "Capital suggestion", 31 May 2009, at

<http://www.thenews.com.pk/TodaysPrintDetail.aspx?ID=215632&Cat=9&dt=12/27/2009>

⁵ For details see, K. Arif, (ed.) (1984): *China Pakistan Relations Documents*, Lahore, Vanguard, Bhola, P. (1986): *Pakistan-China Relations*, Jaipur: R.B.S.A publishers; Syed, Anwar (1974): *China & Pakistan*, Amherst, UMP.

⁶ W. M. Dobell: "Ramifications of the China-Pakistan Border Treaty", *Pacific Affairs*, vol. 37, no.3 (1964), p. 283.



has no hostile designs towards China and has joined military alliances such as SEATO and CENTO for their threat perception towards India and that it will not take part in any action against China, if it were to happen. The Chinese leadership accepted this position and in 1956, Pakistan's then Prime Minister Hussain Shaheed Suhrawardy visited China in October and Chinese Prime minister Zhou En Lai visited in December.⁷

Despite these visits, things were a bit slow between the two countries as both countries were part of different block and also due to the fact that the decade of 1950s was the decade of *Hind-Chinney bhai-bhai* (Indians and Chinese are brothers). Another reason for this was the then Pakistani Prime Minister Suhrawardy's declaration that communism is a major threat for the world. Mr. Suhrawardy visited United States of America in July 1957. After the meeting with the American president the joint communique or statement issued stated that both sides agreed that the biggest threat to the free world is international communism and that they will continue to strengthen collective measures and systems to address this problem. China, being one of the major communist countries obviously felt unhappy.

Both countries then went through a rough patch. According to a recent study, in 1959, General Ayub was shown a Chinese map which showed a large Pakistani area as Chinese territory.⁸ It further states that in September 1959, a few minor border skirmishes also took place between Pakistan and China in the Hunza border area. This was the reason behind Ayub Khan's offer of joint defense to Nehru as by that time, both China and India were out of the romanticism of *Punj Shela* and *Hind-Chiney bhai-bhai*. Nehru, however, shrugged off the joint Ayub's defense pact offer by stating: *against whom?*

On the diplomatic front, Pakistan voted for a resolution condemning Chinese excesses in Tibet. However, the relationship soon took a different turn, a development which resulted in the establishment of one of the most unique bilateral relationship in international history. The deterioration of India-China relations which eventually resulted in a border war between the two and American over all support to India⁹ brought Pakistan and China together.

In 1961, Pakistan voted for the restoration of China's rights in the United Nations. In a significant development, Pakistan and China signed a border agreement on March 2, 1963. Both countries signed an agreement on border relations, and the construction of a road linking China's Xingjian- Uygur autonomous region with the northern areas of Pakistan. In 1963, Pakistan and China signed their first trade agreement. Since then the bilateral relationship progressed and high level diplomatic exchanges increased significantly. During the 1965 Pakistan-India war, China came to the aid of Pakistan and provided it necessary support. This played an important role in the improvement and further cementing of Pakistan-China relations and this also ended Pakistan's search for a reliable source of aid and support in its rivalry against India. The aid was also important as it was given at a time when Pakistan's treaty partner, USA halted arms aid to both Pakistan and India.

The split in the communist world and the USSR-China Ussuri river war of 1969 divided the communist bloc. The United States of America decided to take advantage of this situation and decided to make friendly overtones to China. As it had no link with the Chinese, it

⁷ *Ibid.*

⁸ Akhtar Shahzad: "Sino-Pakistani Relations: An Assessment", Institute of Strategic Studies Islamabad, at http://www.issi.org.pk/old-site/ss_Detail.php?dataId=501.

⁹ Smith, *op.cit*, p. 201.



requested Islamabad to facilitate the contact. Islamabad facilitated Henry Kissinger's secret visit to China.¹⁰

Chinese leadership was sympathetic towards Pakistan during the 1971 crisis and civil war. While it supported Pakistan, it also suggested cautious approach in addressing the problem. In the wake of the 1971 crisis between Pakistan and India, China provided economic, political and moral support to Pakistan to overcome the traumatic situation that had emerged as a result of the separation of East Pakistan which became Bangladesh. In 1972, China in support of Pakistan used its veto in the United Nations Security Council against the move to recognize Bangladesh's independence.

Bhutto is credited to be the architect of the Pak-China friendship as the foreign minister of Pakistan during the Ayub era. During Zulfikar Ali Bhutto's era, Pakistan-China relations were on solid footings. Bhutto was a student of Socialism and regularly donned a Mao cap which became his signature cap.

During this phase of the bilateral relationship, both countries were supportive of each other.¹¹ The relationship was mutually beneficial as both sides provided critical support to each other. In response to China's support to Pakistan, Islamabad also provided critical support to China. Islamabad played a bridge between China and the Muslim world, it played a major role in bringing USA and China together, PIA was first non-communist country airline to operate to and from China. It also significantly contributed in breaking China's isolation.

2.1. The Rise of the Reformists in China

An important develop of the 1970s is the rise of the reformists and pragmatics in the Chinese leadership under the leadership of Deng Xiaoping. The reformists believed that China needs to focus on economic development and tone down the ideological rhetoric. Once the reformist held the helm of the affairs in China, they brought a number of changes to Chinese policies, internally as well as externally. It was under the reformists that the country was finally opened up to the world and started taking steps to improve relations in the wider region.¹²

Under Deng, China started improving its relations with India. A noted Pakistani China experts is of the view that it was under Deng, China adopted a neutral stance towards the South Asian region in general and towards Indo-Pakistan conflicts in particular. Beijing also toned down its vocal support to Pakistan on the Kashmir issue and gradually shifted from support of the right to self-determination for the Kashmiri people to a peaceful solution of the issue.¹³ The then foreign minister of India, Atal Bahari Vajpayee visited China in 1979. The visit was a success and was followed by a number of visits between the two countries. However, it took another nine years before the then Indian Prime Minister; the late Rajiv Gandhi visited China in December 1998.

A group of analysts were of the view that with the improvement of relations between India and China, Pakistan's relations with China would be adversely effected as threat from

¹⁰ For detailed account of this see; Aijzuddin, F. S. (2000)_ *From a Head, Through a Head, To a Head The Secret Channel Between The US and China through Pakistan*, Karachi, OUP.

¹¹ Afridi, Jamal and Bajoria, Jayshree: "China-Pakistan," 6 July 2010, at <http://www.cfr.org/china/china-pakistan-relations/p10070>.

¹² See for instance Ali, Ghulam: "China's Kashmir Policy: Back to Neutrality," *IPRI Journal*, vol. 5, no. 2 (Summer 2005).

¹³ *Ibid.*



India was the driving factor/ force behind this relationship, however, as it turned out, Sino-Pak relations were not affected by this positive development in India-China relations. Next important development in Pakistan-China relations is the Soviet occupation of Afghanistan and the resultant international front against this and the jihad against the red army. Both Pakistan and China were in agreement on the threat that the Soviet military presence in Afghanistan posed to the security of the entire region and prepared to co-ordinate their policies to face the challenge.

In 1982, Pakistan and China established a Joint Committee for Economy, Trade and Technology in 1982. The relationship continued to be a solid one and even after the disintegration of USSR and end of the cold war, both countries continued to be formidable allies. In 1996, Chinese President Jiang Zemin paid a state visit to Pakistan during which the two countries decided to establish a comprehensive friendship. By the end of the previous century, Pakistan-China relationship was firmly established and was described as higher than mountains, deeper than oceans. Many western observers compared it with US-Israel relationship.

During the decade of 1990s, Pakistan and China continued to have good relations. Despite developments like the advent of the Taliban in Afghanistan, the two countries supported each other. While India cited the Chinese threat as the rationale behind its nuclear tests of 1998, Pakistan had extensive discussion with its allies mainly China before deciding on how to respond to the Indian tests.

General Musharraf's coup in 1999 pushed Pakistan into a diplomatic isolation. China, though not supportive of this take over, regarded it as an internal matter of Pakistan.

3. Pakistan-China Relations since 2001

In the aftermath of the tragic events of the 9/11, Pakistan took a U turn in its Afghanistan policy and sided with the American in the WoT. Despite becoming a frontline state in the still on-going global war against terror and a non-NATO ally, Pakistan's relations with China remained strong and expanded even further. The leadership of both countries exchanged a number of high powered visits since 2000-2001 and a number of important agreements were signed. USA, often ignoring its track record of abandoning Pakistan, most recently after the Soviet withdrawal from Afghanistan and Pakistan was left alone to deal with its effects, questioned why its aid, support and help is not acknowledged by Pakistani people the way they acknowledge the Chinese help and support? Recently, Washington has expressed its displeasure on not been acknowledged for its support and help in Pakistan as China on more than one occasion. For instance, in the post-earthquake and post flood relief effort, Americans often raised the point that America is helping Pakistan the most, where are its traditional friends; China and Saudi Arabia?

Since the turn of this century, Pakistan and China continued to further strengthen their bilateral relationship. One of the most important signs of this fact is the frequently exchanged high-level visits by the leadership of the two countries. One of the most important visits by President Musharraf to China took place in February 2006. During this visit, Pakistan and



China signed an agreement, to “build co-operation in the peaceful application of nuclear power.”¹⁴

Chinese government issued special postage stamps to commemorate the 55 years of Pakistan-China diplomatic relations and the visit of the Pakistani president. During this visit, 13 agreements and Memorandums of Understanding were signed in various sectors including energy, trade, defence and communications. A general loan agreement pertaining to the use of ‘preferential buyers’ credit’ was also signed¹⁵

In November 2006, the Chinese President Hu Jintao visited Pakistan. During this visit both countries pledged to strengthen their relations. President of Pakistan, General Pervez Musharraf was quoted as saying that “despite changes at the regional and global levels, the deep-rooted ties between the two countries have been gaining strength with the passage of time.” President Hu Jintao stated that the Sino-Pakistani traditional strategic partnership would remain intact under all circumstances. He further said that the changing global scenario with critical challenges or the situation in the region will not affect the evergreen friendship, adding that Sino-Pakistani friendship was vital for prosperity and stability in the region. Hu also declared Pakistan as an “indispensable partner” for cooperation in the international arena. He thanked Pakistan for its continued support on the issues of Taiwan, Tibet and human rights, and for being the first country to support the anti-secession law passed by the Chinese National People’s Congress in March 2005.

As per the long established tradition, after becoming the president of Pakistan, the first international destination of the President of Pakistan, Mr. Asif Ali Zardari was China. He visited China in October 2008 (October 14-17). During his visit to China, President Asif Ali Zardari discussed the state of the bilateral relationship with his Chinese counterpart, President Hu. It was reported that both presidents agreed on taking steps to further strengthen the relationship in keeping with the changes in the region and the world.

One of the most important aspects of Pakistan-China relations is the defense cooperation between the two countries. China has been and continues to be a major source of military hardware to Pakistan. Both countries have completed a number of projects. Pakistan Ordnance Factories and the Aeronautical Complex, jointly completed Karakoram-8 (K-8) are a case in point. They have successfully tested the first flight of multi-role JF Thunder fighter airplane during Pakistan Air Chief’s visit to China in May 2006. On May 23, 2006, Pakistan signed a U.S. \$ 600 million defense deal with China. According to details as part of this deal, China agreed to build four frigates for the Pakistan Navy, upgrade the Karachi dockyard and transfer the technology for indigenous production of a modern surface fleet for the Navy. Under this deal, it was decided that three out of the four frigates will be built in Shanghai, whereas the fourth would be built at the Karachi dockyard. Admiral Tahir of the Pakistan Navy, at the moment the deal was signed declared it a milestone in Sino-Pak defense cooperation especially in Navel sector.¹⁶

¹⁴ Patrick Goodenough, “As India’s Ties with US advance, Pakistan looks To China”, *CNSNews.com*, 15 March 2006, at <http://www.crosswalk.com/1383933/>.

¹⁵ “Joint statement between the People’s Republic of China, and the Islamic Republic of Pakistan” *Pakistan Ministry of Foreign Affairs*, 22 February 2006, at http://www.mofa.gov.pk/press_releases/2006/February/PR_73_06.htm.

¹⁶ “Pak, China finalise defence deal”, *The Tribune*, 24 May 2006, at <http://www.tribuneindia.com/2006/20060524/world.htm#2>.



Despite the fact that Pakistan and China signed their first trade agreement in 1963, up till the mid-1990s, the economic relationship between China and Pakistan was almost neglected. In the latter half of the 1990s, both countries realizing this started taking some steps to improve the situation. However, the real efforts to address this started in the previous decade.

A comprehensive free trade agreement was signed in 2008, giving each country unprecedented market access to the other. The bilateral trade is somewhere between around \$7 billion to 10 billion a year according to various estimates. In May 2001, the then Prime Minister Zhu Rongji, during his visit to Pakistan, urged both sides to cooperate in various areas such as agriculture, infrastructure, information technology and other fields. A number of agreements were signed during this visit ranging different sectors such as economic and technical cooperation, tourism cooperation, lease of Saindak copper-gold project, supply of locomotives, supply of passenger coaches to railways etc. China also pledged to continue its support for the Gwadar port project and the coastal highway and agreed to provide around \$1 billion to support these agreements.

Prime Minister Zhu Rongji said, "These projects are very important for the development of Pakistan. We will fully support these projects and provide help in this regard." A landmark development in the bilateral relationship was the signing of the Joint Declaration on direction of the bilateral relations in 2003 during the visit of the then president of Pakistan. This joint declaration provides a road map for the Pakistan-China relations. An important point of this document is the emphasis it puts on improving economic relations. In 2005, two years after the signing of this document, Pakistan-China trade was showing an upward trend and reached from around \$1 billion in 2000 to \$4.5 billion in 2005, though tilted in favor of China.

During his first visit to Pakistan in April 2005, Premier Wen Jiabao also attended the China-Pakistan Business Cooperation Conference. In his address to the delegates attending the conference, he stresses on improving the bilateral economic relations. He pointed out that both countries complement each other in more than one ways. Pakistan has abundance of resources; China has the required technologies and know-how to utilize them. According to him, China will continue to work with Pakistan to improve the trade relations and will address the trade imbalance with Pakistan. He also stated that China will actively encourage the competitive enterprises to invest in Pakistan so as to achieve win-win results and create more employment opportunities in local areas. He also pointed that both countries need to further strengthen communications and exchanges and expand opportunities for business cooperation. The governments of both countries should build a platform and create opportunities to promote the establishment of cooperation and communications mechanism. He identified a number of areas for further cooperation such as agriculture, finance, science and technology and stressed that such cooperation should include joint venture, sole foreign ownership, lease, training and contracting explored actively so as to inject new vitality to China-Pakistan economic and trade relations.

According to media reports, during President Musharraf's visit to China, both countries signed an agreement to promote bilateral trade and co-operation, and a general loan agreement regarding the use of 'preferential buyer's credit'. It was also reported that China would invest \$12 billion in projects in Pakistan, as well as another \$500 million in a joint venture company¹⁷

¹⁷ "China, Pakistan agree on basic terms of free trade pact" *Xinhua*, 17 May 2006, at <http://www.bilaterals.org/spip.php?article4764>



The cooperation between the two countries is wide-ranging and covers various areas and sectors. Both countries are actively cooperating in infrastructural built-up especially in Pakistan. Both countries are cooperating on projects that include highways, gold and copper mines, major electricity complexes and power plants, and numerous nuclear power projects. It is estimated that around ten thousand Chinese experts, engineers and workers are engaged in 120 projects in Pakistan. By 2010, it was estimated that the total Chinese investment which includes heavy engineering, power generation, mining, and telecommunications was around \$15 billion.

One of the most significant joint development projects of recent years is the major port complex at Gwadar, located in the Pakistani province of Balochistan. Gwadar port complex was inaugurated in December 2008 and now fully operational, provides a deep-sea port, warehouses, and industrial facilities for more than twenty countries. China was involved in the project from the very beginning and was its main financier. It also provided major technical assistance during various stages of its construction. The project is of immense strategic importance as Gwadar is strategically located. The port is just 180 nautical miles from the Strait of Hormuz, through which 40 percent of all globally traded oil is shipped. Gwadar provides China access to the Persian Gulf and an opportunity to diversify and secure its crude oil import routes through the Arabian Sea especially for its Xingjian region.

Since the beginning of this century, Islamabad is working hard to project and make Pakistan an Energy and Trade corridor for the region. It has taken a number of steps in this regard. Both countries agreed to cooperate in achieving this objective. A memorandum was signed between China and Pakistan, where both countries agreed to step up co-operation in the energy sector, promising to give China access to the gas and oil resources of Central and Western Asia. Islamabad pointed that China should build direct pipelines to Karachi or Gwadar, where this would then be the shortest route for ensuring a stable and fast supply of oil to China.¹⁸ “We particularly look forward to materializing cooperation in the energy sector where establishment of oil refineries, oil storage facilities and gas pipelines stand out,” said then President of Pakistan General Musharraf, adding “When the Karakoram Highway was built, the world called it the eighth wonder, we can create the ninth and tenth wonders by establishing energy pipelines and railway linkages between the two fast growing economies.”

Although the trade figures between the two countries are on the rise but they continue to be in favor of China. Pakistani business community is of the view that the Chinese traders and businessmen invest in only those areas which favors them and would make quick profits, operating from China and is not interested in investing in areas that can help Pakistani business community. The business community is also not sure of the rationale behind the Free Trade Agreement (FTA) that was signed in 2006 and became operational in January 2007. The leadership of both countries will have to address this issue for the smooth functioning of the economic relationship in the days ahead.¹⁹

With Pakistan's transition to democracy and after the assumption of the office of the President of Pakistan, Asif Ali Zardari's visited China, October 14-17, 2008. During this visit, both countries vowed to push their friendship to new heights. China reaffirmed its

¹⁸ Niazi, Tarique: “Gwadar: China's Naval Outpost on the Indian Ocean”, *The Jamestown Foundation*, vol. 28 February 2005, at http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3718.

¹⁹ Fazal-ur-Rahman : “Pakistan-China trade and investment relations* ,” Paper presented at the seminar on *Pakistan-China Relations – 2011: Year of Friendship*, organised by the Institute of Strategic Studies, Islamabad, (11-12 January 2011), at http://issi.org.pk/publication-files/1299822989_45060000.pdf .



commitment to advance strategic partnership with Pakistan. During the visit, 11 agreements, memorandums of understanding and protocols to enhance bilateral cooperation in trade, energy, infrastructure, agriculture, industry, mining, telecommunication, disaster relief and space technology were signed. China also promised to help Pakistan ward off financial disaster with a soft (i.e., low-interest) loan of \$ 500 million.

As for long-term economic goals, President Zardari had the Planning Commission of Pakistan work out an economic charter that is charged with helping grow bilateral trade between Beijing and Islamabad, as well as in attracting Chinese investment.

3.1. India Factor

It would be inappropriate to ignore the India factor in the Pakistan-China relations. Many call it a triangular relationship. In fact a number of Indian strategic thinkers and commentators, state that Pakistan reacts to Indian actions where as India keeps an eye on China as it is its main threat. Especially since the 1998 nuclear tests, India is increasingly projecting itself as a counterweight and challenger to the Chinese influence in the region. However, it would be an exaggeration to state that India was the sole reason for Pakistan and China to come together. At the time, when Pakistan and China were getting closer, there were a number of factors at play. For instance, Pakistan's search for a reliable source of military hardware and economic support, increasing rift between USSR and China, successful settlement of the boundary issue between Pakistan and China. Therefore, while one cannot ignore the India factor in bringing Pakistan and China together, it would be erroneous to state it as the sole reason for Pakistan-China alliance.

India and China started off as friendly states during the 1950s when Nehru was championing the non-aligned movement. Nehru's socialist leanings and belief that India is destined to play a major role at the global level brought India and China closer. It was the time of the Hind-Chinney Bhai-Bhai and the Punj-Shelas. However, the romance remained shorted lived and soon resulted in active hostility between the two countries which resulted in a border war in which India was militarily humiliated by the Chinese army. Nehru never recovered from this.

However, when Deng Xiaoping took over, China moderated its stance on matters India and Pakistan and since then India-China relations have improved a lot. Since the end of the cold war, their relationship has further improved. At present, Sino-India bilateral trade stands at nearly US\$60 billion, and both countries want to reach the target of US\$100 billion by the end of 2015. Yet there are unresolved issues between the two countries: the boundary dispute, the Tibetan issue and continued Indian hospitality to the Dalai Lama, and the rivalry between the two countries for regional supremacy.

The salient features of the Chinese policy towards India can be summed up in the following:²⁰

1. The first and foremost compelling factor is the linkage between China's strategic goals and foreign policy objectives. Modernization, national reunification and safeguarding world peace while pursuing common development are the three tasks the People's Republic of China (PRC) has set itself in the unipolar world. For its economic

²⁰ Khokhar, Amna Yusuf: "Sino-Indian relations: implications for Pakistan", Paper presented at the seminar on *Pakistan-China Relations – 2011: Year of Friendship*, organized by the Institute of Strategic Studies, Islamabad, (11-12 January 2011), at http://issi.org.pk/publication-files/1299745166_57265659.pdf.



development, as Premier Wen Jiabao put it, “needs international environment of long-term stability and a stable surrounding environment;” the principle of peace in the periphery” in the interest of development has thus been the watchword for China in conducting its South Asia policy, particularly towards India.

2. The second factor concerns the overall need felt by Beijing to respond to the perceived US regional strategy to contain China with the objective of constraining its rise. Growing US-India relations are being viewed as reminiscent to the US Cold War era strategy of containing the Soviet Union. By economically engaging India, China wants to attract India towards its orbit.

3. The third factor pertains to the relevance of improvement in Sino-South Asian relations to New Delhi’s ties with East and South-East Asian nations. These States are important for China in terms of strategy, trade, markets and resources.

4. Since 1994, the PRC became a net importer of oil. China, currently, imports one-third of its oil supplies, which account for as much as seven per cent of the world oil demand at 5.46 million barrels a day. India, on the other hand, imports as much as two-thirds of its oil needs, consuming about 2 million barrels a day – which could increase to 7.4 million barrels a day by 2025. Good relations with India, an Indian Ocean power, seem to give an insurance to China in the matter of security of oil transportation, considering the fact that the latter imports 50 percent of its oil needs from the Middle East via the Indian Ocean, and 80 per cent of its total imports pass close to India’s southern coast through the Strait of Malacca.

While China is maintaining relations with India without affecting its relationship with Pakistan, India, of late is trying to convince China to distant itself from Pakistan. The new vision of India as a global power given by the triangle of Jaswant Singh, Brajesh Mishra and George Fernandes under the leadership of A. B. Vajpayee has changed India’s China policy. According to this view:

... India also began developing pressure points to make Beijing see the wisdom of winding down its *entente cordiale* with Pakistan. There were several elements to New Delhi’s effort to pry Beijing away from Islamabad: explicit identification of China and especially the Sino-Pakistani *entente cordiale* as the reason for Indian nuclearization in mid-1998; raising the issue of Sino-Pakistani relations in the newly initiated security dialogue; using India’s Look East policy to expand Indian security ties with China’s neighbours; and establishing a strategic partnership with the United States as a way of repaying China in kind for its links to Pakistan. Pressuring China was not the *only* objective in any of these policy thrusts, but in each case it was *one* important objective.²¹

²¹ Garver, John W.: “The Future of the Sino-Pakistani Entente Cordiale,” in Michael R., Chambers, (ed.,) (2002): *South Asia 202: Future Strategic Balances and Alliances*, Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, at <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/00105.pdf>.



At the moment, China and India are cooperating in a number of areas and are major trading partners. However, one should ignore the fact that despite sharing short to medium term economic interests, both India and China view each other as long term rivals. Since its second nuclear tests in 1998 and seeking American alliance, India has been quite vocal about this fact. It is projecting itself as a balancer to the rising influence of China and that China is its major military rival and threat. General K. V. Krishna Rao, a former Chief of Army Staff of the Indian Army, stated, "China is the real enemy not Pakistan. We are capable of finishing Pakistan with ease." According to analysts, the Indian Intermediate Range Ballistic Missiles–*Agni II*, for instance–would primarily target China, though these missiles are also capable of attacking sites in Southeast Asia, Afghanistan, Central Asia as well as American bases in the Indian Ocean.²²

Therefore those who are of the view that with the improvement of Sino-India relations, Pakistan will be affected as China will no more act as the balancer between the two, their view fails the test of scrutiny. Even during the initial phases (1980-1990s) of improvement of relations between China and India, Pakistan continued to receive high power delegates from China; it also received important military and civilian aid and hardware during this period. Since the turn of the new century, the strategic fault lines in Southern Asia and the larger Indian Ocean region have become crystal clear. India has made a choice and is open about it. India and China are rivals whether it is in the energy and resource sector, be it in Central Asia or Africa, in the Indian Ocean and Asia.

Sino-Pak relations have over the years evolved and are no more restricted to just defence and military side. India, even if it ever was, is no more the defining factor of Sino-Pakistan relationship and it is highly unlikely that China will ignore or abandon Pakistan for the sake of India in the foreseeable future.

4. Reflections and Conclusions

Pakistan continues to be vital for China. Pakistan can become a geographical impediment to America's China-containment policy. Both share threat perception towards India. They are also cooperating on containing the East Turkestan Islamic Movement, which China believes is struggling to create an independent Islamic state in Xinjiang. For Pakistan, China is a major supplier of military hardware, nuclear reactors and a counter leverage to the US.

NUS Professor Huang Jing once opined that Pakistan needs China more than China needs Pakistan. This might have been the case for most of the history of the bilateral relationship between Pakistan and China; however, this is likely to change.

Since the border agreement between the two countries which was the actual starting point of this unique relationship in modern history, both countries have been through thick and thin and have supported each other. Although the relationship was unbalanced as China was stronger and bigger in every aspect yet both countries have been vital to each other. If China has been a major source of military hardware and financial assistance to Pakistan, Pakistan was the only window and contact China had with the outside world. It acted as a bridge between China and the Muslim world. It has supported Chinese position on the issues of Tibet, Taiwan and the Xinjiang province and stood by it when the world criticized China

²² Ali, Ghulam: "China's Kashmir Policy: Back to Neutrality", *IPRI Journal*, vol. 5, no. 2 (Summer 2005).



for alleged human right violations. Therefore, it would be appropriate to point that both countries have supported each other and this is why the relation continues to be higher than the mountain and deeper than the oceans, using the way most of the leadership of the two countries define it.

An important document was signed during President Musharraf's visit to China in November 2003; *Joint Declaration on Direction of Bilateral Relations* provides a route map of how to take the relationship into the years and decade ahead. An important aspect of this declaration is that it emphasizes the strengthening of the economic relations between the two countries while further strengthening the already existing cooperation and bonds. In 2005, China and Pakistan signed a landmark *Treaty of Friendship and Cooperation*, whereby they committed that *neither party will join any alliance or bloc which infringed upon the sovereignty, security and territorial integrity of either nation*. Both sides also agreed that they *would not conclude treaties of this nature with any third party*.

However, this is also a fact that emphasis has been on security related issues and the economic side of the relationship was largely neglected until recently. However, with the turn of this century, both countries especially Pakistan has started emphasizing on the economic side of the relationship (which has been covered in detail in the relevant section of the paper). It makes sense for Islamabad to emphasize the economic cooperation along with military and technological cooperation. A major role in this regard will be played by the Gwadar port. Gwadar is the key to the future of Pakistan-China relations. When its full potential will be utilized, it will take the China-Pakistan relations to new heights and the comity of this all-weather friendship will be ensured. At the same, Pakistan would have a new source of FDI and would then be in a position to act as the energy corridor and hub in the region. It will also provide Pakistan with a strategic advantage against its rival India.

Pakistan will expectedly generate US\$60 billion a year in transit fees in the next 20 years, and China will secure a cheaper energy route. China is now the world's second-largest consumer of oil after the US. Its consumption is expected to double by 2025, with 70 per cent coming from the Middle East. Both India and China are competing for finite supplies. Experts have already pointed out that Gwadar is the closest access point China has to the Persian Gulf. Pakistan is crucial to China's bid for regional influence.

However, four issues will be important in shaping up the changing outlook of Pakistan-China relations: *terrorism, security of Chinese personnel engaged in different projects in Pakistan, people to people contact and India*.

China is facing a serious terrorism problem in Xinjiang. Chinese experts suspect a link between the South Asia based Jehadi groups and the East Turkistan movement. Both China and Pakistan are cooperating on this front and have an institutionalized antiterrorism dialogue and intelligence sharing mechanism. In December 2003, Pakistan Army in a military operation near the Pak-Afghan border killed Hasan Mahsum, the leader of East Turkistan Islamic Movement and arrested quite a few members of ETIM which were extradited to China. On August 6, 2004, China and Pakistan conducted their first joint antiterrorism military exercise named "Friendship 2004", in Xinjiang. However, in keeping with the Chinese sensitivity on the issue, Pakistan needs to take it very seriously and has to be addressed by both sides very carefully. Last year, for the first time, China publically blamed Pakistan for the trouble in its Xinjiang province where around 20 people were killed in a flare-up in Hottan area. The state run Xinhua news agency reported that initial probe has shown that the heads of the group had learned skills of making explosives and firearms in overseas



camps of the terrorist group East Turkistan Islamic Movement in Pakistan before entering Xinjiang to organize terrorist activities. The report was broadcasted while the then Inter-Services Intelligence Chief Lieutenant General Ahmed Shuja Pasha was visiting China.

Another important issue is the safety and security of the Chinese personnel engaged in different projects in Pakistan or studying or visiting. Tehreek-e-Taliban Pakistan, Baluch insurgents and Lal-Masjid brigade all have targeted Chinese nationals. A number of Chinese got killed in such attacks and many still believe that the Lal-Masjid brigade's raid on a Chinese massage parlour was the proverbial last feather on the camel's back and pushed General Musharraf for a crackdown against it. China has conveyed its concerns to Pakistan and this regard and Pakistan must ensure that all Chinese are safe and secure.

Another area, where serious focus is required is the people-to-people contact between the two countries. At present, the relationship is mostly at the state level. This needs to be changed and people-to-people interaction needs to be enhanced. In recent years, youth exchanges have increased and more and more scholars, analysts and students have visited the two countries but all this, still leaves much to be desired. Both countries must focus more on this aspect of the relationship.

In the months and years ahead, economic co-operation and the exchange of official visits between Beijing and New Delhi are likely to increase. There might be some kind of an adjustment on the issue of Sikkim and Arunachal Pradesh but as it has been stated earlier, New Delhi will continue to project China as a threat and will continue building its conventional and nuclear arsenal creating complications for strategic stability in the Southern Asia. Due to geopolitical and geostrategic compulsions, in the days ahead, India and USA's relationship will further strengthen and Pakistan and China will come even closer.

In the foreseeable future, the Pakistan-China relations will continue to remain on solid footing and will further strengthen, however, Pakistan, in keeping with its various internal problems, has to learn a lot from its time-tested friend-China. Its *Chinese expectations* should be realistic and pragmatic. In all likelihood, China will help Pakistan complete important projects and continue existing ones such as the JF-17 fighter aircraft, Gwadar, Chashma nuclear power plants, dams on river Indus etc. However, to bear the fruits of all this, Pakistani leadership has to put its house in order so that the true potential of this friendship can be realized.



LAS RELACIONES ENTRE COREA DEL NORTE Y PAKISTÁN Y EL TRÁFICO DE TECNOLOGÍA

Gracia Abad¹

Universidad de Nebrija/UNISCI

Resumen:

Corea del Norte supone una amenaza para la paz y seguridad internacionales no sólo como consecuencia de sus programas de armas nucleares y de misiles sino también y sobre todo de la transferencia de tales ingenios. En el marco de tal transferencia la relación del estado del nordeste de Asia con Pakistán merece ser objeto de especial atención. El artículo, en ese sentido, analiza los intercambios en materia nuclear y de misiles entre Pakistán y Corea del Norte y la situación a corto-medio plazo en relación con las transferencias norcoreanas.

Palabras clave: Corea del Norte, Pakistán, nuclear, armas, misiles, Khan.

Title in English: "North Korea-Pakistan Relations and Technology Transfers".

Abstract:

North Korea may well constitute a threat for international peace and security not only for its nuclear weapons and missile programs but also due to the transfer of such know-how. In this regard, the relation between the North Korean State and Pakistan deserves special attention. Thus, the article will analyze the nuclear and missile exchanges between Pakistan and North Korea and the short, medium term implications of the North Korean transfers.

Keywords: North Korea, Pakistan, nuclear, weapons, missiles, Khan.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ La Dr. Gracia Abad es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Nebrija en Madrid y es Investigadora Senior en UNISCI, Universidad Complutense.
E-mail: graciaabad@yahoo.es.



1. Introducción

Las recurrentes noticias acerca de los programas de armas nucleares de Corea del Norte hacen que tengamos bien presente el problema que constituye el estado asiático en términos de proliferación vertical. Sin embargo, quizás no seamos siempre igual de conscientes de las implicaciones del proceder del gobierno de Pyongyang en términos de proliferación horizontal. Y es que, más allá de la amenaza que pueda suponer –especialmente para sus vecinos- que Corea del Norte cuente cada vez con más y mejores sistemas de armas nucleares, en términos globales, el tráfico de tecnología y secretos nucleares, pero también de misiles por parte del estado ermitaño ha sido, es y puede seguir siendo, si cabe, más preocupante.

En este sentido no parece falto de sentido pensar que para Corea del Norte la transferencia de tecnología y *know how* sea al menos tan importante como en el propio desarrollo de armas nucleares ya que, junto a consideraciones de seguridad y orgullo nacional, habría que mencionar muy probablemente razones de carácter económico entre los motivos que impulsan a la República Popular Democrática de Corea a seguir con sus programas nuclear, de armas nucleares y de misiles.

Y es que, mientras cuente con el producto, sólo necesita buscar potenciales compradores.

2. Las relaciones militares con Pakistán

En principio no habría ningún elemento que hiciera sospechar que las relaciones entre Corea del Norte y Pakistán pudieran ser importantes; se trata de dos estados distantes, pertenecientes a dos subregiones de Asia con situaciones diferentes y, si se quiere, en esa misma línea, miembros de contextos de seguridad regional también distintos.

2.1. Los intercambios

Sin embargo, en la búsqueda de intercambios comerciales en materia de armamento entre los dos Estados nos podemos remontar más de tres décadas atrás, a 1971, cuando, en el contexto de la Guerra Indo-Pakistaní Corea del Norte se revela como suministradora –aunque modesta- de armas convencionales a Pakistán².

Posteriormente, desde finales de los 80 y comienzos de los noventa la relación va a cobrar mucha más fuerza. Así ambos estados trabajarán conjuntamente en el desarrollo del programa de misiles iraní y Pakistán serviría de intermediario entre Corea del Norte por una parte e Irán y Libia por otra. Del mismo modo, Pakistán serviría a Corea del Norte como intermediario en el suministro de armas de ésta a Irán en el contexto de la guerra irano-iraquí, suministro que ocasionaría la imposición de sanciones a Corea del Norte.

Para entonces estos Estados tienen en común dos cosas: su voluntad de adquirir tecnología para la fabricación de armamentos y su falta de liquidez. No tardarían en llegar a la conclusión de que sus deseos eran en realidad complementarios, pues Pakistán estaba interesado en tecnología de misiles, algo con lo que Corea del Norte contaba mientras que ésta quería que le proporcionaran centrifugadoras, planos y tecnología de enriquecimiento de

² Panda, Rajaram: “India-Republic of Korea Military Diplomacy: Past and Future Projections” *Perspectives, Journal of Defence Studies*, vol. 5, no. 1 (January 2011), p. 20.



uranio para poner en marcha un programa de armas nucleares a partir del uranio enriquecido que sería, a la sazón, el nudo gordiano del conflicto nuclear con Corea del Norte y Pakistán los poseía.

En función de ese acuerdo, Pakistán puso en marcha dos programas de misiles:

Un primer programa en el que también recibiría asistencia tanto de China como de algún país europeo. Los resultados de ese programa no se harían esperar: Pakistán comenzaría desarrollando un misil de corto alcance, el Haft 1³ que, además, era demasiado pequeño para poder equiparlo con cabezas nucleares, al que seguiría pronto el Haft 2 (Abdali) y el Haft 3 (Ghaznavi) de alcance intermedio (con alcance de hasta 300 km frente a los 80 km del anterior y que, en realidad, constituían desarrollos de M-9 chino. El paso siguiente sería el Haft 4 (Shaheen 1) un misil de 300-600 km de alcance mucho más evolucionado ya que estaba basado en el M-11 chino. A él seguiría el Haft 5 en su versión Ghauri 1 con un alcance de 1300 Finalmente y, también sobre la base de modelos chinos, desarrolló el Haft 6 (Shaheen2), un misil intercontinental, con alcance entre 2000 y 2300 km. Entre los misiles mencionados, el Haft 3, el Haft 4 (Shaheen 1) y el Haft 5 (Ghauri 1) pueden ser equipados con cabezas nucleares⁴.

Un segundo programa, en el que Corea del Norte también le presta apoyo, tenía la finalidad de desarrollar misiles similares a los Scud soviéticos. La clave de este programa estaría en los laboratorios del ya famoso doctor Khan en Kahuta. En efecto, 1992 y 1993 científicos pakistaníes habrían realizado sendos viajes para conocer las instalaciones norcoreanas y los misiles No Dong y asistir a una demostración de vuelo de un No Dong. Se ha llegado a afirmar que la entonces Primera Ministra Benazir Bhutto visitó personalmente Pyongyang para supervisar la compra de misiles⁵ aunque es algo que no está comprobado y que la propia Primera Ministra Bhutto nunca reconoció⁶, a pesar de que se afirma incluso que en el viaje de vuelta llevaba con ella un misil desensamblado⁷. El resultado de aquellos acuerdos sería, en cualquier caso, la compra en metálico de algunos misiles No Dong.

Lejos de cesar, los intercambios se irían intensificando y, en 1994, se firmaría un acuerdo tripartito entre Pakistán, China y Corea del Norte orientado a poner las bases para la cooperación en cuestiones técnicas.

Entre las consecuencias de esos acuerdos hay que situar probablemente el envío de más de una decena de misiles NoDong desensamblados de Corea del Norte a Pakistán en el curso de los cuatro años siguientes. Asimismo, en los años siguientes Pakistán comenzó el desarrollo de nuevos misiles, el Ghauri III y el Tipu, que no eran sino una evolución de los Taepo Dong I y II desarrollados por la República Popular Democrática de Corea. Del primero se esperaba que contara con un alcance de 2500-3000 km, mientras que el segundo se pensaba que podría llegar a tener incluso un alcance de 4000 km. Para Pakistán estos desarrollos tenían especial importancia dada su carrera armamentística –y su conflicto– con la India, que

³ Abad Quintanal, Gracia (2007): “Asia: Una región Inestable”, en Zeraoui, Zidane: *La Paz y las Regiones*, Monterrey, Fondo Editorial Nueva León, p. 65.

⁴ Garrido, Vicente: “Pakistán, armas nucleares y seguridad”, *Política Exterior*, nº121 (Febrero-Marzo 2008), p. 116.

⁵ Levy, Adrian y Scott-Clark, Catherine (2007): *Deception. Pakistan, the US and the Secret Trade in Nuclear Weapons*, London Atlantic Books, p. 245.

⁶ También formaron parte de la delegación un grupo de generales entre los se contaban Khawaja Ziauddin y Pervez Musharraf.

⁷ Bagchi, Indrani “Kim Jong-Il’s Death: India fears revival of North Korea-Pakistan nuclear bonding”, *The Times of India*, 20 de diciembre de 2011, en <http://articles.timesofindia.indiatimes.com>.



acababa de desarrollar, los Agni II y III, el último de los cuales se consideraba que podía alcanzar los 3500 km⁸

Al propio tiempo, Corea del Norte estaría recibiendo de Pakistán modelos de prototipos de centrifugadoras de gas de alta velocidad y planos para su construcción. En efecto, como también ocurriera con Irán o Libia, todo parece indicar que la República Popular Democrática de Corea trataba de hacerse con las centrifugadoras P-1 de los laboratorios (KRL), dirigidos por el doctor Khan, en lo que constituye el que quizás es el elemento más famoso de cooperación técnica entre Corea del Norte y Pakistán. Tal interés se explica porque las centrifugadoras eran la pieza clave que permitiría a Corea del Norte el desarrollo de un programa nuclear a partir del enriquecimiento de uranio, procedimiento mucho más difícil de detectar⁹.

Sería ya en la segunda mitad de la década de los noventa cuando la cooperación con los laboratorios KRL se hiciera particularmente intensa. Con todo, van a ser las motivaciones de carácter económico las que finalmente harán que Pakistán transfiera las centrifugadoras, y es que no encontró otro modo de pagar la deuda de cuarenta millones de dólares contraída como consecuencia de la adquisición de los misiles tipo NoDong efectuada en 1993.

Más allá de todo ello, los intercambios de visitas que permitieran sustanciar esa cooperación fueron constantes en esos años. Así, los viajes de científicos pakistaníes e, incluso, de la propia Primera Ministra Benazir Bhutto a Pyongyang a principios de los noventa fueron sólo el comienzo de lo que se calcula que llegó a ser casi una decena de viajes mensuales en ambos sentidos entre Corea del Norte y Pakistán.

En dichos viajes participan, por ejemplo, por parte pakistaní, entre otros, el propio Dr. Khan, que visitaría Corea del Norte hasta en 13 ocasiones, o los generales Ziauddin y Sajawal¹⁰.

Del mismo modo, por parte norcoreana viajarán en distintos momentos a Pakistán Pak Cheng-kuk, vicepresidente de la Asamblea Popular de Corea del Norte, que visitó tanto Pakistán como Irán junto con un grupo de personalidades dedicadas al programa nuclear; Choe Hui-chong, presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología, que visitó Pakistán como cabeza de un grupo de expertos en tecnología de misiles; o Choe Kwang, Vicepresidente de la Comisión de Defensa, Ministro de las fuerzas armadas y jefe del ejército que acudió a Islamabad con el fin de firmar un acuerdo por el que Corea del Norte suministraba misiles No-Dong, motores y tanques de combustible líquido.

Hay que añadir, en este sentido, que un grupo de coreanos llegaría incluso a instalarse en los laboratorios KRL, empleando para ello a la empresa coreana Changgwang Sinyong Corporation como tapadera, para asesorar a Pakistán en su programa de misiles y que, de hecho, a la altura de 1998, científicos norcoreanos asistirían a Pakistán en la prueba de una versión modificada del NoDong.

⁸ Abad Quintanal, *op. cit.* p. 65.

⁹ Abad, Gracia y Priego, Alberto: "Inteligencia y Contraproliferación. Las Relaciones entre Corea del Norte y Pakistán", *Inteligencia y seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, nº 4 Julio (Noviembre de 2008), p. 34.

¹⁰ Squassoni, Sharon A.: "Trade between North Korea and Pakistan" *CRS Report for the Congress*, 28 de noviembre de 2006, p. 110.



En los años siguientes, como decíamos, Pakistán y Corea del Norte seguirían intercambiando misiles por tecnología nuclear¹¹ algo que a la altura de 2003 haría que EEUU impusiera sanciones a Corea del Norte por la venta clandestina de misiles.

Con el tiempo, la transferencia de sistemas para desarrollar un programa nuclear de uranio enriquecido sería crecientemente conocida e, incluso, reconocida por el propio Dr. Khan que, cuando menos, aceptaba haber proporcionado a Corea del Norte planos de centrifugadoras y prototipos¹².

Ahora bien, ese conocimiento llevaría a la certeza acerca de la existencia en Corea de tal programa, extremo negado hasta fecha relativamente reciente por el régimen de Pyongyang¹³.

Estos descubrimientos supondrán, por otra parte, el fin de la red de tráfico nuclear que lideraba el Dr. Khan y en la que, junto a los dos Estados que nos ocupan, participaban Estados como Irán, Egipto o Libia como hemos apuntado más arriba (Musharraf 2006), pero no necesariamente al fin de la cooperación militar entre Pakistán y Corea del Norte.

2.2. La red del Dr. Khan y las acusaciones de corrupción

Sin embargo, tales hallazgos no permitirían conocer con detalle todos los elementos de la ya larga relación entre Pakistán y Corea del Norte. De hecho, hace sólo unos meses, de la mano del estadounidense Washington Post ha salido a la luz que Pyongyang habría incluso pagado sobornos a altos mandos militares pakistaníes como parte de los acuerdos hechos a mitad de los noventa. En efecto, el Dr. Khan habría filtrado a dicho diario una copia de una carta supuestamente enviada en 1998 por un alto funcionario norcoreano en la que se afirma que Corea del Norte pagaría 3 millones de dólares a Jehangir Karamat, antiguo jefe militar pakistaní mientras que otro general pakistaní habría sido el destinatario de medio millón de dólares además de tres conjuntos de diamantes y rubíes¹⁴. Jehangir Karamat, por su parte, no ha dudado en afirmar la carta es falsa, algo en lo que también insisten algunos otros altos funcionarios pakistaníes¹⁵.

La carta, fechada el 15 de julio de 1998, firmada supuestamente por el Secretario del Partido de los Trabajadores de Corea del Norte y marcada como “secreta”, de ser auténtica, serviría para probar que el Dr. Khan no actuó de forma autónoma como se ha dicho en alguna ocasión, sino que lo hacía con respaldo oficial, pero también pondría de manifiesto el tremendo interés norcoreano en la relación. En ese mismo sentido, también confirmaría que Corea del Norte estaba tratando de poner en marcha un programa nuclear basado en uranio enriquecido mientras se comprometía a abandonar el de plutonio que ya llevaba en marcha algún tiempo¹⁶.

¹¹ “Pakistan-North Korea Weapons Trade Continued Through 2002”, *Pakistan Defence*, en www.defence.pk.

¹² Bechtol, Bruce E. (2007): *Red Rogue: the Persistent Challenge of North Korea*, Virginia, Potomac Books, p. 17.

¹³ Smith, Jeffrey: “Pakistan’s nuclear-bomb maker says North Korea paid bribes for know-how”, *The Washington Post*, 7 de Julio de 2011, en http://www.washingtonpost.com/world/national-security/pakistans-nuclear-bomb-maker-says-north-korea-paid-bribes-for-know-how/2010/11/12/gIQAZ1kH1H_story.html.

¹⁴ McNaughton, Graeme: “Khan: Pakistan sold nuclear weapons technology to North Korea”, *Digital Journal*, 7 de Julio de 2011, en [http://digitaljournal.com/print\(article/308876\)](http://digitaljournal.com/print(article/308876)).

¹⁵ Smith, *op. cit.*

¹⁶ Rozen, Laura: “AQ Khan: North Korea bribed Pakistani generals for nuclear technology”, *Yahoo News*, 7 de Julio de 2011.



En ella se pedía supuestamente que se entregara al funcionario norcoreano pertinente en la embajada en Pakistán los documentos y componentes acordados de forma que puedan ser enviados a Pyongyang cuando el avión fuera de vuelta a Corea del Norte después de la entrega de los componentes de misiles¹⁷.

Determinar la autenticidad de la carta parece difícil pues, mientras algunas fuentes oficiales estadounidenses afirman que la firma parece auténtica, es similar a otras cartas norcoreanas, el contenido de la carta coincide con la información que se tiene hasta el momento acerca de la cooperación entre Corea del Norte y Pakistán y la información que aparece en la carta era conocida por muy pocos; tampoco faltan quienes indican que las cartas norcoreanas de esa época aparecen fechadas según el calendario Juche y no según el occidental como ocurre en la carta entregada por Khan. Asimismo, la carta, escrita en inglés, daría la impresión de estar redactada por alguien cuya lengua nativa era el inglés, pero es oriundo de Asia meridional dada la peculiar utilización de algunos tiempos verbales¹⁸.

Con todo, no deja de ser interesante que en la carta se mencione a Mr. Jon, funcionario norcoreano que habría estado destinado también en Siria y Libia, Estados con los que Corea del Norte ha traficado secretos nucleares.

Asimismo, el supuesto autor de la carta sería Jon Byong Ho, quien, según fuentes de inteligencia de Estados Unidos, habría sido el encargado en Corea del norte del comercio de tecnología y misiles¹⁹.

3. China: el avalista

Con todo, una parte importante de la cooperación entre Corea del Norte y Pakistán no habría sido posible sin el apoyo chino.

En efecto, comentábamos más arriba cómo para mediados de los noventa se firmó un acuerdo tripartito entre China, Corea del Norte y Pakistán que serviría de base para la cooperación técnica entre los tres países. En efecto, el acuerdo tenía sentido en la medida en que permitía que Corea del Norte asistiera a Pakistán en el desarrollo de misiles y lo hiciera contando con tecnología y sistemas de guiado que previamente le había suministrado la República Popular China que, sin embargo, salvaba así las apariencias en lo que al cumplimiento del MCTR respecta, ya que no transfería tecnología directamente a Pakistán²⁰. Pues bien, dicho acuerdo parece estar en consonancia con una dinámica que se seguiría acentuando en los años siguientes pero que tampoco era nueva. De hecho, el comercio de armas entre Corea del Norte e Irán en el que, como comentábamos antes Pakistán actuaba como intermediario, siempre contó con el visto bueno de Beijing.

Y es que, si por una parte la República Popular China es casi el único aliado con que cuenta Pyongyang, las relaciones entre Islamabad y Beijing, sin haber sido nunca malas,

¹⁷ “North Korea paid Pakistan for Nuclear Weapons tech”, *Associated Press*, 2 de Julio de 2011, en www.cbc.ca/news/world/story/2011/07/07/nuclear-pakistan-nkorea.html.

¹⁸ Farrell, Tad: “Did North Korea really bribe Pakistan?”, *NK News*, Julio de 2007, en <http://www.nknews.org/2011/07/did-north-korea-really-bribe-pakistan/>.

¹⁹ McNaughton, *op. cit.*

²⁰ Panda, *op. cit.*, p. 21 Ver también Tkacik, John K.: “The enemy of Hegemony is My Fiend: Pakistan’s *de facto* ‘Alliance’ with China”, *House Committee on Foreign Affairs Oversight and Investigations Subcommittee*, 26 de Julio de 2011, p. 7.



parecen ser cada vez mejores. Esto último parece particularmente comprensible si tenemos en cuenta no sólo el progresivo distanciamiento entre Pakistán y Estados Unidos, consecuencia en buena medida de la Guerra contra el Terrorismo, sino de la creciente sintonía entre Estados Unidos y la India. La República Popular China, que ve a la India como un rival cuando menos a nivel regional, ve en el estrechamiento de la relación con Pakistán un medio para reequilibrar la situación.

4. Expectativas a corto-medio plazo

Ahora bien, como decíamos el fin de la red de Khan no tiene por qué suponer necesariamente el de la colaboración entre Corea del Norte y Pakistán que, en cambio, podría seguir activa pese a que sus protagonistas insistan en negarlo.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que Pakistán es considerado como uno de estados que, potencialmente, albergan mayor número de elementos terroristas²¹, la continuidad de los intercambios con Corea del Norte, ya sean oficiales ya tengan como destino a esos grupos terroristas, parece tan lógica como preocupante para la sociedad internacional aunque, eso sí, lucrativa para la República Popular Democrática de Corea.

En ese mismo sentido, como ya ocurriera en el pasado y se ha apuntado más arriba, los tráficos norcoreanos también podrían tener como destinatarios Estados distintos de Pakistán, pero deseosos de adquirir armas nucleares o capacidad para fabricarlas o bien a los grupos terroristas que se escondan en ellos.

En consecuencia, no hay ninguna razón para pensar que a corto-medio plazo Corea del Norte deje de ser un agente de proliferación horizontal, renunciando con ello a unos ingresos que bien pueden contribuir a la subsistencia del peculiar régimen de Pyongyang.

²¹ Thakur, Ramesh: "Pakistan and North Korea live on the Edge", *The Globe and Mail*, 1 de diciembre de 2010, en <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/opinion/pakistan-and-north-korea-live-on-the-edge/article1819651/>.





PAKISTÁN: ESTADO FALLIDO, DÉBIL O COLAPSADO

Alberto Priego¹

Universidad Pontificia Comillas (ICADE)/UNISCI

Resumen:

Desde que se convirtiera en un Estado independiente en 1947, Pakistán ha arrastrado una serie de lastres que han limitado su desarrollo como Estado. Entre otros problemas podemos destacar como una composición étnica muy heterogénea, especialmente en el norte y este del país, o el tráfico de drogas extendido por todo el país. Estas circunstancias han llevado a Pakistán a las principales índices de estados fallidos.

Palabras clave: *Pakistán, Fallido, Débil, Colapsado, Estado.*

Title in English: *“Pakistan: Failed State, Weak or Collapsed”.*

Abstract:

Since its independence in 1947 Pakistan has suffered from some structural difficulties, which have hindered its development as state. Thus among other problems we can stress the existence of very heterogeneous ethnic groups in the Northern and Eastern provinces or the problem of drug trafficking in most of the country. These circumstances have led to the inclusion of Pakistan in the failed/failing states indexes. The aim of the article is to clarify to what extent Pakistan can be considered a weak, failed, failing or even a collapsed state.

Keywords: *Pakistan, Failed, Failing, Weak, Collapsed, State.*

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Alberto Priego es Profesor Colaborador Asistente en el Área de Ciencia Políticas (Departamento de Disciplinas Comunes) en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Ha sido investigador invitado en la School of Oriental and African Studies (The University of London) Es investigador Senior de UNISCI
E-mail: apriego@upcomillas.es.



1. Introducción

La precipitada salida de los británicos y la triste “Partición” han provocado que Pakistán esté siempre en el punto de mira de los teóricos de los “Failed States”. Su mera existencia es, en sí mismo, un accidente propio de la descolonización ya que se trata de un estado que no sigue las lógicas wesphalianas y que, además, está compuesto por una gran variedad de comunidades étnicas y religiosas. Junto a los problemas de cohesión interna, Pakistán posee sufre una amplia gama de amenazas exteriores (Irán, Bangladés, India o Afganistán) que detraen recursos, de forma insoluble, a favor al presupuesto de defensa y especialmente a su programa nuclear.

En los últimos 20 años ha surgido -en ciencias sociales- una metodología basada en los índices de estados fallidos que según algunos autores fomenta la extensión de los derechos humanos y que según otros autores no es otra cosa que una herramienta para legitimar intervenciones como la de Irak, Afganistán o Libia. En la actualidad Pakistán ocupa los primeros lugares en todos los índices de Estados Fallidos pero cabe preguntarse si Pakistán es verdaderamente un Estado Fallido o si por el contrario se trata tan sólo de una estrategia para una futura intervención.

El artículo se va a dividir en tres partes claramente diferenciadas. En un primer lugar vamos a llevar a cabo una revisión de la literatura sobre los distintos conceptos (Failed State, Weak State, Failing State etc....) y sobre las distintas aproximaciones al concepto Estado Fallido. En segundo lugar, una vez hayamos establecido y delimitado el concepto de Estado Fallido así como la aproximación a utilizar, haremos un análisis científico de las condiciones de sociales, económicas y políticas de Pakistán para establecer si es o no posible catalogarlo como un Estado Fallido. Por último y a modo de conclusión partiendo del análisis hecho sobre Pakistán analizaremos su tratamiento en otros estudios y cuál será su evolución de futuro.

2. Estados Fuertes, Débiles, Fallidos y Colapsados

Aunque formalmente el concepto de Estado Fallido no hizo su aparición hasta la década de los 90, ha sido una categoría con la que se ha trabajado desde hace muchos años. Históricamente, las potencias coloniales han establecido teorías que legitimaban la conquista de territorios, que de no haber sido de otro modo no se hubieran podido llevarse a cabo. La famosa *mission civilisatrice* francesa, la *missão civilizadora* lusa o más recientemente el destino manifiesto norteamericano son dos claros ejemplos. De este modo, extensos territorios como la India Británica o la Argelia francesa, se convertían en protectorados o incluso en colonias de los grandes imperios europeos.

Un ejemplo más reciente es el concepto “*Debellation*”², término que servía para describir a las dos Alemanias tras la Segunda Guerra Mundial. Por ello, los Estados Unidos se lanzaron a implementar el famoso Plan Marshall con el único objetivo de evitar que los Estados europeos del otro lado del Muro de Berlín colapsaran y cayeran en las garras del

² Breven C. Parsons: “Moving the law of occupation into the twenty-first century”, *Naval Law Review*, vol. 57 (2009), p. 21.



comunismo. Hoy el problema es similar, con la excepción que la amenaza no es el comunismo sino el caos el miedo a una “Talibanización” o “Somalización” de los Estados³.

En principio, estos problemas no deberían preocupar a Estados que se encuentren a miles de kilómetros del foco del conflicto. Sin embargo, la existencia de un mundo globalizado provoca que los problemas del Norte de África o de las estepas de Asia Central tengan repercusión directa en Washington, Bruselas, Moscú o Buenos Aires. La ausencia de autoridad en determinados territorios, permite a grupos criminales llevar a cabo sus propósitos delictivos así como la extensión de otros problemas como puedan ser los flujos de refugiados, migraciones o incluso la propagación de enfermedades erradicadas ya en Occidente. Sobre este fenómeno algunos autores como IQBAL o STARR han desarrollado importantes trabajos en los que se han elaborado términos tales como “difusión” o “contagio”. Por ello, mientras que el primero es un concepto no vinculado a la base territorial sino más bien con el mundo globalizado el segundo sí que está estrechamente vinculado a la cercanía geográfica⁴.

Por estos motivos, a comienzo de los años 90 los estudiosos occidentales de la ciencia política y de las relaciones internacionales comenzaron a elaborar conceptos para describir estas nuevas realidades que hasta dicha fecha eran desconocidas. Algunos autores han señalado que se trata de una vuelta al colonialismo o de una justificación de políticas intervencionistas ya que bajo la denuncia del colapso o del no respeto a los derechos humanos se han producido sonadas intervenciones con un carácter humanitario cuestionado. Me estoy refiriendo a los casos de Bosnia, Timor y sobre todo a Somalia.

En buena medida, los conceptos de Estado Fallido o Estado Débil comenzaron a popularizarse con el auge del Nuevo Terrorismo. La prueba más concluyente de esta afirmación, fue la inclusión de estos conceptos en documentos tan importantes como la US National Security Strategy de 2002⁵ o en el famoso Documento Solana “*Una Europa Segura en un Mundo mejor*” de 2003⁶. Desde ese momento los Estados Fallidos fueron reconocidos como un problema de seguridad aun cuándo encontramos el concepto claramente definido.

Quizás los primeros que trabajaron en el concepto Estado Fallido fueron HELMAN y RATNER quienes a su vez publicaron un interesante artículo en *Foreign Policy* sobre Estados Fallidos en el contexto del fin de la Guerra Fría. Para HELMAN y RATNER un Estado fallido es aquel que se muestra “*incapaz de mantenerse como miembro de la Comunidad Internacional al tiempo que pone en peligro a sus ciudadanos, a sus vecinos a través de flujos migratorios, inestabilidad política y/o guerra indiscriminada*”⁷

También hay que destacar otros trabajos como el de ZARTMAN quien partiendo de una lógica más hobbesiana afirma que estaremos ante un Estado Fallido “*cuando las funciones básicas del Estado no pueden llevarse cabo debido a que estamos en una situación donde la autoridad, la ley y el orden político se han desintegrado*”⁸ Una visión similar -aunque no

³ Yoo, John: “Fixing Failed States”, *California Law Review*, vol. 99 (2011), p. 96.

⁴ Iqbal, Zaryab and Harvey, Starr: “Bad Neighbors: Failed States and Their consequences”, *Conflict Management and Peace Science*, vol. 25 (2008).

⁵ Executive Office of the President: “The national Security Strategy of the US” (September 2002).

⁶ Hoy en la Estrategia Europea de Seguridad también encontramos referencias a este fenómeno.

⁷ Helman, Gerald B. and Ratner, Steven R.: “Saving Failed States” *Foreign Policy* (Winter 1992).

⁸ Zartman, William (1995): *Collapsed States*. Boulder, Lynne Rienner, p. 5.



idéntica puesto que hay un matiz más webberiano- es la que plantea Michael IGNATIEFF quien afirma que un Estado Fallido es aquel “*que pierde el monopolio de la violencia*”⁹

Quizás el autor que más y mejor ha trabajado en estos conceptos ha sido Robert I. ROTBERG. Para ROTBERG un Estado falla cuando “*no es capaz de proporcionar bienes políticos a sus ciudadanos*”¹⁰. Desde ese momento el Estado, que ROTBERG identifica como Estado-Nación, comienza a perder legitimidad ante sus ciudadanos y su gobierno poco a poco acaba por convertirse en una estructura ilegítima. Así, si seguimos a ROTBERG podemos establecer 4 funciones básicas que todos los Estados deben cumplir para ser considerados tal. En orden de importancia podemos destacar:

- 1) Proporcionar Seguridad.
- 2) Generar Instituciones para regular los conflictos.
- 3) Promover la Participación Política.
- 4) Garantizar Servicios Sociales, Infraestructura y regulación de la economía.

De acuerdo a estas funciones aquellos Estados que actúen bien en todas y cada una de estas categorías serán Estados Fuertes (STRONG STATES). Es decir, serían Estado Fuertes aquellos capaces de proporcionar todos los bienes políticos que demanden sus ciudadanos. En segundo lugar aquellos estados que fallen en alguna o algunas de las funciones serán Estados Débiles (WEAK STATES) Por último, aquellos Estados que no puedan garantizar al menos de forma plena todas estas funciones serán considerados como Estados Fallidos (FAILED STATES). Como hemos señalado más arriba, cabe señalar que existe una jerarquía en las funciones del Estado siendo la más importante la seguridad y los servicios sociales la que menos.

Respecto de los Estados Débiles cabe hacer una pequeña precisión. ROTBERG nos distingue entre Estados Inherentemente Débiles y Estados Temporalmente Débiles. La diferencia fundamental se basaría en que mientras que en los primeros existen condiciones estructurales que les hacen convertirse en Estados con dificultades –Estados sin salida al mar, con un clima extremo etc...- los segundos son aquellos que por una cuestión particular, determinada y temporal, se encuentran inmersos en una situación que puede convertirlos en Estados Fallidos¹¹ pero no en Estados permanentemente Fallidos.

Quizás el punto más complicado sea identificar el proceso por el cual un Estado Débil se convierte en un Estado Fallido. Es decir, en terminología anglosajona, cuales son los indicadores que nos muestran que un Weak State se convierte en un Failed State. Se han señalado a una multitud de indicadores tales como un descenso continuado del PIB, un incremento sustancial de la mortalidad infantil, un empeoramiento de la calidad de la

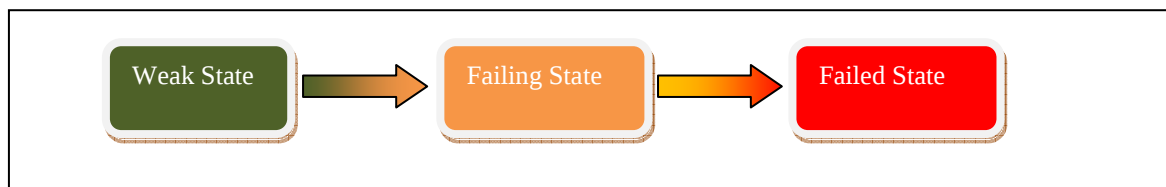
⁹ Ignatieff, Michael: “Looking Forward - Intervention and State Failure”, *Dissent*, vol. 49, no1 (Winter 2002), p. 118.

¹⁰ Rotberg, Robert I.: “The New Nature of Nation-State Failure” *The Washington Quarterly*, vol. 25, no. 3 (Summer 2002), p. 85.

¹¹ Rotbert, Robert I. (2004): “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators”, en Rotbert, Robert I.: *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, en p. 6.

democracia etc...¹² Sean cuales sean los indicadores lo importante es saber que se trata de ese proceso por el que un Estado pasa a ser calificado como “Failing State” para finalmente convertirse en un Failed State.

GRÁFICO 1: Evolución del Estado Fallido.



FUENTE: Elaboración Propia.

Por último, cabe señalar otra categoría más, Estados Colapsados (COLAPSED STATES) que no son otra cosa que un caso extremo de Estado Fallido en el que los bienes políticos son obtenidos a través de medios privados o por un sistema de asignación ad hoc. La seguridad se logra a través de la regla del más fuerte ya que hay un completo vacío de autoridad donde hemos regresado al Estado de Naturaleza Pre-Hobbesiano. El Estado se convierte en una mera extensión territorial sin ley y sin gobierno donde rige “el todos contra todos”. Ejemplos de Estado Colapsado los encontramos hoy en Somalia o Afganistán y en Bosnia o Líbano en los 90¹³.

Por lo tanto, vamos a aplicar las funciones que ROTBERG atribuye a los Estados al caso de Pakistán para determinar si se puede hablar de un Estado Fallido, Débil o Colapsado.

3. Pakistán como Estado Fallido o Débil

Una vez establecidos cuáles son los criterios por los que se define al Estado Fallido vamos a proceder a analizar el caso de Pakistán. Para ello seguiremos el modelo de ROTBERG ya que a nuestro entender es el más completo, el más sólido y permite establecer variables que pueden ser analizadas y posteriormente comparadas con otros Estados. Así vamos a ver en qué medida Pakistán puede asumir esas funciones que hemos destacado y de acuerdo a ese análisis veremos si Pakistán es un Estado Fuerte, Débil, Fallido o Colapsado.

3.1. La seguridad en Pakistán

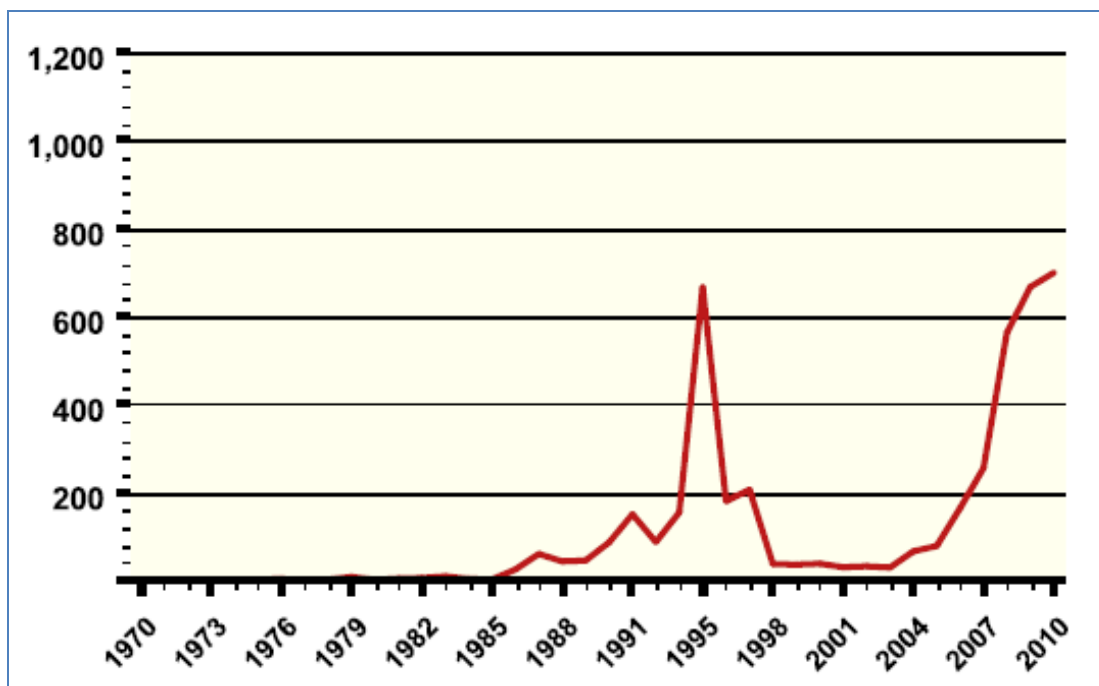
Pakistán pasa por ser uno de los lugares más inseguros del mundo con unos niveles de violencia tremendamente elevados. El clima generalizado de violencia comenzó a finales de los 70 y comienzo de los 80. Es decir, en buena medida podemos atribuir esa violencia a la Guerra de Afganistán y la islamización de algunas de las zonas fronterizas como medio de contrarrestar a los soviéticos. Esa violencia que cesará a finales de los 80 y principio de los 90 resurgió a partir de 2004. El incremento de la violencia en Pakistán está vinculado

¹² Rotberg nos habla también de un incremento del SIDA, de una caída de la alfabetización, de la destrucción de las infraestructuras de sanidad, etc...

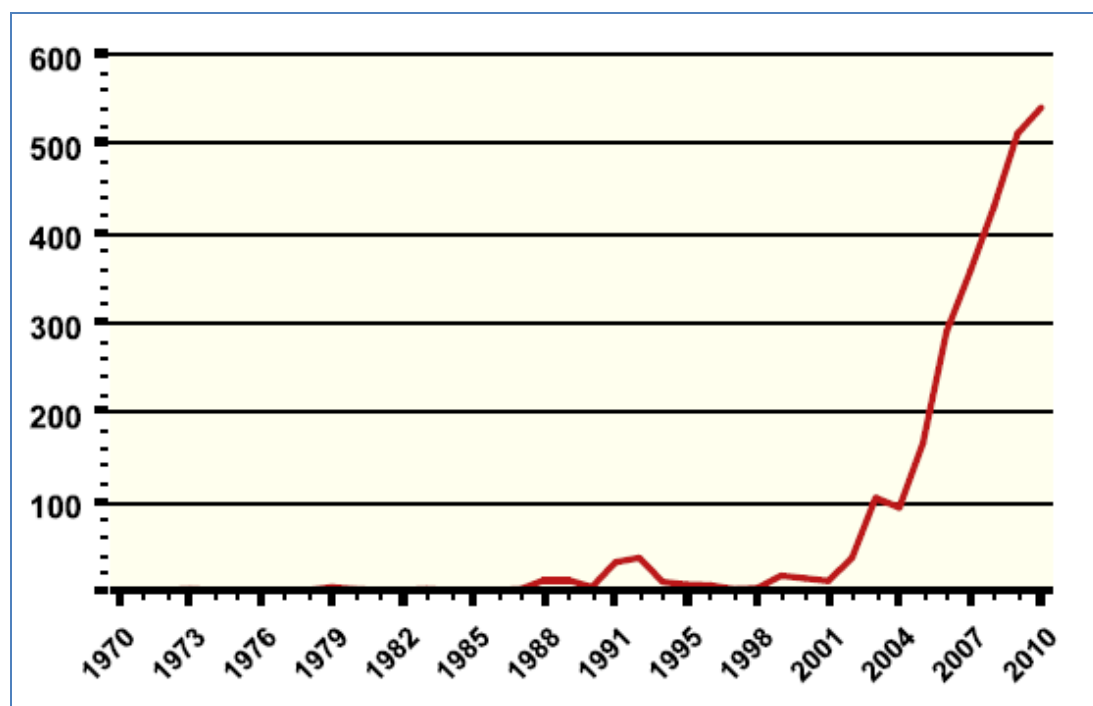
¹³ *Ibid.*, p. 9.

directamente al empeoramiento de la situación en Afganistán por lo que podemos establecer que Pakistán y Afganistán están vinculados en cuestiones de seguridad. Por lo tanto, la desestabilización de uno implica la desestabilización automática del otro. Veamos la evolución de la violencia en Pakistán y en Afganistán en los últimos años.

GRÁFICO 2: Evolución de la Violencia Terrorista en Pakistán



FUENTE: Global Terrorism Database

GRÁFICO 3: Evolución de la Violencia Terrorista en Afganistán

FUENTE: Global Terrorism Database

Algunos de los datos que más llaman la atención de estos dos gráficos es resurgir de la violencia en 2004. En esta misma línea, también sorprende que en cifras absolutas la violencia es mayor en Pakistán que en Afganistán lo que en principio resulta chocante, pero que quizás pueda ser explicado por la presencia de fuerzas internacionales en el país pastún. Otro de los elementos que más sorprende de Afganistán es que los niveles de violencia se disparan. Precisamente, con la ocupación extranjera. Este ha sido uno de los puntos señalados por la Administración para defender la retirada de las tropas de Afganistán y que veremos si es cierto o no a partir de 2014. Además una reducción de la violencia en Afganistán, teóricamente, reduciría la violencia en Pakistán.

Sin embargo, no se trata solo de importantes niveles de violencia -incluso superiores a los de Afganistán- sino que además hablamos de una violencia dirigida contra la autoridad o contra lo que ésta representa. Este es uno de los elementos señalados por ROTBERG como aspecto propios de un Estado Fallido ya que es precisamente ese aspecto el que puede provocar el colapso de la estructura estatal. Así, vemos que la mayor parte de los 4438 actos violentos ocurridos en Pakistán desde 1985 hasta finales de 2011 han tenido por objetivo -de forma directa o indirecta- al gobierno, a la administración pública o a las infraestructuras. Veamos cuáles han sido los “blancos” de la violencia en el periodo señalado.

**TABLA 1:** Actos violentos contra Autoridad/Objetivos Públicos (1985-2011)

Objetivo	Número	Porcentaje
Aeropuertos y Líneas Aéreas	33	0.74%
Instalaciones de Telecomunicaciones	14	0.315%
Diplomáticos	46	1.03%
Militares	216	4.86%
Transporte	320	7.21%
Instituciones Educativas	332	7.48%
Infraestructuras Marítimas	2	0.04%
Otras Infraestructuras	171	0.038%
Suministro de Agua	7	0.15%
Gobierno	406	9.14%
Policía	401	9.035%
TOTAL	1894	42.676%

FUENTE: Elaboración Propia con datos de Global Terrorism Database.

Como vemos casi la mitad de los actos violentos cometidos en Pakistán en los últimos 26 años han tenido por objetivo minar la autoridad o lo que ella representa. Por lo tanto, la meta de los violentos es alterar el orden establecido y derribar el Estado Pakistaní al menos tal y como lo concebimos hoy. Esta tendencia es más acusada a finales de los 90 y sobre todo a partir de 2004 donde encontramos incluso magnicidios como el de Bhutto¹⁴. Precisamente los atentados contra políticos, como el de Bhutto también podrían ser incluidos en los actos de violencia contra la sociedad civil en sentido amplio y por ende contra cualquier intento por democratizar Pakistán. Lamentablemente este no ha sido el único caso de magnicidio. Otros líderes pakistaníes como el Ministro para los Asuntos de las Minorías religiosa Shahbaz Bhatti¹⁵ o el gobernador del Punjab Salamn Taseer también fueron asesinados. De esta lacra tampoco se ha librado el Primer Ministro Gilani o del Ministro de Asuntos Religiosos Kazmi a quienes también los han intentado asesinar.

Por ello, podemos afirmar que aquellos casos de violencia contra líderes políticos, congregaciones religiosas, periodistas, representantes de ONG etc.... son intentos de los grupos terroristas por eliminar la autoridad en todo sus ámbitos y por rechazar un modelo de

¹⁴ Ver Priego, Alberto: "Why Pakistan is a "desirable" state for radical Jihadism", *Safe-Democracy* (28 de enero 2008).

¹⁵ Walsh, Decian: "Pakistan minister Shahbaz Bhatti shot dead in Islamabad", *The Guardian*, 2 de marzo de 2011.



Estado que no es compatible con las opciones pretendidas por los radicales quienes abogan por construir un Estado Islámico basado en los escritos de Mawdudi. Para ello es necesario el paso previo por un Estado Fallido o Estado de Naturaleza desde donde construir esta nueva realidad estatal.

Por ello, aunque el objetivo sea el mismo -destruir la estructura estatal actual- no sólo se han atacado a representantes políticos sino también la sociedad civil ha sido objeto de la violencia. Veamos cuáles han sido los principales actos de violencia contra la sociedad civil en los últimos 26 años en Pakistán.

TABLA 2: Actos violentos contra la Sociedad Civil (1985-2011).

Objetivo	Número	Porcentaje
Turistas	4	0.09%
Periodistas	53	1.194%
ONGs	41	0.92%
Negocios	413	9.30%
Congregaciones Religiosas	181	4.078%
Violencia contra Partidos Políticos	113	2.54%
TOTAL	805	18.13%

FUENTE: Elaboración Propia con datos de Global Terrorism Database.

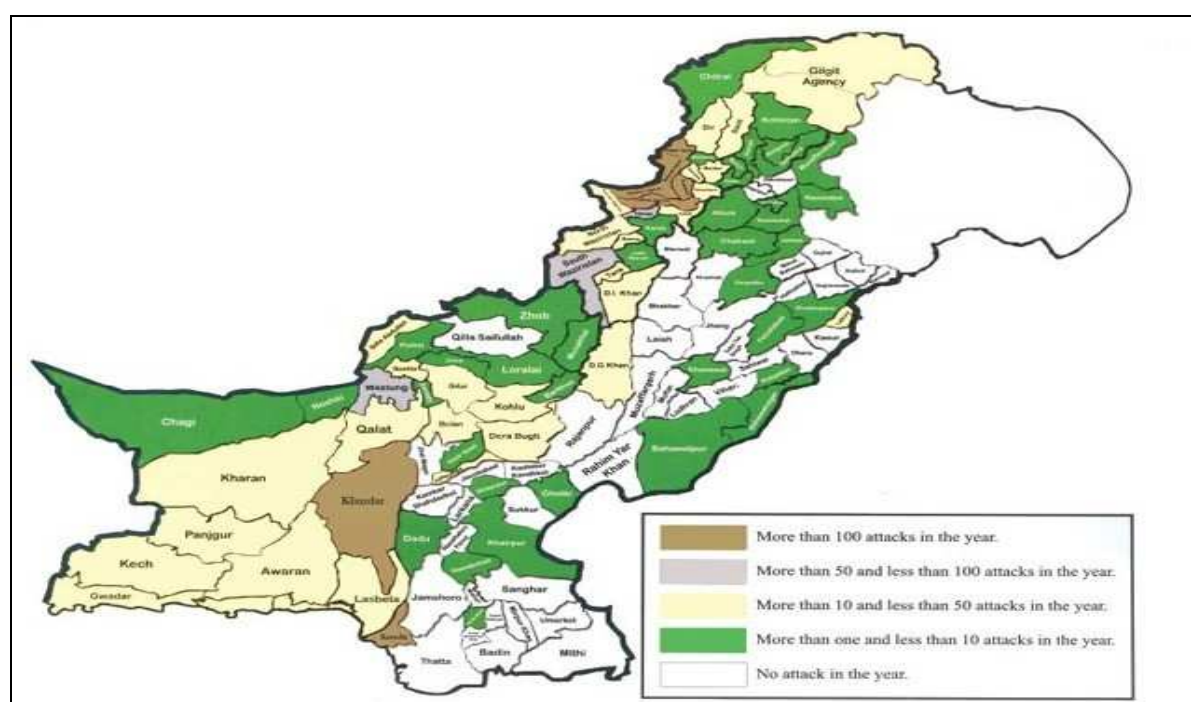
Si sumáramos los atentados contra objetivos públicos más aquellos contra la propia sociedad civil, encontramos que los actos violentos contra la autoridad o el orden político, social y económico representan más del 60% del total. Es decir, 6 de cada 10 actos violentos cometidos en Pakistán tienen por objetivo derribar la organización estatal del Estado y por lo tanto Pakistán en este punto puede ser considerado un Estado Débil en proceso de convertirse en un Estado Fallido.

Otro de los problemas que sufre Pakistán es la concentración de violencia en determinadas regiones. Aunque los niveles de violencia son muchos mayores que en otras zonas, existen regiones especialmente violentas. Estos son los casos de la Provincia de la Frontera Noroeste (actualmente Khyber Pakhtunkhwa), los Territorios Administrados Federalmente y Baluchistán. Todos estos Estados tienen un denominador común: su cercanía con Afganistán. Según señala Freedom House, en estas regiones la violencia es indiscriminada y los Talibán llevan a cabo ejecuciones de civiles que colaboran con el ejército para acabar con el radicalismo. Sin embargo, no solo son estos grupos los que llevan a cabo estas prácticas, también los propios militares pakistaníes llevan a cabo ejecuciones

extrajudiciales¹⁶ de aquellos que según sus verdugos colaboran con los terroristas. La conclusión es que el Estado no es capaz de ejercer el monopolio de la violencia y que cuando ésta es ejercida por las fuerzas de seguridad de Pakistán no es legítima y desde luego no cumple con las garantías internacionales. Este tipo de prácticas se vienen repitiendo desde hace muchos años y todos los gobiernos han sido acusados en alguna ocasión por estas prácticas¹⁷.

La violencia, como muestra el MAPA 1, no ataca por igual a todas las regiones. Algunas regiones concretas (Baluchistán, FATA o Pakhtunkhwa) son las zonas más castigadas por la violencia y en esas zonas conflictivas de Pakistán encuentran refugio las organizaciones ilegales de todo tipo para ocultar las acciones del crimen transnacional¹⁸.

MAPA 1: Concentración de la violencia en determinadas regiones



FUENTE: The Tribune Express

Si nos vamos a los número vemos de forma más clara que el problema de la violencia en Pakistán no es generalizado sino que ésta se concentra en tres cuatro regiones que aglutinan la mayor parte de los ataques.

¹⁶ “Concerns have also been raised about extrajudicial executions perpetrated by the military in Khyber Pakhtunkhwa and Balochistan, as well as attacks carried out by the Taliban” Nelson, Matthew J.: “Countries at the Crossroads 2011: Pakistan”, Freedom House, *Countries at the Crossroads* (2011), p. 4.

¹⁷ “We are equally responsible for missing persons: Shujaat”, *The Dawn*, 12 de marzo de 2012.

¹⁸ “Pakistan tribal areas are the main hub that serves international drug market. The long Afghan war and militancy in the FATA region has further facilitated drug pushers and FATA has been turned into a safe havens for narcotics smugglers”, *Pukhtoonistan Gazette*, 28 de diciembre de 2010.

**TABLA 3:** Ataques terroristas en Pakistán en 2010.

Área/Zona	Número de ataques	Muertos	Heridos
KPK	459	836	1836
Baluchistán	737	600	1117
FATA	720	904	1433
Punjab	62	309	897
Karachi	93	233	436
Sindh	18	5	30
Gilgit-Baltistán	13	7	16
Azad Kashmir	5	4	28
Islamabad	6	15	35
TOTAL	2113	2913	5824

FUENTE: Pakistan Security Report 2010

Al tiempo que violentas, estas zonas se han convertido en las regiones más propicias para ocultar terroristas. Esto fue exactamente lo que ocurrió con Bin Laden que estuvo huido durante un número indeterminado de años en la localidad de Abbottabad¹⁹ situada en la región de Khyber-Pakhtunkhwa. Sin esos elevados niveles de violencia no podrían desarrollarse ni la actividad terrorista ni criminal ya gracias a esa inestabilidad se ocultan grupos de esta naturaleza. Sin embargo no toda la violencia que asola Pakistán es violencia terrorista. También encontramos otro tipo de violencia como la interétnica, la que ejercen las propias fuerzas de seguridad o los escarceos transfronterizos entre India y Pakistán. Veamos en cifras que si bien la actividad terrorista es la más importantes en cuanto al número de muertos otros tipos de violencia también asolan regiones enteras en Pakistán.

¹⁹ "He was hiding in the medium-sized city of Abbottabad, home to a large Pakistani military base and a military academy of the Pakistani Army" *The New York Times*, 1st May 2011.

TABLA 4: Naturaleza de los Ataques en Pakistán

Ataque	Número de ataques	Muertos	Heridos
Ataque terrorista	2113	2913	5824
Choques entre militantes y Fuerzas de Seguridad	369	2007	877
Operaciones de las Fuerzas de Seguridad	260	2631	1495
Ataques de Drones	135	961	383
Luchas en la frontera	69	65	53
Violencia Étnica	233	660	966
Lucha Inter-Tribal	214	766	685
TOTAL	3393	10003	10283

FUENTE: Pakistan Security Report 2010

La vinculación entre droga, tráfico de armas y violencia es absoluta. El 90% de la heroína que se produce en el mundo procede de Afganistán y el 45% de dicha heroína llega a Europa vía Pakistán, dejando detrás un rastro imborrable de violencia²⁰. Este aspecto - la violencia vinculada a fines criminales- también es señalado por ROTBERG como un elemento propio de los Estados Fallidos o al menos Débiles. De esto el elemento “violencia criminal” aparece en otros Estados Fallidos o en riesgo de fallar como Bosnia en los 90, Colombia a comienzos del siglo XXI o en Somalia en la actualidad.

Quizás el aspecto donde se muestra de forma más clara la disfunción del actual Estado Pakistání es el elevado grado de violencia. ROTBERG señala la importancia de la violencia para decretar si un Estado es o no es un Estado Fallido pero no quiere decir que un Estado que sufra la lacra de la violencia sea un Estado Fallido²¹. Sigue es cierto que se deben dar las tres condiciones que hemos señalado: violencia contra la autoridad, al menos en determinadas regiones que la autoridad no controla y con vínculos criminales. Lamentablemente Pakistán cumple estos dos requisitos. El gobierno de Islamabad es consciente de este problema y por ello acaba de lanzar un plan especial para la protección de autoridades y hombres de negocios que pretende evitar el colapso del país²².

²⁰ United Nations, UNDOC (2011): *World Drug Report*, p. 44.

²¹ Rotberg, “The New Nature of Nation-State Failure”, *op. cit.*, pp. 85-86.

²² “Around 300 per cent increase in number of policemen in ‘security zone’ exclusively set up for the protection of senior officials, politicians, businessmen and influential individuals has left the regular police force under strength and thus unable to deal with rampant street crime, it emerged on Sunday”, *The Dawn of Pakistan*, 12 de marzo de 2012.



En general, en el último año se aprecia una mejora de la seguridad en Pakistán con un descenso del 21% de los ataques en todo Pakistán. Además si nos centramos en las zonas más conflictivas Khyber-Pakhtunkawan redujo su violencia en 60% y Baluchistán en 7%. Sólo en FATA se incrementaron los niveles de violencia (32%). La nota negativa es la extensión a otras regiones que hasta ahora eran “seguras” como el Punjab donde la violencia se incremento en un 34%. Destaca especialmente Karachi que ha incrementado el número de ataques en un 288%. Por ello, podemos afirmar que la violencia sigue siendo un problema en Pakistán y se erige como un elemento fundamental para ser considerado como Estado Fallido o al menos Débil²³.

3.2. Instituciones para regular los conflictos

La justicia pakistaní no es, precisamente, el poder del Estado más valorado por los ciudadanos ni el menos conflictivo de Pakistán. Los pakistaníes perciben tanto que la justicia ha estado al dictado de los militares como que es un modo de luchar contra los gobiernos civiles. Además, los pakistaníes se quejan de que la justicia no sirve para solucionar los problemas que a diario preocupan a los ciudadanos. Por ello, en este punto el Estado de Pakistán no satisface la función atribuida por ROTBERG, lo que le acercaría más al término Estado Débil o Fallido.

Todos los informes que encontramos sobre Pakistán apuntan a la incapacidad del poder judicial para resolver los conflictos. Aunque las relaciones entre los poderes han sido históricamente muy turbulentas la mayor injerencia del ejecutivo en el judicial se produjo en los 80. El gobierno de Zia-ul-Haq introdujo importantes elementos religiosos -artículos 295 o 188 del Código Penal- en el sistema judicial. Dichos artículos acabaron por destruir la ya débil y cuestionada justicia pakistaní. Además, tras la presidencia de Zia-ul-Haq se hizo cada vez más común no encontrar jueces no musulmanes en las máximas instancias judiciales. Antes de la llegada de Zia-ul-Haq los no musulmanes no eran los jueces más numerosos pero si que podíamos encontrar ejemplos en las máximas instancias judiciales, como fue el caso de Alvin Robert Cornelio, un cristiano que presidió el Supremo en la década de los 60.

Respecto de la confianza de los pakistaníes en la justicia, ésta cada vez es menor. En la actualidad, tan sólo entre un 5 y 10%²⁴ de los pakistaníes consideran que la justicia funciona correctamente. La queja más habitual es que la justicia no resuelve los casos más graves como fueron por ejemplo los atentados contra la Embajada Danesa (Junio 2008), contra el Marriot²⁵ (Septiembre 2008) o contra la Academia de Policía de Lahore (Marzo 2009). La percepción general del ciudadano es que la justicia es ineficaz, corrupta y que en absoluto beneficia al ciudadano de a pie. De hecho, Pakistán sigue ocupando uno de los último lugares (134 sobre 179) en la clasificación de Transparencia Internacional en lo que a corrupción se refiere. Los pakistaníes consideran que su justicia es demasiado lenta e ineficaz por lo que a menudo acaban acudiendo a otros métodos alternativos y “tradicionales” de justicia. De hecho, algunas regiones como Swat²⁶ han adoptado sistemas alternativos basados en tribunales islámicos y en una interpretación *sui generis* con la *sharia* como única fuente de derecho.

²³ Datos obtenido de PIPS: “Pakistan Security Report 2011”, PIPS, Karachi, (2011), correspondientes a 2010.

²⁴ International Crisis Group (ICG): “Reforming Pakistan’s Criminal Justice System”, *Asia Report* n° 196 (6 de diciembre de 2010).

²⁵ Ver Priego, Alberto: “Las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán. Continuidad y cambio con la Administración Obama”, Instituto Franklin (Universidad de Alcalá), *Tribuna Norteamericana*, n° 1 (2010), p. 17.

²⁶ Priego, Alberto: “Radicalización islamista en Pakistán: los Talibán controlan el Swat Valley”, *Safe-Democracy* (4 de marzo de 2009), en



Por otro lado, esta ausencia de confianza en el sistema judicial provoca que los ciudadanos no acudan a los tribunales a resolver los problemas privados. En su lugar recurre a medios violentos y extrajudiciales para solucionar sus diferencias entrando en una dinámica interminable de venganzas que subsumen al país en una espiral inagotable de violencia.

Con esta incapacidad para impartir justicia la inversión extranjera decide buscar otros destinos que gocen de mayor seguridad jurídica. Aunque Pakistán posee unos números muy buenos en lo que a plazos²⁷ en la creación de empresas se refiere, la ausencia de seguridad jurídica y sobre todo los elevados niveles de violencia provocan que las empresas extranjeras se sientan cada vez menos tentadas a invertir en el país Surasiático²⁸. Son muchas las disposiciones legales que han sido cuestionadas tanto a nivel interno como a nivel internacional por vulnerar los derechos humanos. Entre otras podríamos destacar la ley antiterrorista de 1997, la Evidence Act o la Telegraph Act por la que se pueden interceptar las comunicaciones sin muchas garantías.

Analicemos el plano institucional de la justicia pakistaní. Históricamente la justicia en Pakistán ha sido acusada de estar al dictado²⁹ del poder³⁰. El conflicto más importante entre poderes se produjo en 2007 cuando el entonces Presidente Musharraf se enfrentó al Presidente del Tribunal Supremo -Iftikhar Mohammad Chaudhry- al cuestionar éste su doble condición de militar y gobernante. El conflicto propició grandes manifestaciones de abogados que pedían independencia del poder judicial así la no intervención del ejecutivo en las competencias del legislativo³¹. Finalmente, Iftikhar Mohammad Chaudhry, fue destituido y no fue restituido hasta marzo de 2009 ya con el gobierno del Presidente Zardari. Sin embargo, los conflictos no acaban ahí y en la actualidad poder ejecutivo y judicial están enfrentados por dos casos que están teniendo gran repercusión en Pakistán. El primero tiene por objetivo el todopoderoso servicio secreto pakistaní -ISI- sobre el que el Tribunal Supremo Pakistaní ha vertido la acusación de detención ilegal y malos tratos con resultado de muerte. Este y otros asuntos provocaron la recien ter destitución de Pasha como director del ISI³². El segundo asunto problemático -denominado Swiss Letter- está relacionado con una trama de financiación ilegal establecida en los años 90 y que coge de pleno al actual Presidente Zardari³³.

Aunque encontramos algunas mejoras, como por ejemplo los nombramientos de jueces de minorías religiosas en el Tribunal Supremo³⁴, el sistema judicial necesita una reforma de calado que le dote de mayor efectividad y credibilidad ante sus ciudadanos. En esta línea

<http://spanish.safe-democracy.org/2009/03/04/radicalizacion-islamista-en-pakistan-los-taliban-controlan-el-swat-valley/>.

²⁷ En Pakistán se tarda una media de 20 días en crear una empresa, muy por debajo de los 35 de la media mundial.

²⁸ *"Deterrents to investment include security threats, political instability, civil unrest, corruption, poor infrastructure, weak contract enforcement, inconsistent and arbitrary regulation, and a lack of coordination between the federal and regional government"*: Heritage Foundation; *"Index of Economic Freedom. Pakistan"* (2011).

²⁹ Ver *"Judiciary vs executive conflict"*, *Dawn*, 8 de marzo de 2012.

³⁰ *"Moreover, in a nation where the courts historically have followed the dictates of the military and allowed for the repeated subversion of the country's constitutions"*, en *"The Pakistani Lawyers 'movement and the popular currency of judicial power"* *Harvard Law Review*, vol. 123, no. 7 (2010), p.1705

³¹ Ver Priego, Alberto: *"Pakistán a la espera del cambio"*, *Safe-Democracy* (26 de diciembre de 2007), en <http://spanish.safe-democracy.org/2007/12/26/pakistan-a-la-espera-del-cambio/>.

³² Saeed, Abrar: *"Zahirul Islam t olead the ISI"*, *The Nation*, 10 de marzo 2012.

³³ *"Iftikhar Muhammad Chaudhry"*, *The New York Times*, 14 de febrero de 2012.

³⁴ Caben ser destacados los siguientes nombramientos: el hindú Rana Bhagwandas (2007) o el cristiano Jamshaid Rehmatullah (2009).

encontramos la iniciativa del National Judicial Committee (NJPC) liderada por Iftikhar Mohammad Chaudhry que pretende reformar la justicia para hacerla más cercana y eficaz. Iniciativas como esta son un ejemplo de sociedad civil y de resistencia frente a poder judicial que es considerado ilegítimo e ineficaz para la mayor parte de los pakistaníes ya que consideran que no sirve para resolver sus conflictos. Sin embargo la existencia de este tipo de movimientos permite pensar que en el futuro la justicia pakistaní pueda acabar por convertirse en un poder eficaz y útil para sus ciudadanos.

Con todo, un Estado como Pakistán que no posee un sistema judicial adecuado e incapaz de solucionar los problemas de sus ciudadanos es cuanto menos un Estado Débil. Además corre riesgo de convertirse en Estado Fallido en tanto en cuanto los ciudadanos no opten por aceptar a los tribunales como centro de solución de controversias y sobre todo a las fuerzas de seguridad como aquellos que poseen el monopolio legítimo de la fuerza. Sin embargo, movimientos como el *National Judicial Committee* o los abogados de Lahore que se manifestaron contra Musharraf dan lugar a la esperanza aunque de no lograr importantes reformas en los próximos años Pakistán corre el riesgo de convertirse en Estado Fallido.

3.3. Participación política

Desde luego que Pakistán no pasa por ser uno de los Estados más democráticos de la tierra. Históricamente Pakistán ha sufrido un problema que le ha impedido convertirse en una verdadera democracia. Los militares han interferido en los asuntos políticos con periodos de excepción donde se derrocaba al gobierno democrático para imponer un régimen militar de corte autoritario. Ejemplos, de esta tendencia son los conocidos como periodos militares de Ayub Khan (1958-1965), Zia-ul-Haq (1977-1988) y Musharraf-Aziz (1999-2007)

Hoy a pesar de estar en un periodo denominada como civil la situación no es especialmente buena. Los informes de las organizaciones defensoras de los derechos humanos y de los think-tank dedicados a medir la calidad de la democracia son demoledores. Sin embargo, desde la llegada al poder del dúo Zardari-Gilani se ha generado una leve y tenue mejora de la situación. Cabe ser destacado los avances de los últimos procesos electorales y la mejora en lo que a participación política se refieretal y como demuestran los últimos informes "Democracy Index".

TABLA 5: Democracia y niveles de democracia en Pakistán.

Año	Puesto	Puntos	Pluralismo y Proceso Electoral	Funcionamiento del Gobierno	Participación Política	Cultura Política	Libertades Civiles
2006	113	3.92	4.33	5.36	0.56	4.38	5.00
2008	108	4.46	6.08	5.71	1.11	4.38	5.00
2010	104	4.55	5.17	5.71	2.22	4.38	5.29
2011	105	4.55	5.17	5.71	2.22	4.38	5.29

FUENTE: Democracy Index. The Economist.

Para *The Economist*, en 2008 Pakistán dejó de ser considerado un régimen autoritario para convertirse en un régimen híbrido a caballo entre un régimen democrático y no democrático. El cambio fundamental se llegó con la abolición del *Legal Framework Order* (LFO) que permitía a Musharraf ser al mismo tiempo Jefe del Estado y de las Fuerzas armadas. Esta iniciativa debe ser entendida como una lucha de toda la oposición, pero especialmente de la plataforma *Charter on Democracy* (COD)³⁵, para evitar uno de los problemas históricos de Pakistán: la interferencia del ejército en los asuntos políticos. Este esfuerzo por restar poder al ejército y devolvérselo a la sociedad civil acabó con la salida de Musharraf en agosto de 2008³⁶ que es considerado como un punto de inflexión en para *Democracy Index*.

Hagamos un análisis de las diferentes categorías utilizadas por *Democracy Index* para valorar si los pakistaníes tienen o no participación política real. En términos generales cabe destacar, como hemos avanzado, la mejora en los indicadores relacionados con la participación política, pluralismo y procesos electorales. En buena medida este fenómeno responde al esfuerzo continuado primero por permitir que todos los grupos políticos participen en las elecciones y en segundo lugar que en todas las regiones del Estado se celebren comicios.

Los observadores electorales señalaron que en las Elecciones Legislativas de Febrero de 2008 se produjeron algunos aspectos susceptibles de ser mejorados. Dichas irregularidades vinieron de la mano de los seguidores de Musharraf quienes estaban infiltrados desde hacía años en la *Electoral Commission of Pakistan* (ECP). Sin embargo, los observadores internacionales, además de señalar dichas irregularidades³⁷, afirmaron que el deseo del pueblo había quedado reflejado en el resultado final de las elecciones³⁸.

Durante este último periodo de gobierno civil, Pakistán se ha adherido a la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR en inglés) para garantizar los derechos de los pakistaníes ante el estado. Sin embargo, en enero de 2012 el Tribunal Supremo suspendió de forma indefinida todos los comicios que deberían celebrarse en el futuro próximo en Pakistán por considerar que al menos 4 millones de ciudadanos no pueden ejercer su derecho a voto. Algunos organismos internacionales como *Free and Fair Election Network* han criticado la decisión por ser precisamente el mismo censo utilizado en las elecciones legislativas de 2008³⁹. También hay que decir que no en todas las regiones las elecciones se celebran con las mismas condiciones o mejor dicho, con las mismas garantías. Este es el caso de la Provincia de Khyber-Pakhtunkhwa o FATA donde tanto las condiciones como el desarrollo de las elecciones no ofrecen las mismas garantías que en otras regiones como pueda ser el Punjab. Este fenómeno está relacionado con la incapacidad del gobierno para mantener el orden en estas dos regiones, algo que comienza a ocurrir también en Baluchistán, feudo tradicional del PPP. La situación se ha visto agravada por la declaración de apoyo a la independencia proclamada por el Congreso norteamericano que ha incrementado el clima general de hostilidad.

³⁵ Esta plataforma estaba encabezada por los ex primer ministros Benazir Bhutto y Nawaz Sharif que luchaban por expulsar a Musharraf de Pakistán.

³⁶ Tampoco puede ser olvidado el largo proceso dirigido por el juez Iftikhar Mohammed Chaudhry.

³⁷ La acusaciones se centraron en la incapacidad de algunos partidos políticos para acceder a financiación pública y a medios de comunicación

³⁸ Nelson, Matthew J.: "Countries at the Crossroads 2011: Pakistan", Freedom House, *Countries at the Crossroads* (2011).

³⁹ "SC by election suspensión undermines ECP, Assemblies and Fundamental Rights", *FAFEN*, 20 de enero de 2012.



Según *Human Right Watch* el pluralismo y la participación electoral ha mejorado desde la llegada de Zardari al poder, especialmente en las regiones de Sindh y del Punjab lo cual es una buena noticia aunque no es suficiente para considerar que la participación política es la adecuada⁴⁰ en todo el Estado. Frente a esta buena noticia hay que destacar que en otras regiones como Baluchistán y FATA la situación ha ido a peor y que por ello los ciudadanos siguen encontrando las mismas dificultades para participar. Por lo tanto, a nivel nacional la participación política de los pakistaníes no es ni mucho menos la adecuada.

Dentro de esa mejora del Pluralismo y de la Sociedad Civil también debemos señalar una tibia mejora del tratamiento de las ONGs por parte del Estado de Pakistán. Aunque todavía está muy lejos de acercarse a los standards europeos sí que se aprecia una mayor actividad de estas organizaciones especialmente en campos como la participación de la mujer en asuntos públicos o de las minorías religiosas. Con Zardari hay algunos avances aunque tímidos y las ONGs siguen presionando para que se suavicen las condiciones de registro y se permita una mayor financiación desde el exterior. También la prensa ha sufrido graves ataques e incluso algunos periodistas –como Saleem Shahzad- han sido asesinados en circunstancias extrañas apuntando como principal sospechosos a los servicios de inteligencia. Según el Committee to Protect Journalist (CPJ) Pakistán es el lugar del mundo más peligroso para periodistas lo que sigue siendo un pésimo dato.

Las libertades civiles también son un campo donde Pakistán ha recibido importantes críticas, sobre todo en lo que al poder de los militares se refiere. Los ciudadanos se quejan de ser detenidos sin ningún tipo de fundamento. Además, las condiciones de las prisiones son abiertamente contrarias a los derechos humanos, tal y como quedó atestiguado por la *Pakistan's Parliamentary Commission for Human Rights* (PCHR) en su visita a la prisión de Rawalpindi⁴¹. Sin embargo sí que podemos apreciar algunas mejoras como las enmiendas a favor del trato a las mujeres aunque todavía son muchas violaciones y abusos que quedan impunes⁴².

Así podemos afirmar que los ciudadanos pakistaníes, sobre todo en aquellas zonas más conflictivas, no pueden ejercer su derecho a la participación política plena lo que incide negativamente en la tendencia, casi inevitable, de Pakistán de convertirse en Estado Fallido. En regiones como Baluchistán, FATA o Pakhunkhwa-Khyber la situación es particularmente grave y el ejercicio de la autoridad es cuanto menos cuestionable. Sin embargo sí que se aprecian mejoras en otras zonas –Sindh y Punjab- aunque sus standards democráticos están muy lejos de los referidos por ROTBERG como normales. De acuerdo con este autor, este aspecto es uno de los indicadores claves en los denominados Estados Fallidos o como mínimo Débiles.

3.4. Servicios sociales, infraestructura y regulación de la economía

Pakistán es uno de los Estados de Asia donde menos y peor servicios presta la administración. Sin embargo, el Gobierno pakistaní acostumbra a intervenir de forma importante en la economía sin que esa intervención suponga una mayor protección de sus ciudadanos. De hecho, según Heritage Foundation Pakistán ocupa niveles medios bajos de libertad económica

⁴⁰ "It is also true that Sindh and Punjab have enjoyed unprecedented political freedom and pluralism during this period. However, in areas where the military is an actor - such as FATA and Balochistan, the rights situation remains dismal", Human Rights Watch (HRW): 30 de diciembre de 2011.

⁴¹ "Most prisoners showed signs of physical abuses", *Daily Times*, 7 de mayo 2006.

⁴² Rumi, Raza: "Pakistan: 'Greater rights' abuses will ensue unless Pakistan's elected institutions assert themselves", HRW, 30 de diciembre de 2011.



tanto a nivel regional -24 sobre 41- como a nivel mundial donde está el 123⁴³ sobre un total de 179 casos. Pero, más allá del problema que plantea estar en una posición tan baja, lo más preocupante es la tendencia descendiente que ha desarrollado en los últimos años.

En Pakistán, el Estado controla el 70% de los mercados estratégicos por lo que prácticamente no tiene competencia en sectores importantes como la energía, el transporte o las comunicaciones. Así, ante la inexistencia de una competencia real los ciudadanos no tienen opciones alternativas de recibir determinados bienes o servicios por lo que el producto final es mucho peor que en otros lugares donde sí existe tal competencia. Si existieran otras opciones para obtener servicios subiría la calidad de los bienes públicos. De este modo, el Estado lleva a cabo prácticas monopolistas que acaban perjudicando a la calidad de dichos productos.

A pesar del poco espacio que queda para el sector privado, el Estado pakistaní carece de los recursos necesarios para poder cumplir con las demandas de bienes políticos que los ciudadanos formulan o que deberían formular ya que a veces, la cultura política no favorece que los ciudadanos sean exigentes con sus dirigentes. Por lo tanto resulta ridículo hablar de conceptos como *accountability*. Por ejemplo, los gastos totales del Estado son muy bajos ya que suponen solo el 19,3% del PIB lo que debe ser unido a unos niveles de déficit también bastante reducidos: 5%. Si a esto le sumamos un tipo máximo impositivo del 25% para las personas físicas y 35% para las empresas nos damos cuenta que realmente el Estado Pakistaní posee muy pocos recursos para hacer frente a las múltiples necesidades que tiene tanto su población como la administración pública. La principal consecuencia de esta incapacidad de recaudación es que Pakistán se encuentra en la zona media baja del Índice de Desarrollo Humano ya que el Estado proporciona pocos servicios y los que proporciona son de baja calidad.

Debido a esta incapacidad de acción del Estado se plantean dos problemas, uno a corto y el otro a largo plazo. A corto plazo Pakistán no puede hacer frente a ninguna coyuntura extraordinaria que pueda surgir como la que ocurrió tanto en 2008 cuando un terremoto asoló la parte norte del país. Para evitar el colapso Islamabad tuvo que pedir ayuda internacional a OTAN lo que generó cierto rechazo en la población por ser una fuerza de corte Occidental. Igualmente en 2010 Pakistán sufrió una de las peores inundaciones de su historia forzando el desplazamiento de más de 2.5 millones de habitantes⁴⁴. A largo plazo, el problema es mucho mayor ya que si Pakistán no es capaz de suministrar servicios tales como la educación o la sanidad tarde o temprano acabará por convertirse en un Estado Fallido por no poder cumplir sus funciones como estado y con las demandas de sus ciudadanos. Debido a la gravedad de este asunto nos vamos a detener en este particular.

Los datos sociales en Pakistán arrojan un escenario muy preocupante. Si descendemos a los datos, nos percatamos que el porcentaje del PIB empleado por el gobierno de Islamabad en sanidad es muy bajo. Tan sólo un 0.8% del Producto Interior Bruto pakistaní se gasta en sanidad, lo que desvela unos cifras muy malas en mortalidad infantil (87 muertos por cada 1000) o en esperanza de vida (65.4%)⁴⁵. En educación los datos son incluso peores, a pesar de que el porcentaje del Producto Interior Bruto empleado en esta partida es algo más elevado:

⁴³ Ver informe: "Index of Economic Freedom. Pakistan", *Heritage Foundation* (2012), disponible en www.heritage.org.

⁴⁴ "Up to 2.5 million people have been affected by devastating floods in north-west Pakistan, the International Red Cross has said", *BBC* (2 de agosto 2012).

⁴⁵ Naciones Unidas: "International Human Development Indicator 2011", en http://hdrstat.undp.org/en/countries/profiles/PAK_print.html.

un 2.7%. Por citar algunos más datos podemos decir que la esperanza de escolarización de un niño pakistaní de siete años es tan sólo de 6.9 años, que la tasa de alfabetización para los menores de 15 años es tan sólo del 55.5% o que el porcentaje de escolarización general es tan solo del 42.0%⁴⁶.

Sin embargo, si nos vamos a los gastos en defensa o de seguridad vemos que los porcentajes son mucho más elevados. Percibimos que los gastos tanto en términos absolutos como en términos relativos son muy elevados, mucho más que los destinados a partidas sociales.

TABLA 6: Gastos de Defensa en Pakistán

	2007	2008	2009	2010	2011
Billones de dólares	4'55	4'22	4'2	5.2	6.41
Total PIB ⁴⁷	144	149	157	172	
Porcentaje PIB	6.55%	6.5	6.2%	8.9%	

FUENTE: Military Balance

Por último y volviendo al Índice de Desarrollo Humano hay que decir que Pakistán si bien ha empeorado sus cifras en la última década, en números absolutos desde los años 80 Pakistán ha venido mejorando. Esta mejora ha sido menor respecto al resto de su región y respecto del resto del mundo.

Uno de los problemas más serios de Pakistán es la pésima distribución de la riqueza. Según el Centre for Research on Poverty and Income Distribution (CRPID) un 63% de los pakistaníes están encuadrados en lo que se conoce como “transitory poors” mientras que del resto el 32% está por debajo del umbral de la pobreza dentro de lo que denominaríamos pobreza crónica y un 5% quedaría dentro de la categoría “pobreza extrema”. Si nos vamos al conocido índice GINI, que mide la distribución equitativa de la riqueza de un Estado⁴⁸, apreciamos que en los últimos 25 años Pakistán ha ido empeorando su situación. Por ejemplo en 1987 el índice era de 0.33 y doce años más tarde había subido hasta 0.43 lo que nos da una idea de la tendencia. La llegada del General Musharraf contradujo los principios de Barrington Moore sobre la legitimidad económica de los regímenes autoritarios y en 2006, tras siete años en el poder, las desigualdades eran aun mayores con un coeficiente Gini de 0.68⁴⁹. El hecho es especialmente grave sobre todo si lo comparamos con el ritmo medio de crecimiento de Pakistán, 5.1% anual (2000-2009)⁵⁰. Lo que las cifras nos demuestran es que

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ En billones americanos.

⁴⁸ En el índice Gini 0 es la situación óptima y 1 es la peor de las situaciones posibles.

⁴⁹ Bukhari, Huzaima and Haq, Ikramul: “The great divide (on Inequality)”, *Business Recorder*, 8 de enero de 2010.

⁵⁰ Ahmed, Vaqar; Sugiyarto, Guntur y Jha, Shikha: “Remittances and Household Welfare:

el crecimiento económico positivo no se traduce en una reducción de las desigualdades sociales lo que puede provocar y de hecho provoca un incremento de las tensiones en la población.

Otro de los datos que deben ser tenidos en cuenta es la elevada tasa de paro que no se reduce a pesar del espectacular crecimiento económico de la última década. Así, durante este periodo la tasa de desempleo ha subido hasta situarse en 7.1% de media. Aunque la cifra no parece muy exagerada, si que tenemos que tomarla con cierta cautela sobre todo si la comparamos con cifras pasadas. Por ejemplo en la década de los 70 era de 2.25%, en los 80 3.5% y en los 90 un 5.5%⁵¹. Si nos vamos a los últimos 10 años vemos que la cifra no ha hecho más que subir llegando en los últimos años a cifras de dos dígitos.

TABLA 7: Tasa de paro en Pakistán.

1998	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
7	6	6.3	7.8	7.7	8.3	6.6	6.5	7.4	14	15

FUENTE: CIA World Factbook.

Al igual que ocurre con las desigualdades sociales el dato más preocupante es la línea ascendente del desempleo que pueden generar, y de hecho generan, importantes tensiones. Centrándonos en las regiones especialmente conflictivas como Baluchistán o Khyber-Pakhtunkhwa las tasas de paro se disparan hasta el 33.5% o hasta el 26.8%⁵² respectivamente. Estos problemas son especialmente graves si lo sumamos a la incapacidad del gobierno pakistaní para controlar la violencia en estas regiones, lo que pone a determinadas áreas al borde del colapso. Por último, debe ser tenido en cuenta el importante volumen de pakistaníes que abandona el país en busca de un futuro mejor. Por un lado, es importante el número absoluto.

Así, teniendo en cuenta el alto grado de intervencionismo del Estado pakistaní en la economía, su incapacidad para proveer de bienes políticos a la población, unido a una riqueza mal distribuida donde confluyen grandes fortunas con un porcentaje de población en condiciones pésimas de vida, debemos afirmar que Pakistán tampoco responde a la cuarta función señala por ROTBERG como propia de los Estados fiables. Al contrario esa incapacidad para satisfacer las necesidades de la población, unida al descontrol que existe en algunas zonas hacen de Pakistán un Estado Débil en un proceso imparable de convertirse en Fallido.

A Case Study of Pakistan”, *Asian Development Bank*, no. 194 (February 2010), p. 27.

⁵¹ Datos obtenidos del Asian Development Bank.

⁵² “Unemployment in Balochistan”, *The International News*, 22 de octubre de 2011.

4. ¿Es Pakistán un Estado Fallido?

A modo de conclusión cabe preguntarse si Pakistán es un Estado Fallido, Débil o Colapsado. Sería injusto afirmar de forma taxativa que Pakistán es un Estado Fallido ya que no cumple todos los requisitos que una entidad de estas características debe cumplir para ser considerado como fallido. Aunque en buena medida Pakistán se acerca a las cuatro características destacadas por ROTBERG, podemos afirmar que Pakistán no las cumple al 100% por lo que sería más correcto decir que se trata de un Estado Débil aunque no es menos cierto que deberá hacer algunas mejoras si no quiere ser considerado en el futuro como Estado Fallido.

Algunos think-tank como Foreign Policy o Peace Fund for Peace llevan años calificando a Pakistán como Estado Fallido no podemos pasar por alto que en los últimos años se han producido algunas mejoras importantes. Por ejemplo, cabe ser destacado la mejota en la participación política y el mayor respeto por los derechos humanos. De hecho, en los últimos años la evolución de Pakistán en los índices de Estados Fallidos de Foreign Policy es positiva y como muestran los siguientes datos:

TABLA 8: Posición de Pakistán en el Índice de Estados Fallidos Foreign Policy

Año	Puntuación	Posición Ranking
2008	103,6	9
2009	104,1	10
2010	102,5	10
2011	102,3	12

FUENTE: Foreign Policy

La mejora se debe esencialmente a la acción del gobierno civil de Zardari y de la justicia pakistaní sobre los militares que han permitido lavar la imagen internacional de Pakistán. En general se aprecia una mejora tanto de las relaciones cívico-militares como la participación política y los derechos civiles.

También debe ser señalado el descenso en los niveles de violencia, especialmente en algunas zonas sensibles como Baluchistán y especialmente en Khyber-Pakthunkawan. Se ha producido una reducción del número de ataques, del número de muertos y heridos lo que es a todas luces una buena noticia. Sin embargo otras zonas como Punjab –la locomotora económica del país- han visto incrementados los niveles de violencia. Este cambio puede ser explicado por el esfuerzo llevado a cabo por Islamabad en las zonas fronterizas y el consiguiente “descuido” de otras que hasta el momento habían permanecido como seguras. La seguridad es uno de los elementos fundamentales constitutivos del Estado y si “el Leviatán” no es capaz de garantizar al cien por cien dicha función el Estado se verá cuestionado por los ciudadanos.



Sin embargo, a pesar de esa reducción de los niveles de violencia la valoración de la situación por parte de los ciudadanos pakistaníes sigue siendo muy desfavorable ya que Pakistán sigue siendo muy inseguro y los asesinatos están a la orden del día. No obstante no se puede afirmar de forma taxativa que el ejército no controle la seguridad en algunas zonas o que tan sólo controla la capital o zonas étnicamente afín. Como ha ocurrido en Swat o en Khyber cuando el ejército ha lanzado una ofensiva contra los radicales, en pocas semanas ha quedado controlada por las fuerzas de Islamabad. Por ello en este punto la situación de Pakistán no es comparable a la Somalia o incluso a la de Colombia cuando las FARC controlaban algunas regiones. Por eso decimos que en este punto no se cumple la condición de violencia que destaca ROTBERG como propia de los Estados Fallidos.

En lo que a la segunda variable -la capacidad del Estado para solucionar los conflictos- Pakistán tiene un serio problema. Tras años de corrupción, ineficacia judicial, sentencias poco “justas” etc... parece normal que la población no confíe en el sistema judicial pakistaní. Además, la justicia está absolutamente desacreditada y en ocasiones los ciudadanos acusan al poder judicial de estar al dictado del poder. Esta variable es una de las fundamentales en los Estados ya que los ciudadanos tienen que confiar en las instituciones para solucionar sus desavenencias así como sus deben sentirse protegidos frente a la acción del Estado. Ninguno de los dos problemas está solucionado ya que amenudo los pakistaníes recurren a métodos más tradicionales y violentos para resolver sus problemas y desde luego que no se sienten protegidos frente a las acciones del Estado. Como decíamos, las ejecuciones de civiles por parte de los radicales son habituales en algunas zonas de Pakistán. Las fuerzas de seguridad pakistaníes no sólo no solucionan este problema, lo que implica que es una dejación de sus funciones, sino que además también llevan a cabo sus asesinatos extrajudiciales de aquellos que son sospechosos de terrorismo. Por ello, los pakistaníes no sólo no confían en la justicia sino que además temen a su brazo ejecutor. Es decir que Pakistán tampoco cumple aquí con su función de solucionar los conflictos de sus ciudadanos.

El tercero de los problemas es la falta de participación política de los ciudadanos de Pakistán. Sin lugar a dudas, los pakistaníes carecen de la posibilidad de participar de forma activa en la vida política del país. Sólo les queda la opción pasiva, que se ejerce de forma parcial debido a las acusaciones de fraude, cada cuatro años cuando eligen a los representantes de las instituciones. Así, los pakistaníes cada vez confían menos en sus instituciones políticas y en sus líderes para la dirección del país, lo que unido a esa falta de seguridad y a arbitrariedad de la justicia convierte a los ciudadanos pakistaníes en perfectos admiradores de otras opciones antisistema como las ofrecidas por grupos como Lashkar-e-Taiba o Tehreek-et-Taliban. Sin justicia, sin representación política, sin seguridad etc... se dan todas las condiciones para que la autoridad se desplace desde las autoridades del Estado hacia alguien nuevo que plantee otras opciones como la que plantean tradicionalmente los islamistas: “*El Islam es la Solución*”.

Así en determinadas zonas donde se sufre la violencia, la falta de justicia, la ausencia de autoridad etc...encontramos las carencias primarias como la seguridad alimenticia, el no acceso agua potable o la falta de vivienda⁵³ El Estado, en algunas regiones, no puede garantizar lo mínimo a los ciudadanos pakistaníes que en una proporción muy elevada viven por debajo del umbral de pobreza. Por otro lado, las fortunas especialmente de aquellos como los Sharif o los Bhutto-Zardari están vinculados a la política contrastan con los millones de

⁵³ “...Unemployment in the province is one of the major reasons why the people have become fed up with the current system of governance as well as the government and have taken up arms...”, *The International News*, 22 de octubre de 2011.



Pakistaníes que no poseen lo mínimo para poder sobrevivir. Pakistán como estado poco puede hacer ya que el bajo nivel impositivo del que gozan algunos -hasta 17 puntos menos en el IRF que en España en el tramo máximo- impiden que el Estado tenga capacidad real para actuar sobre estas realidades.

A modo de conclusión y teniendo en cuenta las condiciones de Pakistán y las variables de ROTBERG para los Estados Fallidos podemos afirmar que Pakistán hoy es un Estado Débil en vías de convertirse en un Estado Fallido. El gobierno pakistaní no controla todas las regiones y la violencia es lo habitual en la mayor parte del país aunque no puede ser comparado con la situación de Somalia, República Centroafricana o incluso el Líbano en los 80. Por ello, la inversión extranjera huye de Pakistán que es incapaz de generar la riqueza necesaria para satisfacer las necesidades de los 180 millones de ciudadanos que allí viven. Por otro lado, las instituciones pakistaníes no sirven para resolver los problemas que allí se generan y de forma cotidiana tienen que recurrir a otros métodos de solución que van desde la corrupción hasta la violencia. La participación política está vedada a la mayor parte de los pakistaníes lo que les aleja cada vez de los centros de toma de decisiones y los acerca a otros cuyos fines son como poco distintos. Por último, Pakistán no es capaz de garantizar los servicios básicos que la población necesita lo que no garantiza ni la igualdad, ni tan siquiera la supervivencia de buena parte de su población. Con todos estos factores Pakistán es un Estado a caballo entre su condición de Débil y de Fallido alo que hay que sumar que teniendo en cuenta la existencia de estructuras no estatales existentes en su interior hacen temer por su futuro. Este problema es especialmente grave en el caso de un Estado como Pakistán con un enorme potencial militar entre lo que se incluyen las armas nucleares. Por ello, a modo de conclusión, Pakistán y sobre todo su gobierno necesita recibir la ayuda de la comunidad internacional para superar los problemas de violencia, de la justicia, su incapacidad para resolver los conflictos y la participación política de sus ciudadanos.





FROM DISENGAGEMENT TO REGIONAL OPIUM WAR? TOWARDS A COUNTER-NARCOTICS SURGE IN AFGHANISTAN AND PAKISTAN

Jorrit Kamminga¹

University of Valencia

Nazia Hussain²

Terrorism, Transnational Crime and Corruption Centre, George Mason University

Abstract:

The security transition process in Afghanistan (2011-2014) will in many ways be a game changer for the international community's role in the country. As foreign troops are pulled out, many security and counter-insurgency related resources and infrastructure will disappear. Having less foreign boots on the ground is likely to decrease the commitment and investment of the international community in the broader development process of Afghanistan, especially as countries are faced with budget cuts and other political priorities at home. This could spell disaster for international support to Afghanistan's counter-narcotics policy, which partly relies on military infrastructure. Without the military footprint of the international community, it is also likely that there will be less political clout as well as limited donor spending to increase the impact of Afghanistan's counter-narcotics policy. This will especially affect Pakistan, which has a history of poppy cultivation and currently accounts for about 40 percent of the volume of drugs, trafficked out of Afghanistan. Without a strong increase in civilian counter-narcotics efforts in the region – a much needed *counter-narcotics surge* to prevent international disengagement – a turf war for control over the illegal opium industry could break out in the border areas between Afghanistan and Pakistan following a disruption of the illegal opium economy's power structure after 2014.

Keywords: Afghanistan, Pakistan, tribal areas, Central Asia, Taliban, insurgency, terrorism, illicit, drugs, cultivation, trafficking, opium, heroin, NATO, ISAF, drug policy, security, military, transition.

Resumen:

El actual proceso de transición en Afganistán (2011-2014) va a ser en muchas formas un “game changer” para el rol de la comunidad internacional. Cuando las tropas extranjeras salgan del país buena parte de los recursos dedicados a la contrainsurgencia van a desaparecer. Con menos tropas sobre el terreno es probable que disminuya la inversión internacional en Afganistán, especialmente de aquellos países que haciendo frente a recortes y que están asumiendo otros compromisos internacionales. Con menor presencia militar de la comunidad internacional es probable que haya menos influencia política así como menos ayuda para la política de antinarcóticos en Afganistán. Esto, en particular, afectará también a Pakistán donde se produce el 40% del opio que luego transcurre por Afganistán. Sin un incremento importante del esfuerzo civil de lucha contra narcóticos puede llegar a declararse una lucha por el control del tráfico en las zonas fronterizas entre Pakistán y Afganistán.

Palabras clave: Afganistán, Pakistán, Áreas Tribales, Asia Central, Talibán, insurgencia, terrorismo, ilícito, drogas, cultivo, tráfico, opio, heroína, OTAN, ISAF, política anti-droga, seguridad, ejército, transición.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Jorrit Kamminga is visiting scholar at the Netherlands Institute of International Relations Clingendael and PhD candidate in Political Science at the University of Valencia in Spain. He has been conducting field research in Afghanistan since 2005.

E-mail: jokam@alumni.uv.es.

² Nazia Hussain is a PhD candidate in Public Policy at George Mason University and a researcher at its Terrorism, Transnational Crime and Corruption Centre (TraCCC).

E-mail: nhussai6@masonlive.gmu.edu.



1. Introduction

This article aims to raise questions and spark an in-depth debate about the current status of the illegal opium economy in Afghanistan and Pakistan and the potential risks the security transition process holds for these two countries. In recent history, counter-narcotics policy in Afghanistan has often been a neglected or under-prioritised issue area, especially because of bigger political concerns such as support for the Mujahedeen in the fight against the Soviet occupation of Afghanistan (1979-1989), the fight against terrorists and insurgents since 2001, or attempts to create stability through the support of specific local tribes, strongmen or warlords.

One could argue that in the past three decades, counter-narcotics policy has only been a priority between 1988 and 1991³ (after the defeat of the Soviet occupation of Afghanistan had become imminent and before the US disengagement from Afghanistan) and since 2005 when the nexus between the different Taliban insurgency groups and the illegal opium economy became more apparent.⁴ However, the international community's renewed interest in solving the complex problem of Afghanistan's illegal opium economy is likely to decrease once foreign troops have been pulled out from Afghanistan and development cooperation spending is cut.

The role of foreign troops in Afghanistan's counter-narcotics policy has been indirect, consisting mainly of intelligence gathering, technical assistance and coordination of logistical operations, but the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) has recently stepped up its efforts and expanded its role in this field. Nevertheless, the withdrawal of most foreign forces by the year 2014 will have an enormous impact on the international resources available for Afghanistan, and leaves a power vacuum in strategically important areas where poppy cultivation and opium production can further increase. Even though international counter-narcotics efforts have largely failed⁵ in Afghanistan, the withdrawal of human and financial resources from Afghanistan in the near future, portends of even worse scenarios for the Afghans and neighbouring countries in particular, and the global population in general.

Therefore, before the transition end date of 2014 has been reached, a serious long-term commitment of the international community should be established that goes beyond the current regional fora and instruments that have been developed. Part of this renewed and reinforced commitment to counter-narcotics efforts in Afghanistan should be financed by countries that can rebalance some of their (financial) contribution following the end of their military engagement with Afghanistan. Rebalancing can also take place within counter-narcotics spending, to shift resources to more cost-efficient strategies such as long-term development and addressing the public health implications (and causes) of the Afghan opium problem.

The authors call for a solid post-transition boost in civilian efforts including a significant counter-narcotics and rural development pillar. This entails a shift from a military to a non-military approach when it comes to the international community's support role in

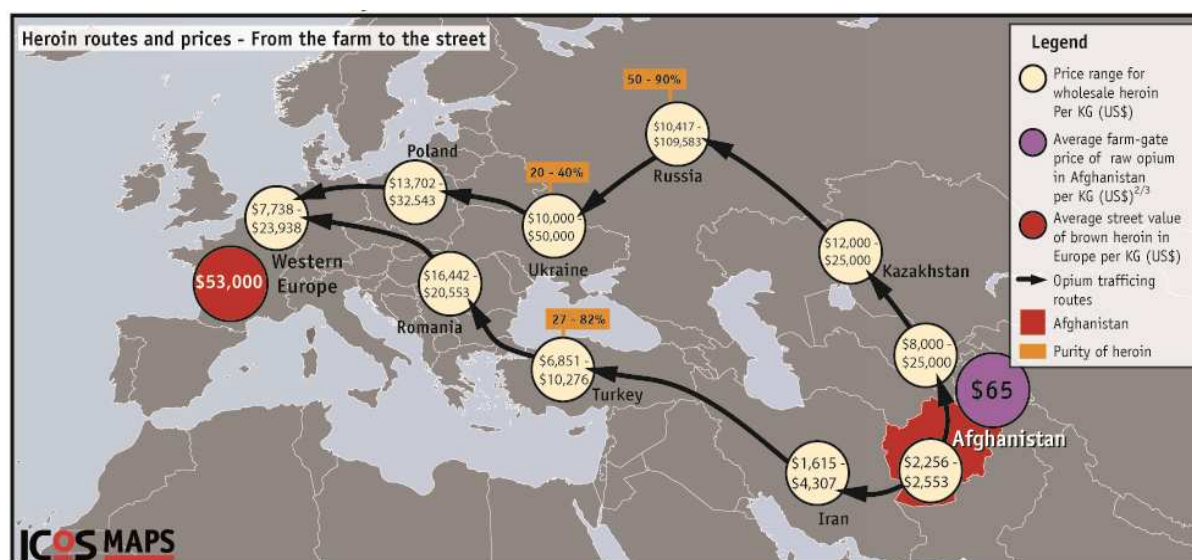
³ In 1988 USAID launched its first counter-narcotics programme in Afghanistan.

⁴ The Taliban insurgent groups not only grew in strength after 2005 but their presence and control increasingly became concentrated in the main poppy growing areas of Afghanistan.

⁵ The failure of counter-narcotics efforts since 2003 is understood here as the inability to significantly and structurally decrease poppy cultivation and opium production in the years after. Appendix I provides evidence for this failure in the form of strongly fluctuating (and increasing) levels of poppy cultivation with no direct negative correlation between cultivation levels and the crop eradication policy.

counter-narcotics. At the moment, the support role of the international community depends on the presence of NATO-ISAF forces as a containing factor. Although difficult to substantiate, the assumption here is that the presence of foreign forces in the main poppy growing areas has not created the conditions to structurally decrease poppy cultivation and opium trade, but has at least helped to contain the industry and prevented a violent turf war to control it.

This role will automatically disappear⁶ following the 2014 transition, and needs to be replaced by a reinforced civilian commitment in the poppy growing areas to better assist the Afghan government in its counter-narcotics efforts. The focus should especially be on alternative livelihoods and broader sustainable rural development within a regional context including investment in Pakistan, especially in Baluchistan, the Federally Administered Tribal Areas (FATA) and North West Frontier Province (NWFP since 2010 renamed Khyber-Pakhtunkhwa), and other neighbouring countries where illegal poppy cultivation can take place.⁷ Military disengagement can lead to further instability and insecurity, creating the perfect conditions for an increase in transnational crime, poppy cultivation and drug trafficking in these areas.



Map 1: Based on UNODC and EMCDDA figures from 2009, this map shows the huge mark-up value along the drug trafficking chain, excluding the route through Pakistan (source: International Council on Security and Development (ICOS)).

⁶ The indirect impact the presence of NATO-ISAF forces has in terms of improving the security situation in which alternative livelihood programmes and other development projects operate will also end in 2014.

⁷ The cross-border effects of the illegal opium economy on other neighbouring countries such as Iran and the Central Asian republics of Turkmenistan, Uzbekistan and Tajikistan are equally important but fall outside of the scope of this article.



Map 2: The key border areas that could be further destabilised as a result of worsened law and order on the Afghan side of the border following the 2014 transition⁸

Part one of this article analyses the current situation in the run-up to the crucial year of 2014. Part two then focuses on the situation in Pakistan, while part three looks at the regional and cross-border dynamics that affect both Afghanistan and Pakistan. Part four, subsequently, discusses the role of NATO in counter-narcotics policy in Afghanistan since 2003. Part five looks at broader regional and international initiatives that have been put in place to address the Afghan opium problem and its cross-border effects. Lastly, part six discusses a (worst-case) scenario in which the withdrawal of the foreign troops by the year 2014 will spark an opium war in Afghanistan and the border areas of Pakistan.

2. From Poppy Cultivation Status Quo to an Uncertain Post-2014 Political Environment

Afghanistan and Pakistan are linked in many ways, but one of the most negative manifestations of their bilateral relationship is the problem of the illegal opium economy that

⁸ The map is a construction by the authors, based on an empty map licensed under *Creative Commons*.



they share. In 2010 Afghanistan produced an estimated 74 percent of the world's raw opium, which accounted for 63 percent of the world's total cultivation.⁹ A substantial part of the opium produced in Afghanistan is smuggled through Pakistan, as will be explained in more detail below in part two of this article. Before reaching structurally low levels of opium production in Pakistan, the country had witnessed considerable opium production in the 1970s. Production was only 90 metric tonnes in 1971 but reached a record high of 800 tonnes in 1979.¹⁰ While Pakistan switched from being a substantial opium producer¹¹ to a trafficking country, this shift could be reversed if counter-narcotics policy inside Afghanistan were to become more successful or if the security transition process changes the power structure of the illegal opium economy, its cultivation and production centers and the power dynamics along the major trafficking routes into Pakistan.

Afghanistan, the center of global heroin manufacture, has surplus stocks in opium or morphine form, both inside the country and along major trafficking routes, which are equivalent to 10,000-12,000 tons.¹² Furthermore, the country also has approximately 300-500 laboratories in operation with an approximate output of 380-400 tons of heroin per year – more than enough to meet an annual global demand of an estimated 375 tons of heroin.¹³ These statistics become all the more relevant when juxtaposed with the fact that 97 percent of the Afghan economy is tied to international military and donor spending.¹⁴

Behind these numbers also lies the subtext of addiction among a global population, including Afghans and their neighbours. Opiate consumption has sharply increased over the last decade in Afghanistan and neighbouring countries.¹⁵ Whenever the metrics for measuring the worth of Afghan opium trade are used, the narrative of addiction, suffering, and instability created at societal level is almost lost. Thus, it is not only the Afghan economy that is at stake, but also local and global populations. Despite these high stakes, the Afghan opium problem has so far been overshadowed by international concerns about terrorism, insurgency or the political stability of Afghanistan. Since 2002 it has always been on the international political agenda but never among the highest priority issue areas.

Ten years of the international community's presence in Afghanistan has failed to address the scourge of the illegal opium economy and the huge negative impact it has had on the broader development and security processes taking place in the country. In fact, the problem has grown in size parallel to the increased military presence of international forces since 2001. At the moment, illicit poppy cultivation levels have stabilised in Afghanistan at around 123,000-130,000 hectares,¹⁶ confirming that the counter-narcotics strategy since 2003 has not produced a sustainable reduction despite the billions of euros and dollars poured into

⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011): *World Drug Report 2011*, New York, UNODC, Table 13, p. 60.

¹⁰ "Opium. Uncovering the Politics of the Poppy", *op. cit.*, p. 29.

¹¹ By the late 1970s, Pakistan had become a leading producer country, following increased demand for opium and opium derivatives in Europe and a reduction of poppy cultivation in Turkey, Mexico, Thailand, Burma and Laos. See: Murphy, Jack W.: 'Implementation of International Narcotics Control: The Struggle against Opium Cultivation in Pakistan', *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 6, no. 1 (1983), pp. 203-204.

¹² UNODC (2011): *The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment*, Vienna, UNODC, p. 5.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ "Afghans fear for economy after US leaves", *Los Angeles Times*, 19 August 2011, at <http://articles.latimes.com/2011/aug/19/world/la-fg-afghan-economy-20110819>. All online sources of this article were last checked on May 8, 2012.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ UNODC (2011): *Afghanistan Opium Survey 2011. Summary findings*, Vienna, UNODC, p. 1.



alternative livelihoods, general rural development, forced crop eradication, interdiction and broader law enforcement efforts.¹⁷ Between 2002 and the end of 2011, the US alone allocated USD 5.67 billion (€4.32 billion) for counter-narcotics programmes in Afghanistan.¹⁸ This means that funding alone is not going to solve the Afghan opium problem after 2014. It is not about 'doing more of the same', but instead about refocusing the international community's efforts towards development and public health policies. That means investing in more cost-efficient and impactful policies, thus 'doing more with less' resources after the transition, and moving towards a more regional counter-narcotics approach.

For 2012, the poppy cultivation status quo seems to continue as poppy cultivation levels in Helmand province are expected to remain stable, and expected decreases in Kandahar province will probably be offset by increases in Badakhshan, Badghis, Farah, Ghor, Herat, Kunar, Nangarhar and Uruzgan.¹⁹ Appendix I shows the levels of cultivation and crop eradication since 2002. While illicit poppy cultivation levels have remained stable for about three years, opium production again increased by 61 percent in 2011.²⁰ Both the relative stabilisation at high levels of the illicit opium economy and, paradoxically, its volatile nature are a cause of great concern, especially in the uncertain political environment in Afghanistan leading up to the security transition year of 2014.²¹ At the end of that year, the withdrawal of most foreign forces should have been completed. At the same time, presidential elections will take place, adding further uncertainty to the political course of the country. Because of this unstable political environment, poppy cultivation levels may well rise in coming years, partly because of the fact that sustainable, profitable alternatives are still scarce but also because of the withdrawal of foreign military forces from the main poppy growing areas in southern Afghanistan and expected parallel decreases in international spending.

3. Pakistan's Role in the Illegal Drug Trade

According to the most recent estimates, Pakistan's opiate market reported at least USD 1.2 billion (€0.91 billion) in profits in 2009, accounting for both transnational trafficking and domestic consumption.²² Pakistan's geographical proximity with Afghanistan places it in a vulnerable position in terms of trafficking of Afghan drugs, and exposing the local population to the possibilities of HIV infection and drug addiction. Data shows that while world demand for opium and heroin is quite stable, demand has been increasing in countries along trafficking routes, bringing with it increased health risks, including higher rates of HIV infection.²³ According to a report by the United Nations Office on Drugs and Crime

¹⁷ For more analysis on the lack of Afghanistan's counter-narcotics policy, see: Van Ham, Peter and Kamminga Jorrit: 'Poppies for Peace: Reforming Afghanistan's Opium Industry', *The Washington Quarterly*, vol. 39, no. 1 (Winter 2006-2007), pp. 69-81.

¹⁸ United States Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2012): *Quarterly Report to the United States Congress*, p. 53.

¹⁹ UNODC (2012): *Afghanistan Opium Survey 2012. Opium Risk Assessment for all Regions (Phase 1&2)*, Vienna, UNODC, p. 2.

²⁰ Afghanistan Opium Survey 2011, *op. cit.*, p.1.

²¹ The security transition is the process in which the responsibility for Afghanistan's security and stability is gradually handed over to the Afghan government and its security forces.

²² UNODC (2011): *World Drug Report 2011*, New York, UNODC, p. 83.

²³ UNODC (2009): *Addiction, Crime and Insurgency: the transnational threat of Afghan Opium*, Vienna, UNODC, p. 1.



(UNODC), of the 100-105 tons of Afghan heroin that is trafficked through Pakistan, at least 40-50 tons is consumed in Pakistan annually.²⁴

Sharing a 2,640 kilometre (1640 miles) porous border with Afghanistan, the country reports at least 40 percent of Afghan heroin and cannabis passing through its borders to the rest of the world.²⁵ Pakistan's current role in the Afghan drug trade does not lie in the massive cultivation of opium (as yet), but in offering a trafficking route for Afghan cannabis and heroin. Since 2006, illicit cultivation of opium poppy has remained below 2,000 hectares in Pakistan and is reported to occur in the Khyber district of the Federally Administered Tribal Area (FATA), and parts of Baluchistan and Sindh.²⁶

Although poppy cultivation has been kept under control in Pakistan, it is the sixth largest source of cannabis resin in the world, while Afghanistan is the second largest source, after Morocco.²⁷ Pakistan also ranked second (16 percent) after Spain, as the country that reported most seizures of cannabis resin as a percentage of the world total in 2009; the share of seized cannabis resin originating from Afghanistan is purported to be 98 percent.²⁸ Furthermore, over the period from 1999 to 2009, 41 percent of so-called 'significant individual drug seizures' reported by Pakistan in this period involved cannabis resin.²⁹

Pakistan also smuggles precursor chemicals required for the processing of opium to morphine and heroin to Afghanistan. Acetic anhydride and ammonium chloride (locally known as *navsagar*), the main precursor chemicals required for processing of opium to morphine and heroin are smuggled into Afghanistan mainly from Pakistan via Karachi or other seaports on Baluchistan's coast and cross over to the southern Afghan provinces of Nimroz, Helmand and Kandahar.³⁰ Although there is a regional programme in precursor control to stem the flow of precursor chemicals to Afghanistan, its results have been only recent and are still limited.³¹ In general, the precursor control strategy often suffers from a lack of information about the precursor trafficking routes and border crossings, from inefficient law enforcement apparatuses and under-prioritisation of fighting precursor trafficking.

4. Regional Dynamics: Afghanistan and Pakistan as Integral Parts of the same Problem

The problem of illicit drug cultivation, production and trafficking in Afghanistan cannot be fully understood without looking at its regional context. The close ties, economic links and social interaction among people across the Afghanistan-Pakistan border play an important role in the drug trade. Transnational organized crime and trafficking groups, with ethnic, tribal or family links on both sides of the border, as well as a *diaspora* along the trafficking route are notable players who benefit from the drug trade.³² The relationship between the drug trade

²⁴ *Ibid.*, pp. 1, 9.

²⁵ "World Drug Report 2011", *op. cit.*, pp. 70-71.

²⁶ *Ibid.*, p. 59.

²⁷ *Ibid.*, p. 190.

²⁸ *Ibid.*, p. 203.

²⁹ *Ibid.*, p. 200.

³⁰ "Addiction, Crime and Insurgency: the transnational threat of Afghan Opium", *op. cit.*, p. 71.

³¹ UNODC (2009): *Afghanistan, Iran and Pakistan. Border Management Cooperation in Drug Control*, Vienna, UNODC, p. 2.

³² "Addiction, Crime and Insurgency: the transnational threat of Afghan Opium", *op. cit.*, p. 18.



and the violence in southern Afghanistan (regardless of the direction of causality, whether the conflict fuels the drug trade, or the drug trade fuels the conflict), is nourished by the tribal linkages in both drug trafficking and Taliban³³ networks.

Conflict, tribal networks and the drug trade are strongly interconnected in southern and eastern Afghanistan, and this interaction extends into Pakistan's tribal areas.³⁴ The opium trading networks in these border areas had come into existence as a by-product of the international support for the Mujahedeen in their fight against the Soviet occupation of Afghanistan. Tribe and clan have traditionally claimed the loyalties of populations across the Afghanistan-Pakistan border first, while state authority at best comes second. The border regions of both countries consist of impoverished populations with poor social indicators, making their inhabitants susceptible to the pressures of criminal or insurgent groups through either direct or indirect threats of violence.³⁵ Furthermore, while geographical proximity to Afghanistan is a major factor in creating trafficking routes via Baluchistan, FATA and Khyber-Pakhtunkhwa, conflict as a variable cannot be discounted. Conflict in present day Baluchistan is a multi-layered phenomenon. Sectarian groups, Taliban factions, armed nationalist groups, organized criminal groups, military, and intelligence agencies act in disparate ways, but contribute to conflict in the province at different scales. Unpacking Baluchistan's complexity is not an easy task. There are different variables to consider: there are strong tribal connections between Pashtuns across both sides of the border and into neighboring FATA; centers of power have shifted from tribal elders to those who have control over guns and money, and those who are attuned to the voices of the common people³⁶; the long and porous border shared with Afghanistan and Iran that is difficult to control due to insufficient resources available to law enforcement agencies and low personnel numbers; and some Pashtun areas in Baluchistan are reportedly host to Taliban, Al Qaeda and other powerful militant groups.

Besides, the amount of profits generated from drug trafficking via Baluchistan makes it tempting for the trade to continue or prosper further. UNODC estimates that Pakistan's opiate market was worth USD 1.2 billion in 2009, with most of the profits benefitting extremist groups in FATA and criminal groups in Baluchistan.³⁷ Although the non-state actors are not acting in unison at present³⁸, it is not far from the realm of possibility to do so, with the temptation of controlling natural resources of Baluchistan, uniting to fight a common enemy, i.e., or the state of Pakistan, or simply to reap the profits from an extremely lucrative drug trade.

Similarly, Khyber-Pakhtunkhwa and FATA have been under duress since the *War on Terror* due to military operations by Pakistan's military against the Taliban, and the drone attacks carried out by the United States. In Khyber-Pakhtunkhwa, just as in parts of the tribal

³³ In this article, the term Taliban either refers to the Taliban regime during the 1990s (1995-2001) or to the loosely connected but often very diverse and decentralised groups of insurgents that are currently trying to destabilize Afghanistan. The authors acknowledge that behind the abstract term "Taliban" there is a very complex and rapidly changing reality.

³⁴ "Addiction, Crime and Insurgency: the transnational threat of Afghan Opium", *op. cit.*, p. 18.

³⁵ Shelly, Louise I, and Hussain, Nazia: "Narco Trafficking in Pakistan-Afghanistan Border Areas and Implications for Security", in "Narco-Jihad: Drug Trafficking and Security in Afghanistan and Pakistan, National Bureau of Asian Research", *NBR Special Report #20* (December 2009), p. 26.

³⁶ An opinion of the authors based on conversations in 2011 with several Baluch experts.

³⁷ "The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment", *op. cit.*, p. 35.

³⁸ *Ibid*, p. 36.



areas, the *Pakistani Taliban*³⁹ has emerged in recent years. All the variables are in place in these areas along the Afghanistan-Pakistan border for an explosive mix that can ignite following a change (or possibilities for change) in the power relationships between these various groups.

Given this unstable environment, it comes at little surprise that illicit drug cultivation has also predominantly taken place in these areas. Pakistan's cultivation of opium poppy declined during the 1990s to reaching almost opium-free status in 1999 and 2000. However, poppy cultivation returned on account of high opium prices following the Taliban's ban of poppy cultivation in Afghanistan in the 2000/2001 growing season.⁴⁰ The patterns of illicit cultivation moving across the border, contingent on market dynamics, manifest how intricately both countries are tied to the drug trade. Besides existing poppy cultivation in Khyber-Pakhtunkhwa (then still NWFP) and FATA, poppy cultivation was also found for the first time in Baluchistan in 2003.⁴¹

While opium poppy cultivation in Pakistan has been controlled to date by a combination of crop eradication and alternative development, there has been less focus on cannabis production, eradication and seizure. Cannabis is widely grown and consumed at low prices, in particular in the Khyber Agency in FATA, which also accounts for the bulk of opium poppy cultivated in Pakistan.⁴² In 2010, the Khyber Agency cultivated 1,538 hectares of opium poppy, almost 86 percent of total cultivation.⁴³ UNODC noted in its assessment in 2008 that while the area cultivated in 2007 was equivalent to only 1.2 percent of the area cultivated in Afghanistan, the risk was that poppy cultivation in Pakistan could increase substantially.⁴⁴

In this region it is very difficult to isolate the need to address the problem of illegal drug production and trafficking from broader security and development concerns. In 2008 Ahmed Rashid wrote that after the defeat of the Taliban regime in 2001:

*"[...] one of the major reasons for the failure of nation building in Afghanistan and Pakistan was the failure to deal with the issue of drugs."*⁴⁵

The Afghan opium problem was under-prioritised given the more urgent concerns of the international community to transition from the Taliban regime towards a new political arrangement that would be stable and aligned with the west and its values. That meant little attention was paid to a problem that had incrementally increased in size and scope. This problem had once started out as a war economy in Pakistan, which helped defeat the Soviets in the late 1980s, and crossed the border in the 1990s. Illicit cultivation subsequently increased throughout the country in line with the expansion of the Taliban regime.⁴⁶ By the

³⁹ The Pakistani Taliban can be described as a loose alliance of militant groups and leaders across Pakistan, committed to the holy war in Afghanistan, but also focusing on targets inside Pakistan. For more information, see: Lieven, Anatol (2012): *Pakistan. A Hard Country*, London, Penguin Books, pp. 420-441.

⁴⁰ UNODC (2008): *Illicit Drug Trends in Pakistan*, Islamabad, UNODC, p. 6.

⁴¹ *Ibid.*, p. 8.

⁴² *Ibid.*

⁴³ UNODC (2011), *Drug and Related Crime Challenges Facing Pakistan: Informing Responses and Strategies*, Islamabad, UNODC, p. 8.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Rashid, Ahmed (2009): *Descent into Chaos. Pakistan, Afghanistan and the Threat to Global Security*, London, Penguin Books, p. 318.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 319.



time the Taliban declared a ban on poppy cultivation during the 2000/2001 growing season, the infrastructure of the Afghan opium industry had already been well established within the country for at least a decade.

At the same time, illicit cultivation of poppies on the other side of the border gradually dwindled, and Pakistan achieved 'poppy free' or 'near zero' status in the 2000-2001 growing season.⁴⁷ This was partly achieved by illicit crop eradication programmes, but the degree of direct success of these programmes is difficult to assess given the rapid increase of cultivation on the other side of the border. Cultivation may even have increased more rapidly in Afghanistan because of increased law enforcement activities in Pakistan, in which case it would be a clear example of the so-called 'balloon effect': increased law enforcement activity in one area simply leads to resurgence of the problem in another, often regardless of borders.

Whether the 'balloon effect' explains the shifts in poppy cultivation from Pakistan to Afghanistan is difficult to prove as there are many other factors at play. Martin Jelsma writes:

*"The expansion [of poppy cultivation in Pakistan] between 1985 and 1992 was effectively countered, with 1995 being the breaking point. This may be partly related to the increase in Afghanistan, but it is certainly also attributable to the effects of rural development activities as well as the government's determination to take firm action against opium production."*⁴⁸

Appendix II shows the figures of poppy cultivation in Afghanistan and Pakistan for this period. Independent of how strong the balloon effect really is and the exact nature of its causality, firm action against the illegal drugs trade is needed simultaneously on both sides of the border, otherwise poppy cultivation in Pakistan could rise again in the future. In the short term, the border areas of Baluchistan, FATA and Khyber-Pakhtunkhwa could easily absorb some of Afghanistan's poppy cultivation to make up for any profits lost inside Afghanistan. Despite maintaining a 'poppy-free status' in recent years, Pakistan is a crucial link for the Afghan opium trade, as its restive border provinces, with their geographical terrain, lawlessness, criminal groups, ethnic and tribal linkages across the Afghanistan-Iran-Pakistan border offer opportunities to drug traffickers. The presence of Taliban and Al Qaeda operatives in the border provinces, and the Baluch insurgency that has waxed and waned over the years, but which has not been quelled to date due to deep-seated issues of dispute between Baluchis and government of Pakistan, adds to the limitless possibilities offered by a lucrative drug trade.

Furthermore, reports from the ground document how seasonal workers from bordering provinces go to Afghanistan during the harvest season to earn money.⁴⁹ This trend documents how Pakistan offers resources to enable the drug trade, despite – for the moment – maintaining low cultivation levels of opium. Thus, Pakistan remains instrumental in the Afghan drug trade, regardless of its 'poppy-free' status, and the country's various direct and

⁴⁷ "Illicit Drug Trends in Pakistan", *op. cit.*, p. 8.

⁴⁸ Jelsma, Martin (2002): "Alternative Development and Drug Control. A Critical Assessment", keynote speech at the International Conference on The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation, Feldafing, at <http://www.tni.org/es/archives/act/1572>.

⁴⁹ "Illicit drug production: Balochistan madrassa students harvest poppy on holidays", *The Express Tribune*, August 5, 2011, at <http://tribune.com.pk/story/224821/illicit-drug-production-balochistan-madrassa-students-harvest-poppy-on-holidays/>.



indirect connections with the Afghan opium economy suggest that it could absorb a substantial part of Afghanistan's poppy cultivation and processing capacity following changes in the power structure after the security transition.

Regardless of where cultivation and production takes place, both Afghanistan and Pakistan suffer from the negative impact of the enormous illicit opium economy, which not only fuels criminal networks and insurgent groups, but also increases corruption and instability on both sides of the border. In addition, it poses a huge public health challenge in terms of the number of opium and heroin addicts, especially in Pakistan, but also increasingly in Afghanistan where addiction numbers have doubled between 2005 and 2009.⁵⁰ Opiate addiction data for Pakistan is scarce, but 2006 figures suggest the country has at least 628,000 chronic opiate users and 484,000 heroin users.⁵¹

Given the negative impact of the opium problem experienced in both countries and the links between Afghanistan as the main producer country and Pakistan as one of the main transit countries, it is essential to approach the problem in a regional way, viewing both countries through a similar lens as established with the "AF-PAK" strategy.⁵² The fact that by the year 2006 roughly 70 percent of the Afghanistan's opium poppy cultivation was grown in five provinces along the border with Pakistan confirms that such a regional perspective is the only way forward.⁵³ By 2011, this number had grown to 74 percent, partly reflecting the increasing concurrence of strong insurgency presence and poppy cultivation.⁵⁴ The cross-border nature of the problem is well known, but – similar to the operational restrictions of ISAF to only operate in Afghanistan – it is hard to see how an international support mechanism could function effectively on both sides of the border. NATO's role in counter-narcotics policy since the start of its mission in Afghanistan provides an interesting case study.

5. NATO-ISAF's Role in Counter-Narcotics Policy in Afghanistan

Since NATO took control over the ISAF mission in August 2003, it mainly had an indirect, supporting role with regards to counter-narcotics policy. This supporting role was firmly established by NATO's Operation Plan 10302, adopted in April 2004 and grew in importance when NATO took over control of major poppy cultivation provinces in southern Afghanistan.⁵⁵ In an issue of *NATO Review*, the following explanation is given:

"[NATOs] presence in Afghanistan through the International Security Assistance Force (ISAF), cannot be isolated from this issue [of drugs]. Operation Plan

⁵⁰ UNODC (2009): *Drug Use in Afghanistan: 2009 Survey. Executive Summary*, Kabul, UNODC, p. 5.

⁵¹ UNODC (2011): *Drug and Related Crime Challenges Facing Pakistan: Informing Responses and Strategies*. Islamabad, UNODC, p. 31.

⁵² On March 27, 2009, President Barack Obama announced a new strategy to deal with the situation in Afghanistan and Pakistan within the same policy framework. The security strategy was complemented with a civilian component in the form of the Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy (last updated in February 2010). This strategy is available online at <http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf>.

⁵³ UNODC (2007): *Afghanistan Opium Survey 2007*, Kabul, UNODC and Afghan Ministry of Counter Narcotics, p. iii.

⁵⁴ Calculation by the authors based on UNODC's Afghanistan Opium Survey 2011 (*op. cit.*), excluding the provinces Kunar and Zabul.

⁵⁵ NATO, Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SACEUR) (2005): *Oplan 10302 (Revise 1). ISAF*, Appendix 3, at <http://www.ft.dk/samling/20051/UM-del/Bilag/44/242709.PDF>.



10302, the guidance document according to which ISAF forces should operate as they expand into southern Afghanistan, a major poppy-growing area, specifies the role of NATO forces in supporting Afghan counter-narcotics efforts. This includes logistic support, sharing intelligence and information, and providing training assistance to the Afghan National Army and police in counter-narcotics procedures. While ISAF must perform these duties, NATO-led forces must also avoid becoming so entangled in counter-narcotics activities that their ability to implement key tasks is undermined.”⁵⁶

Such a supporting but limited role is problematic as the opium problem has a huge impact on the stability and security situation of the country. The debate since then has been mainly between those that think ISAF forces should use their capabilities on the ground to confront drug traffickers, and those that fear that too much involvement may jeopardise the ISAF mission’s objective of winning the hearts and minds of the Afghan population.⁵⁷ NATO’s position since 2004 seems to have been somewhere in the middle of this two-sided debate: using part of its on-the-ground capabilities and intelligence to support the Afghan government’s counter-narcotics endeavours, but without getting stuck in the quagmire of the illegal opium trade.

In 2006, UNODC openly requested NATO to expand its role in counter-narcotics policy in Afghanistan, claiming that:

*“Since drug trafficking and insurgency live off of each other, the foreign military forces operating in Afghanistan have a vested interest in supporting counter-narcotics operations, destroying heroin labs, closing opium markets, seizing opium convoys and bringing traffickers to justice.”*⁵⁸

According to UNODC, NATO’s role in the destruction of the drug trade would win popular support, thus countering the argument that a more pro-active role would decrease local support for its mission.⁵⁹ In September 2008, the Executive Director of UNODC, Antonio Maria Costa, reiterated this request, stressing the need to militarily regain control over all major opium producing provinces in Afghanistan to limit illicit activities.⁶⁰

Apart from destroying heroin labs and interdicting drugs convoys, UNODC asked specifically for an expanded role to help target and arrest the major drug traffickers.⁶¹ The argument was backed by increasingly stressing the linkages between the insurgency and the illegal opium economy in Afghanistan from 2006 onwards.⁶² Some other observers have also

⁵⁶ Mikhos, Alexia: “Afghanistan’s drugs challenge”, *NATO Review* (Spring 2006), at <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/analysis.html>.

⁵⁷ Blanchard, Christopher M.: “Afghanistan: ‘Narcotics and U.S. Policy’”, *Congressional Research Service paper*, 12 August 2009, p. 14, at <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf>.

⁵⁸ “Afghanistan Opium Survey 2007”, *op. cit.*, p. iv.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ NATO: “UN suggests ISAF expands its support to countering narcotics”, *NATO news briefing document*, 3 September 2008, at http://www.nato.int/cps/en/SID-23144924-3B4658DD/natolive/news_43529.htm.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² The preface to UNODC’s Afghanistan Opium Survey 2006 already addresses the issue of insurgents reaping the profits of the illegal opium economy, but subsequent Surveys have increasingly stressed the relationship between illegal opium and the insurgency in Afghanistan, and underscored that Afghanistan is turning into a narco-state.



stressed the need for NATO to go after the traffickers because of the relationship between ‘drugs and terror’. For example, Gretchen Peters writes in her book *Seeds of Terror*:

*“The top ten traffickers working with the Taliban and al Qaeda within Afghanistan should be targeted – just as top terrorists themselves get targeted – by NATO.”*⁶³

While there is growing evidence that insurgent groups and the illegal drug trade have become strongly intertwined in Afghanistan and Pakistan, the mistake should not be made to completely regard traffickers and insurgents as one and the same. Often, their cooperation, joint operations, or shared use of logistics, transportation, or human resources is no more than a ‘marriage of convenience’. Nevertheless, at the political level, the linkages between drugs and terrorism have generally become more important since 2001. Irrespective of whether the pressure of the UN, in this regard, was effective or not, NATO-ISAF did change its policy after October 2008 when it decided to play a more direct role in the fight against the narcotics trade.⁶⁴ An Op-Ed in the New York Times about NATO’s counter-narcotics capabilities triggered the Atlantic Alliance to explain this shift on its SHAPE-blog:

*“Until the October 2008 North Atlantic Council decision to pursue the nexus between the insurgency and narcotics trade, NATO’s counter-narcotics actions were conducted principally in support of Afghan National Security Forces. Since this decision and the issuance of counter-narcotics operational plans to the Commander of ISAF, Gen David McKiernan in February 2009, ISAF has been fully engaged against the narcotics trade.”*⁶⁵

The decision to fully engage with the narcotics trade was taken at an informal meeting of NATO defence ministers in Budapest on the 9th of October, 2008.⁶⁶ However, disagreement remained among the NATO member states, especially because of the legal uncertainty about whether their military forces would be allowed to be involved in counter-narcotics operations, and surrounding the previously stated argument that this involvement may upset Afghan local communities and work at cross purposes with the Alliance’ hearts and minds campaign.⁶⁷

NATO’s more proactive stance led to its involvement in some major counter-narcotics operations, resulting especially in the confiscation of large amounts of illegal opium, and the identification and dismantling of heroin labs and opium storage places.⁶⁸ According to NATO the operations especially targeted insurgents that used the profits derived from the illegal

⁶³ Peters, Gretchen (2009): *Seeds of Terror. How Heroin is Bankrolling the Taliban and Al Qaeda*, Oxford, Newworld Publications, p. 225.

⁶⁴ NATO: “NATO steps up counter-narcotics efforts in Afghanistan”, *News Brief*, 10 October 2008, at http://www.nato.int/cps/en/SID-4C021A5A-2F3CA587/natolive/news_50120.htm.

⁶⁵ NATO: “ISAF Counter-narcotics Activities – The Facts”, *Shape Blog*, 18 March 2009, at <http://www.aco.nato.int/page29620395.aspx>.

⁶⁶ Belkin, Paul and Morelli, Vincent: “NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance”, *Congressional Research Service paper*, 3 December 2009, p. 15, at <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf>.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ “ISAF Counter-narcotics Activities”, *op. cit.*



opium industry to wage their insurgency war.⁶⁹ As such, while NATO underlined that ISAF forces could operate beyond a mere supporting role, it also confirmed that its counter-narcotics operations were directly related to the counter-insurgency strategy in Afghanistan. Paradoxically, that partly confirms one of the arguments of the New York Times Op-Ed that sparked NATO's reaction:

*"[...] NATO plays a key role in individual antidrug operations [in Afghanistan], but there is no way to integrate its forces into broader counternarcotics efforts."*⁷⁰

Figures are scarce, but between January and April 2009, ISAF conducted 37 counter-narcotics operations resulting in the confiscation of 40 metric tons of opium.⁷¹ Although such numbers are very small compared to the 6,900 metric tons of opium produced that year, NATO maintains that these operations have prevented income from reaching the insurgency, thus underlining again the link between their counter-narcotics (support) role and their broader counter-insurgency objectives. ISAF-coordinated drug laboratory raids have continued since then, in addition to and sometimes in collaboration with parallel efforts by the US Drug Enforcement Administration (DEA), US special forces, specialized Afghan security forces, and since October 2010 even the involvement of Russian drug enforcement agents.⁷² In September 2011, the Afghan Counter-narcotics Policy and ISAF forces jointly destroyed three large laboratories in Helmand province and confiscated what was a record amount of chemicals and drugs for such a joint operation.⁷³

Despite the increased role and impact of ISAF forces in the field of counter-narcotics policy since October 2008, the long-term sustainability of these efforts are seriously hampered by the security transition process. Without the foreign boots (and eyes) on the ground in the strategically important poppy growing centers such as Helmand and Kandahar province, the ability of the international community to assist the Afghan counter-narcotics policy will be seriously undermined. Even a full-scale ISAF-supported *war on laboratories* between now and the end of 2014 could not change that, as this would at best lead to an increase in laboratories on the Pakistani side of the border, in areas where ISAF soldiers are not allowed (and Pakistani law enforcement officers have difficulties) to operate.

Lastly, there will also be indirect consequences for the counter-narcotics support role of the international community caused by the withdrawal of NATO-ISAF forces. When it comes to support for law enforcement, for example through the DEA, this support often relies on using the foreign military's infrastructure (e.g. airports, military bases) and sharing some of the military's equipment (e.g. using the military's planes and helicopters, or its information and communication platforms). This side effect of the security transition process could be

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Boot, Max, Kagan, Frederick and Kagan, Kimberly: "How to Surge the Taliban", *The New York Times*, 13 March 2009.

⁷¹ NATO Media Operations Centre: "NATO's support to counter-narcotics efforts in Afghanistan", *factsheet*, June 2009.

⁷² Weitz, Richard: "Global Insights: Russia's 'New Thinking' on Afghan Narcotics", *World Politics Review*, 22 November 2011.

⁷³ The Afghan and coalition forces destroyed the processing facilities, along with 6,870 liters of morphine solution, 100 kilos of heroin, 80 kilos of opium, 12,065 kilos of precursor chemicals and drug processing equipment. See: U.S. Army Sgt. Campbell, April: "Afghan forces becoming increasingly effective against drug producers", *News on the NATO website*, 29 September 2011, at <http://www.isaf.nato.int/article/news/afghan-forces-becoming-increasingly-effective-against-drug-producers.html>.



beneficial as it reinforces the need to move to a predominantly civilian support and shift away from law enforcement and security-related operations.

6. International and Regional Responses so far

Over the years, several international and regional initiatives have been launched to tackle the Afghan drug problem. Most notably, the Paris Pact Initiative came into being in May 2003. It comprises a group of 56 countries dedicated to reducing both the trafficking and consumption of Afghan opiates.⁷⁴ While the Paris Pact has led to a number of interesting projects and initiatives such as the Rainbow Strategy⁷⁵, its impact has suffered severely from one important external factor: the enormous growth of opium production (and therefore trafficking) in Afghanistan since the Pact was launched in 2003.⁷⁶ The evaluation report released in January 2011 shares a candid assessment:

“Despite the continued growth in commitment and ambition of the Paris Pact partners, the problem of opiate trafficking from Afghanistan continues to worsen. [...] Given the ongoing prevalence of opium trafficking in Afghanistan, and the trends that are being noted in the region and beyond, the work of the Paris Pact Partners is not yet complete.”⁷⁷

Thus, in June 2007 an important platform called the Triangular Initiative was created within the framework of the Paris Pact Initiative. The platform brings together Afghanistan, Iran and Pakistan to discuss law enforcement, cross-border cooperation and other aspects of counter-narcotics policy.⁷⁸ Given the short duration of the initiative it is difficult to assess its added value, but a stronger regional dialogue on coordination and cooperation in this field is the only way forward, given the fact that both poppy cultivation and trafficking routes can easily shift along and across borders.

What seems to be missing from the international and regional initiatives is a joint strategy to assist the Afghan government with its supply reduction strategy, especially in terms of the creation of alternative livelihoods and general rural development. Of course there is the Afghan National Drug Control Strategy to steer the contributions of individual states, but so far these contributions have been rather disconnected and geographically tied to the area where a country is or has been working with a Provincial Reconstruction Team (PRT). The linkage between a country's work on development and counter-narcotics and its contribution in terms of security and stability is another reason why continuation of counter-narcotics efforts beyond 2014 is so important when the latter is scaled down.

At the moment, there are serious doubts about whether the international community will be willing to devote the same or more resources to counter-narcotics policy in Afghanistan

⁷⁴ For more information, see the website of the Paris Pact Initiative at <https://www.paris-pact.net>.

⁷⁵ The Rainbow Strategy is a regional response to the challenge of supply, trafficking and demand of Afghan opiates.

⁷⁶ Illegal opium cultivation increased from 80,000 hectares in 2003 to 131,000 hectares in 2011, reaching a record high in 2007 (193,000 hectares).

⁷⁷ UNODC (2011): *The Paris Pact Initiative. Evaluating the achievements: From Partnership to Policy, to Action. Discussion Paper*, Vienna, UNODC, pp. 3; 20.

⁷⁸ “Drug and Related Crime Challenges Facing Pakistan: Informing Responses and Strategies”, *op. cit.*, p. 3.



after the counter-insurgency part of the international engagement has been decreased significantly following the security transition. In general, development spending, already dwarfed by military and security related spending since 2001, may further decrease. In 2008, a report in the advocacy series of the Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR) estimated that the US military alone spent about USD 100 million (€76.2 million) per day in Afghanistan (before the *military surge*⁷⁹), while the average volume of non-military aid given by international donors since 2001 was about USD 7 million per day (€5.33 million).⁸⁰

While the Paris Pact does not really focus on the development side of supply reduction, its member states have rightly stated that all development in Afghanistan should, where possible, contribute to the broader counter-narcotics efforts in Afghanistan.⁸¹ After 2014, the much needed boost of civilian efforts should therefore not only bridge the gap left by the withdrawal of military resources and infrastructure, but should also bring about a more coherent international support strategy for Afghanistan's counter-narcotics policy. Such a *counter-narcotics surge* strategy can build on what the international community and NATO have done so far in Afghanistan, but should be much broader in scope. It should focus on alternative development and general rural development in a more coherent and integrated international development approach. Pierre-Arnaud Chouvy writes:

*“Alternative development as a strategy [in Afghanistan] has not failed because it was the wrong approach to drug supply reduction but rather because it has barely been tried and because drug supply reduction has consistently been considered separate from poverty reduction.”*⁸²

With development being the key solution, the completion of the security transition offers clear opportunities to disentangle the supply reduction strategy from the security and counter-insurgency framework (embodied by NATO-ISAF's role in counter-narcotics policy in Afghanistan) and place it firmly within the economic development strategy. While interdiction and broader law enforcements efforts are essential to tackle the problem of opium trafficking and heroin production, counter-narcotics policy in Afghanistan and Pakistan should be a development-driven affair, taking into account the specific development needs on both sides of the border.

7. Future Scenario: Security Transition Could Spark Opium Turf War in 2014

Despite the fact that NATO-ISAF coalition forces and the international community at large steered away from ineffective poppy crop eradication⁸³, the security transition process could

⁷⁹ In 2009 President Obama announced a military surge that gradually increased US troop numbers in Afghanistan with about 33,000.

⁸⁰ ACBAR (2008): *Falling short. Aid Effectiveness in Afghanistan*, Kabul, ACBAR, p. 7.

⁸¹ “The Paris Pact Initiative. Evaluating the achievements: From Partnership to Policy, to Action. Discussion Paper”, *op. cit.*, p. 27.

⁸² Chouvy, Pierre-Arnaud (2009): *Opium. Uncovering the Politics of the Poppy*, London, I.B. Taurus & Co, p. 183.

⁸³ The late US envoy to Pakistan and Afghanistan, Richard Holbrooke, announced the reversal of US policy at a G-8 meeting in June 2009, which entailed a shift away from support for crop eradication toward more interdiction and development.



weaken the government-led efforts in the realm of interdiction and law enforcement. Without the foreign military infrastructure and foreign ‘boots on the ground’, and without a strong and convincing law enforcement policy to back up the Governor-led Eradication (GLE) programmes, the end of the transition could very well create tension new opportunities for trafficking groups and spark a turf war for Afghanistan’s illegal opium trade.

This scenario could become real as the upcoming presidential elections in 2014 will undoubtedly give rise to renewed power struggles centered on the opium trade. Traditional feuds along ethnic or sub-tribal lines may become intertwined with criminal groups. Whether these will evolve into Colombian and Mexican style drug cartels is yet to be seen.⁸⁴ Afghanistan still does not witness the levels of drug-related violence associated with the aforementioned countries, but a new power vacuum in the main poppy growing areas may give rise to more violence and instability. UNODC already warned in 2009 for the first signs of the birth of Afghan narco-cartels:

*“There is growing evidence – from tougher counter-narcotics and improved intelligence – that some anti-government elements in Afghanistan are turning into narco-cartels.”*⁸⁵

The trend described by UNODC was that some insurgents were moving from mainly taxing poppy cultivation or opium production towards producing and exporting the drugs.⁸⁶ The perceived impact this phenomenon could have on the stability of Afghanistan demands a thorough analysis of what NATO could do to stop it. But even if NATO-ISAF further steps up its efforts to support the Afghan-led counter-narcotics policy in the strategically important regions in the south before 2014, there is enough opium to go around, with huge stocks built up in past surplus years. And reinforced efforts will be useless if there is no continuation of policies.

As such, a *counter-narcotics surge* will have little impact if it is mainly limited to the work of NATO-ISAF soldiers and foreign law enforcement officers on the ground, and if it is not sustained after 2014. Even if fiercer interdiction campaigns prove to be successful, they may drive up prices and lower availability – two key elements that could drive traffickers, criminal and insurgent groups into waging a violent turf war on Afghan and Pakistani soil. Or they could simply move the problem to the other side of the border between Afghanistan and Pakistan. This border is virtually non-existent, given the strong ethnic and tribal ties between both areas and the ingrained presence of local opium trafficking networks in this region. As such, an opium war that starts in Afghanistan will immediately spill over to the border areas in Pakistan.

The year 2011 already showed that there may be important opportunities for new actors in the illicit opium economy. That year four important figures who were allegedly involved in the opium trade were killed: The former governor of Uruzgan and special advisor to president Karzai Jan Mohammad Khan, president Karzai’s half brother Ahmed Wali Karzai, the head of

⁸⁴ International Council on Security and Development (ICOS): *Afghanistan Transition: The Death of Bin Laden and Local Dynamics*, Kabul, ICOS, p. 37, at <http://www.icosgroup.net/static/reports/bin-laden-local-dynamics.pdf>.

⁸⁵ UNODC (2009): *Afghanistan Opium Survey 2009. Summary findings*, Vienna, UNODC and Afghan Ministry of Counter Narcotics, Commentary by the Executive Director.

⁸⁶ *Ibid.*



police for the northern region General Mohammad Daud Daud and the provincial police chief of Kandahar Khan Mohammad Mujahid. However, while these events were linked in some of the media to show the power vacuum in the opium trade⁸⁷, it is not clear whether they have already changed the power structure of the illegal opium economy in Afghanistan.

There are clear historic precedents in Afghanistan of a *quasi* turf war for control over the opium trade. Both after the withdrawal of the Soviet troops from Afghanistan in 1989 and after the collapse of the Taliban regime in 2001 several regional leaders and groups tried to increase their share of the business and their control over the production centers and trafficking routes out of the country. The possibility of turf wars between different players to seize control of the opium trade is not a far-fetched imaginary. Hafvenstein notes that in the aftermath of the Communist troops' pullout, a power vacuum was created, which led to war between the Akhundzada family, and Khans of Kajaki and Gulbuddin Hekmatyar's Hezb-e-Islami.⁸⁸ The Akhundzadas were able to control most of Helmand province and secure their stake in the lucrative opium trade. Their local power allowed them to even decrease Helmand's poppy cultivation in the late 1989 in exchange for US development aid.

The decision to decrease poppy cultivation in Helmand did not please Gulbuddin Hekmatyar, whose Hezb-e-Islami faction operated many of the heroin laboratories along the Pakistan border, and who couldn't afford the disruption of supply of opium, given the sharp decrease of US funding following the Soviet troop withdrawal. The Akhundzada chief, Mullah Nasim was assassinated as a result, a killing allegedly ordered by Hekmatyar, leading to bloody reprisals by the Akhundzada family. Mamdani argues that the turf war battles between Mullah Nasim's camp and Hekmatyar turned out to be the largest single battle during the Afghan jihad at that time.⁸⁹ Opium-centered conflicts, based on shifts in local power structures and control over the lucrative opium trade, could easily happen again following the withdrawal of foreign forces in 2014, spelling disaster for the stability of Afghanistan, Pakistan and the wider region.

Similarly, after the overthrow of the Taliban regime in 2001, a scramble for the opium trade occurred, in parallel to broader changes that completely altered the dynamics of the power structure in Afghanistan. The fall of the Taliban regime did not allow for a consecutive second year of the opium ban, drawing poppy farmers back to poppy cultivation, restoring the vast illegal opium economy and creating all the incentives for different tribes, groups, local strongmen and families to claim their piece of the pie.⁹⁰ Part of this change in the power structure was caused by the side effects of foreign intervention. Barnett Rubin writes:

"The empowerment and enrichment of the warlords who allied with the United States in the anti-Taliban effort, and whose weapons and authority now enabled

⁸⁷ See for example Anderson, Jon Lee: "Will Hamid Karzai Have the Chance to Retire?", *The New Yorker*, 19 July 2011, at <http://www.newyorker.com/online/blogs/newsdesk/2011/07/karzai-murder-afghanistan.html>.

⁸⁸ For a detailed description of this conflict, see: Hafvenstein, Joel (2007): *Opium Season: A Year on the Afghan Frontier*, Guilford, Connecticut, Lyons Press, pp.128-130.

⁸⁹ Mamdani, Mahmood. (2004): *Good Muslim, bad Muslim: America, the Cold War, and the roots of terror*, New York, Three Leaves Press, p.145.

⁹⁰ For more information about this period, see, Goodhand, Jonathan: "Frontiers and Wars: the Opium Economy in Afghanistan", *Journal of Agrarian Change*, vol. 4, no. 2 (April 2005), pp. 191-216; Goodhand, Jonathan: "Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peace building in Afghanistan", *International Peacekeeping*, vol.15, no.3 (June 2008), pp. 405-423 and Rubin, Barnett (2004): *Road to Ruin: Afghanistan's Booming Opium Industry*, New York, Center on International Cooperation, at <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-road-ruin-opium-afg.pdf>.



them to tax and protect opium traffickers, provided the trade with powerful new protectors."⁹¹

The combination of new competitors and new protectors of the Afghan opium trade, whether inside or outside of Afghanistan could again be an unintended and undesired by-product of international policies, if the short timeframe or mismanagement of the security transition process creates serious shockwaves and temporal or structural shifts in the (local) power structure and relationships within the Afghan illegal opium economy.

8. Conclusion

The completion of the security transition will in many ways be a game changer in Afghanistan's security and development process. Its effects are difficult to predict, but the transition is likely to lead to less engagement, less commitment and less resources of the international community dedicated to Afghanistan.

Despite these potential setbacks, the transition also provides the international community with a window of opportunity. It can partly disentangle its support for the counter-narcotics policy of Afghanistan from the security, law enforcement and military endeavours that have dominated so far. As such, it can firmly place its support for Afghanistan's counter-narcotics where it belongs: in the broader strategy of alternative livelihood creation, general economic development and poverty reduction, and public health interventions to address the problems of drug addiction inside and outside of Afghanistan.

From having become an embedded part of the counter-insurgency strategy and an area of direct action for NATO, counter-narcotics policy should be introduced in the economic development paradigm. Such a shift demands a long term commitment that looks beyond the year 2014 and requires additional resources to support the Afghan National Drug Control Strategy – a much needed but difficult political decision in economically challenging times worldwide.

According to recent World Bank figures, Afghanistan will suffer a recession in 2014 and beyond after foreign troops leave and aid flows decrease substantially, with chances of a complete economic collapse if the security situation gets worse.⁹² The Bank forecasts a USD 7 billion (€5.33 billion) deficit in the Afghan budget annually through 2021.⁹³ Economic adversity of such a magnitude coupled with conflict across both sides of the border bodes ill for the local population, in and outside Afghanistan's borders. Investment is urgently needed to revive the agricultural sector of Afghanistan, together with a strong focus on agro-industrial and other forms of non-agricultural development, and infrastructure to connect rural areas to markets and decrease the gap between the political center of Kabul and the peripheries.

A strong commitment is needed as the Afghan opium problem can easily spiral out of control after 2014. If counter-narcotics efforts in Afghanistan continue to have limited impact,

⁹¹ "Road to Ruin: Afghanistan's Booming Opium Industry", *op. cit.*, p. 5.

⁹² World Bank (2011): *Transition in Afghanistan: Looking Beyond 2014. Executive Summary*, Washington DC, World Bank, pp. 1-5, at

<http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1297184305854/AFTransition.pdf>.

⁹³ *Ibid.*



both Afghanistan and Pakistan could suffer even more from the negative consequences of the illegal opium economy if an opium turf war should break out after the security transition. To avoid this gloomy scenario, a civilian counter-narcotics surge should be put in place on the short term that departs from a truly global perspective and approaches the problem primarily as a development and public health challenge.

Appendix I: Afghanistan's illicit poppy cultivation and eradication efforts since 2002⁹⁴

Year	Cultivation in previous year (hectares)	Amount of hectares eradicated	Net result
2002	8,000 (under the Taliban regime)	17,500 (not verified)	Cultivation increases to 74,000 hectares (925percent increase)
	Eradication policy largely based on compensation agreements (UK and Afghan government). The power vacuum following 11 September 2001 enabled farmers to replant opium poppy before the interim government could declare an effective opium ban. Eight provinces were considered 'poppy free'.		
2003	74,000	21,000 (not verified)	Cultivation increases to 80,000 hectares (8 percent increase)
	Afghan national drug control strategy adopted by President Karzai on 19th May 2003. More farmers and more provinces started to cultivate. The cultivation level has returned to the levels of before the Taliban declared the opium ban (82,000 hectares in 2000). Only four provinces were unaffected by poppy cultivation.		
2004	80,000	25,000 (not verified)	Cultivation increases to post-Taliban high of 131,000 (64 percent increase)
	The total of 25,000 hectares was the attempted amount, but not (fully) carried out. Cultivation spread to all 32 provinces (then still 32) and increased in nearly all of them. Counter-narcotics policy was not given enough priority, especially given the planning of the first democratic elections, and the coalition's involvement in ensuring security on the ground.		
2005	131,000	5,000-5,100	Cultivation decreases to 104,000 (21 percent decrease)
	This is the first year that UNODC starts to verify eradication, thus figures are more reliable from this year onwards. 22,000 hectares of the total decrease of 27,000 hectares (81 percent) cannot be attributed to eradication. Although during the 2004-2005 growing season, the first comprehensive eradication programme was initiated, the main reason for the decrease is that farmers switched to legal crops. The reasons are unclear but a combination of a religious fatwa against opium and the government's strong anti-cultivation messages may have helped. The three main poppy growing provinces (Nangarhar, Badakhshan and Helmand) also received most investment in alternative livelihoods this year. Seven provinces were considered 'poppy free' out of a total of 32 provinces.		
2006	104,000	15,300	Cultivation increases to 165,000 (59 percent increase)
	A 210 percent increase in eradication coincides with a net increase of 59 percent of cultivation, so no "negative correlation" between eradication and net cultivation.		

⁹⁴ The table is based mainly on the annual Afghanistan Opium Surveys released by UNODC. Although figures released by the United States are often different, the general trend since 2002 is similar.



	The main increase was witnessed in the south, which has been attributed to the adverse security situation in which insurgent and other groups were able to encourage and/or threaten farmers to cultivate opium poppy. The net result was that the south alone (101,900 hectares) produced almost the same as the entire 2005 cultivation level. Six provinces were considered 'poppy free' out of a total of 34.		
2007	165,000	19,047	Cultivation increases to 193,000 (17 percent increase)
	A further 24 percent increase in eradication does not show positive net result, as cultivation further increases. Again, no desired negative correlation. The link between insurgency and opium-growing was stressed even more. UNODC speaks about increased polarization between the lawless south (increased cultivation) and the relatively stable north of the country (decreased cultivation), with the first clear indications that cultivation is not poverty-driven as the south is relatively richer than the north. Thirteen provinces were considered 'poppy free'.		
2008	193,000	5,480	Cultivation decreases to 157,000 (19 percent decrease)
	A 71 percent decrease in eradication coincides with a substantial net decrease in cultivation, while you would expect a further increase with less eradication efforts. This again shows there is no correlation. 31,000 hectares of the total decrease of 36,000 (86 percent) cannot be attributed to eradication. According to UNODC three factors were decisive for the decrease in cultivation: 1) "restraint at planting (but not eradication)" following pressure from governors, shuras and village elders; 2) Lower prices for both fresh and dry opium (down about 20 percent in nominal terms), and 3) higher revenues from wheat, lowering the gap between the price of illegal opium and legal wheat. Eighteen provinces were considered 'poppy free'.		
2009	157,000	5,351	Cultivation decreases to 123,000 (22 percent decrease)
	A 2 percent (so stable) decrease in eradication coincides with another substantial net decrease in cultivation. 29,000 hectares of the total decrease of 34,000 (85 percent) cannot be attributed to eradication. After the harvest season, Richard Holbrooke announces shift in US policy away from support to eradication towards development and interdiction. The additional decrease was mainly caused by the 34,000 hectare decline in Helmand. According to UNODC, this was attributed to 1) governor leadership (Governor Muhammad Gulab Mangal), 2) a more aggressive counter-narcotics offensive, 3) higher prices of licit crops and 4) the successful introduction of so-called "food zones" to promote licit farming. Twenty provinces were considered 'poppy free'.		
2010	123,000	2,316	Cultivation remains stable at 123,000
	A 57 percent decrease in eradication coincides with the first year of a period that cultivation has appeared to be stabilised around 120,000-130,000 hectares. Again, with a decrease of eradication, you would at least expect a (slight) increase in cultivation. Link between insurgency and poppy cultivation that was first witnessed in 2007 is again stressed. Almost all opium production (96 percent) takes place in the same southern and western provinces where cultivation is concentrated. In stressing the link between the insurgency and poppy cultivation, the eastern region is not mentioned (completely "poppy-free" for two consecutive years except for limited cultivation in Badakhshan). Twenty provinces were considered 'poppy free'.		



2011	123,000	3,810	Cultivation increases to 131,000 (7 percent increase).
	A 65 percent increase in eradication coincides with a further (albeit slight) increase in cultivation. No real reasons given for modest increase in cultivation, but shifting geographical patterns witnessed: The Northern region is no longer “poppy-free”, and poppy cultivation also increased in the Eastern region (significant increases in Kunar, Laghman and Nangarhar provinces). The south showed a modest decrease in cultivation (e.g. Helmand 3 percent). Seventeen provinces were considered ‘poppy free’.		

Appendix II: The shift of poppy cultivation from Pakistan to Afghanistan⁹⁵

Year	Cultivation in Pakistan (hectares)	Cultivation in Afghanistan (hectares)	Commentary
1986	6,034	10,000	While illegal poppy cultivation already increased in Afghanistan between 1986 and 1994, it only started to decrease significantly in Pakistan in 1996. The delay in this shift can be partly attributed to the increase in rural development and law enforcement activities in Pakistan that only occurred from 1995 onwards. The ‘poppy-free’ status of Pakistan reached in 2000/2001 did not last long as poppy cultivation again increases in 2002 following the Taliban regime’s opium ban in Afghanistan. Since then, Pakistan has managed to keep illegal poppy cultivation levels relatively low, fluctuating between 1,500 and 2,500 hectares.
1987	5,463	25,000	
1988	6,519	32,000	
1989	7,464	34,300	
1990	7,488	41,300	
1991	7,962	50,800	
1992	9,493	49,300	
1993	7,329	58,300	
1994	5,759	71,470	
1995	5,091	53,759	
1996	873	56,824	
1997	874	58,416	
1998	950	63,674	
1999	284	90,583	
2000	260	82,171	
2001	213	8,000	
2002	2,500	74,000	

⁹⁵ The figures in this table are taken from: UNODCCP (1999): *ODCCP Studies on Drugs and Crime. Global Illicit Drug Trends 1999*, New York, UNODCCP, p. 23, at http://www.unodc.org/pdf/report_1999-06-01_1.pdf and UNODC (2003): *Global Illicit Drug Trends 2003*, New York, UNODC, at http://www.unodc.org/pdf/trends2003_www_E.pdf.



PARAMETERS PROMOTING OR PROHIBITING PARTICIPATION: A CASE STUDY OF YOUTH IN NORTHERN PAKISTAN

Najam Abbas¹

The Institute of Ismaili Studies

Abstract:

This paper will explore how the concept of civil society is translated into practice in a specific geographical and social context by analysing responses from the primary sources in Pakistan's four Northern Areas districts including Ghizer, Gilgit, Hunza-Nagar and Astore. The paper will shed light on perceptions of the local youth about the nature and direction of their society; dynamics of relations among different sectors of the society; limitations and opportunities the youth face; the pre-requisites to empower the youth; and finally measures for effective youth and society dynamics. A key question therefore is how meaningfully do the youth manage to interface with different facets/components of civil society? The paper concludes with a summary list of factors which facilitate or frustrate empowerment of youth and analyze how the youth in Gilgit-Baltistan are faring on these parameters, and, to what extent the youth are able to act on their own and at their own terms.

Keywords: Youth Empowerment, Political Participation, Pakistan, Gilgit-Baltistan.

Resumen:

En este trabajo se estudiará cómo el concepto de sociedad civil se traduce en la práctica, en un contexto geográfico y social, mediante el análisis de las respuestas de fuentes primarias en cuatro distritos de las zonas del norte de Pakistán, incluyendo Ghizer, Gilgit, Hunza-Nagar y Astore. El artículo arroja luz sobre las percepciones de la juventud local sobre la naturaleza y la orientación de su sociedad; las dinámicas de las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad, las limitaciones y las oportunidades que la juventud tiene que encarar; los pre-requisitos para fortalecer a la juventud, y, finalmente, las medidas a adoptar para conseguir una juventud y una sociedad más dinámicas. Una cuestión clave por lo tanto, es ¿cómo los jóvenes se las arreglan para interactuar con los diferentes aspectos y componentes de la sociedad civil? El artículo concluye con una lista resumida de los factores que facilitan o frustran el fortalecimiento de la juventud, analiza cómo los jóvenes de Gilgit-Baltistán lo están pasando, de acuerdo a estos parámetros, y, en qué medida los jóvenes son capaces de actuar por su cuenta y en sus propios términos.

Palabras clave: Participación juvenil, participación política, Pakistán, Gilgit-Baltistán.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Dr. Najam Abbas is a Research Fellow at The Institute of Ismaili Studies, London, U.K.
E-Mail: nabbas@iis.ac.uk.



1. Introduction

Perhaps no discussion of civil society in Pakistan may be complete without referring to the conditions experienced, challenges faced by citizens these days. It has to do with fact whether the members of the society are stable and secure or do they instead feel unstable and insecure. This underlines the need for secure conditions so as the citizens feel safe. This bears direct implications on the civil society's viability.

This paper about the interaction of youth and Civil Society in Northern Pakistan aims to: (a) Develop an awareness of the future possible threats to and opportunities for the development of a strong, vibrant and healthy civil society; (b) Identify in what ways the civil society does and can prepare the local youth for addressing the challenges of the future and hence enhance the ability of civil society; and (c) Suggest policies, strategies and practices to help strengthen civil society through wider youth participation.

This research aims to bring forth the voices of young participants from the field. A field based survey allowed meeting laymen and professional people engaged in social or voluntary work, people with experience in public life or serving the district or provincial administration; besides others working at the grass-root level.

This research explores how the concept of civil society is translated into practice in a specific geographical and social context. The study carries out an analysis from the first hand responses to specific sets of questions collected from the primary sources in Pakistan's four northern districts including Ghizer, Gilgit, Hunza-Nagar and Astore located in Pakistan's Gilgit-Baltistan administrative region (previously/alternately known as the Northern Areas).²

2. Modes of Analyzing the Data

The study carries out an analysis from the first hand responses to a specific set of questions collected from the primary sources. While answering the main and subsidiary questions, the respondents also shed light on a number of related issues including:

- 1) Perceptions of the local youth about the nature and direction of their society
- 2) Dynamics of relations among different sectors of the society
- 3) What kind of limitations and opportunities the youth face?
- 4) Examining the pre-requisites necessary to empower the youth
- 5) Determining roles and responsibilities society's different section play.
- 6) Suggesting effectiveness and focus measures of inter-society dynamics to help the youth

² Gilgit-Baltistan is administratively divided into two divisions which, in turn, are divided into seven districts, including the two Baltistan districts of Skardu and Ghanche, and the five Gilgit districts of Gilgit, Ghizer, Diamer, Astore, and Hunza-Nagar.



3. Key Definitions & Concepts

The following lines provide definitions of youth, with particular attention to the society. Who the youth are?

The meaning of youth and the way it is perceived by different sections of the society varies across time and space, as well as within societies. Hence, in addition to being defined chronologically (as a period of age between certain ages), youth is also defined functionally (involving a process of transition from childhood to adulthood, marked by physical changes), as well as culturally (pertaining to the role that individuals play in a given social context). In most countries, a person aged 18 and above is considered an adult. The operational definition and nuances of the term 'youth', however, vary according to the specific socio-cultural, institutional, economic and political context in any given country.

3.1. Youth as an Age Group

In Pakistan, if the age of youth is understood to be between 15 and 29, it means that forty million plus of its 170 million inhabitants fall in this category, which is one quarter of the country's total population. Youth represent the most energetic section of society and have the potential to fuel increasing socio-economic and political development.³ Unfortunately, in terms of civic participation in societal endeavours, they are the most neglected demographic. Throughout Pakistan's history, policy makers and political parties have ignored the benefits of engaging and harnessing this untapped human capital.⁴

3.2. Centrality of Youth for this Research

In terms of their numbers, their energies and strengths the growing generation can potentially bring, the youth are, remain and will be the most significant portion of the population.

In Gilgit-Baltistan, like other parts of the country, there is a demographic transition. Almost 60% of the population of around 1.2 million people is less than 20 years of age and many of these young boys and girls will join the labour force in the next few years. This demographic group has higher education levels than the rest of the population; however, they lack productive skills to fight for competitive jobs or to become gainfully self-employed.⁵

This demographic is split into two main target groups, a) school dropouts with basic literacy and, b) educated youth with a university degree. Productive skills to match jobs in the emerging sectors are needed by both women and men to become gainfully self-employed. Main issues for the educated youth include mismatch between education and job requirement and lack of work experience.⁶

The young people are considered to be more energetic, more productive and able to make significant contribution economically to the country's development. Hence, they are a resource that can be mobilized to support, uphold and continue the keeping of power of current leadership. That's why they need to be equipped with the necessary skills and knowledge to increase, expand and sustain such a potential.

³ Centre for Civic Education Pakistan (2010): *Civic Health of Pakistani Youth - Study of Voice, Volunteering and Voting among Young people*, Islamabad, p.2.

⁴ Ibid.

⁵ Beg, G.A. (2006): *Youth Issues and Challenges*, talk at Karakoram International University Gilgit, 23 April.

⁶ Ibid.



3.3. Profile of Respondents

The draft National Youth Policy has defined youth as, “a period of transformation from family dependent childhood to independent adulthood and integration in the society as responsible citizens. In Pakistan youth group is defined as the population in the age group of 15 to 29 Years”.⁷

The fieldwork undertaken in districts and sub-districts of Gilgit-Baltistan region benefits from interviews with young men and women aged 18-24 with intermediate education or above.⁸ The profile of respondents reflects the representative nature of the individuals from both the public and private sector of the society. These include: youth activists; leaders in youth sports; women activists; cultural figures; teachers; students, journalists; economists; intellectuals; NGO activists; politicians; political scientists and sociologists. To solicit multiple perspectives a diverse sampling of development specialists were consulted to explore, identify and discuss the several aspects of social empowerment, its impact and possible measure to address that.

4. The Northern Areas Context

Pakistan's Northern Areas are located in the extreme North of the country and scattered over an area of 72,496 sq. km and remained historically significant for being part of the ancient Silk Route. Before the advent of Islam, this area was called Dardistan. Northern Areas borders with China's Sinkiang Province in North; Afghanistan in North West with Tajikistan close behind, and on the Southern side is a 300 miles stretch line with Indian controlled Kashmir and Ladakh.

Since the 1998 Population Census, the total population of Northern Areas has grown from 0.97 to 1.20 million. The density of population is 12 percent per sq. km. Main occupation of about 80% population is subsistence agriculture and earning very nominal income due to scarcity of farm land i.e. 0.127 hectares per capita. The remaining 20% population is engaged in services and small trades. The population is predominantly rural based and scattered over a high mountainous and difficult terrain. The entire area is characterized by the high mountains with hard climate i.e. warm dry in summer and cold in winter.⁹

4.1. Virtuous Paths or Vicious Circles: Youth Options in Northern Pakistan

The following passages explore in what ways despite having a significant portion of youth in the total population of Pakistan generally and Gilgit Baltistan particularly, the society has not been able to take optimal advantage of this reservoir of energy and enthusiasm. Voices of the youth and their peers are brought in to the discussion to explain what factors contribute to such situation and where such circumstances leave the young men and women of Northern Pakistan's Gilgit Baltistan region.

⁷ Centre for Civic Education Pakistan, *op. cit.*, p. 9.

⁸ Namely the districts of Gilgit, Ghizer, Hunza-Nagar and Astore in Pakistan's Northern Areas visited in July 2009, transcription of the 100 interviews was completed in Winter 2009, while a detailed report completed in Spring 2010.

⁹ Jamy, Gul Najam (2009): *Background Paper on Social Protection in the Northern Areas Pakistan: Northern Areas Economic Report* (NAER), Islamabad, World Bank/AKDN, p. 27.



For those young men and women in the Northern Areas of Pakistan investing sixteen to eighteen years of their lives to equip themselves with education the chances to get a reliable job with continuity and regular pay are not becoming much brighter. In fact, the prospects to get on a predictable career path are only getting unpredictable. The youth encounter narrow choices to select from, limited avenues to explore; a lack of adequate guidance; and, an absence of any appropriate process for career planning and guidance. While career coaching in itself is no guarantee to a secure job, it can nevertheless help determine what skills will be in demand in future and which ones offer lesser prospects.

Drawing on a survey of young adults, this paper identifies different factors that influence young people by shaping their post-school experiences particularly those which limit or constrain their choices. The opinions offered by youth shed light on the ways in which limited choices available to young people leave them exposed to the financial insecurities and economic uncertainties.

During the fieldwork, many respondents voiced concerns over being increasingly exposed to social and security risks that leave them unsafe and unprotected from a number of uncertainties mentioned a few paragraphs below. Moreover, in recent years, while conditions may have improved for some people, thousands of others have become more vulnerable; through greater exposure to physical or political disaster or threat, through higher costs of meeting contingencies such as health expenditures, or through loss of assets through individual or widespread disasters which have used up their reserves, leaving them less able to cope with future challenges. Such circumstances make it necessary to devise strategies that could help reduce risk, and improve assets through an increased ability for adapting and adjusting to the conditions. Nevertheless, action can fit better when based on sensitive understanding of who are at risk, what they want and need, and how they cope.

Many leading youth specialists have written about risk and vulnerabilities present young generation may need to encounter. Professor Gill Jones cautions that if young people have no power or influence over the policies and structures which determine their lives, then, institutional individualization can put them more at risk than adults [Jones 2009]. This research also provides a few pointers to some potential patterns of vulnerability. Vulnerability, writes Robert Chambers, means defenceless-ness, insecurity, and exposure to risk, shocks and stress. This implies weakness, isolation, poverty and powerlessness as well as vulnerability.¹⁰

Vulnerability here refers to exposure to contingencies and stress, and difficulty in coping with them. Vulnerability has thus two sides: an external side of risks, shocks, and stress to which an individual or household is subject; and an internal side which is defenceless-ness, meaning a lack of means to cope without damaging loss. Loss can take many forms – becoming or being physically weaker, economically impoverished, socially dependent, humiliated or psychologically harmed.¹¹

Writing about the conditions prevalent in the Northern areas a female teacher trainer pointed out in 2006: “If the Karakoram Highway is blocked and the weather remains cloudy (as mostly it does in fall and winter) accessing goods and necessities of life from the down part of the country becomes dreadful for the people in the region. The supply of gas, vegetables, flour and other necessities of life becomes difficult (as the area lacks variety of

¹⁰ Chambers, Robert: “Vulnerability, Coping and Policy” (Editorial Introduction), *Anthology 2006, Institute of Development Studies IDS Bulletin*, vol. 37, no. 4 (September 2006), p.33-40.

¹¹ *Ibid.*



production). Interestingly, the prices of remaining goods get higher so it creates a clash between the nature and human beings, and life becomes harsh and challenging. These harsh realities of the context have also added to the difficulties of developmental processes in education, health and social mobility.”¹²

Since autumn 2009, the situation has turned much more serious aggravated by torrential rains, floods, landslides and bursting of dams. The people and the authorities in Gilgit-Baltistan may never have anticipated the expanse of region's worst natural calamities. According to a report in The Dawn¹³:

Over 20,000 people evacuated from vulnerable villages downstream of the dammed Hunza lake were still in relief camps when the worst flood disaster struck all seven districts of Gilgit-Baltistan. According to Gilgit-Baltistan Disaster Management Authority [GBDMA] a total of 347 villages were affected due to the rains and floods, including 71 villages in Diamer District where 103 casualties also took place. The total death toll in Gilgit-Baltistan is 183, as reported by GBDMA. The total number of houses damaged in Gilgit-Baltistan has been reported at 2,830 by the regional authority. A total of 86,000 people were affected including over 9,500 in Diamer District alone due to destruction of 953 houses. Moreover, Around 947 kilometres of paved and unpaved roads have been left in shambles, 182 bridges destroyed and several hydal power stations destroyed, plunging a major part of the region into darkness.

A veteran development worker active in the Northern Areas cites seven types of “risks” and “shocks” which contribute to the vulnerability of the people of the region¹⁴:

1. *Environmental and agricultural risks*: Given the heavy dependence of the poor on natural resources, for extraction of livelihood and to survive, depletion of natural resources usually has a very powerful negative impact;
2. *Economic risks*: Rise in the price of essential commodities such as food items and utilities causes great hardships to the poor. Seasonal migration to other parts of the country in search of jobs and other means of livelihood force a very large number of men to remain away from their homes. This creates lot of hardships for the women and even results in break down of families;
3. *Social services risks*: Absence of or rise in the cost of social services (health, education, water supply, sanitation, etc.) also make life dearer for the poor;
4. *Social risks*: Rule of law, access to cheaper modes of conflict resolution and inclusion as equal member of the immediate society allow the poor some level of dignity. Absence of these factors negatively impact the poor more than others as the poor are less equipped to manage arising out of such inequalities;

¹² Begum, Safida (2006): *A Female Professional Development Teacher's Journey in the Northern Areas of Pakistan*, paper presented at conference held at AKU-IED, Karachi, February, at <http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Female%20PDTs%20journey%20Pakistan.pdf>.

¹³ Skardu and Ghanche were the second worst hit districts in terms of loss of life, with 56 casualties, mostly in Qumrah and Talis villages which were washed away by flash floods while the people were asleep. Ghizer was the third worst hit district in terms of inundation of cropped fields, destruction of houses and damages to infrastructure: *The Daily DAWN*, 19 Sep, 2010, also see <http://gbpost.wordpress.com/2010/07/02/drowning-of-promises-in-the-hunza-river-lake/>.

¹⁴ Jamy, *op. cit.*, p. 27.



5. *Seasonal shocks*: During the harsh winter season, cost of almost all commodities rise and there is hardly any economic activity due to lack of visitors and non-availability of electricity. Also, during heavy rains or flash floods, the poor suffer the most due to the already depleted nature of their dwellings;
6. *Sudden/short-term shocks*: Death or prolonged illness of earning members of the family, loss of job for a temporary period and natural disasters are another category of shocks adversely impacting the poor; and
7. *Security risks*: In a multi-ethnic society, fears of ethnic clashes and worsening law and order situation are not uncommon.

The above lines listed a range of factors that keep the youth exposed to vulnerabilities. While the risks listed above were in the context of a specific geographic region, such challenges are faced by a considerable sections of Pakistani population elsewhere too.

Historically the Northern Areas remained detached from the mainstream development process in the rest of the country. Its peculiar constitutional status and geographic location have resulted in low level of economic development, persistence of subsistence level livelihood options and absence of reliable macro (and even micro) level data. Between 1947 and 1977, for thirty years youth in Northern Pakistan remained isolated owing to absence of developed road links. During the present decade, while the physical limitations are being overcome with an expanded and stretched Karakoram highway, social shortcomings and cultural constraints pose disadvantage to options the young person have for higher education and working careers. The discussion conducted during the fieldwork referred to historical factors influencing youth's choices under structural, cultural and social realities.

Literacy rates in the NAs have increased rapidly over the last few decades, rising to 59% in 2005 in the AKDN programme area, which is higher than the national average of 53%. The gains stem from greater school enrolment in the 1990s, as well as targeted literacy programs run by the AKRSP and Aga Khan Education Services, Pakistan (AKES-P). In some parts of the Northern Areas, children do not have access to schools, even at primary level. Isolated villages, scattered population and physical barriers mean that children may have to travel substantial distances to school (an issue particularly for girls). There are few boarding facilities at middle and secondary level.

A significant level of efforts and resources are allocated to improve the literacy indicators in the Northern Areas of Pakistan. It is equally important to assess despite its remote, mountainous how adequately the educated batches of young people are being prepared to participate in the workforce of the future.

Drawing on a survey of young adults currently aged between 18 and 24, a study identifies different factors that influence young people by shaping their post-school experiences particularly the factors which limited or constrained their choices. This tendency is not a isolated one. Despite its remote, mountainous location youth in Northern areas find themselves facing a wide range of difficulties as new entrants exploring the job market encounter elsewhere. The opinions and observations offered help to understand the evolving phenomenon (in a broader global perspective) the ways in which narrowing options and



limited choices available to young people leave them exposed to the insecurities and uncertainties of modern labour markets.¹⁵

Such conditions point towards some cause and effect trends regarding factors at work without addressing which it will remain difficult to make the youth's contribution to the society effective enough:

- a) The education providers do not adequately map out what subjects are losing currency and what specializations will be in demand in the years to come. Due to an absence of a vision, many young people end up selecting typical subjects which continue to be adding new graduates to an already oversaturated market.
- b) The youth remain without voice or weight in all spheres. They are not given adequate platforms where they can express their aspirations and concerns or air their grievances. None of the youth are given a share to become stakeholders in decisions that touch their lives directly. There exist no forums where the youth could be engaged and involved except for very narrowly defined cultural festivals or social events offering very confined contours of expression and interaction.
- c) Most male respondents spoke about economic hardships and shrinking prospects of finding a secure, reliable and lasting job. On their part, most male respondents referred to the limited higher study options they get to choose from and narrowly defined career paths they could pursue. There is an overemphasis to complete higher secondary education with pre-medical subjects so as to pursue higher studies in medicine which is considered a socially approved course for women folk.
- d) In many rural areas there is a significant number young men and women with higher education, mostly without jobs as the neighbourhood schools and colleges have limited openings every year. The government service sector too has limited absorption capacity and does not always consider addressing local needs as a high priority.
- e) If sincere elements that could lead to meaningful and positive collaboration among different sections of the society are ignored, sidelined or marginalized, there is a risk that individuals and groups with selfish motives and narrow interests can jump forward to claim the space. Such a tendency risks further aggravation if a society lives with a lack of accountability, fails to extent a patient hearing to genuine grievances thus leaving the people denied their voice and left in an increasing state of helplessness.

The above facts lead us to draw the following inferences:

Though individual responses may point to individual elements, but when taken together they all add to reflect the common concerns faced and pressures encountered

¹⁵ Furlong, A., Cartmel, F., Biggart, A., Sweeting, H., & West, P. (2003): *Youth Transitions: Patterns of Vulnerability and Processes of Social Inclusion*, Central Research Unit, Edinburgh, Scottish Executive. Also see Erickson, Tammy: "Ten Reasons Gen Xers Are Unhappy at Work", *Harvard Business Online*, May 15, 2008, at http://www.businessweek.com/managing/content/may2008/ca20080515_250308.htm.



Civil society as we understand it in Northern Pakistan's context has a few fully supportive but also many obstructive of components influencing the progress towards civil society.

A number of indigenous and non- indigenous/external factors in Northern Pakistan that keep the society and particularly its youth vulnerable and prone to risks are brought to attention in the following passages. The analysis sheds light over what factors cast a negative impact on attempts towards contributing for the society's betterment. All these components add up to frustrate any efficient functioning of the society. A selection of observations made below by the respondents points out as to what factors do not allow civil society from thriving.

Let's examine how local figures think about the conditions that affect the people especially the youth? A human right activist notes the following shortcomings: "Not many people possess adequate awareness on the prevalent social problems. Not many people think how the society should prepare itself for the future and invest more time investigating about who is working for which sect's interests. Not many opportunities are accorded to the talented and educated young men. Owing to such conditions, some men move out of the locality to seek opportunities in other places."¹⁶

Several local intellectuals including pedagogues, writers and cultural figures drew attention of the negative influence sectarian politics cast on the future of youth in Pakistan's Northern Areas. In the words of a columnist, as long as there is no realization of the challenges, the knots will remain untied. It is culture that can effectively bring people around, sit side by side and as a common value make people rise from their sectarian divisions. According to a playwright, while the youth wish to play their part, unfortunately some religious elements try to pin every aspect of life to religion. When some jobless youth fail to find any suitable employment, they turn to religious leaders for help. This observation points to a tendency when after being turned back elsewhere, some youth turn to religious figures to use their leverage to help them open the doors to opportunities.

A development activist notes that usually among the elder generation, external intervention is not welcome as local wisdom is given a higher consideration. Nevertheless, political divisions and sectarian groupings continue to cause frustrations. Analyzing the far reaching affect of sectarian led divisions in the society, a veteran pedagogue points out that "those leaning towards sectarian tendencies affected general education; have led to political, religious fractions and have thus marred the contribution years of investment on education could have otherwise brought. There are some localities that have been affected by sectarian tendencies. We have the educational crisis from those years in many forms i.e. disruption of the academic year, inability to timely complete the scheduled syllabus, a fall in the standards."

An atmosphere of sectarian frictions cast its cloud on economic prospects in general and tourism related businesses in particular. A few young men who completed a six month course with Pakistan Institute in Hotel and Tourism Management (PITHM) in Food Production do not see prospects improving much. While discussing the issue of prospects one needs to have a perspective of present situation as compared to one that exited five years earlier. Even with experience of five years, a PITHM graduate failed to get much positive response. "There aren't enough tourists to bring business and generate vacancies. Those running petty ventures

¹⁶ Meeting with Israruddin Israr, Human Rights Commission of Pakistan, Gilgit, Sadai Gilgit, on 14 July 2009, Gilgit.



will not be able to offer many jobs. There is no clarity over what is going to come in the wake of the economic crisis and recurring power shortages. Self-operated projects cannot survive owing to disruptions and closures caused by ethnic strife which makes running business difficult eventually ending up in losses. Once a person is laid off, it becomes difficult to return to regular employment.”¹⁷ Economic hardships are further aggravated by loss of business caused by insecure conditions posed by sectarian tensions and occasional clashes. When coping with declining revenues and increased risk of losses, employers not only stop new recruitments, they also reduce their staff strength.

A member of the Gilgit Youth Forum’s Coordination Committee suspects that the sectarian issue which remains the most pressing problem is created by those authorities who neither uphold justice nor do they bring the culprits to the book. Why it is so that despite the majority condemning sectarian conflict there is no let up in the tension? Cornell Scholar, Dr. Nosheen Ali notes that a “strong sense of religious difference has emerged and become politically significant precisely since the formal integration of the Northern Areas into the Pakistan state, between 1972 and 1974. This integration was effected partly in response to growing secular nationalist voices in the region that challenged the authoritarian rule of princely kings as well as of Pakistani military-bureaucratic officials, and demanded equal citizenship.” Ali also sheds light on the dilemmas faced by the central authorities. “By abolishing the princely kingdoms that hitherto controlled the region, the Pakistan state was able to pacify the local populace, but meeting local demands for political representation and fundamental constitutional rights was deemed problematic in the larger context of the Kashmir dispute (Ali, 2009). Thereafter, state institutions – chiefly the army, intelligence agencies, and the KANA bureaucracy – embarked upon a ‘divide-and-conquer’ project that aimed at creating disunity along sectarian lines, in order to thwart secular-nationalist aspirations and regional solidarity.”¹⁸ KANA refers to the Federal Ministry for Kashmir Affairs and Northern Areas and it’s the bureaucrats.

An activist of Pakistan Human Rights Commission in Gilgit who has closely observed the recent tendencies in the area notes: “The religion continues to enjoy a strong grip over the society. Mundane motives also play a role behind religious politics as some elements pursue material gains and power.” He refers to a tussle among contestants who are eager to get an upper hand to secure opportunities and resources solely for their own followers. In his comments he thus describes the situation as well as analyzes the root causes possibly contributing to such trends:

“People remain divided on linguistic and sectarian lines and live in a fragile harmony suspecting if his neighbor is scheming to inflict harm. In the city, a woman stepping out of her home is constantly under the watchful gaze of the zealous religious youth. Recently, when some local girls set up stalls during the silk route festival, they were harassed and intimidated by religious students’ groups.”¹⁹

¹⁷ A young graduate from Pakistan Institute in Hotel and Tourism Management (PITHM) in Food Production interviewed in Karachi in July 2009.

¹⁸ Ali, Nosheen: “Sectarian Imaginaries: The Micro-politics of Sectarian and State-making in the Northern Areas, Pakistan”, *Current Sociology*, vol. 58, no. 5 (September 2010), pp 738-754.

¹⁹ Meeting with Israruddin Israr, Human Rights Commission of Pakistan, Gilgit, on 14 July 2009.



5. Negative Fallout

Sectarian tendencies cast a negative shadow over the society, notes a veteran pedagogue. “In the Northern Areas, there is considerable external influence that bids to keep the area unsettled and disturbed. Some authorities made false promises, wooing certain constituencies by extending reassurances that sects in Gilgit will be able to have a curriculum of their liking. This led to expectations raised high unnecessarily. An aftermath of the 2005 sectarian frictions led to divisions among teachers and students on sectarian lines where each side was bent on teaching lessons to the other side.”²⁰

For young men and women, the sectarian tendencies do not leave much to hope, notes a columnist.

“The local youth seems to be depressed as the local political and sectarian factors do not allow them enough space and opportunity to work constructively and productively. The true face of Islam is obscured by tribal and narrow turf approach of elements raising Islam's banner- a tendency clearly observed in the local society. These conditions leave the youth depressed. To wriggle out of the circumstances, the Youth Organization was established in Gilgit but it could remain active for hardly 6-7 months. Literacy alone cannot provide the knowledge, vision and sense of direction that prompts to contemplate and verify the realities.”²¹

A number of respondents have drawn attention to explain how the exogenous constructs of narrow sectarian tendencies negatively influence the formation of social capital as they hamper healthy interaction between various sections of the society. Social capital is a product of mobilized social resources, the important question then becomes how social resources are in fact mobilized. Simply stated by Baassani, “social capital develops in groups when structural and functional social resource efficiencies are present and social resource deficiencies are not (i.e., youths have healthy relationships with their parents or other adults and/or youths within the groups to which they belong). It is easiest to think of social capital as having two fundamentally interconnected components: the structural (who is in the group) and the functional (how the people in the group interact). Both are essential to forming social capital because when deficiencies in either occur, the development of social capital is hampered.”²²

If the relationship between various sections of the society is constructive, it will contribute to these components mutually supporting and strengthening one another. If narrow individual orientations and selfish group interests develop their roots the communities will be bifurcated along ideological (sectarian) lines leading to one section of the society dismissing the interests of the others. Efficiency and deficiency do not have precise definitions, but rather represent ‘healthy’ or ‘unhealthy’ relationships, notes Journal of Youth Studies, adding: “A healthy relationship is one that produces social capital, while an unhealthy relationship is one that produces limited social capital. It is essential to remember that these definitions vary across time and space, and as a result need to be defined depending on the culture, region, and era that is being examined. Consequently, limited social capital also will decrease the human

²⁰ Meeting with a senior pedagogue, Gilgit, July 2009.

²¹ Meeting with Israruddin Israr, Human Rights Commission of Pakistan, Gilgit, on 14 July 2009.

²² Bassani, Cherylynn: “Five Dimensions of Social Capital Theory as they Pertain to Youth Studies”, *Journal of Youth Studies*, vol. 10, no. 1 (2007), p. 24.



capital that is formed within a group, since social capital is the mobilizing impetus of human resources.”²³

Going through the selected respondents comments related to the challenges young people encounter, one can conclude that the youth in the Northern Areas of Pakistan usually have been unable to escape the negative fallout of sectarian activities as it affects their education, their careers, job prospects and their pursuit to contribute to peaceful, stable and effectively working civil society.

The following conclusions are based on findings made during a July 2009 visit to Northern Pakistan concerning Prospects & Problems of Youth Development in Mountain Settings:

This research critically evaluates what it means to be a young person in Pakistan's Northern Area as they are about to enter the second decade of the twenty-first century and the problems, opportunities and dilemmas that emerge from the experience. The chapter is based on a field-based study of young people between the ages of 18 and 24 largely based on discussions with focus groups held at 15 locations in districts and sub-districts in NAP.

The researcher also conducted interviews in order to obtain information on the ways in which individual strategies or behaviours increase or diminish the risk of marginalization.

Among the aims served by the research two were (1) to highlight the constraints on active life management stemming from personal characteristics and opportunity structures; and (2) To develop a clearer understanding of the contemporary transitional experiences of young people in NAP to facilitate more effective development of strategies for youth.

5.1. Summing up the Factors Favouring and Frustrating Youth-Civil Society Interaction

What lessons can a research about civil society processes can draw under circumstances where the civility of Pakistani society is often shadowed and jolted by episodes of savagery? It was in this backdrop that the dynamics and dimensions of how young men and women interface with civil society in Northern Pakistan were explored to list the factors that either favour or frustrate such interaction. A society is said to be effective when the elements contributing a constructive role are heard, engaged and involved in activities touching their lives, especially the aspirations and concerns of youth are taken on board and they are allowed to be partners and stakeholders in the collective process.

We also refer to the conditions which contribute to the current set of circumstances both locally and nationally. In the context of Pakistan particularly, as far as the government's focus remains on winning the war on terror, it predominantly ensues from and encircles around security issues. Up till now the results of this uni-focal approach have been mixed at best and alarming at worst. A search for possible causes point a finger to mixed signals sent to the population Which speak of confusion owing to an absence of balance in the priorities of the government between people's welfare, economic stability and state's security.

The scope needs to broaden up to secure the youth from risks, protect them from injustice and neglect, safeguard merit and basic rights and ensure representation, accountability and fairness. Otherwise instead of bonding, one will face blocking, instead of bridges there will be barriers and in place of accord there may be alienation.

²³ *Ibid*, p.23.



The responses also draw attention to several poignant questions that await answers by a large section of the population. Here are some quotes which serve as only just a few quick samples from the respondents' comments:

It is important that the youth are offered protection from the challenges looming on the horizon. Influential institutions must think what conditions and circumstances push the youth off track notes a broadcaster who raises several issues regarding the priorities set to spend public funding saying while the government spends big sums on training every soldier, what about preparing the youth for the civil sector? The broadcaster also pointed out that the youth's concerns are not heard and most pending problems are left to pile up unattended in the area. Furthermore, in the National Assembly there is no one to ask why talented sports persons from the area are neglected during national selections. There should be organized effort to encourage local players become part of the national team. All this contributes to a sense of frustration.²⁴

A veteran school teacher points to absence of safeguards to ensure justice and merit is upheld for youth to secure them from falling prey to social evils. He wonders if an educated person should secure an appointment through paying a bribe what kind of character building would be expected from him.

A leading lawyer complains that instead of having harmony promoted only confrontation got spread. As a local intellectual explains it, there is a lack of engagement, interface and mechanism for attending to and redressing of youth grievances. In addition to neglect of youth's concern, it is said that instances of mishandling have contributed to the deterioration in the youth's situation. No steps are taken to address youth problems promptly and effectively. Under the circumstances, though many youth do think about improving its conditions, the sense of deprivation is prevalent.

5.1.1. Is there a Link between Neglect, Abandonment and Despair?

An overriding disappointment has been the case that the local authorities are yet to pay adequate attention for affectively address the unemployment in the Northern areas. A political activist who is a contractor by profession offered the following comments regarding a mismatch of government development spending vis-à-vis the local needs. Lately, the Northern Areas have come to be known as the graveyard of long neglected development priorities as there are no playgrounds, no funds for organizing tournaments, no outlets to keep the youth busy with and prevent them from going wayward. This area has clean air, good locations and abundant talent but lacks proper training. The area needs better attention from the federal authorities. However, some bureaucrats act as a barrier.

Youth social work pioneer, Gisela Konopka lists eight principles for youth development that include²⁵: (1) Safe environments, (2) A sense of belonging and ownership, (3) Self-discovery, (4) Development of self-worth, (5) Ability to form values out of conflicting situations, (6) a chance to develop quality relationships with adults and peers, (7) Pride and accountability that comes with mastery and competence, and (8) A chance to expand capacity in order to know that success is possible.

²⁴ Conversation with local radio broadcaster in Gilgit, July 2009.

²⁵ Konopka, G. (1973): "Requirements for Healthy Development of Adolescent Youth", *Adolescence*, vol. 8, no. 31 (Fall 1973), pp. 2-28.



The above list serves as pre-conditions for optimal creation of social capital a vital ingredient for any civil society's effective functioning. Thus having referred to the need to examine the capacities civil society can contribute to for benefitting from the most resourceful component of the population we now move to the following passages to examine as to what extent these preconditions are met and what factors continue to pose as impediments.

The below lines are selected from discussions held during a month-long fieldwork in Northern Pakistan that point their finger to list the factors that either favour or frustrate interactions that could promote the civil and collaborative actors of the society. They identify some recurring issues that cause concern to most respondents and also point to a number of factors that could potentially allowed to promote the civil society as well as a few factors which leave contributors at odds with each other.

We turn to specific aspects from a survey of responses provided by interviewees in Northern Pakistan reflects the perception about civil society and how it is experienced at layperson level to reflect how the standards of an effective and viable civil society measure up in the eyes of its participants and beneficiaries.

Below is a summary list of factors which facilitate or frustrate empowerment of youth to help analyze how the youth in Gilgit-Baltistan are faring when it comes to act on their own or take decisions at their own terms. So instead of referring to an atmosphere of positive connections and constructive collaboration, a number of respondents spoke of despair and disappointment which is caused by an absence of enfranchisement. Among many essential factors contributing to such conditions are: (1) Neglect (2) Lack of enfranchisement (3) Inability to address crucial problems; (4) Mismatch of priorities (5) Arbitrary allocation of resources (6) Short-sightedness (7) A fractured fraternity (Lack of collaborated efforts by the community for the development of community) (8) Lack of accountability (9) Pacifying and placating the populace; (10) Implications of sect-centered activism; (11) Extent of being voiceless and helplessness (12) People's inability to muster necessary strength (13) Prioritizing on personal preference (14) Frustration among youth, when qualified enough to serve elsewhere they opt for an exit.

Instead of paraphrasing or elaborating their views with added interpretation, at this stage, I offer a selection of the respondents' comments to let the readers draw their own inferences without much intermediary facilitation.

5.2. Neglect

A leading lawyer based in Gilgit points out that "the area continues to be neglected and doesn't get the attention given to other places in the country. The long overdue extension of the local airport continues to be pending. The whole country benefits from the water resources emanating from here but not enough projects barring a handful are setup to take advantage of this potential. As there is no enfranchisement, interests of the Northern Areas are not represented adequately."²⁶

Experts who analyze the political processes point out to the fact that a continued lack of engagement and a failure to address people's genuine needs take public frustration to a level where they are angered by the broken promises of the politicians. People are increasingly cynical about trusting mainstream political leaders and political parties that promise the world

²⁶ Meeting with President Gilgit Bar Association, Gilgit, 12 July 2009.



but never deliver. In a broader a political culture is noticed to be “operating on a cumulative record of broken electoral promises”.²⁷ Looking at local newspapers and talking to observers of the local social and political scene, one hears reference to a deficit of trust in the local political setup.

In the words of a local lawyer, the area continues to be neglected and doesn't get the attention given to other places in the country. The long overdue extension of the local airport continues to be pending. The whole country benefits from the water resources emanating from here but not enough projects barring a handful are setup to take advantage of this potential. As there is no enfranchisement, interests of the Northern Areas are not represented adequately.

5.3. Frustration among Youth

How the youth concerns should be perceived? A local intellectual admits, there haven't been much specific efforts to highlight youth related issues. Some local columnists have drawn attention towards pending problems like lack of a representative status. These writers point out that owing to lack of incentives or engagement opportunities many young men leave their family and homes behind to move to Karachi. Some teachers end up working as technicians or as technical labour.²⁸

A local advocate elaborates this point further: After completing basic education, many youth prefer to get higher education. But, hardly 5% get appropriate jobs owing to limited opportunities. All young men think of having a bright future but find no practical outlets or opportunities. Owing to lack of options, people get frustrated. There were expectations that the Karakoram International University, Gilgit will lead to positive results. While every year up to 250 students complete higher education, there is no local industry where these educated cadres could get absorbed. Despite cheap labour and low cost of raw material there is no local industry. The area is endowed with reserves of marble, gold and precious stones and is also suitable for producing cement, bricks, and gem stones but there isn't enough investment made.²⁹

The circumstances lead a civil society activist to conclude that it is “the untapped potential that leads to frustration among youth and serves as a reason for some indulging in street crime.”³⁰

5.3.1. Inability to Address Crucial Problems

A young physician also active participant in local youth forum points out that “the government has failed to pay adequate attention to address the unemployment in the area. If a major project was launched to upgrade the Karakoram highway plans should have been prepared to suggest how the local population could benefit from such opportunity. But there are hardly a few trading people who have developed some Chinese conversation skills.”³¹

²⁷ Drache, Daniel (2008): *Defiant Publics*, Cambridge, Polity Books, p. 117.

²⁸ Conversation with local intellectual in Gilgit, July 2009.

²⁹ President Gilgit Bar Association, Gilgit, 12 July 2009.

³⁰ Manager, Civil Society Programme, AKF, Pakistan Islamabad, 6 July 2009.

³¹ Meeting with local physician, and activist of Gilgit Youth Forum, Gilgit.



5.3.2. Mismatch of Priorities

Below respondents draw attention to a few examples that illustrate a difference in ways things are prioritized in the different sections of the society:

Sharing his observation, a lawyer notes that whereas “issues considered important by a bureaucrat are solved in a few hours many outstanding problems faced by the local population for long decades remain unsolved.”³² This statement implies how one issue is attended on prompt basis while others are let to drag on for a long time such as the local demands to build a stadium and a theatre and fund activities of local young artists.

5.3.3. Arbitrary Allocation of Resources

A civil society activist with a respected NGO notes that when it comes to decide the fortunes the absence of voice still looms large as a factor. Over the past 26 years between 1983 and 2009, “budget allocation has remained a matter of total dictation as all funds are allocated by the chief secretary without any audit or accountability.”³³

As pointed out by a local advocate, there is an ongoing tussle over the distribution of resources as the Chief Secretary is entrusted as the sole arbitrator for allocating funds but the public interest is not always taken into consideration. Up until recent past, appointments for local vacancies didn’t reflect holding local interests up as a high priority.

Until recently a government appointee acted as the peoples' representative and acts as sole authority. “For fifteen years organizers of Pakistan Peoples' Party in the Northern Areas have been asking their party's Central Executive Council that powers should be transferred to the public representatives vested in the bureaucrats appointed by the Federal Ministry for Kashmir Affairs and Northern Areas”³⁴ (KANA). Now it has been announced that many of the grievances will be addressed in a new package that has been prepared for the Northern Areas.

A group of MBA students at Karakoram International University, Gilgit offered the following candid remarks after turning in their responses on the survey questionnaire: There is more enfranchisement in Pakistan’s Federally Administered Tribal Areas than in Northern Areas. Here there are no forest officers are appointed and hence no check on how effectively trees are conserved. If and when any posts are created, usually candidates from outside Northern Areas get engaged who have less concern for local conservation. Comparatively, far more forest related openings are created in Punjab, NWFP while none in the Northern Areas. These concerns should not be dubbed as protests but be taken as genuine concerns.³⁵

A senior administrator at a local girls’ high school feels that despite all their good intentions, the NGOs can make only partial difference specially when there is neither recognition nor reward and even degrading of hard work and sincere efforts. It was the local cadres who won independence. Why an outsider with no understanding of local conditions is imposed as the Secretary of the local education department?

³² Head of Peoples’ Lawyers Forum, Gilgit, 12 July 2009.

³³ Manager, Civil Society Programme, AKF, Pakistan Islamabad, 6 July 2009.

³⁴ Head of Peoples’ Lawyers Forum, Gilgit, 12 July 2009.

³⁵ A student of MBA at KIU, Gilgit.



5.3.4. Short-Sightedness

In the opinion of a political activist in Gilgit: “No body concerns about collective benefit beyond securing the personal gains. There is much talk about local problems. Many political factions raise demands but fail to join hands to press collectively for their demands in a united manner.”³⁶

A coordinated approach among different sections of the society can increase their capacity for collective bargaining. Owing to a disunited and weak polity, the citizens position to bargain and extract positive results stakeholders remain limited. Even more so, when some elements of the society pursue a short sighted, narrow or sectarian approach to secure limited gains at the cost of collective benefit to the communities at large.

It is such circumstances that makes a veteran political scientists thus assume: Perhaps it is still a long way from the stage when the state of affairs brought home the realization for publics and policy makers that people deprived of rights “are deprived not of the right to freedom, but of the right to action; not of the right to think whatever they please, but of the right to opinion...”³⁷

5.3.5. A Fractured Fraternity

A political activist illustrates why the citizens voice usually remains unheard: “If the political elements close their ranks, the balance of power can shift to the people and their representatives. However, it remains difficult to assemble 500 citizens to press for their rights. At all places, people enjoy rights and have responsibilities. Here, people are just reminded about their obligations but no safeguards are accorded to their genuine rights. The local population remained unsuccessful so far to draw attention to their pending problems. Until political elements get stronger, not many public issues will get solved.”³⁸

It seems that some remain eager to disallow any possibility for a concept of a public system of checks and balances, a necessary part of creating alternatives. The above conditions point to a situation where dissent [is yet to] become an essential and effective counterpoint to the mainstream discourse of law, security, markets, and private accumulation.³⁹

During the discussions in the field, many respondents pointed towards the dissatisfaction prevalent among different sections of the society. The quotes reflect the sentiments of some of the discussants hinting at what kind of misgivings they have and who they expect to address their grievances. The above passage illustrates the complex dynamics in which the youth of Northern Pakistan live in and the challenges they face on a day to day basis.

5.4. Implications of Sect-Centred Activism

A veteran pedagogue who has been closely observing the many challenges which the present period brings notes how sect-centred politics has encroached on casting a dark cloud on key spheres of life adversely affecting the academic process and jeopardizing long years of resources and efforts invested on education. Extending his analysis further, the veteran

³⁶ Meeting with representative of Pakistan Muslim League (N), Gilgit, 12 July 2009.

³⁷ Drache, *op. cit.*, p. 156.

³⁸ Head of Peoples’ Lawyers Forum, Gilgit, 12 July 2009.

³⁹ Drache, *op. cit.*, p. 140



pedagogue also raises the issue regarding an absence of effective governance which allows sectarian actors mobilize the religious pulpit to agitate for rights of their proponents and supporters. Suggesting a way out of the sectarian dead end, the pedagogue thus expanded further: “To benefit from future opportunities, we need to have an effective government that develops adequate conditions to benefit from future prospects in a way that does not seek support from or dependence on others. For that more educational, professional and technical institutional are required. But not in a way where there are more institutions, teachers are unqualified, standards are poor, and though more students pass out every year, there standard keep declining. No new vacancies are created and job openings are allocated internally.

5.4.1. Extent of Helplessness in Addressing Long-Standing Issues

The public concerns are not accorded a high priority. The poor law and order situation is linked with the sectarian problem which has not been addressed adequately. Getting disappointed by the political leadership, the people turn to those religious leaders who enjoy greater mobilization and bigger clout. Until political elements get stronger, not many public issues will get solved. For a long period, a government appointee acted as the peoples' representative and acts as sole authority.

Referring to the fallout of the rift between different religious factions, the professor points out how non-local elements stirred the situation and polarized the schools and colleges. – repeated!

The above lines elaborate how the public's trust in the leadership, policies and activities of the political party declines to a very low level and they seek to find alternate recourse for getting their grievances addressed. In the case of Gilgit it is noted that upon getting increasingly disappointed by local authorities and national political parties, some sections of the society went along with the sectarian elements to see if their rights could be better looked after. A political science professor, Daniel Drache, provides insights about the implications of such tendencies in general terms: What leads to further alienation from the political process is the authorities “attempts to control the intellectual agenda” so that activists can be “manipulated and kept on a short lease by elites for co-opting and controlling “forces of space, place and citizenship”. Based on years of study of political development in different settings, Drache notes in important areas that regulate state violence we know that the public domain beyond the state lacks teeth and its weakness has allowed it to be co-opted...A mountain of social research teaches us that publics are infinitely capricious, often progressive, and sometimes reactionary – choosing demagogues over democrats especially in the time of security and upheaval.⁴⁰

In Pakistan's Northern areas the fact that mainstream political parties do not have bigger appeal than localized and narrow sectarian groupings is reflective of the prevalent political currents and social dynamics in the society.

There is a failure of different sections of the society to mitigate tensions, and douse the sparks that pose a risk to be flared up by elements with ulterior motives.

This observation noted in a localized context finds an echo with a caveat voiced by a political scientist in connection with the present and future public space and public discourse in wider context. While seeking evidence from political theory about such tendencies one

⁴⁰ *Ibid.*, p. 155.



comes across this caveat where political history Drache warns: When the public domain is weak and ineffective, society pays in hard currency of unilateralism, crude rent-seeking and economic exclusion. Here is the basic truth of why the public domain's boundaries are never fixed but are shaped by the changing balance of power between social actors.⁴¹

6. Conclusions

Voices from the field shed light about what factors are contributing for the society's betterment positively and what factors cast a negative impact. One component that will influence civil society considerably is trust. It is significant as it also generates social capital that allows participants to benefit from society's resources and skills. The region is rich in resources. Young men and women are both motivated for education, and many are both skilled and/or talented. Even then, owing to a lack of essential opportunities, they do not get to reap the benefits of the resources they are endowed with. It is mistrust that prevents different elements of the society in collaborating optimally.

Young people's choice of subjects and the geographical location from where they come could lead to disallowing competencies gain their full potential and may place them in a disadvantageous position when seeking employment with their competencies underutilized. For example, the choice of subjects available for study needs to be broadened to help young people with wider, flexible choices and to enable them become more competitive. Such measures will help youth move on to a virtuous trajectory rather than moving in a vicious circle.

For maximum effectiveness, youth participation need to expand beyond the occasional yet token consultations to real, meaningful involvement where young people are viewed not only as beneficiaries or targets of assistance but as decision-makers. Engaging with them in a token manner does little or nothing for the vast majority of young people – often the most marginalized ones – who do not belong to any youth organizations.

⁴¹ *Ibid.*, p. 155 and p. 21.





ESPAÑA Y PAKISTÁN, DOS GRANDES DESCONOCIDOS

Amaya Fuentes¹

Ministerio de Asuntos Exteriores de España (MAEC)

Resumen:

Pese a haber establecido relaciones diplomáticas poco después del nacimiento de Pakistán, en los años cincuenta, las relaciones bilaterales entre España y Pakistán fueron durante décadas casi exclusivamente formales, sin apenas contenido real. No ha sido hasta la década de los 2000 cuando, por una serie de circunstancias concurrentes, estas relaciones han comenzado a dotarse de pleno contenido. Ha contribuido especialmente a esta transformación el radical cambio en la escena internacional que protagonizó Pakistán a lo largo de esa década, tras los atentados del 11 de septiembre y el inicio del conflicto en Afganistán, pero no es menos cierto que también se han desarrollado las relaciones por cuestiones estrictamente bilaterales, especialmente por la llegada de un buen número de ciudadanos pakistaníes a España.

Palabras clave: España, Pakistán, relaciones bilaterales, terremoto, inmigración, OTAN, NRF, convenios internacionales.

Title in English: “Spain and Pakistan: Alien to Each Other”.

Abstract:

Spain and Pakistan established formal diplomatic relations shortly after the Partition and birth of the Pakistani State. Nevertheless, for a long time such relations remained purely formal, with hardly any real content or substance. It was not until the years 2000 when, for a number of different reasons, the bilateral relations between Spain and Pakistan began to flourish. This was partly due to the influence of the events that sadly turned Pakistan the center of the world's worries, but also due to specifically bilateral reasons, in particular the increase in the number of Pakistani nationals migrating to Spain.

Keywords: Spain, Pakistan, Bilateral Relations, Earthquake, Immigration, NATO, NRF, International Agreements.

Copyright © UNISCI, 2012.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹ Amaya Fuentes Milani es diplomática y estuvo destinada en la Embajada de España en Islamabad entre 2004 y 2007 y en la Representación Permanente en la OTAN entre 2007 y 2010, destinos desde los que ha seguido la evolución de la situación interna en Pakistán y Afganistán.
E-Mail: amaya.fuentes@gmail.com.

1. Introducción: España y Pakistán, dos grandes desconocidos

Se me ocurren numerosos ejemplos con los que podría ilustrar el total desconocimiento que de España se tiene en Pakistán, y de Pakistán en España, pero como en este breve espacio no puedo extenderme demasiado, me limitaré a uno que narro con frecuencia. En el otoño de 2004, mientras hacía una excursión por el Valle de Kaghan, cerca de Cachemira y a unos 200 km. de Islamabad, se acercó a nosotros una pareja de pakistaníes que nos preguntaron, con evidente sorpresa por ver a unos extranjeros, de dónde veníamos. Al responderles que éramos españoles se nos quedaron mirando con aire pensativo y, al cabo de casi un minuto de silencio, respondieron: “Nos gustan los extranjeros, los únicos que no nos gustan son los americanos”. Su respuesta condensa para mí muchos de los elementos clave que permiten entender Pakistán, como su visceral odio hacia los EE.UU., presente en todas las capas de la sociedad², o su proverbial hospitalidad con los extranjeros. Pero también permite entender una cuestión que es en la que me centraré en este artículo, y es que, simplemente, estos jóvenes pakistaníes no sabían dónde estaba España.

El casi total desconocimiento mutuo de España y Pakistán es un hecho que, como veremos, se ve reflejado en el bajo nivel de relaciones que ambos países han mantenido a nivel político, económico y social, durante muchos años.

No ha sido hasta muy recientemente, ya en la década de los 2000, cuando este desconocimiento ha comenzado a llenarse, con un incremento de las relaciones a nivel diplomático, que ha coincidido en el tiempo con el inicio de la formación de una no desdeñable colonia de pakistaníes en España.

En todo caso, el cambio de actitud de España hacia Pakistán no ha venido empujado por una decisión deliberada por parte española de conceder más atención al país del sudeste asiático, sino por el cambio radical que se ha producido en esta década en el panorama internacional, a raíz de los atentados del 11 de septiembre, que pusieron a Pakistán en el centro del mapa mundial e hicieron que toda la comunidad internacional girara su mirada con interés hacia un país que, desde entonces, ha sido bautizado por muchos como “el más peligroso del mundo”³ o incluso “el polvorín”⁴.

De todos modos, y pese a los loables intentos recientes de la diplomacia española por estar más presente en Pakistán y prestarle la atención que merece a este convulso y duro país, ambos países siguen siendo, como veremos, unos auténticos desconocidos.

2. Los inicios

España y Pakistán establecieron relaciones diplomáticas lo que podríamos considerar sorprendentemente pronto, habida cuenta la lejanía geográfica, cultural y política entre ambos. Así, las relaciones diplomáticas se iniciaron a principios de la década de los cincuenta, muy poco después del traumático nacimiento del Estado Islámico de Pakistán en 1947, en lo que se denomina el proceso de “partición” de la India.

² Lieven, Anatol, (2011): “Introduction: understanding Pakistan”, en *Pakistan, a hard country*, New York, Public Affairs.

³ “The world’s most dangerous place”, *The Economist*, 5-11 de enero 2008.

⁴ Rodríguez, Jesús: “El polvorín paquistaní”, *El País Semanal*, nº 1.571, 5 de noviembre 2006.



Desde entonces, ambos Estados han mantenido abiertas de forma ininterrumpida sus respectivas Embajadas residentes en el otro país, pese a los vaivenes y vicisitudes por los que ha ido pasando la convulsa vida política interna pakistaní. Sin embargo, tales relaciones diplomáticas se mantuvieron durante mucho tiempo prácticamente vacías de contenido.

Los primeros acuerdos bilaterales que comenzaron a dar forma a las relaciones hispano-pakistaníes no llegaron, de hecho, hasta la década de los 60, con la firma de un primer Acuerdo de Cooperación Cultural en 1962, que no vendría seguido de otro acuerdo hasta la década de los 70, en la que se firmó un Acuerdo de Servicios Aéreos, en 1972.

La década de los 80 estuvo de nuevo marcada por la ausencia de contenido de las relaciones diplomáticas bilaterales, indudablemente afectadas por el cambio de rumbo impuesto por el régimen militar de Muhammad Zia Ul Haq (1977-1988), que llevó a cabo un fuerte proceso de islamización del país. Ni una sola visita se produjo en esta década.

En estas circunstancias, no es hasta la década de los 90 en que las relaciones políticas y económicas entre España y Pakistán comienzan a dotarse de contenido real con la firma de diversos acuerdos y la realización de las primeras visitas. Destacó en esta etapa la firma en 1995 de un Acuerdo Bilateral de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, que vino acompañado de la firma de un Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Financiera el mismo año, ambos firmados durante la segunda etapa de Benazir Bhutto al frente del gobierno (1993-1996). Precisamente en 1994 la Primera Ministra realizó un viaje a España, que había sido precedido dos años antes por una breve visita a nuestro país del entonces Primer Ministro Nawaz Sharif.

Pero es sin lugar a dudas durante la década de los 2000 cuando se produce lo que podríamos denominar, en relación con la escasez de relaciones en las décadas anteriores, el verdadero desarrollo de las relaciones políticas hispano-pakistaníes.

El 12 de octubre de 1999 el General Pervez Musharraf lleva a cabo un golpe de estado incruento, iniciando una etapa en la que, por diversos motivos que estudiaremos a continuación, las relaciones entre España y Pakistán se multiplicaron e intensificaron en diversas vertientes.

No cabe duda de que en este giro tuvo un impacto muy considerable el contexto internacional, con los atentados del 11 de septiembre y el subsiguiente inicio de la intervención militar de la OTAN en Afganistán, que colocó de forma casi repentina a Pakistán en el centro de todos los focos.

También influyó, no obstante, el propio gobierno de Musharraf, un hombre de talante liberal, moderado desde un punto de vista religioso y educado en un ambiente internacional⁵, y quizá por ello más inclinado a las relaciones internacionales que su inmediato antecesor, Nawaz Sharif.

A estas dos circunstancias generales se vinieron a sumar además otra serie de elementos, algunos sobrevenidos casualmente, que vinieron a afectar de forma muy sustancial al contenido y volumen de las relaciones bilaterales.

⁵ Entre los 6 y los 13 años Pervez Musharraf vivió en Turquía, donde su padre estuvo destinado como canciller de la Embajada de Pakistán.



Entre 2001 y 2005 España comenzó a darse cuenta, de forma paulatina, de la necesidad de estrechar sus lazos con Pakistán, tanto en el ámbito político, con especial énfasis en la cooperación en el ámbito policial y en el terreno de la lucha contra el terrorismo, como en el ámbito económico. Respecto de este último punto, es preciso tener en cuenta que la primera mitad de la década de los 2000 coincidió con una etapa de relativa prosperidad económica en Pakistán, con índices de crecimiento anuales de entre el 6,6 y el 9%, animada por la entrada de una considerable cantidad de dinero en el país procedente de la ayuda norteamericana⁶, así como por la adopción de algunas acertadas medidas de política económica por parte del ex banquero Shaukat Aziz, primero en su papel de Ministro de Hacienda y luego en el de Primer Ministro⁷.

Coincidentemente, a comienzos de la década de los 2000 comenzó a crecer de forma sostenida la llegada de ciudadanos pakistaníes a España con la intención de permanecer, llevando a un fuerte crecimiento de la comunidad pakistaní residente en nuestro país, que hizo girar los ojos de muchos españoles por vez primera hacia esta comunidad.

Es pues en este contexto en el que comienzan a sucederse las visitas de autoridades pakistaníes a España y viceversa, y se firman varios acuerdos. En marzo de 2004, el Ministro de Asuntos Exteriores pakistaní, Khurshid Mahmud Kasuri, realizó una visita a España, que fue seguida por otra del Ministro de Defensa, Rao Sikandar Iqbal, en febrero de 2005. El mismo año visitaron España también el Ministro para Asuntos Parlamentarios y el Ministro de Trabajo.

Sin embargo, fue un hecho completamente fortuito el que a finales de 2005 llevaría a un inesperado momento de estrechamiento de las relaciones bilaterales: el sábado 8 de octubre de 2005 un terremoto de 7,6 grados en la escala de Richter sacudió la región pakistaní de Cachemira, destruyendo pueblos enteros y provocando en torno a 75.000 muertos, según estimaciones oficiales pakistaníes.

3. El terremoto

El terremoto de Cachemira supuso un duro golpe para Pakistán. Su epicentro se situó en una región muy montañosa distante apenas 100 km. de la capital, donde también se dejaron sentir sus efectos con el desplome de un enorme edificio de 10 plantas (Margallah Tower) en el que residían personas de clase media-alta y bastantes extranjeros. Las escasas carreteras que comunicaban Islamabad con la zona más afectada quedaron completamente bloqueadas por corrimientos de tierra y la caída de grandes rocas, y el gobierno quedó paralizado ante la magnitud de la tragedia.

Dos días más tarde, el 10 de octubre, en unas declaraciones que luego serían objeto de polémica, el Presidente Musharraf solicitó la asistencia internacional para hacer frente a las consecuencias del terremoto, y la asistencia de la OTAN para el establecimiento de un puente aéreo que permitiera llevar material de emergencia (medicamentos y víveres) a los supervivientes. El Consejo Atlántico aprobó la operación al día siguiente, y el 14 de octubre comenzaron a llegar los primeros aviones con material de primeros auxilios. En el total de la

⁶ Entre los ataques del 11 de septiembre de 2001 y septiembre de 2009, EE.UU. entregó a Pakistán más de 10.000 millones de dólares en ayudas. En septiembre de ese año el Congreso norteamericano aprobó un nuevo paquete de asistencia financiera a Pakistán de 7.500 millones en cinco años.

⁷ Antes de ocupar estos cargos Shaukat Aziz fue directivo de Citibank.



operación, que se prolongó hasta febrero de 2006, un total de 168 aviones de la Alianza Atlántica trasladaron más de 3.500 toneladas de material de emergencia y alimentos a las decenas de miles de personas que habían perdido sus ya escasas posesiones con el desastre, en pleno invierno y en las estribaciones del Himalaya.

Sin embargo, el 21 de octubre el gobierno pakistaní realizó una nueva solicitud de asistencia, esta vez para pedir médicos que pudieran auxiliar a las víctimas e ingenieros que ayudaran a reconstruir las maltrechas carreteras y puentes que habían quedado completamente inservibles.

De forma inmediata, el Consejo Atlántico aprobó también esta nueva solicitud, acordando, en una decisión sin precedentes, hacer uso de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NATO Response Force) para asistir en las operaciones de rescate en Pakistán.

Tan sólo ocho días después llegaban las primeras tropas de la NRF a Lahore. Pues bien, esas tropas eran españolas.

El mando del componente terrestre de la operación fue encomendado al llamado HQ NRDC SP de Bétera, que en el curso de los siguientes días desplegó unos quinientos militares, de los que 370 fueron españoles, con la misión de “desarrollar operaciones de ayuda humanitaria, en coordinación con las autoridades militares pakistaníes y / o la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, para ayudar a estabilizar la situación humanitaria en la región afectada por el terremoto”.

Fue una operación compleja por muchas razones. Con la llegada de las primeras tropas comenzaron las primeras trabas administrativas. Las autoridades pakistaníes, tras haber realizado un llamamiento a la asistencia internacional, se vieron fuertemente presionadas por numerosas fuerzas internas, tanto de políticos como de grupos religiosos, que les acusaron de haber abierto la puerta a una invasión del país por las fuerzas enemigas de la OTAN. En un país visceralmente antiamericano, la entrada de soldados vestidos con uniformes militares y procedentes de una organización percibida como esencialmente americana, resultaba una imagen absolutamente intolerable para una gran parte de la población. Muchos periódicos abrieron entonces con titulares criticando esa presencia internacional y acusando al gobierno de haber entregado el país a manos enemigas. Eso se tradujo de forma inmediata en la prohibición del gobierno pakistaní a todos los militares desplegados de la NRF de llevar cualquier tipo de armamento, poniendo en entredicho la seguridad física de los integrantes del contingente aliado, habida cuenta especialmente el virulento debate que se estaba siguiendo en la prensa pakistaní.

Por otra parte, el despliegue inicial se enfrentó también a dificultades de índole práctico, por la ausencia de instalaciones adecuadas en las que albergar a los primeros desplazados, algunos de los cuales tuvieron que permanecer en las mismas instalaciones del aeropuerto de Lahore durante varios días. En Islamabad, el reducido grupo de militares encargados de la dirección de la operación se instaló provisionalmente los primeros días en la Embajada de España, que carecía de espacio adecuado para ello y que se vio obligada a adquirir de forma urgente y sorpresiva el mobiliario mínimo con el que dotar a una pequeña base de operaciones en la sala de juntas.

Una vez transcurridos los primeros días de instalación, y ya con la base de operaciones establecida en Bagh, las dificultades que surgieron vinieron dadas sobre todo por la difícil orografía de la zona y las adversas condiciones climatológicas, a las que se vinieron a sumar



las dificultades de interrelación con una sociedad radicalmente distinta de la europea, recelosa del occidental y temerosa del no musulmán.

Sin embargo, en conjunto, el resultado de la operación fue positivo, y permitió a miles de ciudadanos pakistaníes oír hablar, por primera vez en sus vidas, de España. Los ingenieros y médicos españoles ayudaron a muchos miles de afectados por el terremoto, que les agradecieron su ayuda y que, superados los recelos iniciales y una vez comprobado el buen trabajo que estaban realizando, les abrieron sus puertas y aprovecharon para lamentarse con ellos de las terribles condiciones de vida que llevaban, no ya por causa del terremoto, sino de forma sostenida. Para muchos miles de pakistaníes, aquella fue la primera ocasión en sus vidas (y probablemente también la última) en que tuvieron acceso a un servicio médico de calidad. Posteriormente, algunos de quienes prestaron su labor como personal médico en el área del terremoto me comentaron que pasados los primeros días de asistencia, en que llegaron algunos afectados por el terremoto del 8 de octubre, con fracturas o contusiones propias de ese tipo de catástrofes, la mayor parte del tiempo las consultas tenían por objeto dolencias crónicas o enfermedades comunes, que aprovechaban para consultar dada la oportunidad única que se les ofrecía de hablar con un médico. Gran parte del trabajo realizado fue también de formación sobre medidas elementales de higiene, en un país en el que apenas un pequeño porcentaje de la población tiene acceso al agua corriente, cuanto menos a agua potable, un bien por desgracia inexistente en Pakistán.

Los últimos militares españoles de la NRF salieron de Pakistán el 29 de enero de 2006. Pero entonces España ya no era ese total desconocido que era antes, al menos, para una pequeña parte de la población pakistaní.

4. Los últimos años

Se puede decir que coincidiendo con la presencia del contingente español en Pakistán con motivo del terremoto se inicia una nueva etapa en las relaciones hispano-pakistaníes, en la que se suceden varias visitas de alto nivel y se sientan las bases de una relación más madura, más desarrollada.

Ya a finales de diciembre de 2005 el entonces Ministro de Defensa español, José Bono, realizó una visita a Pakistán, para visitar precisamente a los soldados españoles desplegados, en plena época navideña. Poco después, en marzo de 2006, se produjo también una importante visita del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos.

Ambas visitas sentaron las bases para que en abril de 2007 el Presidente Musharraf visitara España por primera vez, y se firmaran varios memorandos de entendimiento en materia de turismo, cultura, educación y ciencia y tecnología.

En 2007, pues, España no era ya ese gran desconocido para Pakistán, ni Pakistán para España.

Sin embargo, lamentablemente, con el fin de la etapa de Musharraf y el inicio del gobierno democrático del viudo de Benazir Bhutto, Asif Ali Zardari, el ritmo de estas visitas ha vuelto a ralentizarse en los últimos años.



No cabe achacar este hecho, no obstante, a un enfriamiento de las relaciones bilaterales per se, sino más bien al reflejo en dichas relaciones de una etapa de escasa presencia internacional de las autoridades pakistaníes, mucho más centradas en hacer frente a sus innumerables problemas internos, desde el incremento en el precio de los productos básicos, hasta la amenaza real para la supervivencia del Estado que supone el islamismo radical⁸.

Pese a todo, en junio de 2010, el Primer Ministro Gilani, en muchos sentidos verdadero pilar del actual gobierno⁹, frente a un Presidente ausente de los problemas del día a día, visitó España, al frente de una nutrida delegación que incluyó al Ministro de Asuntos Exteriores y al de Comercio. En el marco de esta visita se firmó la “Hoja de Ruta para el establecimiento de una Asociación entre España y Pakistán”, documento que recoge los principales aspectos de la relación bilateral y que marca las pautas a seguir de cara al futuro, en particular en cuestiones prioritarias para España como la lucha antiterrorista. Bien es verdad que esta visita se produjo en el marco de la Presidencia semestral española del Consejo de la UE, y que en su agenda se trataron en gran medida cuestiones relacionadas con la Cumbre UE-Pakistán que se celebraría pocos días después en Bruselas, pero no es menos cierto que las cuestiones bilaterales también estuvieron presentes, especialmente las cuestiones relativas a la seguridad.

Las relaciones entre España y Pakistán de los últimos años, en cualquier caso, se han visto también beneficiadas por la participación española desde 2009 en el Grupo de Países Amigos de un Pakistán Democrático¹⁰. La entrada en dicho Grupo permitió a las autoridades españolas elevar su nivel de interlocución con las autoridades pakistaníes, y puso de manifiesto el interés genuino que España tiene hoy en Pakistán.

También en los últimos años la agenda de las relaciones bilaterales se ha visto afectada por el interés prioritario de España en Afganistán.

5. El conflicto en Afganistán

Prácticamente desde el principio de la operación “Enduring Freedom” de la OTAN en Afganistán, el 7 de octubre de 2001, Pakistán ha estado en el centro de la estrategia de la Alianza en dicho país. Sin embargo, el peso relativo de Pakistán en dicha estrategia no ha dejado de crecer desde entonces. Tanto es así que la estrategia de la Alianza para Afganistán hace ya mucho tiempo que pasó a convertirse en la estrategia para Afganistán y Pakistán (Af-Pak), término que por cierto no gusta a todos los sectores de la vida política pakistaní.

Lo cierto es que el conflicto afgano no puede entenderse sin tener muy presente la realidad de Pakistán, tanto por su componente étnico (más de la mitad de los étnicamente pashtunes viven en Pakistán) como por el enorme peso que Pakistán tuvo en el desarrollo de

⁸ Desde el otoño de 2009 las críticas internas al gobierno de Zardari no han dejado de arreciar, con rumores continuos sobre la inminencia de un golpe de Estado que han tenido que ser desmentidos desde el mismo gobierno. Simultáneamente, Pakistán ha sufrido una secuencia casi ininterrumpida de ataques terroristas. Entre otoño de 2007 y finales de 2009 hubo más de 500 ataques terroristas en Pakistán, según estadísticas oficiales.

⁹ En 2010 el Presidente Zardari entregó al Primer Ministro buena parte de sus competencias, al entregarle, primero, el mando sobre las cuestiones nucleares. Ese mismo año el Parlamento revocó también algunos poderes del Presidente, como la facultad de disolver la Asamblea Nacional o la de nombrar al jefe del Estado Mayor del Ejército, reduciendo de facto la figura del Presidente a un rol casi ceremonial.

¹⁰ El Grupo de Países Amigos de un Pakistán Democrático fue creado en septiembre de 2008 en los márgenes de la Asamblea General de Naciones Unidas, con el objetivo de consolidar la democracia en Pakistán y apoyar el desarrollo económico y social del país.



los acontecimientos históricos de Afganistán desde la invasión soviética de 1979, y el peso que además quiere continuar teniendo en el devenir futuro de su vecino¹¹.

España ha estado presente en Afganistán desde el inicio de la operación, con una media de 1.600 soldados desplegados¹² en su territorio. Para España, esto ha supuesto su operación internacional más larga, costosa y, probablemente, difícil. Por ello, no son pocos los esfuerzos que las fuerzas militares españolas han dedicado a estudiar y comprender mejor Pakistán y sus implicaciones en Afganistán en todos los ámbitos.

Desde un punto de vista puramente práctico, además, se debe tener en cuenta que el suministro de la gran mayoría de las tropas de ISAF desplegadas en Afganistán, incluidas las españolas, depende en gran medida de Pakistán. Tales suministros entran en Pakistán por vía marítima, desde donde son trasladados por carretera en largos convoyes hasta Afganistán a través de dos pasos fronterizos clave: el paso del Khyber en el norte, en la ruta que une Islamabad-Peshawar-Kabul, y el paso Chaman, en el sur, cercano a la ciudad pakistaní de Quetta, en la provincia de Balochistán.

Así, las fuerzas militares españolas han dedicado en los últimos años notables esfuerzos al mantenimiento de buenas relaciones con el ejército pakistaní, con el fin de asegurarse el continuo suministro de sus tropas.

Desde un punto de vista político, por otra parte, la comprensión de que toda solución del problema afgano pasa necesariamente por la sanción y el acuerdo de las autoridades pakistaníes ha llevado a España, como al resto de la comunidad internacional, a fijarse cada vez más en la compleja realidad interna de Pakistán: en sus luchas intestinas, en sus contradicciones, en los diversos grupos religiosos radicales que tratan de imponer sus agendas (divergentes entre sí y muchas veces contradictorias). No ha escatimado España esfuerzos, pues, en obtener análisis de inteligencia sobre la realidad Pakistaní, enviando analistas sobre el terreno y dedicando considerables recursos humanos también en España.

6. Otros ámbitos de relación

En todo caso, si bien es cierto que las relaciones políticas bilaterales se han incrementado en los últimos años, también lo es que no lo han hecho del mismo modo en todas las áreas.

Por lo que se refiere a la asistencia económica que España ha prestado recientemente a Pakistán en diversos foros, en la Conferencia de Donantes para Pakistán, celebrada en Tokio en abril de 2009, España comprometió una ayuda por valor de 30 millones de dólares.

Posteriormente, en 2010, y en el marco de las terribles inundaciones que afectaron a más de la mitad del país durante el monzón de ese verano, España envió ayuda de emergencia por valor de 6 millones de euros, entre ayuda bilateral de emergencia y contribuciones a

¹¹ Uno de los mayores temores de Pakistán es que un Afganistán dirigido por grupos no pashtunes se convierta en un Estado cliente de India, dejando a Pakistán estratégicamente rodeado y a la merced de su enemigo. En estas circunstancias, cualquier gobierno pakistaní está dispuesto a ejercer toda su influencia para asegurarse de que el gobierno que finalmente emane de este conflicto sea uno afín a sus intereses.

¹² En enero de 2012, última fecha para la que hay cifras oficiales publicadas, España está contribuyendo a la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) con 1.502 soldados, repartidos fundamentalmente entre el PRT de Qala-e-Now en la provincia de Badghis y Herat, ambos al oeste del país.



organismos internacionales para el Plan de Respuesta de Emergencia para las Inundaciones de Pakistán, convirtiéndose en el octavo donante internacional para dicho Plan. Además, y siguiendo con la positiva experiencia del terremoto de 2005, España envió aquel verano dos equipos médicos para atender a la población afectada, uno en agosto, con diez técnicos, y otro en septiembre con un total de 19 técnicos.

En cualquier caso, España participa desde hace años y continúa participando activamente en diversos proyectos de cooperación en Pakistán a través de organismos internacionales. De hecho, la imposibilidad de desplazar personal a Pakistán, debido a los problemas de seguridad que supone, ha determinado que en gran medida la ayuda que España ofrece a Pakistán en el ámbito de la cooperación se haga por medio de programas multilaterales.

Así, España colaboró con 8 millones de dólares en el llamado ONE-UN Programme de Naciones Unidas, que incluye acciones en cinco áreas temáticas: 1. Agricultura, desarrollo rural y reducción de la pobreza; 2. Prevención de desastres naturales; 3. Educación; 4. Medio ambiente; y 5. Salud y población.

En otro orden de cosas, el radical cambio que se ha producido en los últimos años en el esquema de prioridades dentro de la vida interna Pakistaní también ha tenido su reflejo en las relaciones bilaterales entre España y Pakistán.

A lo largo de la década de los 2000 Pakistán se ha visto obligado a modificar el orden de sus prioridades para comenzar a ocuparse de las amenazas a su propia supervivencia llegadas por primera vez de su interior, en la forma de extremismo islámico, y no de su tradicional enemigo exterior, la India. La verdad es que no ha sido un giro fácil para las autoridades pakistaníes, quienes durante años mantuvieron un doble juego para con muchos de los grupos islamistas, condenándolos oficialmente – y en especial frente a la comunidad internacional y las presiones norteamericanas – pero apoyándoles de forma selectiva e interesada desde la sombra¹³.

En todo caso, el giro dado por las autoridades gubernamentales pakistaníes, sobre todo a partir de 2009, ha permeado, como no podía ser de otra manera, todo el espectro de las relaciones exteriores pakistaníes, y por lo tanto también las relaciones bilaterales entre España y Pakistán.

Así, si hay un área en que tales relaciones se han reforzado considerablemente en los últimos años, es en el área de la seguridad en general y de la lucha antiterrorista en particular.

Con los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, que dejaron una estela de 191 muertos y más de 1800 heridos, España comprobó en carne propia la amenaza que suponía para su estabilidad interna el extremismo islámico y el terrorismo en nombre del Islam. Comenzó así España un proceso de estrechamiento de sus lazos con diversos países clave en el ámbito de la lucha antiterrorista, entre los que indudablemente Pakistán ocupa una posición central.

¹³ Se puede decir que en cierto sentido el principio del fin del apoyo gubernamental a algunos de los grupos islamistas radicales se produjo con el sitio y posterior toma de la Mezquita Roja en Islamabad, entre mayo y julio de 2007. Pero el momento decisivo en el cambio de actitud del gobierno pakistaní se produjo en abril de 2009, cuando el ejército decidió lanzar una ofensiva en toda regla contra el gobierno talibán que se había establecido en el valle de Swat.



De forma muy gráfica, en apenas tres años la Embajada de España en Islamabad pasó de no contar con ningún consejero dedicado en exclusiva a estas cuestiones a tener cinco, dedicados al establecimiento de contactos con la extensa y compleja red de agencias de seguridad pakistaníes (desde la policía hasta el muy poderoso servicio de inteligencia, el conocido ISI) así como con representantes destacados en Islamabad de otras Embajadas.

Simultáneamente, comenzaron a sucederse las visitas a Islamabad de cargos relevantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Ministerio del Interior dedicados a los asuntos de seguridad y antiterrorismo.

De resultas de este notable esfuerzo, los temas de seguridad pasaron a tener un peso considerable en la agenda bilateral, y se lograron establecer mecanismos de concertación e intercambio de información muy útiles, como se ha podido comprobar en varias ocasiones.

En enero de 2008 la Policía Nacional detenía en Barcelona, de resultas de una investigación desarrollada con el Centro Nacional de Inteligencia, a una decena de ciudadanos pakistaníes acusados de tenencia de explosivos, pertenencia a banda armada y de planear un atentado mortal en el metro de la ciudad Condal. Pocos días después el grupo islamista radical pakistaní Tehrik e Taleban Pakistan (TTP), por aquel entonces liderado por Baitullah Mehsud, reivindicó la autoría de este atentado frustrado¹⁴.

El terrorismo estuvo así también muy presente en la visita que el Primer Ministro Gillani realizó a España en junio de 2010, en el marco de la cual se firmaron acuerdos específicos sobre la materia.

Otros ámbitos de actuación, sin embargo, no han tenido la misma expansión. Mientras los recursos humanos y materiales se dedicaban en gran medida, en la relación bilateral entre España y Pakistán, a la lucha contra el radicalismo islámico, las cuestiones económicas quedaban relegadas a un segundo plano. Bien es cierto que en la mencionada visita de junio de 2010 se trataron también las cuestiones económicas, e incluso se firmó un acuerdo de eliminación de la doble imposición, pero lo cierto es que pese a todo las relaciones comerciales siguen siendo muy modestas.

En realidad, las relaciones económicas bilaterales nunca fueron vigorosas, pero en todo caso se vieron negativamente afectadas también por la propia crisis económica interna que Pakistán ha vivido a finales de los años 2000¹⁵, con continuos cortes de energía y la subida incesante de los precios de muchos alimentos y otros bienes de primera necesidad, que llevaron al gobierno de Zardari a tener que solicitar la asistencia del Fondo Monetario Internacional.

Los intercambios comerciales entre España y Pakistán han sido siempre escasos y deficitarios para España, que importa sobre todo textiles en sus diferentes vertientes (prendas manufacturadas, algodón, prendas de punto y cuero) y exporta productos siderúrgicos, maquinaria y productos cerámicos. Así, España exportó a Pakistán en 2010 bienes y servicios

¹⁴ Posteriormente Baitullah Mehsud moriría en un ataque de un avión no tripulado (“drone”) norteamericano en el territorio tribal de Waziristán del Sur (Pakistán) en agosto de 2009.

¹⁵ En 2011 Pakistán ha iniciado la senda de la recuperación económica, tras una grave crisis. Tras un crecimiento económico del 2,4% en 2011, Pakistán espera crecer este año 2012 hasta un 5%. Sin embargo, las altas tasas de inflación, del 14% subsisten y el Estado tiene un déficit del 4% del PIB. Aunque en el ejercicio 2011 las exportaciones pakistaníes aumentaron un 5,2%, sus importaciones aumentaron un 12,4%, por lo que su balanza comercial sigue siendo muy deficitaria.



por valor de sólo 93 millones de euros e importó por valor de 367 millones, lo que implica una pobre tasa de cobertura del 25%, todo un esquema que por otra parte se ha venido repitiendo de forma muy similar a lo largo de casi toda la década.

Así las cosas, Pakistán se sitúa tan abajo como en el número 57 de los países destino de nuestro comercio, fuera de la Unión Europea, y es sólo el país número 45 entre nuestros proveedores, una posición que por otra parte es similar a la que ocupa entre los proveedores de la Unión Europea en su conjunto. Ya como destino de las exportaciones de la Unión Europea se encuentra algo más arriba, también en el puesto 45.

Así pues, en este ámbito, Pakistán continúa siendo hoy el mismo desconocido que era hace algunos años, y lamentablemente nada ha cambiado en este terreno en la última década. Claro está que tampoco las condiciones económicas y financieras han ayudado mucho en este caso.

7. El verdadero cambio, la presencia de pakistaníes en España

Pero en cualquier análisis que se quiera hacer acerca de la evolución de las relaciones bilaterales entre España y Pakistán en los últimos años, el elemento que quizá resulte más relevante y que indudablemente ha modificado de forma sustancial el modo en que ambos países se ven, ha sido el dramático incremento en la población pakistaní asentada en España, en un espacio de tiempo relativamente breve.

En puridad, los primeros ciudadanos pakistaníes que llegaron a nuestro país lo hicieron mucho antes, en la década de los setenta. Entonces llegaron a nuestra tierra y se asentaron algunos grupos de pakistaníes para trabajar, fundamentalmente, en la minería, que se asentaron sobre todo en las provincias de León y Teruel.

Estas primeras poblaciones de pakistaníes se asentaron en España y, progresivamente, fueron integrándose, obligados en gran medida por su escaso número y la convivencia diaria con la población eminentemente española de los pueblos y pequeñas ciudades en que se instalaron.

Pero ha sido a lo largo de la década de los 2000 cuando se ha producido una verdadera explosión en la llegada de inmigrantes pakistaníes a España, que ha llevado a dicha colonia a alcanzar una cifra aproximada de 70.000 personas. De éstos, unos 55.000 tienen hoy residencia legal en España, mientras que el resto aún no ha regularizado su situación.

Aunque en este mismo período la llegada de ciudadanos extranjeros de diversas nacionalidades a nuestro país ha sido masiva, no deja de resultar llamativo que también se haya producido esta entrada cuantiosa de inmigrantes pakistaníes, por cuanto las enormes diferencias culturales, sociales y lingüísticas entre España y Pakistán deberían dificultar, a priori, esta llegada en grandes números. Ello se explica en gran medida, sin embargo, si se tiene en cuenta que la mayoría de los que llegaron a España entre 2000 y 2005 habían residido anteriormente en otro país europeo (los más habituales eran Francia, Alemania, Reino Unido o Italia), desde donde se habían trasladado a España llamados por la buena situación económica del momento. Con posterioridad esta circunstancia ha cambiado considerablemente, ya que muchos de los pakistaníes que han llegado a España en los últimos años lo han hecho a través de la reagrupación familiar.



Por otra parte, analizando las características de esta población pakistaní inmigrante, no obstante, se observan algunos elementos clave que en gran medida permiten explicar el crecimiento exponencial de este colectivo. Y es que, en primer lugar, la inmensa mayor parte de estos inmigrantes pakistaníes proceden en realidad de una región pakistaní muy concreta relativamente pequeña dentro del Punjab, en torno a las ciudades de Sialkot y Faisalabad, especialmente de Gujrat¹⁶. Se trata de una zona relativamente próspera dentro de Pakistán, en la que se concentra gran parte de su industria. No cabe duda, pues, que la llegada de unos se ha visto promovida y alentada por familiares, amigos o conocidos ya asentados, en un efecto llamado evidente.

Esta realidad se ve corroborada también por el hecho de que casi toda la población inmigrante pakistaní se ha concentrado geográficamente en zonas relativamente bien delimitadas dentro del territorio español, especialmente en Cataluña y muy especialmente en Barcelona. Existen también amplios colectivos de pakistaníes en pequeñas ciudades fuera de Cataluña como Sonseca, en Toledo, o Ponferrada, en León.

Cierto es que más recientemente esta concentración geográfica se va diluyendo por el propio incremento de la colonia, pero a pesar de todo la concentración geográfica persiste con fuerza.

Tanto la concentración geográfica de las zonas de origen como la de los asentamientos encuentran su explicación y razón de ser en la propia estructura de la sociedad pakistaní, que se articula en torno al clan, en primer término, y a la familia extendida, en segundo término. Así pues, cabe deducir que en gran medida los pakistaníes que se han asentado en España están tratando de reproducir en suelo español el mismo esquema social que les rige en Pakistán.

Esta suposición se ve corroborada por el hecho de que la mayor parte de los pakistaníes residentes en España conviven con personas de su misma nacionalidad. En un interesantísimo estudio sobre la inmigración pakistaní en Cataluña publicado por la Revista Cidob d'Afers Internacionals en enero de 2005, se ofrecen interesantes datos al respecto, como que el 58,9% de los pakistaníes entrevistados afirmó convivir con personas de su misma nacionalidad y el 81,4% tener amigos de su nacionalidad. Al mismo tiempo, sólo el 28,2% afirmó conocer a algún español y el 27,5% indicó no conocer a ninguno.

Así pues, y pese a la llegada de un considerable número de ciudadanos pakistaníes a España en los últimos años, parece que ambas sociedades viven en gran medida separadas.

8. Conclusión

Comenzábamos esta breve exposición argumentando que España y Pakistán son, sobre todo, dos grandes desconocidos el uno para el otro.

No cabe duda de que a lo largo de los últimos diez años España ha realizado notables esfuerzos por comenzar a conocer y, en la medida de lo posible, comprender, el enorme, complejo y duro país que es Pakistán.

¹⁶ Solé Aubia, Montserrat y Rodríguez Roca, Josep: "Pakistaníes en España: un estudio basado en el colectivo de la ciudad de Barcelona", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 68 (2005), pp.97-118: "en 2004 el porcentaje de pakistaníes procedentes de Punjab de entre todos los residentes en España era del 90,7%".



No es tarea en absoluto fácil. Pakistán es un país lleno de contradicciones y extremos en todos los ámbitos: una sociedad todavía rural pero que se está urbanizando a gran velocidad, manteniendo sin embargo muchas de sus características primitivas; una sociedad pobre y analfabeta en la que sus élites hablan inglés y estudian en el exterior; una sociedad profundamente conservadora en lo religioso, pero que sin embargo rechaza el radicalismo islámico representado por los taliban (que les es culturalmente ajeno); una sociedad que rechaza a los Estados Unidos pero sin embargo envidia sus avances científicos y tecnológicos.

De lo que no cabe ninguna duda, y no es ninguna exageración decirlo, es de que el futuro del mundo depende en gran medida de cómo evolucione Pakistán en el medio plazo. Es en este país donde se juegan hoy las principales batallas que van a condicionar la evolución futura de las grandes cuestiones de la agenda internacional. Es en Pakistán, más que en ningún otro sitio, incluso más que en Afganistán, donde se está librando la verdadera batalla entre dos visiones contrapuestas del islam, la más revolucionaria, representada por los taliban, contrapuesta a occidente, y la visión conservadora tradicional, en la que occidente puede tener un lugar. El escenario en el que se está librando esta batalla crucial es un país con entre 180 y 200 millones de personas, de los que dos tercios son pobres y de ellos la mayoría analfabetos, pero que sin embargo cuenta con bombas atómicas. Un verdadero polvorín, como tantas veces se ha descrito ya.

España ha sabido en esta última década comprender esta situación, y ha comenzado a poner los medios para tratar de seguir su evolución, y conocer de primera mano los pormenores de esta gran batalla.

Como decía, no es tarea fácil, y queda aún mucho terreno por recorrer. España lleva años de desventaja frente a algunos de sus competidores, y no va a resultar sencillo acortar distancias.

Por fortuna, contamos con algo a nuestro favor, y es precisamente que aún no nos conocen, y por lo tanto no están predisuestos en nuestra contra, España lo está intentando aprovechar. Esperemos que siga así.





PAKISTANÍES EN MADRID: UNA INMIGRACIÓN INADVERTIDA

Gloria Inés Ospina¹

Investigadora UNISCI

Resumen:

La inmigración pakistaní en Madrid no es reciente, como la inmigración china, pero sí bastante desconocida. Se instaló en nuestra ciudad durante el “boom económico” de los años noventa. Su característica principal es su favorable grado de integración entre la sociedad madrileña y en los pueblos del área metropolitana. Bajo las directrices de la UE, por medio del Programa de Estocolmo, las políticas de integración de la inmigración señalan la pauta para conseguir un espacio de libertad, justicia y seguridad en Europa que, en definitiva, es el objetivo que buscan los inmigrantes que llegan a nuestro continente.

Palabras clave: Migraciones, Pakistán, integración de emigrantes, política migratoria de la UE.

Title in English: “Pakistani Migration in Madrid: Still Unknown”.

Abstract:

Pakistani immigration in Madrid is not recent, as Chinese immigration, but it is largely unknown. They settled themselves in Madrid during the economic boom of the nineties. Its main feature is its high degree of integration in Madrid and its metropolitan area. Under the guidelines of the EU and in particular through the Stockholm Programme, the integration policies for immigrants show the pattern for the creation of a space of freedom, justice and security in Europe, which ultimately is the goal sought by the Pakistanis when they try to establish themselves in our continent

Keywords: Migration, Pakistan, Integration of Emigrants, EU Migration Policies.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Gloria Inés Ospina Sánchez es Historiadora y Geógrafa de la Población, Investigadora UNISCI, Sección Inmigración. Facultad de CC. Políticas. Dpto. de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas. 28223 Madrid, España.
E-mail: ginesos@hotmail.com.



1. Introducción

Al iniciar este artículo, que me propuso entusiastamente el profesor Alberto Priego, sobre el proceso migratorio de la comunidad pakistaní en la capital, Madrid, se me plantearon varias cuestiones a las que he querido dar una respuesta más o menos aproximada, en concreto sobre su decisión para venir a España, un país tan lejano de su tierra y de costumbres y creencias diferentes a las suyas. Para ello consulté estudios del proceso migratorio pakistaní en otras regiones de España, estudié los Informes y Directivas de la UE sobre la inmigración pakistaní en la Unión Europea, y me acerqué a los pakistaníes de Madrid, para conocer cuál es su realidad, en nuestra ciudad, y en parte de la Comunidad de Madrid. Por tanto, no me quedaba más remedio que iniciar “una investigación de campo”, en donde he podido comprobar la verdadera dinámica humana y social de este colectivo, los intereses que les movieron para salir de su tierra, sus inquietudes, la situación con la que se encontraron en Madrid y otros detalles que nos han descrito y que hemos tenido en cuenta para este sencillo estudio. Todo lo hemos podido realizar gracias a la inestimable colaboración de los organismos dedicados a las migraciones como son las Organizaciones No Gubernamentales, entre ellas la Red Acoge, Caritas de Madrid, Karibú, La Merced, la Asociación San Lorenzo de Lavapiés, Cruz Roja, Factor Humano, la Asociación cultural de musulmanes pakistaníes de Arganda del Rey, así como el Ayuntamiento de Arganda del Rey en la sección de Estadística, y los numerosos particulares procedentes de Pakistán. Doy las gracias a todo/as ello/as por su generosa ayuda.

2. Los proyectos deben llevarse a cabo

España, miembro de la Unión Europea y perteneciente, por tanto, al espacio Schengen, en cuestiones que tienen que ver con la inmigración, debe acatar las directrices propuestas por la Comisión, el Consejo y aprobadas por el Parlamento de la UE. A ello hay que añadir que España forma parte de la frontera exterior de este espacio Schengen con 8.000 kilómetros de costa, como se especifica en estudios sobre la frontera marítima española. A pesar de ello, los dirigentes políticos de nuestro país, no han sido capaces de explicar correctamente a la ciudadanía que, en cuestiones migratorias, España debe aplicar las Directivas que se aprueban en Bruselas.

Con ello, quiero dejar claro que todo lo que se legisla en nuestro país sobre el tema migratorio está adecuado a los programas que en su momento se promovieron por parte de los países miembros que ocuparon la Presidencias del Consejo de la Unión Europea, y una vez estudiadas tras largas o cortas deliberaciones fueron aprobadas por el Parlamento Europeo. En estos momentos, por ejemplo, el Gobierno español debe tener en cuenta todas las recomendaciones que se incluyen en el Programa Estocolmo², en lo referente a la migración, que abarca el período 2010-2014.

Una vez aclarado este tema, al que volveremos más adelante, es preciso indicar que las pretensiones de este estudio “preliminar” no son demasiado ambiciosas, pues hemos preferido conocer el estado actual del proceso migratorio pakistaní en Madrid, para más adelante, si es conveniente, ampliarlo con estadísticas más completas y realizar un estudio comparativo con otras poblaciones de nuestro país, en donde también se asienta este colectivo.

² Programa Estocolmo. Consejo de Europa, EUCO.6/09, e/11, diciembre de 2009.



Por ello, he querido huir de presentar abrumadoras estadísticas, que nos permitirían apreciar la cuantía de un balance migratorio, pero que nos alejarían de una realidad humana, que es la que he encontrado al realizar las entrevistas que generosamente me han concedido los miembros de este colectivo asentado en Madrid.

También he querido huir de estereotipos aplicados a los pakistaníes, ofreciendo datos sobre acontecimientos delictivos, penosos o de desastres naturales que han asolado el país asiático o sucesos vinculados a los atentados del 11 de marzo de 2004 en la capital de España.

Cierto es que sobre la inmigración se ha escrito mucho, especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, momento en el que los organismos de la Unión Europea confieren al tema migratorio un concepto securitario que no había sido tenido en cuenta con antelación, poniendo el énfasis en el control de la inmigración ilegal y en el control de las fronteras exteriores de Schengen.

El mundo ha cambiado y las fórmulas que ayer se daban para el control de los flujos migratorios, hoy en día deben revisarse aunque, a decir verdad, los dirigentes políticos de un país como España, deberían ser concientes de aplicar los programas que se han diseñado en base a las líneas directrices propuestas por el Parlamento y el Consejo de la UE. Recordamos ahora la famosa “política activa de inmigración” que diseñó un equipo de expertos, durante el segundo mandato del presidente Felipe González en 1990 y que se aplicó tan moderadamente, que al final, al cabo de ventidos años seguimos insistiendo en lo mismo. El organismo que debía ponerla en ejecución era el ministerio del Interior, pero pasó a Asuntos Sociales, en el año 1993 para “acallar las protestas” que recibió el diseño, que se centraba en el control de la inmigración.

Tres conceptos básicos proponía la “política activa”,³ que como veremos no se aleja demasiado de la política migratoria que se está llevando a cabo en estos momentos por parte de la UE:

1-Control de flujos, mediante la adopción de medidas que atajasen las prácticas fraudulentas de entrada o permanencia, y de otras dirigidas a encaminar y canalizar los flujos necesarios o inevitables, denominados a partir de ahora “*contingentes*”.

2-Integración social de los inmigrantes radicados en España.

3-Cooperación al desarrollo de los países emisores de inmigrantes, con la finalidad de atajar las causas de la inmigración en su origen.

Lo que nos lleva a pensar que desde hace ventidos años estamos “dando vueltas” sobre el mismo punto de partida, que se había proyectado para llevar a cabo políticas consecuentes respecto a la inmigración, políticas que los gobiernos deberían haber llevado a cabo, pues los inmigrantes no vienen a nuestros países para vivir en la marginalidad, sino para ser ciudadanos como nosotros, única forma de evitar la discriminación, la marginación y los desajustes sociales, promoviendo la entrada con permisos de estancia, la acogida y la integración, y que con el paso de los años la inmigración devenga en ciudadanía, con deberes y derechos que cumplir, en el Estado español en el que libremente han decidido residir.

³ Política activa de inmigración. Véase: Marquina, A. (ed) (2008). *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid*, Madrid, UNISCI, pp. 314 y ss.

3. Migración pakistaní en España

La migración pakistaní ha experimentado un proceso migratorio en otras regiones españolas, mucho antes que en la Comunidad de Madrid. Los estudios al respecto son abundantes y de referencia y nos muestran cómo desde los años setenta, este colectivo se asentaba ya en lugares de la costa mediterránea, siendo el lugar de atracción Cataluña y más tarde la costa de Levante, regiones donde hasta ahora se concentraba el 80% de los pakistaníes que se encuentran en nuestro país. Proceso migratorio que se inició hace aproximadamente treinta años y que apenas se conoce, pues ha estado bastante olvidado por los medios de comunicación, como sí han sido conocidos otros colectivos de inmigrantes, por ejemplo, marroquíes, ecuatorianos, colombianos y hoy en día, los chinos.

Inmigración callada, sin demasiada problemática pública y que sin embargo ha sido un punto de atención para algunos investigadores sociales y grupos de investigación que han estudiado con cierto rigor el tema.

Gracias a la consulta de estos estudios y de expertos extranjeros en migraciones, además de las publicaciones periódicas, fue posible acercarnos y conocer el proceso migratorio pakistaní en España y otros países de la Unión Europea, adentrándonos en sus motivaciones y objetivos.

Sabemos que el eje de expansión de la migración pakistaní en España se encuentra en Cataluña, a donde llegaron procedentes de diversas partes de la Unión Europea como desde los países del Golfo Pérsico. La expansión fue lenta a lo largo de los años noventa, para conocer su auge por la costa mediterránea de Levante, en función de la economía primaria de enarenados. También hubo otra corriente que se dirigió a la Rioja en pos de la prosperidad que ofrecía su agricultura y las facilidades de asentamiento en los municipios por parte de los ayuntamientos. Con Burgos, la Rioja formó un tandem de importancia para los pakistaníes, muchos de ellos pertenecientes a pueblos vecinos en Pakistán y también para la prosperidad de las dos ciudades, gracias a los empleos en la construcción, la agricultura y ganadería. Tenemos también noticias de los pakistaníes que se dirigieron hacia Zamora y León, para trabajar en las minas y a Jaén y Teruel “contratados por empresas mineras”. Otras provincias con presencia “temprana” de pakistaníes son Córdoba, Palencia, Toledo, Vitoria y Murcia.

Hoy en día, encontramos pakistaníes prácticamente en todas las regiones españolas muchos de ellos dedicados al servicio en los hoteles y de cocineros y camareros en los restaurantes, de propiedad india, china o pakistaní.

4. Un poco de historia

Los países que han recibido inmigración desde los años setenta, como España, o no supieron hacer políticas migratorias adecuadas a sus necesidades, o dejaron de hacerlas. En un mundo cada vez más interconectado empresarialmente, no se tuvo en cuenta con realismo los efectos de la deslocalización industrial, que han realizado los países denominados del primer mundo. Y con ello, las consecuencias que en muchas ocasiones han ido en detrimento de la precaria industria del país donde estas empresas multinacionales se implantaban, para obtener bajos costes de mano de obra y grandes ganancias en sus ventas, casi siempre en el exterior, fuera del país donde se elaboraba la mercancía. A este respecto, hay opiniones para todos los gustos, algunas de ellas defendiendo que esta “deslocalización” industrial daba empleo a los



habitantes de regiones del planeta a donde estas empresas se trasladaban. Otras, incidiendo en el coste de esta deslocalización para las regiones subdesarrolladas, en donde el precio ha sido costoso para las poblaciones locales, fomentándose un trabajo precario, bajos sueldos, ausencia de derechos laborales, porque, en definitiva, era lo que buscaban las empresas: minimizar gastos y optimizar ganancias. Con el consiguiente efecto de expulsión de poblaciones que buscaban mejorar su nivel económico, precisamente en los países de donde procedían gran número de estas empresas.⁴

Son muchos los ejemplos que podemos encontrar en este sentido, pero hoy nos centramos en uno que ha pasado a ser singular en España, como es el caso de la inmigración pakistaní asentada en nuestro país, y más singular si cabe, el caso de esta inmigración, su asentamiento y residencia en la Comunidad de Madrid.

5. Por qué Madrid y no Londres

Durante los años setenta la política migratoria inglesa que se había llevado a cabo respecto a sus ex-colonias se “pone en tela de juicio radicalmente”, manifestándose en el agotamiento de la raíz imperial y colonial de la idea de “British subject”, que hasta el momento había permitido, por razones demográficas como económicas, el acceso al territorio del Reino Unido a los individuos provenientes de la Commonwealth, dando forma al particular multiculturalismo británico. Con la entrada del Reino Unido en la Comunidad Europea, la división típica entre ciudadano y extranjero del Derecho europeo pone las bases para las políticas de endurecimiento respecto a la inmigración.

A parte de estas consideraciones, lo primero que quisimos preguntar en la encuesta que preparamos fue, por qué la preferencia de venir a Madrid y no a Londres, subrayando varios argumentos como, por ejemplo, proceder de un país de colonización inglesa, de habla inglesa y perteneciente a la Commonwealth. Además, pusimos el énfasis en que en Inglaterra, donde residen 12 millones de pakistaníes, sería un lugar más acogedor y de fácil integración, pues la barrera del idioma en nuestro país es una realidad.

Sin embargo, gracias a las entrevistas que hemos realizado, este punto queda bastante aclarado cuando ellos mismos nos indican que hubo variados motivos para venir a España.

A algunos de ellos la pregunta les desconcierta, pues al contestar indican que ya no pueden viajar a Londres si no tienen una autorización especial que deben solicitar en su país, Pakistán, pues los “ingleses ya no les dejan entrar si no tienen familia allí, por ejemplo, sus padres”. Otros se refieren a los ingleses con juicios personales, indicando que “son muy suyos” y ponen muchas restricciones para poder residir en Inglaterra, así como en todo el Reino Unido.

Pasan luego a destacar las noticias que les han animado a venir a España, como son las de los equipos de fútbol, el Barcelona y el Real Madrid. Esta es una referencia interesante y atractiva entre los jóvenes pakistaníes que, sin embargo, una vez asentados en nuestro país, se disponen a integrar equipos de cricket, como los que abundan por la costa de Levante, con especial dinamismo en Valencia.

⁴ Sanguinetti, Raymond, W.: “Deslocalización empresarial y Derecho del Trabajo: en busca de respuestas”, *Revista Temas laborales*, nº 84 (2006), pp. 11-24.



Otro de los reclamos de nuestro país en Pakistán es la Mezquita de Córdoba. Poderoso “talismán” para los musulmanes pakistaníes, pues han sido muy pocos los que no han hecho referencia a la misma, argumentando el largo período de 700 años que los musulmanes estuvieron en suelo español. Añoranza que está muy presente en los sermones de los Imánes de las mezquitas en Pakistán, según las entrevistas.

Apuntan también a los empresarios españoles que han conocido en Pakistán, en concreto los que importan equipos de material médico, informático y de balones de fútbol.

Es frecuente la alusión a los balones de fútbol y lo atractivo que resulta el binomio de equipos de fútbol españoles como el club de Fútbol Barcelona y el Real Madrid, sus giras por Asia y la importancia del país de donde proceden. Esto hace de “efecto llamada” entre los pakistaníes que quieren mejorar su “status” económico, emigrando al exterior. Se cuentan casos tan curiosos como, cuando España ganó el Mundial de fútbol en Sudáfrica, preguntaban desde Pakistán a sus compatriotas en España, si iban a dar “papeles” por la victoria de su equipo de fútbol, lo que nos demuestra un cierto idealismo de estas poblaciones respecto a España, y también las promesas imaginarias que se forjan los familiares en aquel país, respecto a lo prometido por sus familiares que ya se encuentran legalmente viviendo en España.

También hacen referencia a los turistas españoles que han conocido en Pakistán y les han hablado de lo bien que se vive en nuestro país, alentándoles a venir, por la falta de mano de obra en los servicios, pues los “españoles no quieren trabajos denigrantes”.

Otros vinieron porque supieron de España al estar trabajando en países de la UE, como Italia y Alemania, y les hablaron de las posibilidades de mejorar económicamente en nuestro país.

Los más jóvenes, porque encontraban más atractivo venir a España, por las noticias que recibían de familiares y amigos, que ya residían en España, de poder colocarse y ganar dinero, en un país con un clima agradable y con una población acogedora.

Para otros, procedentes de Cataluña o de Burgos, lo hicieron por necesidad, al tener noticias de que en la Comunidad de Madrid se prosperaba, mientras que ellos experimentaban la “cerrazón” de costumbres y de lengua para sus hijos, en otras partes de España, concretamente los que procedían de Cataluña. Los de Burgos, por su parte, indicaron que con el inicio de la crisis en 2007, las constructoras y fincas donde trabajaban iban despidiendo personal, siendo ellos a los primeros que “echaron”, a pesar de llevar ya más de siete años en la capital burgalesa.

También, unos pocos, hicieron referencia a la “inseguridad en Pakistán”, donde cada día se produce un ataque terrorista en cualquier parte del país, confesando que es una de las causas que les indujeron a buscar la “seguridad” en Europa, más concretamente en la Unión Europea, donde el sistema democrático les atrae.

En general, no sólo lo económico ha influido en la llegada de los pakistaníes a Madrid y su Comunidad, sino también las redes familiares y sociales de parientes y vecinos que les han alentado a venir a nuestro país, también las noticias favorables hacia España en los medios de comunicación, como la televisión, y los impulsos dados por la Historia, en una especie de romanticismo o “revisionismo”, respecto a la conjunción de anhelos sentimentales de hechos pasados.



6. España y las relaciones con Pakistán

España ha tenido relaciones diplomáticas con Pakistán, prácticamente desde su independencia en el año 1947, concretamente desde el 17 de septiembre de 1951,⁵ como se encuentra reseñado en documentos oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. La firma del primer Tratado de Paz y Amistad entre España y Pakistán data del 8 de julio de 1957. En ese mismo año, el presidente Izkander Mirza, visita España en el mes de noviembre. Será hasta después de la muerte de Franco, con la instauración de la democracia, cuando volvamos a recibir a una alta personalidad pakistaní en España, como fue la visita de la primera Ministra Benazir Butto, en el año 1994.

Entre los convenios que existen entre los dos países está el que se firmó en 1974, sobre Cooperación Científica y Técnica. También la ratificación de un Acuerdo Comercial entre España y Pakistán que se firmó el 29 de noviembre de 1976. En el mismo se especifican las importaciones que España prevé desde Pakistán destacando entre los 28 productos que se detallan, las especias, pescados de todas clases, algodón en rama, alfombras y tapices, artículos de deporte, instrumental médico, cuchillería y cubertería, confecciones de algodón, cuero, derivados del petróleo, entre otros. Mientras que en el capítulo de exportaciones españolas hacia Pakistán, figuran los aceites vegetales y grasas, productos químicos incluidos fertilizantes, medicinas, explosivos y armas de fuego, cerillas, corcho y sus manufacturas, papel y cartón, maquinaria eléctrica y parte, material ferroviario móvil y coches, camiones y autobuses, así como buques de equipo de industria auxiliar naval, entre otros.

Este acuerdo comercial se enmarca en la decisión del Consejo de la CEE de 25 de febrero de 1991.

En adelante, España como miembro de la Unión Europea impulsará las relaciones comerciales con Pakistán dentro del marco de las relaciones de la UE con Pakistán, país que también se englobará en lo que se denomina Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional o SAARC, cuya institucionalización se produjo en la primera conferencia celebrada en diciembre de 1985 en Dhaka, Bangladesh.

En este sentido el primer acuerdo de comercio y cooperación celebrado entre la CE y Pakistán de 1976 fue sustituido en 1986 por la CE, que firmó un Acuerdo de Cooperación Comercial, Económica y de Desarrollo que debía expirar en 1991, pero que se ha ido prorrogando tácitamente año tras año. En 2004 se aprobó el Acuerdo CE-Pakistán denominado de “tercera generación”, por el cual se ofrecen oportunidades para profundizar en las relaciones comerciales y en la cooperación al desarrollo.

A lo largo de la democracia de nuestro país, también se han realizado visitas diplomáticas y de mandatarios de Pakistán a España y de España a Pakistán, unas veces teniendo el telón de fondo del comercio, otras del “terrorismo” y otras relativas a la libertad religiosa en ese país asiático. A este respecto cabe hacer hincapié en que Pakistán para la diplomacia española y europea es “la otra cara de Afganistán”, como lo afirmó el Embajador Eugenio Salarich, ex-Director General de Política Exterior para Asia y Pacífico, en un extenso informe del año 2008, asegurando que “sin su concurso es impensable la resolución del conflicto afgano”. País nuclear, con las dos fronteras más explosivas que existen en el planeta, concluía. En este contexto se enmarcó la visita que realizó al año siguiente, en julio de 2009,

⁵ República Islámica de Pakistán. Informe Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. 94/2008, también en: Pakistán.Oficina Económica y Comercial de España en Islamabad. 2010.

al país asiático el Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, Javier Solana, para abordar con las autoridades pakistaníes la cooperación bilateral en las áreas de seguridad, educación y comercio. Con esta visita la UE y Pakistán acordaron intensificar un dialogo estratégico, en “reconocimiento de los esfuerzos del actual gobierno civil para combatir el extremismo”, ofreciendo a aquel país el acceso al mercado comunitarios de los productos paquistaníes.

En este sentido cabe destacar la iniciativa “particular”, que ha promovido la Asociación española de profesionales de compras, contratación y aprovisionamientos, AERCE,⁶ celebrando un encuentro de profesionales-empresarios en el mes de octubre de 2010, en un hotel madrileño, con la presencia de la Embajadora de Pakistán. El objetivo de esta reunión era promover la inversión y el intercambio comercial con un país que es el sexto más poblado del mundo, con un potencial de consumo todavía desconocido para el empresario español de cualquier sector, país que ofrece productos de buena calidad y a precios muy asequible. Se recordó en el evento que ya había empresas españolas que conocían bien el mercado pakistaní, como por ejemplo, Teka, Amadeus, Navantia, El Corte Inglés, Inditex, Mango y Cortefiel, entre otras.

Se deduce, por tanto, que Pakistán se presenta en estos momentos de crisis, como posible salida para los empresarios que quieran arriesgar y aprovechar la posibilidad que se les ofrece para sus negocios.

7. La UE y la inmigración

En el momento en que escribo este artículo, la política migratoria promovida por la

Unión Europea está recogida en lo que se denomina el Programa Estocolmo⁷, puesto en marcha en todos los países del espacio Schengen, y en España avalada por la aprobación del Reglamento de la Ley de Extranjería de 30 abril de 2011.

Teniendo en cuenta esta premisa, no es extraño que en las entrevistas que hemos realizado se manifestara la preocupación que embarga a este colectivo pakistaní en la Comunidad de Madrid, por las restricciones con las que se están encontrando muchos pakistaníes, que por desgracia han perdido el trabajo, y necesitan estar colocados para conservar sus “papeles”, después de estar viviendo en nuestro país desde hace 5 y 7 años. También hay una preocupación generalizada entre muchos padres de familia pakistaníes en lo relativo a la reagrupación y legalización de los hijos menores de edad que no han nacido en España.

La puesta en marcha del Programa Estocolmo coincide, a su vez, con una crisis económica profunda, que azota a la UE y que está incidiendo de forma especial en los colectivos de inmigrantes, como es el caso de los pakistaníes asentados en diferentes puntos de la geografía española y que pasan a la Comunidad de Madrid en busca de un empleo. Por

⁶ En: <http://www.aerce.org/las-compras-en-pakistan>. También en: ICEX. Empresas españolas establecidas en Pakistán. Se firmó un Convenio que evitara la doble imposición y la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta, con la finalidad de dar mayor seguridad a las empresas que de uno y otro país se establezcan en adelante, en España o en Pakistán.. BOE, 2 de junio de 2010.

⁷ CONFER nota 1

desgracia, la crisis económica produce “un ajuste por la fuerza” de los flujos migratorios sin que esto signifique su desaparición.

8. Puesta en marcha de políticas migratorias⁸

Desde principios de la década de los noventa asistimos a esfuerzos de distinta índole en el ámbito europeo y comunitario para dar una respuesta coordinada y común al problema migratorio, década en la que se conoció un aumento vertiginoso de la inmigración en nuestro país y en general en la UE. En 1996, por ejemplo, España tenía una población de 38.601.914 habitantes, de los que 1.067.478 eran extranjeros, lo que representaba un 2,8% de la población. En 1999, con una población española de 38.943.104, la población extranjera era de 1.259.054, representando un 3% de la población total, para en el año 2001, con 39.147.572 habitantes en nuestro país, la población extranjera era ya de 1.969.270 personas, lo que representaba ya un 5% de la población total. En Alemania, por ejemplo, en el año 1989, la entrada de extranjeros fue de 1.522.000 personas, para en 1990 subir a 1.652. 000.

El 1 de enero de 2000 vivían en la Unión Europea 375.967. 700 habitantes, es decir, 989.200 personas más que en 1999, lo que representó un 2.6% de incremento, que teniendo en cuenta el crecimiento natural europeo que sólo fue del 28,1%, el 71, 9 % restante fue producto del saldo migratorio.

También se ponen de relieve dos fenómenos cuyo crecimiento ha sido constante: los controles fronterizos y las políticas restrictivas de las migraciones, por un lado, y la inmigración ilegal, por otro. Fenómenos que estarán acompañados por otros dos, que completan el marco general desde el que se debe entender las migraciones en la UE actual: los procesos de regularizaciones de inmigrantes ilegales, sobre la base del cumplimiento de determinados requisitos, que se han acometido por diferentes Estados miembros en diferentes momentos y actualmente llevados a cabo con los estudios “caso por caso”, en función de una atención humanitaria, y la proliferación de las mafias, dedicadas al tráfico de seres humanos que buscan enriquecerse “ayudando” a los ilegales a burlar los controles fronterizos.

Desde Maastricht (1993) los asuntos migratorios se encuadran en el denominado Tercer Pilar de la Unión Europea, o Asuntos de Justicia e Interior. Se crea el comité K4 que tenía bajo su dirección tres grupos, destacando el grupo I o Permanente, del que dependieron otros cinco grupos de trabajo, como fueron: Asilo, Inmigración, Visados, Fronteras Externas y Documentación Falsa.

En este contexto se comenzarán a firmar, tal y como se recogía en el Acuerdo de Schengen, acuerdos de readmisión, en virtud de los cuales los países terceros se obligaban a readmitir a personas originarias de los mismos, o que hubieran transitado por su suelo, antes de franquear ilegalmente las fronteras de la Unión Europea.

Con el Tratado de Ámsterdam de 1997 y en vigor desde 1999 se planteó ya la posibilidad de una supranacionalización de la política de inmigración, por medio del traspaso al primer pilar desde el tercero, es decir, de Asuntos de Justicia e Interior al Comunitario. De todas formas a partir de ahora, se da un salto cualitativo en lo que a la armonización en

⁸ Tandonnet, M (2003). *Migrations. La nouvelle vague*. París. L'Harmattan, pp. 163-226

También en: Marquina, M. (2009), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid, UNISCI. pp. 103-134

materia migratoria se refiere. El nuevo Tratado de la UE dejaba clara la relación entre los fenómenos de inmigración y asilo por un lado, y la libre circulación de personas por otro, señalando los ejes que debían constituir una futura política de inmigración comunitaria, como eran el control de entrada y seguridad en el espacio sin fronteras interiores, además de la integración de los inmigrantes legales. Sin embargo, el recelo entre los países para llevar a cabo estas disposiciones produjo un retraso de cinco años, con lo cual hasta 2004 las decisiones relativas a las cuestiones migratorias se seguirán adoptando por unanimidad.

En el Consejo Europeo de Tampere, de octubre de 1999 y bajo el liderazgo de Francia, Alemania y Reino Unido se inaugura una nueva fase en cuanto a empeño en avanzar en esta dirección. Se toma conciencia del envejecimiento de las poblaciones europeas y la carencia futura de mano de obra y con ello el fin del objetivo de “inmigración cero” que se había impuesto desde la crisis del petróleo en 1973.

A partir de este momento no solo se imponía una apertura de fronteras en la UE, sino también la definición de una política migratoria común, en base a la evaluación racional de las necesidades económicas y demográficas de cada uno de los Estados miembros, y también de la propia situación de los países de origen, introduciendo la posibilidad de hacer uso de un instrumento como las cuotas.

Sin embargo, este mensaje se interpretó en el extranjero como una llamada para venir a la UE sin ningún problema y tuvo el “efecto llamada” que muchos países europeos luego fueron rechazando.

Es en este momento donde se sitúa el origen de la llegada de los pakistaníes a la Comunidad de Madrid y más en concreto a Madrid capital, procedentes del extranjero, concretamente de Estados Unidos, Alemania, Italia y Pakistán.

Atraídos por las excelencias de la vida europea, del envejecimiento de su población y la escasez de mano de obra, los inmigrantes se dispusieron a salir de sus países para mejorar su nivel económico en los distintos países de la UE, como España, a donde los pakistaníes vinieron con el ánimo de trabajar y de mejorar su nivel de vida. Muchos, la gran mayoría, dejaron atrás sus pueblos y ciudades en donde vivían dignamente, pues entre la población pakistaní hemos encontrado que la mayoría, por no decir, todos, tenían un empleo en su país de origen, tienen estudios y hablan varios idiomas y se costearon el viaje, que no es muy económico que digamos. Sin embargo, aquí se han tenido que adaptar a trabajos que nunca pensaron que pudieran ejercer, pero han aceptado su destino. Otros han tenido mejor suerte y se han integrado favorablemente en Madrid. En general, es una migración muy callada, pasa desapercibida y no crea problemas. Les gusta trabajar en lo que salga y suelen ser sacrificados y muy respetuosos con los jefes.

Con el Tratado de Niza en diciembre de 2000 se reitera la voluntad de que a partir de 2004 las decisiones relativas a inmigración y asilo se adoptaran por mayoría cualificada, perdiéndose el control estatal de las políticas migratorias, una dirección respaldada por la Comisión, el Consejo y la Convención. A pesar de las buenas expectativas, ni Tampere ni Niza generaron cambios significativos, debido a la “unanimidad”, que seguía siendo un fardo muy pesado.

En el Consejo Europeo de Laeken, celebrado en diciembre de 2001, unos meses después de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, se produjo una profunda revisión del espíritu liberal que había impregnado los textos de Tampere. Bajo la influencia del zarpazo



terrorista, los líderes europeos se sintieron más inclinados a ligar inmigración ilegal y terrorismo lo que explica el cambio de orientación iniciado en este Consejo Europeo.

En este marco, en febrero de 2002, el Consejo aprobó un “Plan Global de lucha contra la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos en la Unión Europea”. A partir de ahora, cada Estado tendría un “polo de responsabilidad”, coordinando un aspecto concreto, buscando la cooperación intergubernamental entre los socios comunitarios en la lucha contra la inmigración ilegal.

A partir de estos momentos la inmigración pakistaní en la Comunidad de Madrid se dispone a no dejarse “marcar” por los sucesos terroristas y la vinculación que se produjo con ellos, por causa de 4 pakistaníes que detuvo la policía en Barcelona y que según fuentes expertas en la lucha antiterrorista estaban ligados a los terroristas del 11 de septiembre en Nueva York.

Estas noticias perjudicaron a los pakistaníes asentados en nuestra ciudad y a los que se encontraban en España, produciendo una serie de incomodidades que con el tiempo se han ido desvaneciendo.

A partir del 2003 la situación de la inmigración en España se fue adentrando en unos parámetros que tuvieron su punto álgido en el año 2006, con la llegada de las pateras a Canarias y 31.541 inmigrantes, que arribaron a sus playas en un solo año.

Desde ahora y con la solicitud de ayuda por parte del gobierno español del Presidente Rodríguez Zapatero a la UE para controlar esta “invasión”, las políticas sobre inmigración se fueron endureciendo y se promulgaron Directivas acentuando la seguridad de las fronteras exteriores y promoviendo los tratados de primera y segunda generación con los países de origen de la inmigración y los países de tránsito, comprometiéndolos a frenar las migraciones desde sus países, a cambio de mayor ayuda al desarrollo y a cambio de visados en el caso de Marruecos.

Así llegamos al año 2008, cuando durante la presidencia francesa del Consejo de la UE, se reafirmó la política de seguridad, por medio de la Directiva de Retorno, aprobada meses más tarde por el Parlamento Europeo, con los votos de partidos de izquierda. Por medio de esta directiva se insta a luchar contra la inmigración ilegal, alejándola del suelo europeo. Igualmente se apoya por parte española el Pacto Común de Inmigración, calificado por el presidente Rodríguez Zapatero,⁹ como un paso “progresista” y decisivo para el ordenamiento de los flujos clandestinos en la UE. Con estas medidas promulgadas desde Bruselas se consiguió tener un “paraguas” protector europeo, ante las críticas nacionales que pudieran sobrevenir a causa del apoyo del gobierno a esta Directiva de Retorno.

9. Plan de Acción Programa Estocolmo

Plan de Acción por el que se aplica el Programa Estocolmo, proporcionando, a su vez, una “hoja de ruta” para aplicar las prioridades políticas establecidas en el Programa de Estocolmo para el espacio de justicia, libertad y seguridad entre 2010 y 2014. En el epígrafe titulado “Una Europa de la solidaridad”, se establecen los puntos básicos para desarrollar una política de inmigración dinámica y global, que consistirá en acciones que:

⁹ “Zapatero a examen internacional”. Entrevista *El País*, 29 de junio de 2008, en: <http://www.elpais.com>.



- 1-desarrollen en mayor medida el Enfoque Global de la Migración de la UE, para aumentar la cooperación con terceros países;
- 2-apoyen la migración para satisfacer las necesidades de los mercados laborales de los países europeos;
- 3-promuevan la integración y los derechos de los extranjeros;
- 4-aborden la inmigración ilegal mediante los acuerdos de readmisión y políticas de retorno;
- 5-tengan en cuenta a los menores que no van acompañados.

Este Plan se puso en marcha durante la Presidencia española del Consejo en el año 2010 y se refrendó mediante la aprobación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con fecha 30 de abril de 2011, último de los actos referidos a la inmigración, del gobierno socialista del presidente Rodríguez Zapatero.

En el Reglamento se deja claro que se favorece a la inmigración legal para su integración en la sociedad española y que el arraigo es una figura extraordinaria, “un remedio jurídico a una situación de irregularidad”, como afirmaba la secretaria de Estado de Inmigración Anna Terrón. Quien indicaba seguidamente en una entrevista que “el arraigo social” es un asunto **excepcional**, y por tanto, la figura del arraigo tiene que ser más excepcional, pues en el Reglamento de extranjería, aprobado en abril de 2011, se encuentra bajo el epígrafe de “*residencia por circunstancias excepcionales*”.

10. Acuerdo de Readmisión de la UE con Pakistán¹⁰

El 7 de octubre de 2010 se celebró un Acuerdo entre la Unión Europea y la República Islámica de Pakistán, sobre la readmisión de los residentes ilegales. Por tanto, se inscribe dentro de la estrategia de la UE en materia de “lucha contra la inmigración clandestina”.

En este acuerdo se plantea el principio de la repatriación sistemática de los ciudadanos pakistaníes en situación irregular en un Estado miembro y viceversa. Asimismo, en determinadas ocasiones, organiza la repatriación de los nacionales de terceros países y los apátridas. Se estipula además que ni Dinamarca ni Irlanda participan del acuerdo.

En este acuerdo los Estados miembros de la UE y Pakistán convienen recíprocamente readmitir a sus nacionales que no cumplan y hayan dejado de cumplir las condiciones vigentes para la entrada, presencia o residencia en el territorio de la otra parte.

¹⁰ UE. Acuerdo de readmisión con Pakistán. Consejo de Europa. 7 de octubre de 2010. Véase en: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0057_es.htm



Se enumeran, igualmente, todos los documentos que permiten establecer la prueba de la nacionalidad de una persona, así como la necesidad de otras pruebas y entrevistas si la persona a expulsar no tiene la documentación pertinente.

Se hace hincapié en el compromiso de Pakistán de readmitir a los nacionales de terceros países y a los apátridas, siempre que estas personas posean un visado o un permiso de residencia válido expedido por Pakistán, o se haya introducido ilegalmente en el territorio de un Estado miembro procediendo directamente de Pakistán.

El acuerdo se basa en la reciprocidad total, aplicando las mismas disposiciones a los nacionales europeos en situación irregular en Pakistán.

Se enfatiza que “todos los gastos de transporte incurridos hasta el paso fronterizo del Estado de destino final correrán a cargo del Estado miembro que solicitó la readmisión”.

11. Ayuda europea conjunta a Pakistán

Con motivo del desastre producido en Pakistán por causa de las inundaciones en agosto de 2010, la Unión Europea se movilizó conjuntamente y demostró que actuando como una gran potencia su peso específico era más fuerte. La Comisión impulsó esta actuación y las ayudas y visitas que se sucedieron para evaluar las pérdidas y la magnitud de la catástrofe, que fue calificada como “una devastación”, por la Comisaria europea Cristalina Georgieva, quien comentó que “el plan original de emergencia para Pakistán se basaba en las necesidades de 6 millones de personas que requerían asistencia directa, pero que era necesaria más ayuda para los 10 millones, que han perdido sus hogares”.

Los países de la UE se comprometieron a ofrecer ayudas de emergencia por valor de 230 millones de euros, entre los que se incluyen 70 millones de euros de los fondos de la UE, lo que representa más de la mitad del objetivo inicial de las Naciones Unidas.

Las terribles inundaciones ocurridas en aquel país asiático en el verano de 2010, por causa del Monzón, destruyeron tres millones y medio de cosechas, acabaron con la vida de 2.000 personas y arrasaron más de un millón de hogares, sufriendo las consecuencias más de 17 millones de personas.

En la declaración del Consejo Europeo de septiembre de 2010, la UE se comprometía a diseñar un paquete global de medidas de asistencia humanitaria y de naturaleza comercial para facilitar la recuperación económica y el crecimiento pakistaní. El Parlamento Europeo presentó inicialmente una propuesta para conceder con carácter inmediato y temporal reducciones de derechos arancelarios en importaciones claves para Pakistán, respetándose las reglas de OMC.

Con este fin, el Parlamento Europeo¹¹ en sesión plenaria, el 10 de mayo de 2011 aprobó una serie de enmiendas al reglamento que preveía la suspensión temporal de los aranceles para los productos textiles importados de Pakistán. Los eurodiputados que aplazaron su voto hasta el final, para alcanzar un acuerdo con el Consejo, insistieron en reclamar una cláusula de

¹¹ Parlamento Europeo. Sesión Plenaria. Comercio Exterior. 10.5.2011, en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/pressroom/content>

salvaguardia para evitar que los productos europeos se vieran perjudicados, exigiendo que el cese en la aplicación de los aranceles debería limitarse por un año.

En su respuesta, el Parlamento Europeo recalcó que la suspensión tenía carácter excepcional y dejaba claro que en ningún momento debía constituir un precedente para la política comercial de la Unión con otros países. Se tuvo en cuenta también los Derechos Humanos, como medida de presión al gobierno Pakistání, de tal forma que “si se vieran degradados gravemente, la UE podrá suspender la aplicación de las preferencias comerciales concedidas al país”.

La propuesta del Parlamento Europeo encontró serios inconvenientes en la Organización Mundial del Comercio, después de que varios países vetaran la iniciativa por perjudicar sus economías. Entre ellos la India que sugirió, por medio de su ministro de Comercio, que la Unión Europea debía hacer pagos directos de ayuda a Pakistán en vez de recortes arancelarios.

No olvidemos que el plan de la UE conocido como suspensión unilateral, necesitaba de la aprobación de la OMC y dependía del respaldo unánime de los 153 miembros del organismo comercial. Es así como hasta el 14 de febrero de este año 2012 la solicitud de exención arancelaria (waiver) presentada por la UE, fue aprobada por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio. Se subraya igualmente que “a fin de solucionar la crisis humanitaria, la OMC levanta las objeciones, considerando este caso excepcional, sin que pueda tenerse como un precedente dentro del sistema legal de la OMC”.

12. Programas de Integración de la Comunidad de Madrid¹²

Hasta la fecha de hoy se han llevado a cabo tres planes de integración de inmigrantes en la Comunidad de Madrid. El que se encuentra vigente es el correspondiente a los años 2009-2012. Plan dotado con 7.397 millones de euros, presupuesto con el que el Ejecutivo regional pretende garantizar los servicios destinados a los inmigrantes con tarjeta de residencia en la Comunidad de Madrid, que según estimaciones son alrededor de 1.1000.000 personas. El objetivo de los planes de integración es mantener la cohesión social y desarrollar actuaciones de formación laboral, educativa y de participación, a las que puedan acceder tanto inmigrantes como madrileños. Así lo recoge la Agenda Europea de Integración, (European Agenda for Integration), que considera la integración de los inmigrantes enriquecedora para la economía y la cultura de la Unión Europea, en palabras de la Comisaria de Asuntos de Interior, Cecilia Malsmtrön, el 20 de junio de 2011, cuando la Comisión adoptó la Agenda Europea de Integración para llevar a cabo lo acordado en el Programa Estocolmo.

Los puntos de vital importancia adoptados en el Plan de Integración de la Comunidad de Madrid, siguen la línea marcada desde Bruselas, como por ejemplo, el desarrollo de medidas que favorecen nuevos campos de formación para el empleo y la formación de los inmigrantes y madrileños, tan necesarios en estos momentos de crisis económica. Se hace hincapié en la lucha contra comportamientos raciales y xenófobos, como un medio para mantener y fomentar una convivencia estable y normalizada entre los madrileños y los extranjeros. Se dedica también especial atención a las mujeres víctimas de violencia de

¹² Plan de Integración de la Comunidad de Madrid. 2009-2012. Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.



género, a través de un programa de información, orientación y apoyo, que incluye atención jurídica y atención psicosocial.

En el año 2010 se beneficiaron cerca de 9.000 inmigrantes de los cursos de formación para el empleo de la Comunidad de Madrid, entre los que se encontraban un número importante de pakistaníes que, según sus opiniones, fueron cursos formativos que les han permitido a muchos de ellos poderse colocar en la hostelería, como fontaneros, traductores, electricistas e informáticos. También se beneficiaron de los cursos de español para adultos, unos 79.000 inmigrantes, entre los que se encontraban también pakistaníes. Con los recortes del 66% del Fondo estatal para la integración de inmigrantes en el año 2010, la Comunidad de Madrid asumió el reto de gestionar con “mayor eficacia el dinero público”.

Desde luego que el slogan: “*Madrid la suma de todos*”, refleja la condición de ser de los madrileños y la región que habitan. Región que se distingue por ser acogedora, abierta a lo nuevo, hospitalaria e integradora, con un bagaje histórico en la forma de recibir a los inmigrantes nacionales, europeos y de otros continentes.

Se deja claro por parte de los responsables de la puesta en marcha del Plan de Integración que ésta no supone “una renuncia a la cultura de origen”, pues caben unos usos combinados y alternativos de los esquemas de ambas culturas, realizándose de una manera positiva. En este sentido, los pakistaníes con los que he tenido la suerte de hablar y entrevistar, están convencidos que se encuentran en un país con una cultura occidental, que ellos mismos han escogido venir aquí, que se encuentran a gusto y que valoran la tolerancia y que deben respetar las leyes y costumbres de aquí. Están también agradecidos de poder practicar el culto de su religión, aunque les parezca que los lugares no son muy adecuados, pues suelen reunirse para el culto en bajos de casas, o en garajes, que acondicionan lo mejor posible. Todos opinan que también sus mujeres se van adaptando bien a nuestra sociedad, aunque algunos matizan que hay que “educar a muchos hombres”, para que sus mujeres puedan ser más libres. No están, desde luego, en formar ni guetos ni “compartimentos estanco” en la sociedad madrileña.

En el cuadro nº 1, se puede observar la evolución que ha experimentado Madrid, en cuanto a su población, a lo largo de estos últimos veintidós años, en donde la fluctuación de la misma nos puede estar indicando, primero, que entre los años 1986 y 2002 se mantuvo en un nivel parecido la cantidad de efectivos, sin apenas variaciones, debido en una parte a las tasas de crecimiento vegetativo que fueron de.... y también al desplazamiento de la población madrileña hacia los pueblos de la periferia a medida que se promocionaba la construcción de viviendas.

Del 2002 al 2011, se nota un repunte en cuanto al aumento de efectivos, seguramente debido a la llegada de inmigrantes a nuestra capital, o al empadronamiento de los mismos, gracias a las sucesivas “regularizaciones”, que les permitieron legalizarse. Sin embargo, en la periferia, la evolución tuvo una dinámica propia, con un crecimiento sostenido de su población, contabilizándose 4.780.572 habitantes en 1986, para en 1990 contar ya con 5.027.154, y diez años más tarde, en el 2000, incrementarse a 5.205.408 habitantes, para once años después, en el 2011, llegar a tener un número de habitantes de 6.488.680.

Crecimiento debido al incremento de la inmigración y no sólo al crecimiento vegetativo de los madrileños, que sin embargo, ha conocido valores positivos a partir del año 2005, con una tasa de natalidad de 11,89 nacimientos por mil habitantes, frente a la tasa de natalidad española que fue de 10, 73, y cinco años más tarde, en 2010, sigue manteniéndose con niveles



del 11,42 nacidos por mil habitantes, con la característica de que el número de nacimientos de madre extranjera ha sido menor al de 2009, con 18.426 frente a los 19.852 del año anterior.

Cuadro 1

POBLACIÓN EMPADRONADA EN LA CAPITAL DE MADRID 1985-2011

1985	3.208.843 habitantes	1999	2.879.052 habitantes
1986	3.058.182 “ “	2000	2.882.860 “ “
1987	3.058.182 “ “	2001	2.957.058 “ “
1988	3.102.846 “ “	2002	3.016.788 “ “
1989	3.108.463 “ “	2003	3.092.759 “ “
1990	3.120.732 “ “	2004	3.099.834 “ “
1991	3.010.492 “ “	2005	3.155.359 “ “
1992	3.017.439 “ “	2006	3.128.600 “ “
1993	3.037.977 “ “	2007	3.132.463 “ “
1994	3.041.101 “ “	2008	3.213.271 “ “
1995	3.029.734 “ “	2009	3.255.944 “ “
1996 *	2.866.850 “ “	2010	3.273.049 “ “
1997**		2011	3.265.038 “ “
1998	2.881.506 “ “		

Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid, 185-2012

* 1996 Padrón Municipal de Habitantes. Fecha de referencia 1 de marzo.

** 1997 Rectificación del Padrón Municipal de Habitantes. Fecha de referencia a 31 de diciembre.

***1998 A partir de esta fecha el Padrón tendrá fecha de referencia el 1 de enero de cada año.

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

13. Los Pakistaníes de Madrid

Los ciudadanos pakistaníes que se encuentran viviendo en Madrid, capital y alrededores, lo están haciendo desde el año 2000.

Una de las características que llama la atención de esta migración es que en su mayoría están legalizados, son muy pocos los que hemos encontrado en situación “irregular”, administrativamente hablando, y se corresponden con aquellas personas que llevan de dos a tres años entre nosotros, que vinieron como turistas o estudiantes y que se han querido establecer en nuestra ciudad.

En un primer momento la mayor concentración de los mismos no pasaba de 20 personas, que se instalaron en pisos de los municipios de Alcorcón y Móstoles. Más tarde se fueron incorporando familiares de primer grado, hermanos, esposas e hijos. Hoy en día se han establecido por todos los distritos de Madrid y pueblos de la periferia, formando un colectivo de cierta importancia en municipios como Arganda del Rey y en barrios del centro de Madrid, como Lavapiés.

Fue desde los comienzos una inmigración fundamentalmente masculina. No han emigrado mujeres solas a Madrid desde Pakistán, según los datos suministrados por los colectivos pakistaníes en la capital. Las mujeres pakistaníes que han venido a Madrid lo han hecho con sus maridos, que las han traído desde Pakistán, aprovechando la figura administrativa de la “reagrupación familiar”.

Los primeros pakistaníes que llegaron a Madrid procedían de Italia y de Alemania, atraídos por la demanda de mano de obra en la construcción y en los servicios. Son originarios de diferentes regiones de Pakistán, como por ejemplo, Punjab, Lahore, Sialkot, Cachemira e Islamabad.

En Italia y en Alemania estos pakistaníes se dedicaban a trabajar en la agricultura y en los hoteles, como limpiadores y reponedores de mercancías, también como cocineros y en tiendas de productos textiles y alfombras, algunos también fueron taxistas en Alemania y hombres de negocio en este país.

Un pequeño grupo procede de Inglaterra y de Estados Unidos y han venido gracias a las redes familiares que se establecieron en nuestro país y les han atraído hacia España desde el año 2000.

En estos momentos los municipios en los que más pakistaníes residen son Arganda del Rey y en Madrid capital, en donde se han podido encontrar cifras que nos pueden permitir apreciar su expansión por los distritos, siendo el de Centro, con Lavapiés, en donde esta población se desenvuelve con mayor libertad. Como podemos ver en el cuadro nº 2, la evolución de la población pakistaní por distritos ha sido muy significativa, aunque el número no sea demasiado elevado. Así, en el año 2006, los distritos de Centro, Latina, Carabanchel y Moratalaz contaban con un número significativo de empadronados de esta nacionalidad, destacando Centro con 240 personas pakistaníes. Mientras que en 2010 la expansión se difunde hacia distritos nuevos, como Usera, Puente de Vallecas, Ciudad Lineal y Villaverde, destacando en este año la población residente en Centro, con 228 pakistaníes, Carabanchel, con 142, Villaverde, con 211 y Latina, con 102 pakistaníes empadronados.



Cuadro n.2

Población pakistaní, empadronada en Madrid capital, clasificada por Distrito y sexo, según continente y país de nacionalidad

AÑO 2006	AÑO 2010	AÑO 2006	AÑO 2010
TOTAL 732	TOTAL 1132	LATINA	LATINA
HOMBRES 650	HOMBRES 971	TOTAL 78	TOTAL 102
MUJERES 82	MUJERES 161	H 73	H 94
		M 5	M 8
CENTRO.	CENTRO	CARABANCHEL	CARABANCHEL
TOTAL 240	TOTAL 228	TOTAL 78	TOTAL 142
H. 229	H 213	H 74	H 127
M. 11	M 15	M 4	M 15
ARGANZUELA	ARGANZUELA	USERA	USERA
TOTAL 23	TOTAL 53	TOTAL 39	TOTAL 60
H 21	H 44	H 26	H 40
M 2	M9	M 13	M 20
RETIRO	RETIRO	PUENTE DE	PUENTE DE
TOTAL 10	TOTAL 11	VALLECAS	VALLECAS
H 5	H 10	TOTAL 1	TOTAL 73
M 5	M 1	H 1	H 68
		M 0	M 5
SALAMANCA	SALAMANCA	MORATALAZ	MORATALAZ
TOTAL 6	TOTAL 19	TOTAL 70	TOTAL 3
H 6	H 16	H 65	H 3
M 0	M 3	M 5	M 0
CHAMARTÍN	CHAMARTÍN	CIUDAD LINEAL	CIUDAD LINEAL
TOTAL 3	TOTAL 8	TOTAL 9	TOTAL 75
H 3	H 6	H 9	H 53
M 0	M 2	M 0	M 22
TETUÁN	TETUÁN	HORTALEZA	HORTALEZA
TOTAL 17	TOTAL 24	TOTAL 0	TOTAL 15
H 16	H 24	H 0	H 9
M 1	M 0	M 0	M 6
CHAMBERÍ	CHAMBERÍ	VILLAVERDE	VILLAVERDE
TOTAL 1	TOTAL 11	TOTAL 29	TOTAL 211
H 1	H 8	H 20	H 183
M 0	M 3	M 9	M 28
FUENCARRAL-EL PARDO.	FUENCARRAL-EL PARDO.	VILLA DE VALLECAS	VILLA DE VALLECAS
TOTAL 10	TOTAL 12	TOTAL 0	TOTAL 34
H 9	H 8	H	H 26
M 1	M 4	M	M 8
MONCLOA-ARAVACA	MONCLOA-ARAVACA	VICÁLVARO	VICÁLVARO
TOTAL 21	TOTAL 13	TOTAL 0	TOTAL 9
H 14	H 11	H	H 8
M 7	M 2	M	M 1
		SAN BLAS	SAN BLAS
		TOTAL 0	TOTAL 29
		H 0	H 20
		M 0	M 9
		BARAJAS	BARAJAS
		TOTAL 0	TOTAL 0
		H 0	H 0
		M 0	M 0

FUENTE: PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES REVISADO A 1 DE ENERO DE 2006 Y DE 2010.



En cuanto a su integración hemos podido comprobar que los pakistaníes que viven en nuestra ciudad y alrededores y lo hacen desde el año 2000 están plenamente integrados. Hablan perfectamente el castellano, sus hijos estudian en colegios públicos y saben preparar comida española. Conocen la Constitución de 1978 y han asistido a cursos de integración impartidos por Organizaciones No Gubernamentales como Pan Bendito, Centro de Inmigración e Integración San Lorenzo, Asociación Hispano-Marroquí y Asociación Musulmana de Pakistaníes en Arganda del Rey, también en Karibú y en Caritas.

Viven en barrios en donde conviven con otros inmigrantes y otras culturas, entre familiares y ayudándose entre todos, pues en estos momentos de crisis, el pakistaní que tiene trabajo y papeles en regla, ayuda a otros compatriotas o familiares que se encuentran en dificultades. Todos forman una comunidad dentro del barrio, pero están convencidos que viven en una sociedad occidental y no están en Pakistán.

Hay que decir también que esta forma de proceder está bastante ligada con la precariedad de sus oficios y su preparación. Pues aquellos ciudadanos pakistaníes que tienen una carrera universitaria o dos y hablan correctamente el castellano, no viven en comunidades tan familiares, sino de forma más independiente en barrios en donde prevalece la cultura occidental o española.

Se observa que las personas de esta procedencia y que cuentan con títulos universitarios, han tenido que sobrevivir en nuestra ciudad en otros trabajos diferentes para los que se han preparado, pues sus estudios no han sido reconocidos en nuestro país. Esta es una queja bastante extendida entre este colectivo, entre los que destaca gente preparada en ingeniería electrónica, informática, profesores de lenguas, como el inglés de formación universitaria. Algunos de ellos han terminado realizando labores de vigilancia en edificios o en complejos comerciales, o de traductores en compañías extranjeras. También hombres de negocios en Pakistán, aquí han llegado a vender flores por las calles, en el centro de Madrid.

Todos hablan el inglés perfectamente, el urdu, el castellano y el punjadi, también hemos encontrado que bastantes otros hablan dos o tres dialectos más de su país, como el pothohari, de la región de Cachemira. La crisis les ha afectado bastante, de tal forma que padres de familia que antes tenían un sueldo fijo cada mes en una fábrica de productos electrónicos, por ejemplo, hoy en día se encuentra realizando labores de “buzoneo” con una furgoneta, para firmas de grandes supermercados, única forma de ganarse el sustento para la familia.

Según datos del Padrón a 1 de enero de 2012, la población pakistaní en Madrid, en lugar de aumentar ha disminuido desde 2011 a 2012, según los siguientes datos:

1353 pakistaníes había empadronados en el año 2011, mientras que en 2012 se contabilizan 1154, lo que nos puede indicar que esta disminución puede ser debida a la crisis, lo que representa un 14,1% de disminución. Tendencia que se observa en todos los colectivos de inmigrantes en Madrid, que en el año 2011 contaba con 557.117 habitantes de procedencia extranjera, mientras que a 1 de enero del año 2012 se contabilizaba una población extranjera de 502.932 personas, habiendo perdido 54.185 personas extranjeras en la capital, lo que representa una disminución de un 9,73% del total.

He de decir también que es una inmigración fundamentalmente masculina, y que los matrimonios suelen concertarse por parte de la madre del varón en Pakistán. Así son los matrimonios que he conocido y que se celebraron en Pakistán. También existen matrimonios



mixtos, que se han celebrado aquí en Madrid, entre hombres pakistaníes y mujeres españolas y cristianas. Algunas de ellas se han convertido al Islám.

En el distrito Centro, concretamente en Lavapiés, poseen negocios de comida rápida típica pakistaní, también pastelerías, herbolarios y carnicerías. Han abierto restaurantes por todo el barrio y negocios de fruterías y verduras. La mezquita es su lugar de encuentro y oración, los viernes por la tarde.

Puedo describir a estas personas como pacíficas, educadas, acogedoras, interesadas por la cultura española y con muchas ganas de convivir pacíficamente y sin problemas. Les sorprendió que me interesara por hablar con ellos y querer conocerlos, pues están bastante sorprendidos de los escritos que leen sobre ellos y que nadie haya tenido la atención de ir a conocerlos ni de solicitarles una entrevista.

14. Un municipio integrador: Arganda del Rey

Municipio que se encuentra al Sudeste de la Comunidad de Madrid, muy cerca del río Jarama, a una distancia de la capital de unos 28 kilómetros, muy bien comunicado por metro y por carretera, la autovía de Valencia. También tiene conexión con la autovía de Barcelona que le acerca al aeropuerto de Barajas. Por tanto, se encuentra en un lugar estratégico en cuanto a comunicaciones, ciudad milenaria con recuerdos romanos, como la calzada que discurría por la vega del Jarama, desde Titulcia a Complutum, la actual Alcalá de Henares. Transformada por la Historia con la invasión árabe, y la Reconquista. Alberga en su interior recuerdos del Renacimiento, como la famosa Casa del Rey o del Embajador. También tierras que adquirió el Duque de Lerma, en 1613, por causa de su endeudamiento, en contra de sus vecinos, que dieron nombre al “motín de Arganda”, por el recibimiento hostil que recibió el Duque, al tomar posesión de la misma. Más tarde fueron los Jesuitas los que transformaron sus alrededores plantando viñedos y haciéndola famosa gracias a su bodega. Famosa es también la Iglesia de San Juan Bautista, de los siglos XVI y XVII, de estilo herreriano. En su interior se encuentran las tumbas de los abuelos de Cervantes y un valioso archivo del siglo XVI. La Ermita de la Soledad de los siglos XVI y XVII y la de San Roque del XVI son edificios de relevancia. En el siglo actual destaca por la industria azucarera de la Poveda, que contribuyó a la transformación social de la zona, siendo el sindicalismo de Arganda uno de los más activos impulsores de la II República. Durante la Guerra Civil la zona quedó arrasada, sus viñedos y olivares prácticamente desaparecieron, cayendo el municipio en una fuerte “depresión económica”. No es hasta bien entrados los años setenta, cuando se inicia la implantación de industrias, que se incrementará a lo largo de los últimos veinte años.

En la actualidad Arganda del Rey tiene una población de 54.220 habitantes, (cuadro nº 3) su extensión es de 79.700 kilómetros cuadrados, con una densidad de 634,66 habitantes por kilómetro cuadrado. Es un municipio que se ha ido transformando socialmente en los últimos años, en donde conviven diversas nacionalidades. Se distingue porque sus habitantes son acogedores e integradores. Gente sencilla y “vehemente” al hablar, sin impedimentos para relacionarse con sus vecinos extranjeros. No hay problemas entre ellos y en relación a los pakistaníes se refieren a ellos como gente muy educada, que no es escandalosa ni busca problemas y destacan que son buenos vecinos.



Cuadro n.3

POBLACIÓN EMPADRONADA EN EL MUNICIPIO DE ARGANDA DEL REY.

1985	24.705 habitantes	1999	30.231 habitantes
1986	23.872 “ “	2000	30.662 “ “
1987	24.365 “ “	2001	32.157 “ “
1988	24.862 “ “	2002	33.945 “ “
1989	25.418 “ “	2003	36.250 “ “
1990	26.124 “ “	2004	38.269 “ “
1991	26.113 “ “	2005	41.411 “ “
1992	26.523 “ “	2006	45.085 “ “
1993	27.792 “ “	2007	47.373 “ “
1994	28.466 “ “	2008	50.309 “ “
1995	29.007 “ “	2009	51.489 “ “
1996 *	29.224 “ “	2010	53.135 “ “
1997 * *		2011	54.220 “ “
1998 ***	29.767 “ “		

Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid. 1985-2012

* 1996 Padrón Municipal de Habitantes. Fecha de referencia 1 de marzo.

** 1997 Rectificación del Padrón Municipal de Habitantes. Fecha de referencia a 31 de diciembre.

***1998 A partir de esta fecha el Padrón tendrá fecha de referencia el 1 de enero de cada año.

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.



Arganda es la localidad de la zona sudeste que cuenta con mayor porcentaje de extranjeros empadronados, con más de un 28% del total. De ellos, un 77% son de origen rumano, lo que supone un 21,6% de la población total. La segunda nacionalidad en importancia la constituyen los pakistaníes, con 634 personas, que representan el 5% de la población extranjera que vive en Arganda, es decir, el 1, 16% del total de habitantes de la población, siguen en importancia los colombianos, ecuatorianos, marroquíes y peruanos, que llegan al 2%.

En la Comunidad de Madrid, Arganda del Rey se sitúa como la vigésima localidad más poblada de la comunidad. Por sexos, la población argandeña es mayoritariamente masculina, con algo más del 52% del total, en lo que respecta a la evolución de los últimos cinco años, la población inmigrante no ha dejado de crecer, como se puede observar en la serie que ofrece el Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid, que presenta datos desde el año 1985 hasta 2011.

Este crecimiento de la población extranjera, coincide con un incremento en el número de nacimientos registrados, que ha pasado de 353 en el año 2000 a 722 en el año 2006.

Lo que más llama la atención a quien pasea por sus calles, especialmente las del casco antiguo, es la variedad y riqueza de sus comercios. Tiendas de ropa, zapaterías, pastelerías con productos exquisitos, con dulces de diversas partes del mundo. Restaurantes que te ofrecen también variedades de comidas cosmopolitas. En sus calles se puede apreciar un colorido de trajes, que llama la atención, por lo exótico. Son las mujeres pakistaníes que llevan atuendos típicos de su país, con largas túnicas y hermosos “fulares” que cubren sus cabezas. Los hombres van de blanco, con pantalones anchos y camisas que llegan casi hasta la rodilla. Algunos de ellos llevan la cabeza cubierta con un gorro blanco de ganchillo. En general, los hombres pakistaníes visten al estilo occidental.

15. Los pakistaníes de Arganda del Rey

Como ya lo hemos anotado, es un colectivo que representa el segundo grupo extranjero en importancia, después del rumano. En el año 2012 se encuentran empadronados 634 personas de este origen, de ellas 126 mujeres y 508 hombres.

Destaca respecto al que hemos entrevistado en Madrid capital, el hecho de que las mujeres son pakistaníes, y han celebrado su boda en Pakistán, consiguiendo luego la residencia en Arganda por “reagrupamiento familiar”.

Se aprecia un cambio sustancial de esta inmigración en Arganda desde el año 2001¹³ hasta la actualidad, en donde ha ido variando la composición por sexos, de ser exclusivamente masculina, va paulatinamente equilibrándose del lado femenino con un incremento de mujeres. Así, por ejemplo, en el año 2001 sólo se contabilizaron 5 mujeres inscritas en el padrón, en relación a los hombres que contabilizaron 49. Hombres que fueron, en su mayoría, los pioneros de esta inmigración en Arganda.

En el año 2006 sólo se registran 7 mujeres en el padrón, en comparación con los 351 varones que van incrementando su número respecto al año 2001. Por tanto, se deduce que la inmigración pakistaní en Arganda del Rey ha sido y sigue siendo hasta el año 2006 una

¹³ Padrón Municipal del Ayuntamiento de Arganda del Rey. Años 2001, 2006, 2012 .



inmigración fundamentalmente masculina y que, posiblemente, no hayan obtenido la residencia para poderse acoger al reagrupamiento familiar.

En cuanto a los niños/as, menores de 10 años, se observa un dato llamativo. En el año 2001, sólo se registra una niña en el Padrón municipal y en el año 2006, sigue esa misma dinámica, una niña. Por el contrario, los varones menores de 10 años, en el Padrón del año 2001, no existen, o no se registran, mientras que en el del año 2006, ya se contabilizan 10 niños menores de 10 años.

En el Padrón del año 2012 se presenta un incremento de niños/as menores de 10 años, con 35 varones y 33 niñas. Por tanto, siguiendo las cifras que nos proporciona el Padrón, entre 2001 y 2012, la población pakistaní en Arganda del Rey ha experimentado un “empuje” muy notable, pasando de 54 efectivos a 634 en el presente año.

POBLACIÓN PAKISTANÍ POR EDAD Y SEXO, EN ARGANDA DEL REY.¹⁴

FECHA. 2001

TOTAL. 54

	HOMBRES	MUJERES
MENORES DE 16 AÑOS	1	2
DE 16 A 44 AÑOS	48	3
DE 45 A 64 AÑOS	0	0
65 Y MÁS	0	0

FECHA. 2006

TOTAL. 358

MENORES DE 16 AÑOS	12	1
DE 16 A 44 AÑOS	313	6
DE 45 A 64 AÑOS	25	0
65 Y MÁS	1	0

FECHA. 2012

TOTAL. 637

¹⁴ Datos del Padrón Municipal de Arganda del Rey. Años 2001, 2006, 2012.



MENORES DE 16 AÑOS	58	47
DE 16 A 44 AÑOS	389	66
DE 45 A 64 AÑOS	60	13
65 Y MÁS	0	0

Como veníamos comentando, se trata de una inmigración con un peso masculino muy importante. Así, en el año 2001, los hombres en edad de trabajar representaban el 88% del total de la población pakistaní en Arganda; en el año 2006, este porcentaje era del 87%; para en el año 2012, bajar un poco, al 61,3%, sin tener en cuenta el aumento de las mujeres en este tramo de edad, pues es una inmigración que considera que la mujer no debe salir de su casa para realizar trabajos ajenos. También llama la atención en este año 2012, que el único varón de más de 65 años del año 2006, desaparece de las estadísticas, lo que quiere decir, o que no se ha empadronado, o ha muerto o viajado de regreso a su tierra.

Los pakistaníes residentes en Arganda, representan a una comunidad bastante homogénea, dialogante, generosa y dinámica. Proceden, en su mayoría, de Sialkot, la ciudad industrial pakistaní por excelencia, conocida por la fabricación de los balones de fútbol a nivel mundial, encargados desde todos los continentes para los equipos más famosos del mundo entero. Por eso los clubes de fútbol Real Madrid y Barcelona, también son conocidos por trabajadores de estas fábricas en Pakistán.

Llegaron en el año 2000 a la Comunidad de Madrid, procedentes de Italia, Alemania y de Pakistán. Antes residieron en barrios de Madrid o en otros municipios, como Alcorcón, Móstoles, o Getafe. Entraron a España por el aeropuerto de Barajas.

En Arganda, se ha observado, por parte de los expertos en migraciones, que la población pakistaní se ha ido moviendo entre las provincias de Barcelona, Valencia, la Rioja y en menor medida, Toledo.

Respecto a las mujeres y niños, nos confirmaron, que se han dado de alta a medida que van obteniendo el Permiso de Residencia, por Reagrupación familiar.

El idioma más hablado entre ellos/as es el inglés y el urdu. El castellano lo hablan los hombres y los hijos/as, que están escolarizados en colegios públicos, siendo estos últimos los que ayudan a sus madres como intérpretes cuando salen a la calle, aunque hoy en día ya las mujeres se van atreviendo a comunicarse en castellano.

En Arganda, los pakistaníes poseen locutorios, carnicerías y tiendas de complementos para móviles e informática. En general, se han colocado a trabajar en lo que ha ido saliendo a lo largo de estos doce años, como en la construcción, en la vigilancia de edificios de empresas, en grandes superficies de supermercados, etc. En estos momentos, algunos de sus miembros están sufriendo de lleno la crisis económica, y, por eso, son ayudados por los demás miembros que tienen trabajo. También trabajan en restaurantes y “en lo que salga”, para no perder la residencia. Todos han tenido que cambiar de profesión al instalarse en España.



Nos expresaron el deseo de vivir en paz, trabajar y ver a sus hijos ser felices en España. Tienen una opinión muy favorable de España y se sienten muy bien en Arganda del Rey.

Los pakistaníes de Arganda son muy concientes de la importancia de la integración, y para ello se han acogido a todas las oportunidades que les ha ido ofreciendo el Ayuntamiento, como, por ejemplo, aprender el idioma castellano, que consideran de vital importancia para poder optar a un trabajo y para vivir en España. Cuidan sus costumbres porque son un legado de sus padres y abuelos y no creen que puedan ser incompatibles con las costumbres españolas. Son cumplidores con sus prácticas religiosas y van a la mezquita pakistaní, no a la marroquí, por el idioma y también por costumbres diferentes. También les llamó la atención el interés nuestro por conocerlos y escuchar sus opiniones. Debo decir, que en la conversación que tuvimos observé que saben escuchar, son bastante inteligentes y muy respetuosos.

Conocen las comidas típicas de nuestra tierra y comen todas aquellas que no lleven cerdo. También las cocinan sus mujeres, como la tortilla española y la paella.

Se integran por medio de la Asociación cultural musulmana de pakistaníes de Arganda, que lleva a cabo actividades de intercambio con la sociedad española. Desde el año 2005 en que se fundó ha realizado actividades encaminadas al conocimiento de las costumbres españolas y también a dar a conocer sus costumbres entre los españoles.

Son plausibles los encuentros promovidos también por la Casa Regional de Andalucía con la Asociación cultural musulmana de pakistaníes, en donde se realizan diversas actividades que van desde la gastronomía, los trajes típicos, vídeos y documentales, música y exposición de diferentes objetos artísticos. El objetivo de todos estos encuentros es “dar a conocer a españoles y pakistaníes las costumbres de ambas culturas, promover la relación humana y el encuentro entre asociaciones”

Para los pakistaníes de Arganda, la integración les satisface, aunque surgen quejas, porque “en estos momentos de crisis están viendo que les están complicando la reagrupación de los hijos/as menores que han nacido en Pakistán”. También expresan su malestar por la cantidad de papeles que se les pide para cualquier gestión. Los más jóvenes, que sólo llevan residiendo en Arganda 2 o 3 años, experimentan mucha dificultad para poder obtener “los papeles” y legalizarse. Los estudiantes que han venido a España, esperan poder quedarse. Están agradecidos del Ayuntamiento porque les tratan bien y suelen invitarlos a las reuniones que realizan con los inmigrantes.

También en esta inmigración pakistaní de Arganda del Rey han prevalecido las redes familiares y de vecinos en Pakistán para tener noticias de España. Otros han tenido noticias de España cuando vivían en Alemania o en Italia, por los españoles que iban de turistas. En general, son familias que han tenido posibilidades económicas en Pakistán, pero que han querido probar fortuna viniendo a Europa y a España en particular. Muchos de ellos eran hombres de negocios, dueños de tiendas y por ello también se pudieron costear el viaje a Europa y luego a España.

Alrededor de Arganda se han establecido una serie de empresas dedicadas a la importación-exportación y comercialización de productos entre España y Pakistán, entre los que se encuentran los textiles, artículos de deporte, material médico y pieles.

16. Pakistán: Su país de procedencia

Pakistán es un país asiático que tiene frontera con Irán, India, China y Afganistán. Según los estudios consultados, es un país que podríamos denominar “contrahecho”, ya que sus dirigentes quisieron, desde la independencia de la India en 1947, convertirlo en una democracia de tipo occidental, pero profundizando en una peculiaridad religiosa frente a la India, como es el islám. La conjugación de estos dos elementos, que han sido reforzados por integristas en el caso del Islám, ha llevado a una verdadera incoherencia política de parte de los dirigentes políticos de Pakistán a lo largo de su historia independiente.

En estos momentos el Islám representa la religión del 97% de la población pakistaní, mientras que los cristianos, hindúes y amadiyyas, representan tan sólo el 3% de la población.

Pakistán es el sexto país más poblado del planeta, se calcula que su población ronda los 175 millones de habitantes, con una superficie de 796.095 km cuadrados. La esperanza de vida es de 63 años. Pakistán es un país con una diversidad étnica muy variada: pastunes, sindhis, panyabís, baluchis, repartidas por diferentes zonas geográficas. La zona noroeste, frontera con Afganistán, habitada por los pastún. En la zona sureste, colindante con la India, habitada por la etnia sindhi, con la ciudad de Karachi como población importante. En el noreste de Pakistán, en las estribaciones del Tibet, se encuentra la etnia panyabi, que se ha adaptado a condiciones extremas en un clima de duras condiciones meteorológicas. En la zona fronteriza con Irán, en el suroeste de Pakistán se encuentra la etnia baluchi.





Las estimaciones de crecimiento de la población para el año 2050, sitúan a Pakistán en el cuarto país más poblado de la tierra. Según expertos, el problema es muy grave, pues en 1947 este país contaba con 37 millones de habitantes, y en estos últimos sesenta años la población se ha multiplicado por cinco.

Pakistán es un país en vías de desarrollo que ha tenido que enfrentar numerosos problemas políticos y económicos. Aunque era un país muy pobre en 1947, su tasa de crecimiento ha sido superior a la media mundial en las cuatro décadas posteriores. Las reformas recientes en economía han generado mayor seguridad para la inversión exterior y ha acelerado el crecimiento, sobre todo en el sector secundario y terciario.

La tasa de pobreza en Pakistán se estima que está entre el 23% y el 28%

La estructura de la economía pakistaní ha cambiado a partir de una base esencialmente agrícola a una base de servicios fuerte. Hoy en día la agricultura representa el 20% del PIB, mientras que el sector de servicios representa el 53% del PIB. Las empresas extranjeras han decidido invertir en Pakistán, en áreas como las telecomunicaciones, bienes raíces, energía. También en las industrias textiles, que representan aproximadamente el 60% de las exportaciones, procesamiento de alimentos, fabricación de productos químicos y de hierro, así como en la industria del acero. En 2008 las exportaciones de Pakistán ascendieron a 20.620 millones de dólares estadounidenses.

En estos momentos el presidente es Asif Ali Zardari, que representa el primer gobierno de perfil civil, después de años en que el ejército gobernó mediante dictaduras, siendo la última la del general Pervez Musharraf, de 1999 al 2004, cuando también Pakistán fue expulsado de la Commonwealth, por no respetar los valores democráticos.

Los partidos políticos opositores en Pakistán, sindicatos, organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil, critican las políticas gubernamentales porque argumentan que, a pesar de las promesas del gobierno, sigue existiendo falta de democracia real, a lo que hay que añadir la persistencia del odio sectario, la falta de justicia independiente, la violación de los derechos humanos, la violencia contra la mujer, el desempleo. También se critican los gastos del gobierno en defensa, en detrimento de las necesidades sociales de los más pobres.

A pesar de todo ello, a Occidente le interesa Pakistán por la posición estratégica en el continente asiático, como aliado en la búsqueda de la paz en Afganistán.

Las principales ciudades de Pakistán son: Karachi, que alberga la principal industria textil; Lahore, ciudad turística y con industria del metal y textil. Gujrat, famosa por sus importantes fábricas de calzado. Muree, ciudad permanentemente nevada, siendo su fuente de riqueza el sector servicios por la cantidad de turistas que van todo el año a esquiar. Otra importante ciudad es Sialkot, conocida como la ciudad deportiva por excelencia, también famosa por las polémicas que se han suscitado con la FIFA, por la fabricación de balones de fútbol, a cargo de niños esclavos. Esta ciudad tiene puerto deportivo y se practica el críquet, fútbol y squash; también famosa por su industria peletera que exporta a todo el mundo. La capital Islamabad, es considerada como la ciudad más bella de toda Asia.



17. Conclusión

En este estudio preliminar sobre la población pakistaní que ha inmigrado a Madrid, hemos intentado ser lo más rigurosos posible para no caer en “generalizaciones” a la hora de estudiar este tema, contando con las limitaciones del tiempo y de los medios a nuestro alcance.

Podemos decir, que el conocimiento de algunos de los miembros de este colectivo pakistaní en Madrid, ha sido positivo. He comprobado por mi misma, que es muy peligroso “marcar” a los seres humanos por lo que suceda en los países de dónde provienen. Por otra parte, si desde los países llamados occidentales se ha promovido la cultura del “bienestar”, es lógico que también otros pueblos aspiren a ella, especialmente los que, como Pakistán, se encuentran en vías de desarrollo.

Cultura del bienestar, que a pesar de la profunda crisis por la que atravesamos una parte de los países de la UE, nos resistimos a prescindir de ella, no obstante haber descubierto sus flaquezas, como son la deuda, el crédito desorbitado, de familias y administraciones públicas, que en cierto modo, nos viene a denunciar la profunda crisis de valores por las que atraviesa nuestra sociedad materialista.

La Unión Europea y España, a pesar de las pautas que se han marcado para “ordenar los flujos migratorios” hacia nuestros países, o no han podido, o no han sabido hacerlo, o no se han puesto en marcha los programas diseñados para ese objetivo. Esta es una grave responsabilidad de nuestros dirigentes, que no pueden seguir dando “palos de ciego” en un asunto tan complejo y delicado como es el tema migratorio. Donde no estamos tratando con números, sino con personas. Por ello, las políticas de integración deben llevarse a cabo, con decisión y con respeto, pero llevarse a cabo.

“Si el pastel ya está repartido y ya no alcanza para todos”, debe decirse claramente, y siempre contar con los inmigrantes que tenemos.

En el caso de los pakistaníes, todavía son pocos en Madrid y alrededores. Casi todos “legalmente”, residiendo entre nosotros. Los pocos que hemos conocido que tienen una “Orden de Expulsión”, todavía no han sido expulsados por el coste del viaje.

España debe hacer cumplir los convenios y cumplirlos ella también. Si solicita la repatriación, los trámites no pueden eternizarse, y también debe correr con los gastos, como está estipulado. Si no se tiene presupuesto para ello, pues a cargar con las consecuencias, de haber permitido la inmigración denominada “ilegal”.

Contemos con los inmigrantes que tenemos aquí, “legales o ilegales”, integrémoslos y luego pensemos en contratar trabajadores desde el exterior. Si ya tenemos suficientes inmigrantes dentro, ¿para qué promover la venida de más población extranjera para trabajar en nuestro país?

Los cursos que imparte la Comunidad de Madrid son de una buena calidad y preparan bien a los españoles y a los extranjeros. Aprovechemos este potencial “preparado” y busquemos la firma de convenios con empresas nacionales y extranjeras que puedan dar salida a esta “mano de obra preparada”.



Para los pakistaníes asentados en nuestra ciudad, España y Europa, son la solución y una salida para progresar económicamente, sin embargo, al experimentar la realidad, para algunos de ellos se convirtió en “pesadilla”.

Las diferencias económicas y sociales entre España y Pakistán, presentadas en el último cuadro como apéndice, a pesar de la crisis económica por la que atravesamos, siguen siendo profundas. Pakistán, por si fuera poco, se encuentra en una encrucijada hacia el futuro, con su vecina Afganistán, el aumento progresivo de la población y los índices de pobreza todavía considerables, con la inestabilidad de su sistema político y la amenaza constante de la “*talibanización*” del país. Esto es serio, pues una parte importante de la inmigración pakistaní que hemos conocido, considera que una de las causas para salir de su país, fue la falta de seguridad en él, como también, la imposibilidad de conseguir una independencia económica, pues todos los negocios en Pakistán tienen que tener socios gubernamentales. Por tanto, la democracia como se practica en la Unión Europea, no existe en Pakistán.

Los inmigrantes pakistaníes en Madrid buscan la democracia, la libertad, la convivencia pacífica y la seguridad, y por tanto, tienen claro a dónde decidieron venir a vivir. Por ello no les extraña que se les exija cumplir las leyes como a los españoles.

Para nosotros queda claro que todo ciudadano tiene deberes y derechos, que le permiten convivir con los demás y respetar y hacerse respetar. De igual forma deben ser conscientes los extranjeros que conviven con nosotros, a pesar de las culturas en donde se hayan educado, que en vez de separar, debemos procurar enriquecernos todos, como queda explícito en los diversos Planes de Integración de la Comunidad de Madrid, aunque no se mencione que obedecen a Directivas de la Unión Europea.



APÉNDICE.

DATOS ECONÓMICOS DE ESPAÑA Y PAKISTÁN. 2011.

ESPAÑA.	PAKISTÁN
P.I.B. Nivel de ingresos alto (Año 2010) 1.407.405.298.013 \$	P.I.B. Nivel de ingresos. Está entre los países de ingresos mediano-bajo. (Año 2010) 176.869.569.654 \$
POBLACIÓN. 46.071.000	POBLACIÓN. 173.593.000 en 2010.
Emisiones de CO2 7,2 Toneladas métricas per cápita. (2008)	Emisiones de CO2 1,0 Toneladas métricas per cápita. (2008)
Población rural con acceso al agua potable. Desde 1990, el 100% de la población rural tiene acceso al agua potable.	Población rural con acceso al agua potable. 89%-----2010 87%-----2005 85%-----2000 83%-----1995 81%-----1990
Esperanza de vida. 82 años, según datos de 2010	Esperanza de vida. 65 años, según datos de 2010.
N.B. per cápita. 31.750 \$ en 2010	N.B. per cápita. 1.050 \$ en 2010
	Tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de la línea de pobreza nacional. (% de población) 22,3%-----2006 23,9%-----2005 34,5%-----2002 30,6%-----1989

Fuente: BANCO MUNDIAL 2011.

INDEXMUNDI 2001. <http://www.indexmundi.com/es/espana/poblacion.html> yhttp://www.indexmundi.com/es/pakistan/poblacion_perfil.html



18. Bibliografía:

Libros e informes:

Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (eds) (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica. (1985-2004)*, Barcelona, CIDOB.

Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (2011): *Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Aja et alia. (2006): *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Ballesteros, Ana (2011): *Pakistán*, Madrid, Editorial Síntesis.

Barou, Jacques (2006) : *Europe terre d'immigration. Flux migratoires et integration*, Grenoble, Press Universitaire de Grenoble.

Bergalli, Roberto (coord.) (2006): *Flujos migratorios y su (des) control*, Barcelona, Anthropos Editorial.

Brachet, Julián (2009): *Migrations transsahariennes. Vers un désert cosmopolite et morcelé (Niger)*, France, Edition du Croquant.

Informe (2010): *En las fronteras de Europa. Controles, Confinamientos, Expulsiones*, Paría, Migreurop.

Informe (2008): *La trata de personas con fines de explotación laboral*, España, Editorial Accem.

Labrador, Jesús y Blanco, María Rosa (2008): *Nadie debe perder. Hijos de inmigrantes en su camino a la vida adulta*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.

Marquina, Antonio (ed.) (2008): *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid*, Madrid, UNISCI.

Marquina, Antonio (ed.) (2009): *La política Exterior de Seguridad y Defensa común de la Unión Europea. "Retos para la Presidencia española"*, Madrid, UNISCI.

Marquina, Antonio (ed.) (2010): *La Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común Europea II. "Resultados de la Presidencia Española"*, Madrid, UNISCI, 292 p.

Marquina, Antonio (ed.) (2011): *Perspectivas on Migration Flows in Asia and Europe*. (2011), Madrid, UNISCI.

Marquina, Antonio (2012): *Crisis, Inercias y Agotamiento: Repensando la Política Exterior Española*, Madrid, UNISCI.

Mouhoud, El Mouhoub (dir.) (2005) : *Les nouvelles migrations. Un enjeu Nord-Sud de la mondialisation*, France, Universalis.



Richard, Jean-Luc (2005): *Les immigrés dans la société française*, París, La Documentation française.

Rocard, Michel (2010): *1990-2010. 20 ans au service de L'intégration*. Haut Conseil à l'intégration, París, La documentation Française.

Rodríguez García, José Antonio (2007): *La inmigración islámica en España. Su problemática jurídica*, Madrid, Editorial Dilex.

Tandonnet, Maxime (2003): *Migrations, la nouvelle vague*, París, L'Harmattan.

Tribalat, Michèle (2010): *Les yeux grands fermés. L'immigration en France*, France, Editorial, Denoël.

Wihtol de Wenden, Catherine (2009): *La Globalisation Humaine*, París, Press Universitaires de France.

Wihtol de Wenden, Catherine (2010): *La question migratoire au XXI siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, París, Presses de la Fondation nationales des sciences politiques.

Recursos informáticos. PDFs:

Beltrán Antolín, Joaquín (et al.) (2006): *Población y actividades económicas de las comunidades asiáticas en España*, Barcelona, Fundación CIDOB, en

http://base.china-europa-forum.net/rsc/docs/doc_965.pdf.

Beltrán Antolín, Joaquín y Sáiz López, Amelia (2007): *La comunidad Pakistaní en España*, Anuario Asia Pacífico, Barcelona, CIDOB, en

http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/anuario_asia_pacifico/la_comunidad_pakistan_i_en_espana.

Ahmed, Vaqar, et al.: Remirances and Household Welfare: A case study of Pakistán.

ADB, *Economics Working Paper Series*, n° 194 (February 2010), en:

<http://beta.adb.org/sites/default/files/pub/2010/Economics-WP194.pdf>.

Solé Aubia, Montserrat y Rodríguez Roca, Josep. *Pakistaníes en España: Un estudio basado en el colectivo de la ciudad de Barcelona*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n° 68 (2005), Barcelona, en www.cidob.org/es/content/download/2393/20895/file/68sole.pdf.



PURSuing THE RIGHT FOR TODAY, SECURING THE ENVIRONMENT FOR TOMORROW

Salma Yusuf¹
University of London

Abstract:

The article is set within the context of the emerging discourse on environmental security and sustainable development. It seeks to inject a new paradigm into the discourse by demonstrating how a human rights based approach could aid the advancement of the agenda of environmental security and protection, while at the same time generating impetus for international human rights law to widen its purview of focus, through a comprehensive examination of the jurisprudence of the European Court of Human Rights. The article culminates in an analysis of the *raison d'être* for the formal establishment of a human right to an environment in international law, and the challenges of such a project, if undertaken.

Keywords: Environment, Human Rights, International Law, European Court of Human Rights.

Resumen:

El artículo se enmarca en el contexto del discurso emergente sobre seguridad medioambiental y desarrollo sostenible. Trata de introducir un nuevo paradigma en el discurso intentando demostrar la forma como una aproximación basada en los derechos humanos podría ayudar en el avance de la agenda de seguridad y protección ambiental, generando al mismo tiempo un impulso en el desarrollo del derecho internacional de derechos humanos, ampliando su ámbito de atención, a través de un examen exhaustivo de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El artículo finaliza con un análisis de los fundamentos para el establecimiento formal de un derecho humano del medioambiente en el derecho internacional y los desafíos de este proyecto, si se llegara a realizar.

Palabras clave: Medio ambiente, Derechos Humanos, Derecho Internacional, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ LL.B, University of London; LL.M, Queen Mary, University of London; Queen Mary Scholar 08- 09; Lecturer, Masters in Human Rights and Democratization, University of Colombo and University of Sydney; Lecturer, Bachelor of Laws, University of Northumbria – Regional Campus for Sri Lanka & Maldives.
E-mail: salmayusuf@gmail.com.



1. Introduction

The article is set within the context of the emerging discourse on environmental security and sustainable development. It seeks to inject a new paradigm into the discourse by demonstrating how a human rights based approach could aid the advancement of the agenda of environmental security and protection, while at the same time generating the impetus for international human rights law to widen its purview of focus. It establishes how a platform that views human rights and environmental protection as inextricably linked can be mutually reinforcing, through a comprehensive examination of the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECTHR). The purpose of such an endeavour is two-fold. Firstly, to establish the positioning of the European Court of Human Rights in relation to the issue of human rights and environment. Secondly, it assesses the contribution that the ECTHR has made to the subject.

The paper begins by describing the relationship between human rights and international environmental law through the consideration of various sources of international law in general and environmental law in particular. The paper moves on to discuss if there does in fact exist a human right to an environment, and if so, what it should entail. It then analyzes the *raison d'être* for the formal establishment of such a human right in international law, and the challenges of such a project, if undertaken.

There is little disagreement that human rights and environmental protection share a filial relationship. In the words of the international scholar, Dinah Shelton, 'The interrelationship between human rights and environmental protection is undeniable.' Similarly, equally little disagreement exists on the distinct and separateness of the two areas as argued by commentators such as John G. Merrills who declare that 'International environmental law and the law of human rights embody distinct but related concerns for the modern world.'

This interrelationship was explored as early as 1972 at the Stockholm Conference on the Human Environment. Resource depletion fit within this agenda and stimulated interest among developing states which culminated in a Declaration recognizing environmental protection as a precondition for the enjoyment of several human rights. Subsequently, at the United Nations Conference on the Human Environment, Principle 1 of the Final Declaration states the 'Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.' Thereafter, the 1968 United Nations Tehran Conference on Human Rights declared that all human rights are 'interdependent and indivisible', hence opening the door for consideration of complex issues like environmental rights. Twenty years after the Stockholm Conference, it is remarkable that the United Nations General Assembly recalled the language of the Stockholm Declaration in its Resolution 45/94.

The landmark international instrument that addresses sustainable development of the environment after the Stockholm Declaration is the Rio Declaration of 1992.

It must be noted that the Rio Declaration seems to consciously avoid reference to environmental rights although it does speak of 'national rights' to exploit the environment and the 'right to develop.' It may be argued that in other areas of international law there is a gradual coming together of various 'strands,' including sustainable development and human rights, indicating the extent to which rights within generations are seen as indivisible from the pursuit of sustainability. For example, Article 4 of the 1995 Draft International Covenant on



Environment and Development of the International Union for Conservation of Nature (IUCN) provides that 'peace, development and environmental protection and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent.' Several constitutions and even the Ksentini Report by the UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment identifies various substantive rights and freedoms such as freedom from pollution and environmental degradation, and the right to the highest attainable standard of health free from environmental harm, qualified by exceptions similar to those found in the European Convention on Human Rights.

However, whether these are anything more than policy aspirations or symbolic gestures is questionable. It has been opined by commentators, that while they may guide decision-makers in a general sense, courts are reluctant to require potentially vast sums of money to be spent on environmental improvement works to uphold such rights, not least because this might involve protecting the 'first right to get to court' at the expense of others, perhaps more worthy of improvement schemes.

2. Human Rights and Environment Security – The Essential Relationship

The question that immediately arises then is, how would emphasizing international human rights law contribute to environmental security and protection? The substantial practical reason would be that it currently provides the only set of international legal procedures that can be invoked by those whose well-being suffers due to environmental degradation, to seek redress for harm that is the consequence of an act or omission attributable to a State.

Further, the inclusion of inaction is significant because most environmental harm is due to non-state activity. Thus, while no international human rights procedure allows a direct action against private enterprises or individuals who cause environmental harm, a State allowing such harm may be held accountable.

There have been identified four principal and complementary approaches to characterize the relationship between human rights and the environment. Firstly, incorporating and utilizing those human rights guarantees deemed necessary or important to ensuring effective environmental protection – this approach emphasizes procedural rights such as freedom of association which permits the existence and activities of Non-Governmental Organizations, and their right of access to information concerning potential threats to the environment.

While such an approach is commendable, writers like Johanna Rinceanu argue that though the potential for improving environmental protection through effective guarantees of procedural rights is solid, the absence of complaint mechanisms or other recourse in international agreements is a limiting aspect.

Secondly, human rights law re-casts or interprets internationally guaranteed human rights to include an environmental dimension when environmental degradation prevents full enjoyment of the guaranteed rights, as seen in Judge Weeramantry's opinion in 1997 of the Gabčíkovo-Nagymaros Project, *Hung v Slov.* The primary advantage of the second approach over the first is that existing human rights compliant procedures may be employed against those states whose level of environmental protection falls below that necessary to maintain any of the guaranteed human rights. Using existing human right law has its limits, however,



because it cannot easily resolve threats to other species or to ecological processes, if these are not linked to human well-being.

The third approach to define the relationship between human rights and the environment would be the formulation of a new human right to an environment that is not defined in purely anthropocentric terms namely, an environment that is not only safe for humans but one that is ecologically- balanced and sustainable in the long term.

Finally, the fourth approach would be one that prefers to address environmental protection as a matter of human responsibilities rather than rights, for instance, as seen in the recent United Nations Earth Charter of March 2000.

Those arguing for this approach contend that ecological rights can balance human rights by introducing ecological limitation on human rights. As writer Prudence Taylor observes, 'The objective of these limitations is to implement an eco-centric ethic in a manner which imposes responsibilities and duties upon human kind to take intrinsic values and the interests of the natural community into account when exercising its human rights.'

This sentiment is reinforced by writers such as Catherine Redgwell who observe that 'there has been an increasing recognition in international environmental law of the intrinsic value of animals and nature which goes beyond merely an incidental spill-over effect.'

3. Human Rights and Environment Security – A View from the European Court of Human Rights

Interestingly, from Stockholm to the present, most advances in developing environmental rights have occurred, first and almost exclusively, at the regional level. The European Union, through its jurisprudence developed by the European Court of Human Rights (ECTHR), has been at the forefront of regional contributions to environmental security and protection via a human rights based approach. The following discussion examines the work of the ECTHR, and the tools and frameworks used to advance the protection of the environment through human rights. The examination considers the wide and varied human rights through which the ECTHR seeks to achieve environmental security and protection.

Broadly, European human rights law operates at three levels in relation to the environment. At a general level, it accords significant symbolic weight to the idea of human rights. For the majority of people, human rights will tend to outweigh environmental rights or interests. The ECTHR has interpreted certain civil and political rights to protect against environmental harm. Thirdly, human rights law may have a more indirect impact in the environmental sphere.

For example, the European Convention on Human Rights (ECHR) provides for qualified freedoms like the freedom of expression (Article 10) and the right to assemble peacefully (Article 11). For instance, changes to environmental law or policy when argued through political protest rather than lobbying human rights law may justify such protest, or conversely, may restrict it by the use of one of the exceptions on which the Convention allows governments to rely.



Since the ECHR protects civil and political freedoms it is not strong on protection for other interests like collective rights relating to environmental quality or resources. One reason for this is the involvement of questions of public interest and complex balancing of various, and sometimes even conflicting, interests. Moreover, as with European law, a rights-based approach to environmental law has been shunned in the the European Community Treaty in favour of integrating environmental protection into other policy sectors and reference to 'protecting the quality of the environment.' However, it must be remembered that though the European Court of Justice (ECJ) sometimes speaks the language of 'rights,' what is actually at stake is compliance by the Member States with specific legal obligation.

Regionally, the European Community generally guarantees the right of the individual to be informed about the environmental compatibility of products, manufacturing processes and their effects on the environment and industrial installations, and two general directives address rights of information. In the case of *Leander v Sweden*, the applicant alleged violation of Article 10 of ECHR after he was refused access to a file that was used to deny him employment. The court unanimously dismissed the claim stating that ‘

The right of freedom to receive information basically prohibits a Government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him. Article 10 does not...confer on the individual a right of access to a register containing information on his personal position, nor does it embody an obligation on the Government to impart such information to the individual.’ Thus, it appears that this restrictive approach by the ECTHR construes ‘right’ narrowly by finding the Government liable only if it obstructs or hinders a person from receiving information. It does not seem to require a proactively responsible role for the Government in providing information to its citizens.

The ECTHR has applied its restrictive approach to environmental cases. The approach of the ECTHR can be contrasted with the views of the former Commission which adopted a broader approach including the right of the individual to receive information not generally accessible and that is of particular importance to him/her. In *Guerra v Italy*, the European Commission on Human Rights (ECOMHR) admitted the complaint insofar as there was a violation of a right to information but did not accept the claim of pollution damage.

The ECOMHR concluded that Article 10 imposes on States an obligation not only to disclose to the public available information on the environment but also the positive duty to collect, collate and disseminate information which would not otherwise be directly accessible to the public or brought to the public’s attention. It acknowledged a fundamental right to information, at least in Europe, concerning activities that are dangerous for the environment or human well-being.

However, in 1998, the ECTHR reversed the expanded reading of Article 10 by ECOMHR and reaffirmed its earlier position, but unanimously found a violation of Article 8. It is noteworthy that the ECTHR adopted a more liberal approach to cases concerning freedom of press where the court held that the State may not extend defamation laws to restrict dissemination of environmental information of public interest. In *Bladet Troms V Norway*, the court justified its position stating that a decision otherwise would undermine the press’ public watchdog role. The court went further in the case of *Thoma v Luxembourg* saying that when criticizing public officials, as opposed to private individuals, a degree of exaggeration or even provocation is allowed when it is first, proportionate to the legitimate aim pursued; second, with sufficient reason provided for its necessity to the functioning of a democratic society; and third, is in the general interest.

It might be argued, however, that this recourse to provocation and exaggeration given to journalists can be dangerous as the press is known for its tendencies of sensationalism. Thus, this approach is likely to create a 'slippery slope' when it comes to violating the protection of rights and reputation of public officials.

It might be argued that the approach of 'naming and shaming' should be allowed by the press only insofar as it reveals its sources of information and is based on pure facts alone. There should be no leeway for exaggeration. Despite its contribution to environmental protection, it is arguable that such a 'lax' approach— which should be distinguished from a 'relaxed' approach – is not likely to achieve anything more than an approach sans exaggeration and sensationalism. On the contrary, it is in all likelihood, that such a situation would turn out to be counter-productive where the public perception of the media will be one that is lacking in credibility as it is not operating based on pure facts.

Article 6 of the ECHR guarantees a fair and public hearing before a tribunal for the determination of rights and duties. In *Oerlemans v Netherlands*, Article 6 was deemed to apply to a case where a Dutch citizen could not challenge a ministerial order designating his land as a protected site. Similarly, the applicability of Article 6 was upheld in *Zander v Sweden*. Further, the right to remedy was held to extend to compensation for pollution under Article 6 in *Zimmermann v Switzerland* where the ECtHR found Article 6 applicable to a complaint about the length of the proceedings for compensation for injury caused by noise and air pollution from a nearby airport.

In a significant judgment the ECtHR held Turkey responsible for death caused by methane explosion under a negligence standard possibly rising to the level of gross negligence, where despite orders to local authorities by the Environmental Office that were informed by experts' reports, no action was taken.

Though the applicants won administrative judgment, compensation was never paid. However, the ECtHR reiterated that the right to life provision of the Convention contains not only a negative obligation to refrain from the use of force by state agents but also that an expansive interpretation of the right to life imposes positive obligations on states to take steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction.

Further, it said that the obligation applies to any activity, public or not. Moreover, the court identified several factors for evaluating the circumstances of the case. The court included the public's right to information among the preventive measures that the state must take to protect the right to life.

The court went further to find Turkey in violation of its duties in the aftermath of the explosion under Article 2. The court went even further to indicate that prosecution may be necessary and that national courts should not allow life-endangering offenses to go unpunished in view of the deterrent function of the criminal law. Similarly, the court found that the government had violated the applicant's right to property contained in Article 1 of Protocol No 1 of the ECHR. Finally, the court found a violation of the right to a remedy contained in Article 13. The court awarded pecuniary and non-pecuniary damages.

In the case of *Pialopoulos v Greece*, ECtHR accepted the impugned measures aimed at environmental protection and thus served a legitimate state interest. However, it went on to hold that the applicants were entitled to compensation and that without it their property rights had been violated.

Arguably, such an approach by the ECtHR may be termed a 'halfway' or 'compromised' approach since it does not entirely dismiss the individual's right but duly compensates him, without which it would be considered a violation. On the other hand, it might be argued with equal vigour that it is not a true compromise since preference has been accorded to state interest and compensation to the individual is merely a 'consolation prize.'

The European Commission on Human Rights and the ECtHR have held that environmental harm attributable to state action or inaction which has significant injurious effect on a person's home or private and family life is a breach of Article 8(1). However, Article 8(2) provides an exclusion clause for situations where harm may be excused, if it results from an authorised activity of economic benefit to the community in general, as long as there is no disproportionate burden on any particular individual.

States enjoy a margin of appreciation in determining the legitimacy of the aim pursued. Recent decisions of the court have shown to balance the competing interests of the individual and the community with deference to the state's decision. In *Arrondelle v UK* and *Baggs v UK*, the cases were admissible but resolved by friendly settlement which left unresolved numerous issues which were addressed in *Powell v UK*. In this case the ECtHR found that aircraft noise from Heathrow airport constituted a violation of Article 8 but was justified under Article 8(2). Noise was deemed acceptable under the principle of proportionality, a test that could be met if the individual had, as the ECtHR stated, 'the possibility of moving elsewhere without substantial difficulties and losses.'

It is arguable that in this case environmental protection was not high on the agenda of priorities for the ECtHR. The harm to the individual is weighted against the benefits to the community and it might be argued that since noise is not 'harmful' or 'dangerous' to the individual's life this decision by the ECtHR is justified. However, as far as environmental protection is concerned the same cannot be said.

In *Hatton v UK*, though the initial chamber found that the noise from increased flights between 4am and 6am violated the applicant's rights for their home and family life, it was overturned by a Grand Chamber decision. The Grand Chamber held that the state cannot simply refer to the economic well-being of the country 'in the particularly sensitive field of environmental protection' and required states to find alternative solutions.

The Grand Chamber held this to be a new and inappropriate test that failed to respect the subsidiary role of the court and the wide margin of appreciation afforded to the state. It went on to say that for a case to be successful, the individual must seriously and directly be affected by noise or other pollution. The court decided that the states should take into consideration environmental protection in acting within their margin of appreciation and said that the ECtHR should review this, but that in doing so should not accord a 'special status of environmental human rights.' Thus it was held that there was no violation of Article 8. This decision reflects the ECtHR hesitation in adopting an activist approach in general and with regards to environmental protection in particular.

It makes an outright rejection of a according special status for environmental human rights while not dismissing it completely as a criteria for judging state action. Thus, it may be concluded that the ECtHR is far from granting environmental rights a 'special place' as a 'new' human right but seems to prefer embracing it only as a factor in a larger decision-making process. Hence, it is arguable that such cases reveal that ECtHR is not a guardian for environmental rights protection but reflects a lesser degree of interest in environmental

protection. An accurate description of the ECTHR position is perhaps one that is *sensitive* or *sensitized* to the issue but not one that is *pro-actively supportive* of according environmental rights a status of a separate human right.

In the aftermath of the Hatton judgment, other cases on noise pollution have had mixed success. In *Ashworth v UK* – the court held the application to be admissible.

In contrast, *Gomez v Spain* succeeded in its claim as the court held that noise levels were such that failure of the City Council to enforce its own noise abatement measures was seen as flouting local laws. *Lopez Ostra v Spain* was a major decision of the court where pollution was held to be a breach of Article 8. First, the court did not require the applicant to exhaust administrative remedies to make this challenge but only to complete remedies applicable to enforcement of basic rights. The ECTHR went so far to hold that severe environmental pollution may affect individual's well-being and prevent them from enjoying their homes in to such an extent that their private and family life are affected but with no endangering to health. In this case, it found that the court had exceeded its margin of appreciation. In *Guerra v Italy*, the court reaffirmed that Article 8 imposed positive obligations on states to ensure respect for private or family life. However, the decision is strained due to reluctance in extending Article 10 on freedom of information to impose positive obligations on the state.

In *Fadeyeva v Russia*, the state was found to be in breach of Article 8 as there was no evidence that the state drafted or applied effective measures which took into account the interests of the local population and which would have been capable of reducing the pollution to acceptable levels which in turn would have prevented the deterioration of the applicant's health. Following the decision in *Fadeyeva v Russia*, the ECTHR found Russia to be in violation of Article 8 in the case of *Ledyayeva, Zolotareva and Romashina v Russia* (2006), despite difficulty in quantifying the exact effect on each individual's health and influence of other factors like vocation and age.

However, there was no doubt that it affected public health in general and the government had not put forward any new fact or argument capable of persuading the ECTHR to reach a different conclusion to *Fayedeva*.

Similarly, in the case of *Giacomelli v Italy* (2006) the ECTHR upheld a violation of Article 8 on the grounds that the state did not strike a fair balance between the interest of the community in having a plant for the treatment of toxic industrial waste, and the applicant's effective enjoyment of her rights under Article 8 – persistent noise and harmful emissions from the plant which was only 30 meters away from her house. The plant was built on agricultural land which eroded the soil and posed risk of contamination of ground water.

In the more recent case of *Lars and Astrid Fagerskiold v Sweden* (2008), the applicants complained violation of Article 8 and Article 1 of Protocol No 1 of the Convention on the basis of disturbing noise from wind turbines and light reflection from its rotor blades. They had bought their property for recreational purposes which had been hindered decreasing the value of their property. Additionally, no noise investigation had been carried out despite repeated requests. The court observed that the level of severity required to form an Article 8 violation in relation to environmental issues had not been attained. The court recalled that there exists no explicit right in the ECHR to a clean and quiet environment. It is illustrative from the case law of the ECTHR that an expansive interpretation of the notions of 'private life' and of 'home' has been adopted in its judgments – *Niemietz v Germany* and *Demades v*

Turkey. The court found that noise level recommended by the World Health Organization was only slightly exceeding the recommended maximum level in Sweden. Thus the ECtHR found that the noise levels and light reflection in the present case were not so serious as to reach the threshold established in cases dealing with environmental issues.

In relation to complaint under Article 1 of Protocol No 1, operating the wind turbine is in the general interest as it is an environmentally-friendly source of energy which contributes to the sustainable development of natural resources. Alleged interference was proportionate to aims proved, and thus there was found to be no breach in the instant case. Additionally, the applicants had not submitted evidence to show reduction in property value and had not exhausted domestic remedies.

This case is particularly interesting as it demonstrates a conflict between two competing environmental interests – the environmental interest of the community on the one hand and the environmental interest of the individual on the other. This case, not unlike the others discussed above, is arguably reflective of a trend where the ECtHR, while being cognizant of the individual's rights to an environment, seems to tilt in favour of the states' and community interest in the matter.

Further, the ECtHR has made it explicitly clear that it does not advocate a separate human right to the environment while at the same time does not dismiss it as un-important in the assessment and balancing of competing interests when deliberating on the facts of a case before it.

Some might argue that this trend is reflective of according *indirect* protection to a right to the environment similar to the approach the ECtHR adopts when dealing with economic, social and cultural rights, where it is seen to make consideration for these rights under the guise of enforcing civil and political rights.

That said, it is safe to say that the ECtHR is sensitized to environmental concerns in making decisions and even though it has not reached the place of accepting it as a substantive and separate human rights, it is undoubtedly moving in a direction, where if it continues along the similar trajectory, the jurisprudence is likely to eventually crystallize into a situation where a human right to an environment becomes a norm.

For the time being, however, the ECtHR can be seen to be contributing to environmental protection of individuals, albeit in an indirect manner, with no special status being accorded, but rather as a 'factor' or 'criterion' in the judges' decision-making 'tool box.'

This article began by describing the relationship between human rights and international environmental law as related but distinct. As the preceding discussion illustrates, it is arguable that another way of describing the relationship is as one of mutually reinforcing.

4. A Human Right to An Environment – Myth or Fact

Scholars such as Merrills argue that increasingly a broad 'right to environment' has been added to the list of traditional human rights. Despite the lack of state support for establishing such a right at the Stockholm Conference and an avoidance of 'rights language' in the Rio Declaration which instead calls for the participation of the public in environmental matters on



the grounds of 'efficiency' (Principle 10), a landmark development has been seen in the 1998 Convention on the Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) which is the first environmental treaty to incorporate and strengthen the language of Principle 1 of the Stockholm Declaration which focused on an instrumental manner of giving content to environmental rights by identifying those rights that could be considered a prerequisite to effective environmental protection, namely, the right to information, participation and remedies.

4.1. Regional Systems

Moreover, there have been several developments which illustrate that a right to environment might be said to have been established particularly in the regional context, namely through the 1988 Protocol of San Salvador – Article 11 (1) which states 'a right to live in a healthy environment and to have access to public services; 1981 African Charter on Human and People's Rights – Article 24 which states a 'right to a generally satisfactory environment'; the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 1950, European Treaty Series No 5; the African Charter – Communication No 155/96 (Ogoni Case) The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria; the African Commission on Human and People's Rights, 30th Ordinary Session, October 2001. These then can be described as examples of 'use(ing) the language of human rights to promote or consolidate certain social values.'

Regional human rights bodies in Europe, the Americas and Africa have all examined cases alleging violations of the right to life due to environmental harm. Apart from receiving and examining individual complaints, the Inter-American Commission on Human Rights devoted particular attention to environmental rights in reports to Ecuador (1997) and Brazil (1997). The Commission also upheld the procedural dimension of environmental protection through human rights. The cases submitted in the African system invoked the right to health (article 16) rather than the right to environment contained in the same document. More recently, applicants successfully alleged a violation of the right to environment by Nigeria.

4.2. International Conventions

Further, an examination of recent international conventions in the field of environmental law signals the crystallizing of such a human rights to an environment. The Preamble of the Aarhus Convention expressly states that 'every person has the right to live in an environment adequate to his health and well-being...'

The following paragraph adds that to be able to assert this right and observe the duty, citizens must have access to information, be entitled to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters. Informational rights are widely found in environmental treaties, in both weak and strong versions. Some examples are The Framework Convention on Climate Change (article 6); The Convention on Biological Diversity similarly does not oblige state parties to provide information, but article 14 provides that each contracting party 'as far as possible and as appropriate' shall introduce 'appropriate' Environmental Impact Assessment procedures and 'where appropriate allow for public participation in such procedures.'

Broader guarantees of public information are found in international instruments including the 1992 Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (article 16); the 1992 Espoo Convention on



Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Article 3 (8)) and the 1992 Paris Convention on the North-East Atlantic (article 9).

4.3. International Organizations

International organizations have begun to play a critical role in recognizing the relationship between human rights and the environment as is reflected by non-binding declarations of a right to environmental information such as the World Health Organization's European Charter on Environment and Health, The Bangkok Declaration (1990) and the Arab Declaration on Environment and Development and Future Perspectives of September 1991. Further, United Nations human rights texts generally contain a right to freedom of information or a corresponding state duty to inform – Universal Declaration of Human Rights (article 19); the International Convention on Civil and Political Rights (article 19 (2)).

Additionally, the United Nations has on several occasions recommended measures in human rights protection which have had implications for environmental protection. Some noteworthy examples: The UN Human Rights Committee has indicated that state obligation to protect the right to life can require positive measures designed to reduce infant mortality and protect against malnutrition and epidemics implicating environmental protection. (UN ECOSOC General Comment 14, 2000). On November 8, 2000, the Committee on ESCR issued General Comment No 14 on 'Substantive Issues Arising in the implementation of the ICESCR Article 12 – the Committee states in para 4 that 'the right to health embraces a wide range of socio-economic factors that promote conditions in which people can lead a healthy life, and extends to the underlying determinants of health, such as ...a healthy environment.'

4.4. The Public

The major role played by the public in environmental protection is participation in decision-making, especially in environmental impact or other permitting procedures. Public participation is based on the right of those who may be affected to have a say in the determination of their environmental future. It is noteworthy that this is not restricted to residents but includes foreign citizens as well. Most recent multilateral and many bilateral agreements contain this – for example, the The Framework Convention on Climate Change (Article 4 (1) (i); The Convention on Biological Diversity (Article 14 (1) (a); regionally the Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. The right to public participation is widely expressed in human rights instruments as part of democratic governance and the rule of law: Article 21 of the UDHR, American Declaration on the Rights and Duties of Man (Article 20) and the African Charter (Article 13) and the ICCPR (Article 25).

5. A Human Right to an Environment – Problem or Solution?

The concept of a right to a healthy and safe environment has generated debate and contradicting developments. Not every social problem must result in a human right. Writers such as Shelton argue that the recognition that human survival depends upon a safe and healthy environment places the claim of a right to environment fully on the human rights agenda. This has been underscored by the recent development at the United Nations' General Assembly where the access to clean water and sanitation was declared a human right, with overwhelming support in favour of the resolution, where 122 nations voted in favour, zero



voted against and 41 abstained. This landmark development in July of 2010 takes the debate on a human right to an environment one step closer to fruition, where the establishment of the inextricable linkage between the right to life and a clean environment was reflected in the interventions made by Permanent Representative of the Plurinational State of Bolivia, Ambassador Pablo Solon, New York when he remarked that 'safe and clean drinking water and sanitation is a "human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights," going further to say that 'drinking water and sanitation are not only elements or principal components of other rights such as "the right to an adequate standard of living." The right to drinking water and sanitation are independent rights that should be recognized as such. It is not sufficient to urge States to comply with their human rights obligations relative to access to drinking water and sanitation. Instead, it is necessary to call on states to promote and protect the human right to drinking water and sanitation.' Moreover, this could embrace elements of nature protection and ecological balance, areas not covered in human rights law because of its anthropocentric focus.

As a result it is argued that this could prove to be problematic in that it would begin to refashion the entire human rights framework. On this argument then it is argued that the right to an environment should not be included as a human right.

There have been several arguments advanced for the establishment of a substantive right to the environment. Successfully placing personal entitlements within the category of individual human rights preserves them from the ordinary political process and limits the political will of a democratic majority and a dictatorial minority. This is useful particularly given the high short-term costs of environmental protection measures unfavourable to politicians.

However, writers such as Merrills argue that incorporation of environmental rights into national constitutions and international treaties does not guarantee that the holder of that right will always be successful when in conflict with other rights. Nevertheless, he asserts that this will ensure that environmental rights will always be taken into account and also that good reasons will be needed for denying them. Encapsulating values as rights are instrumental in ensuring that they are to be taken seriously. Designating an entitlement as a 'human' right is even better given the status of this class of rights in legal and moral discourse.

Furthermore, given the close relationship between law and morals in the area of environmental protection, it is difficult to argue for the legal status of environmental rights given its consistency with the rationale for human rights. The rights of an individual is an issue when what is at stake is bound up with life, property and control of one's affairs.

Therefore, there is nothing in the concept of environmental rights that appears to be incompatible with this thinking. Formulating the right as collective rather than individual as in the African Charter more accurately captures its essence as it is vital to the existence or survival of the beneficiaries where the right could be an economic, social or cultural right, involving claims on resources of a wider community rather than simply a protection from interference.



6. Carving out a Human Right to the Environment

The definition of a right to environment would have to include substantive environmental standards to restrict harmful air pollution and other types of emissions. Establishing the content of a right through reference to independent and variable standards is often used in environmental rights particularly with regard to economic entitlements and needs not be a barrier to a specific environmental quality. An approach similar to the ones adopted in other human rights treaties can be utilized to give meaning to the right to environment. Flexible obligations cognizant of the dynamic character of the right that is subject to variability in implementation in response to different threats over time need not undermine the concept of a right.

Over one hundred constitutions throughout the world guarantee a right to a clean and healthy environment and impose corresponding duties on a state. Over half of these constitutions and nearly all of which were adopted since 1992 explicitly recognize this. Yet another noteworthy trend is that these constitutionally guaranteed rights are being enforced by courts in India, South Africa, Argentina, Columbia and Costa Rica. Most international human rights instruments were drafted prior to the emergence of environmental law as a common concern and hence do not mention the environment. The United Nations Convention on the Rights of the Child is unique in its statements for the provision of clean drinking water and the dangers of pollution.

At a regional level, the African Charter on Human and People's Rights was the first human rights instrument to contain an explicit guarantee of environmental quality (article 24). The case of Ogoniland, Nigeria is considered landmark also for the African Commission's articulation of duties of governments in Africa to monitor and control the activities of multinational corporations. The Commission accorded meaningful content to the right to environment by imposing the requirement on states to adopt various techniques for environmental protection. The result offers a blueprint for merging environmental protection, economic development and guarantees of human rights.

At the global level, several non-binding instruments include references to 'environmental rights' or 'right to an environment of a special quality.' The United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities; the Special Rapporteur annexed a set of Draft Principles on Human Rights and the Environment to her final report in 1994 of the study of the environment and its relationship with human rights. More recently, in 2001, the UN Human Rights Commission affirmed that 'a democratic and equitable international order requires...the realization of ...(t)he right of every person and all peoples to a healthy environment.'

Most recently, in July 2010, the far-reaching importance of the right of access to clean water and sanitation as being the bedrock upon which all human rights rest was reflected in the declaration of a human right to access clean water and sanitation. This development, undoubtedly, makes the debate of those advocating for a human right to an environment much stronger. The particular connection drawn in support of the declaration, which was a result of extensive campaigning by many civil society organisations, was that between human health on the one hand, and water and sanitation on the other: The text of the resolution expresses deep concern that an estimated 884 million people lack access to safe drinking water and a total of more than 2.6 billion people do not have access to basic sanitation. Studies also indicate about 1.5 million children under the age of five die each year and 443 million school days are lost because of water- and sanitation-related diseases; Every year, 3 and a half



million people die of waterborne illness; the text of the convention highlights that the situation of lack of sanitation is far worse, for it affects 2.6 billion people, or 40 per cent of the global population.

7. Challenges

However, writers such as Merrills points out the attendant dangers in recognizing a human right to the environment. He contends that it can threaten social harmony and in some cases social welfare as it will create conflict when right holders come into confrontation with other right-holders and will also generate a tension between rights as a basis for action and other moral consideration. Writers like Alston discuss the need for 'quality control' when establishing 'new' human rights. He argues that this is not to suggest that environmental rights are unworthy of protection but rather that they are adequately protected already and will serve relatively little use in the decision. Another question that has been raised – is it useful or indeed sensible to create yet another conceptual boundary? Would it not be more meaningful to place these issues in their appropriate context rather than to invent a new and somewhat amorphous right altogether?

Defining right-holders and duty-bearers are also controversial issues that they need to be resolved as they are crucial to the right concerned. Writers like Crawford discusses how group rights are controversial as they have to be construed conceptually for particular purposes as they lack an intrinsic identity. Another controversial right-holder is 'future generations.' This issue has been raised but not resolved in *EHP v Canada*. Merrills suggests that this may be thought of as a special type of collective right than as an indefinite number of individual rights thereby distinguishing it from the right of unborn fetuses.

Yet another issue to be considered is whether animals should be another class of right-holders on the grounds of being affected by our treatment of the environment and unlike future generations are part of the here and now. Writers like Lomasky contend that animals fail to qualify for the moral community resting on autonomy and self-realization as they are not generations of personal value. The case for inanimate objects like mountains, rivers, trees or the earth itself as having rights is less convincing.. Such a wholesale approach detracts from anthropocentrism which can be a drawback of a human-rights approach to environmental protection. One of the continuing difficulties conceptually is that 'environmental' rights does not include the 'natural' or wildlife elements of the environment except perhaps through an NGO who has been granted locus standi to act on behalf of such an interest. As these are limited to situations where harm to the environment does not directly have immediate consequences for human welfare there is still no actual human right to ensure protection of the natural environment per se.

Environmental protection cannot perhaps be wholly incorporated into the human rights agenda without deforming the concept of human rights and distorting its programme. Further, certain human rights are not directly affected by environmental considerations, for instance, the right to a name. The debate, therefore, is likely to continue over whether recognition of flora and fauna nor ecological balance furthers environmental protection or will serve to further the anthropocentric, utilitarian view that the world's resources exist solely to further human well-being. If the right to the environment becomes a part of the human rights catalogue, the challenge of balancing it with other human rights remain.



That said, the words of the Permanent Representative of the Plurinational State of Bolivia, Ambassador Pablo Solon, New York in his statement leading up to the declaration of a human right to access clean drinking water and sanitation in 2010 ring deep when he makes the case for the human right to access clean drinking water and sanitation on the grounds of human dignity: “Sanitation, more than many other human rights issue, evokes the concept of human dignity; consider the vulnerability and shame that so many people experience every day when, again, they are forced to defecate in the open, in a bucket or a plastic bag. It is the indignity of this situation that causes the embarrassment.”

In the context of the compelling arguments forwarded in the above statement that has been coupled with the overwhelming support of the international community that led to the adoption of a declaration in favour of a human right to access clean drinking water and sanitation, the case against the establishment of a human right to an environment argued in light of the challenges list above are harder to sustain, now more than ever before.

8. Conclusion

A potential factor that could bridge human rights and environmental protection, is human health, being a primary objective of both areas of regulation. Thus, the goal of human health provides the basis for reinforcing both areas of law. Scholars such as Christopher D. Stone go one step further in identifying the ethical quandaries implicating the efforts to mend the global environment: first, issues of human obligation to the non-human environment; second, issues of ethics among states with respect to the environment; and third, issues of ethics among generations with respect to the environment.

Though it has been consistently contended that there is a human rights to a healthy and decent environment and there are many international instruments stating it, 'environmental' rights per se have not yet been expressly included in an binding global, as opposed to regional/bilateral, environmental or human rights treaty. Further, the growing body of cases asserting 'environmental' rights within various global and regional human rights treaty mechanisms, have been claimed in the absence of, rather than due to, relevant treaty provisions for these rights. Moreover, even when such a right is expressly incorporated the issue of litigation and enforcement remain.

As illustrated by the ECTHR the trend in this field has been the recognition of procedural rights like protecting the exercise of a relevant human right from environmental interference or other type of polluting activity rather than a recognition of a substantive right to a clean or healthy environment per se.

While the ECTHR's activist approach is not to be dismissed but rather saluted, the 'two-step jurisprudential process' of the court has allowed the respondent state a wide margin of appreciation when balancing rights of the individual and the wider community interests. This deference can perhaps be attributed to 'a general reluctance to substitute its own view for that of democratically elected or at least representative government.' This makes it difficult for the applicant who has to satisfy a high standard of proof. Now governments have to show that they have factored competing interests when they pass regulation affecting the environment. Hence, this 'due diligence' – type obligation 'appears to go further than the requirement laid down in the *Hatton* case'.



Ultimately, the critical issue is that if the right to the environment becomes a part of the human rights catalogue, the challenge of balancing it with other human rights remains. On the one hand, since the future of humanity depends on maintaining a habitable planet effective measures to protect the environment are crucial to any project for advancing human rights. On the other hand, human rights law already protects interests such as life and home, allowing claims at the regional and international levels, thereby enabling environmental matters to be petitioned at both regional and international levels, by those affected. Hence, it has become evident that enforcing established human rights is already contributing something to environmental protection.

In the final analysis, the fact that the dignity of human life and living is increasingly being attributed to a healthy and clean environment makes it difficult to counter the need for a substantive human right to an environment – hence, it is the approach that is best out of the four formulations of the relationship between human rights and the environment presented at the outset of this paper, as it will both establish the right, not leaving room for detractors to shy away from what it entails, and more importantly, ensuring that it is taken seriously and for the purpose for which it is intended.



PERCEPCIONES, DECISIONES Y RELACIONES INTERNACIONALES: LOS MÁRGENES OPERATIVOS PERCEPTIVOS ACEPTABLES

Rubén Herrero¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:

El significado de la realidad internacional depende en buena medida de dos aspectos político-psicológicos, a saber: las decisiones y las percepciones. Las primeras modelan el entorno y las segundas condicionan a las primeras. El concepto de realidad presenta ciertas dificultades a la hora de fijar sus parámetros y coordenadas. Este artículo presenta un concepto que puede contribuir a este último efecto, los márgenes operativos perceptivos aceptables. Al hacerlo, habilitamos un cuerpo teórico para comprender mejor los procesos de percepción y decisión de aquellos que toman las decisiones en el seno del entorno internacional.

Palabras clave: Sociedad Internacional, decisiones, percepciones, márgenes operativos perceptivos aceptables.

Title in English: “Perceptions, Decisions and International Relations: Acceptable Perceptive Operating Margins”.

Abstract:

The meaning of international reality depends largely on two political and psychological aspects, namely: decisions and perceptions. The first models the environment and the latter conditions and influences the former. The concept of reality presents certain difficulties to set their parameters and coordinates. This article presents a concept that can contribute to this latter effect, perceptual acceptable operating margins. In doing so, we enable a body of theory for better understanding the processes of perception and decision of those who make decisions on international issues.

Keywords: International Society, Decisions, Perceptions, Acceptable Operating Margins.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Prof. Dr. Rubén Herrero de Castro es profesor de Relaciones Internacionales (UCM) e investigador de UNISCI.
Email: rubenherrero@cps.ucm.es.



1. Introducción

En el escenario global, al igual que en otra suerte de interacciones, las relaciones entre los actores se producen, no entre ellos, tal y como existen en realidad, sino entre imágenes más o menos precisas de los mismos. La manera en que los actores perciben, gestionan y proyectan sus imágenes juega un papel clave en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

La palabra clave es percepción, pues sobre ella en una parte destacable, descansan las decisiones² que se toman en los distintos escenarios.

En relación con el concepto de percepción, de acuerdo con Robert Jervis, podemos señalar la existencia de dos entornos³:

- a) El entorno operativo: la realidad tal y como existe realmente.
- b) El entorno psicológico: la realidad como el actor la percibe.

El tejido de la realidad internacional son las percepciones que se generan en el proceso de percepción, entendiendo por éste, un proceso de integración mediante el cual, los estímulos de la realidad operativa son interpretados por los actores, como resultado de la integración de estos estímulos con las percepciones, imágenes, las ideas y conocimientos (e informaciones) del actor⁴ que percibe.

Este planteamiento nos lleva a analizar otros conceptos clave como: imágenes, ideas, sistema de ideas y proceso de aprendizaje.

Comenzando por el primero y dado que los seres humanos tienden a una comprensión/explicación gráfica del conocimiento, los resultados lógicos de este proceso, son imágenes, que son definidas como las representaciones mentales de las percepciones⁵.

Pero las imágenes no son sólo representaciones vacías, y sí así fuese, éstas sólo serían construcciones lumínicas sin significado alguno. Las imágenes, son estructuras cargadas de contenido, que ayudan a los actores en su interacción con el entorno. Una vez que una imagen es aceptada y establecida será muy difícil de cambiar, dado que los actores son reacios (como veremos más adelante) a alterar la (aparente) estabilidad que le aportan las imágenes que ha aceptado.

Las imágenes, entendidas como el resultado del proceso de percepción, adquieren su relevancia durante el proceso de toma de decisiones a través de tres etapas⁶.

² Entendiendo por decisión, de forma básica, una elección entre alternativas.

³ Jervis, Robert (1976): *Perception and misperception in International Politics*, Princeton University Press, p. 13.

⁴ Voss, J.F. and Dorsey, E. (1992): "Perceptions and International Relations", en Singer, Eric and Hudson, Valerie (ed.), *Political Psychology and Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, p. 8.

⁵ Las imágenes son un importante factor para entender determinados comportamientos. Por ejemplo, ¿tendrían los ciudadanos y políticos estadounidenses la misma percepción del fenómeno del terrorismo sin la terrible imagen de las Torres Gemelas colapsándose?

⁶ Beach, L.R. (1990): *Image Theory: Decision Making in personal and organizational contexts*, Chichester, West Sussex, England; New York, Wiley, pp.4-7.



- a) Contextualización: es éste, un proceso mediante el cual el actor activa sus conocimientos específicos (compuesto de imágenes, información y experiencias) en relación con la situación en cuestión.
- b) Adopción de objetivos y planes: relacionados con los objetivos, el actor activará un proceso de contextualización, para establecer objetivos/s, y para decidir si estos son razonables. En relación con los planes, el actor se imagina los planes para conseguir los objetivos propuestos y sus respectivas consecuencias. Para esto último, los actores construyen imágenes de los posibles futuros.
- c) Monitorización de progresos: Una vez que el plan ha sido seleccionado, un actor tiene varios cursos de acción alternativos. Si el plan ha sido seleccionado, pero no ejecutado, el actor se trata de proyectar imágenes más precisas sobre lo que sucederá. Si el plan se ha implementado, el actor procede a comparar las imágenes que recibe/percibe con las imaginadas/esperadas antes de la puesta en marcha del plan.

A partir de estas etapas, cabe plantear una definición complementaria de imágenes, como estructuras cognitivas que resumen todo el conocimiento del actor, sobre qué, por qué y cómo deben/deberían establecerse los objetivos y alcanzar los resultados deseados⁷.

Vinculados con estas tres etapas y siguiendo con la relación entre las imágenes y la toma de decisiones, podemos identificar tres tipos de imágenes, relacionadas con la toma de decisión en política exterior⁸.

- a) Imágenes valor: estas se relacionan con las normas, valores, ideas y creencias que representan los principios. La pregunta que estas imágenes tratan de responder es -¿por qué?-. Dentro de este tipo de imágenes, hay que distinguir entre las creencias centrales y periféricas. Las primeras, son el resultado de las propias experiencias de los actores, mostrando resistencia al cambio y ejercen una poderosa influencia sobre otros principios e ideas. Las segundas, son más maleables y se utilizan para situaciones específicas. Otra distinción que hay que mencionar, es la que existe entre los principios primarios y secundarios, cuyas características son más o menos equivalentes a las de las creencias centrales y periféricas. La principal diferencia entre las creencias y principios, es que los principios tienen un carácter imperativo y prescriben lo que debe y no debe hacerse⁹.
- b) Imágenes trayectoria: estas configuran la agenda del actor hacia el futuro, ya que se centran en sus objetivos. La pregunta que estas imágenes tratan de responder es, -¿qué?. De dos maneras.
- c) En primer lugar, ¿qué quiere conseguir el actor?. Y en segundo lugar, ¿qué espera el actor que sucederá?

⁷ *Ibid.*, p.4.

⁸ *Ibid.*, pp.8-29.

⁹ Es importante señalar que el término “principio” por sí mismo no está relacionado con la bondad. Los principios pueden ser bondadosos o perversos. Estos últimos también existen y por supuesto, motivan acciones y decisiones.



d) Imágenes estratégicas. Estas se centran en los diversos planes diseñados. Este tipo de imágenes representan la perspectiva global del actor y las diferentes las líneas temporales, en los que los diversos planes se ejecutan simultáneamente. En relación con este tipo de imágenes se pueden distinguir cuatro conceptos adicionales. En primer lugar, planes, que pueden definirse como estrategias abstractas que anticipan una secuencia de actividades. Al igual que sucedía con las imágenes estratégicas, el actor despliega/desarrolla mentalmente los planes, mostrando el éxito o el fracaso de los mismos. Por ejemplo, si las imágenes muestran el fracaso del plan, éste será abandonado. Los planes deben ser contruidos sobre la base de conocimiento del pasado (historia), las características del presente (la situación) y sobre las previsiones/expectativas respecto al futuro. En segundo lugar, tácticas, que representan comportamientos específicos que surgen de los planes abstractos. Los efectos de las tácticas, serán mucho mejores si son flexibles, admitiendo un cierto grado de cambio, especialmente si van a ser implementadas en entornos complejos y cambiantes. En tercer lugar, políticas, que son planes pre-diseñados que los actores pueden usar cuando se identifique un contexto como similar a otros que han ocurrido antes. Una vez más la flexibilidad debe incorporarse porque es muy poco probable que se dé una repetición exacta de cualquier situación o contexto pasado, lo que significa que las políticas no se pueden aplicar exactamente tal y como se hizo en el pasado. Y en cuarto lugar, previsiones, que entran en juego cuando existen diversos planes de acción y el actor tiene que prever el/los resultado/s de esos planes. Esto requiere la capacidad de construir futuros posibles. El actor tiene que "ver" los aspectos/factores controlables e incontrolables, asociados a los diversos planes. Luego, al comparar el futuro esperado con el futuro deseado, el actor debe ser capaz de estimar la viabilidad de los diferentes planes. Y una vez que el plan o los planes seleccionados se aplican / ejecutado, el actor implementará un proceso de evaluación para comprobar el grado de satisfacción y progresión hacia los objetivos propuestos.

Profundizando en la relación entre las imágenes, las percepciones y las decisiones, y de acuerdo con la introducción que planteamos a este artículo, tenemos que referirnos ahora a dos importantes conceptos más: las ideas y el sistema de ideas.

De acuerdo con Voss y Dorsey, una idea es la información que un actor tiene sobre otros actores, asuntos generales y materias específicas¹⁰. Estamos de acuerdo con John Elster cuando el afirma que las ideas tienen su origen en la doble necesidad del actor de dar un significado al entorno que le rodea así como disponer de justificaciones para sus actos y decisiones¹¹. A veces esta necesidad política y psicológica provoca que el actor no busque la idea correcta sino aquella que coincide, responde y justifica sus percepciones y acciones.

Las ideas en el vacío no tienen sentido, así que para mejorar su relación con el entorno el actor integrará todas sus ideas en un sistema de ideas. Este puede ser definido como una perspectiva general compuesta por las imágenes del pasado, el presente y del futuro, así como todo el conocimiento organizado que el actor tiene sobre si mismo, los otros actores y el entorno que le rodea. En palabras de Ole Holsti un sistema de ideas puede ser concebido como una lente a través de la cual toda la información relevante es percibida¹². Por lo tanto,

¹⁰ Voss, J.F. and Dorsey, E., *op. cit.*, p.11.

¹¹ Elster, Jon (1983): *Political Psychology*, Cambridge University Press, p. 14.

¹² Holsti, Ole (1968): "Cognitive dynamics and images of the enemy", in Farell, John and Smith, Asa P.: *Image and reality in world politics*, New York, Columbia University Press, p. 18.



el sistema de ideas orienta al actor y contribuye a motivar sus decisiones hacia el entorno. De esta forma podemos establecer una relación bidireccional entre imágenes y sistema de ideas. A saber, los actores usan las imágenes para tomar decisiones, pero en el proceso de formar imágenes, el sistema de ideas del actor jugara un papel clave. Y una vez una imagen es formada, si es considerada relevante, pasa a formar parte del sistema de ideas.

Las imágenes son entonces una sub-parte esencial de un todo que es el sistema de ideas cuyas principales funciones son tres. La primera, organizar el conocimiento específico y general del actor. La segunda, organizar las imágenes y la tercera, establecer los objetivos y el orden de preferencia. Por así decirlo, de acuerdo con nuestras percepciones cuyo origen radicamos en el sistema de ideas, sustentamos nuestras decisiones. Esto es, una vez que los actores tienen la información, las percepciones e imágenes que ellos consideran que necesitan sobre el entorno, las decisiones se tomarán, como una forma de influir, modificar, e incluso transformarlo.

Pero obviamente no todo es intangible en el marco del sistema de ideas, también hay elementos objetivos como los conocimientos y la información, a los que nos referimos a continuación.

Además de la repercusión de las imágenes, hay otros factores, tales como el proceso de aprendizaje y el proceso de adquisición de la información, que ayudan a los actores en las tareas de formar percepciones y tomar decisiones.

El objetivo del proceso de aprendizaje es la adquisición de conocimiento y asimilación de experiencias que, junto con las percepciones, imágenes, ideas y emociones, generarán para los actores, los modelos que les ayuden, primero a comprender y luego a tomar decisiones. Todos estos factores, además de aquello que ha sido aprendido, experimentado, vivido, hacen posible la comprensión, adaptación e interacción con el entorno y contribuyen a explicar las percepciones, decisiones y los posibles cambios que podrían surgir en relación con estos dos últimos términos.

Etheredge se refiere a dos elementos claves que apoyan el proceso de aprendizaje¹³: la inteligencia primera, en el sentido de obtener una perspectiva más exacta de la realidad y ser capaz de utilizarlo en la toma de decisiones y, en segundo lugar, la eficacia o la habilidad de alcanzar un mayor grado de éxito en aquello propuesto.

En relación con el aprendizaje e información, en el contexto de las Relaciones Internacionales, encontramos dos comportamientos que darán al actor más elementos a considerar: las señales y los índices¹⁴.

Las primeras, son acciones que indican expectativas de comportamiento, cuyo significado se establece como resultado del entendimiento mutuo y tácito (es decir, un discurso, la asistencia a una reunión, un símbolo, etc) y no conllevan una utilización de recursos considerable.

Los segundos, son también acciones de expectativas de conducta, que incluyen algunas pruebas tangibles, de que un actor se comportará como expresa que hará, ya que esas pruebas

¹³ Etheredge, L.S. (1985): *Can Governments learn?*, New York, Pergamon Press, cited by Voss J.F. and Dorsey E. in Singer, Eric and Hudson, Valerie (ed.), *op. cit.*, p. 21.

¹⁴ Jervis, Robert (1970): *The logic of images in International Relations*, Princeton, N.J., Princeton University Press, p.5.



están intrínsecamente vinculadas a las intenciones del actor que los emite y comportan empleo mayor o menor de recursos (por ejemplo, la firma de un tratado, un despliegue militar).

Si sumamos los argumentos desarrollados hasta el momento, el resultado podríamos plantearlo en una pregunta: ¿por qué los actores tienen diferentes percepciones y toman decisiones diferentes cuando están expuestos a una misma situación?

Para explicar este fenómeno hay que considerar varias causas posibles.

En primer lugar, podemos encontrar en la Historia algunas respuestas acerca de la construcción y evolución de las percepciones que guían el comportamiento y motivan (en grado variable) las decisiones. Al revisar los procesos de decisión, tenemos que considerar el concepto del proceso de aprendizaje, de acuerdo a la definición aportada antes. Así, situaciones históricas específicas, experiencias y/o lecciones derivadas de la historia, pueden dar lugar a las ideas y percepciones que más adelante, contribuirán a fundamentar las decisiones tomadas.

En segundo lugar, los actores pueden tener diferentes objetivos. De tal forma un mismo escenario puede provocar percepciones diferentes y por consiguiente decisiones y planes diferentes para lograr los resultados deseados. En tercer lugar, los agentes pueden desarrollar diferentes imágenes de la escena internacional, debido a diferentes conjuntos de percepciones, imágenes e ideas, que resultan en diversos y diferentes sistemas de ideas. Por ejemplo, cuando el líder de un régimen religioso examina/percibe la realidad a través de la lente de su sistema de ideas fuertemente influenciado por sus creencias e ideas religiosas. Obviamente las imágenes resultantes de este proceso serán muy diferentes de las que pueda obtener del mismo entorno el líder de un régimen democrático.

En cuarto lugar, el desarrollo del proceso de información que motiva las decisiones posteriores, influencia de forma significativa las percepciones del actor y puede explicar diferencias en las mismas. En relación con la información, es importante, la cantidad, la calidad y el origen de la misma, que el actor está recibiendo. De igual importancia es también la información que el líder no está recibiendo. El buen funcionamiento de los servicios de información e inteligencia, además de la colisión de los intereses de las diferentes organizaciones involucradas, juegan un papel muy importante en la gestión de la información. Una pregunta relevante referida a la información, que podríamos plantear y cuya respuesta sería muy interesante conocer, a la hora de examinar y entender el (diferente) comportamiento de varios actores hacia el mismo entorno, sería -¿qué información tienen a su disposición, y cómo la están usando?-.

En quinto lugar, los factores políticos, juegan un papel importante a la hora de percibir, por ejemplo el sistema político. Es lógico pensar que las percepciones de líderes de actores democráticos, puedan variar de las de actores no democráticos, ya que ambos tipos de actor, manejan factores políticos y morales dispares. En relación con las diferencias sobre las percepciones y decisiones entre actores democráticos, el acento podría ser puesto en la naturaleza y características de sus sistemas políticos. Así que las diferentes culturas, procesos políticos y procedimientos de toma de decisiones, pueden llevar a decisiones diferentes.

En sexto lugar, la personalidad de quién toma las decisiones y la de los involucrados en el desarrollo y la aplicación de la política exterior puede influir en la generación de percepciones no similares y desembocar en decisiones y en pautas distintas de acción. La personalidad puede ser definida como la forma en que los individuos son diferentes unos de



otros¹⁵. La influencia de este elemento es clave, a la hora de explicar el comportamiento político. Esta afirmación se basa en la premisa de que ningún comportamiento político existe en el vacío, sino que sucede en un entorno específico, y por tanto no existe el comportamiento político independientemente de una persona¹⁶. Por ello, la existencia de diferentes personalidades puede contribuir a una explicación de las diferentes decisiones relacionadas con el mismo entorno.

Por último, es evidente que la percepción entre los grupos de actores debe ser considerada en relación con los objetivos, metas, intereses y medios de los actores. Incluso cuando los objetivos son compartidos entre diversos actores, estos pueden tener distintos medios para lograr sus objetivos. Ello producirá las decisiones pueden variar de actor a otro, de acuerdo con sus capacidades e inclinaciones para actuar en determinadas circunstancias. Por ejemplo, en el caso del terrorismo islámico, todos los actores legales, coinciden en que es un problema muy importante que tiene que ser solucionado. La diferencia es dónde y cómo, y este por ejemplo ha sido un elemento diferenciador importante entre las decisiones adoptadas por Estados Unidos y algunos de sus aliados europeos.

2. Márgenes operativos perceptivos aceptables: realidad operativa, percepciones y percepciones erróneas

Una vez expuesto de forma breve un cuerpo teórico que relaciona las decisiones con las percepciones, cabe plantearse otra pregunta: ¿Cómo pueden los actores relacionarse eficazmente entre sí, dadas las múltiples y posibles percepciones de una misma realidad?

La respuesta, es que los actores tienden a operar dentro de lo que nosotros definimos como márgenes operativos perceptivos aceptables. Es decir, la mayor parte de las percepciones fluctúan dentro de un perímetro aceptable y operativo, para la mayoría de los actores. Las percepciones que se producen en ese perímetro pueden variar de unos actores a otros, pero tienen un contenido similar (y aceptable) que permite a los demás actores conocer con cierto grado de certeza y entender (aunque no compartan), las percepciones e imágenes que los otros actores están percibiendo.

No obstante y dentro de los límites de estos márgenes, habrá actores que perciban con mayor calidad que otros, por ejemplo por contar con mejor información. Y ello debería repercutir, en una mejor calidad de las decisiones, si se implementan de forma eficiente los medios necesarios.

Lo márgenes perceptivos, constituyen una suerte de realidad operativa y amplia, ante la imposibilidad de dictaminar exactamente qué realidad existe.

En el marco de todo proceso de toma de decisiones, se opera con el hecho de la percepción. Pero ello en sí mismo, encierra, el riesgo de incurrir en una mala interpretación o percepción errónea de los estímulos emitidos desde el escenario de juego.

¹⁵ Greenstein, Fred, I, (1971): "The study of personality and politics: overall considerations", in Greenstein, Fred I. y Lerner, Michael: *A source book for the study of personality and politics*, Chicago, Markham Political Science Series, p. 16.

¹⁶ Barner-Barry, Carol y Rosenwein, Robert (1985): *Psychological perspectives on politics*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, p. 19.

Hablamos de percepciones erróneas para referirnos a aquellas que se han originado sobre la base de información no objetiva y colocan por tanto al actor fuera de los márgenes operativos perceptivos aceptables. Cuanto mayor sea la distancia que le separa de estos, peor serán sus efectos sobre sus decisiones, ya que el decisor percibe y opera sobre una realidad que sólo existe para él en su espacio mental y cognitivo. Por así decirlo, están actuando de acuerdo a la realidad inventada¹⁷ que han aceptado (como real) y/o que han construido.

Uno de los fenómenos de percepción errónea más importantes que pudiera surgir en el escenario internacional es la dinámica político-psicológica denominada *wishful thinking*. Este es un proceso psicológico y político por el que el actor establece una relación sustancialmente subjetiva, ilusoria y ficticia entre sus deseos y la realidad. Piensa por ello, que opera en un mundo que es benigno respecto a la protección de sus intereses y valores¹⁸. Ello puede suceder, cuando el actor reacciona rápidamente o está ansioso de relacionar hechos y expectativas. Entonces porciones relevantes de información pueden perderse. Hay en el individuo, una tendencia a rechazar y/o ignorar información relevante y objetiva que no encaja con las ideas previas del actor, mientras que éste aceptara porciones incluso débilmente argumentadas por el hecho de adecuarse o encajar con sus expectativas, esperanzas y deseos. Si este es el caso, surgirá el fenómeno antes mencionado de *wishful thinking*, por el cual el actor reduce las consecuencias negativas de sus decisiones porque está percibiendo una realidad que coincide con sus imágenes previas, valores e intereses¹⁹. Como señala Robert Jervis “desafortunadamente una vez hemos establecido una idea sobre como funciona el mundo o disponemos de una imagen de otros actores en nuestra mente, tendemos a no examinar nueva información o reexaminar información antigua de una forma imparcial. Por el contrario, nosotros somos proclives a identificar y asimilar la nueva información con nuestra ideas previas o preexistentes contribuyendo a reforzarlas”²⁰.

Por ello, los actores que toman las decisiones deben mantenerse dentro de los márgenes operativos perceptivos, donde también podrán tener percepciones erróneas, pero indudablemente sus efectos negativos serán menores que si tales percepciones se producen más allá de los márgenes que hemos definido y aportado.

Lo normal, será que la mayoría de las percepciones sean acertadas (en grado variable), por la naturaleza legal de la mayoría de los jugadores²¹ y por ello, son viables las relaciones entre la mayoría de los actores que operan en el escenario global. Pero, como alertábamos antes, hay un riesgo de percibir de forma errónea, que los actores deben conocer y evitar en todos los casos, pues sólo percibiendo y actuando en una realidad operativa, estarán en disposición de obtener unos resultados satisfactorios.

¹⁷ El concepto de “realidad inventada” es explicado y desarrollado en, Herrero de Castro, Rubén (2006): *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en Política Exterior*, Villaviciosa de Odón, Madrid, Plaza y Valdés.

¹⁸ Jervis, “Perception and misperception...”, *op. cit.*, p. 366.

¹⁹ *Ibid.*, *Idem*.

²⁰ Jervis, Robert, “Foreword”, in Herrero de Castro, Rubén, *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en Política Exterior*, Plaza y Valdés, 2006, p. 15.

²¹ Entendemos por jugador legal, aquel que sigue las reglas de la sociedad internacional y observa el estado de derecho en su entorno doméstico. Principalmente serían actores legales, las democracias parlamentarias con economías de mercado y la práctica totalidad de organismos internacionales participados por estos estados, aunque pueden darse excepciones, especialmente en cuanto a la naturaleza del régimen político. Individuos con notoriedad nacional e internacional, así como muchas de las organizaciones no gubernamentales existentes y otras de carácter diverso, pueden ser también jugadores legales, siempre y cuando observen y cumplan las reglas establecidas.







ELECCIONES LEGISLATIVAS EN IRÁN

José Antonio Sainz de la Peña¹

UNISCI

Resumen:

Las elecciones legislativas en Irán, una vez eliminados los reformistas se han celebrado en un clima de rivalidad. Las elecciones tenían que dejar claro quién mandaba en Irán, si los clérigos y el Guía el ayatolá Seyed Ali Jamenei o, el Presidente de la República, el laico Mahmud Ahmadinejad, apoyado en el Cuerpo de Guardias Revolucionarios. La realidad ha sido que las facciones conservadoras encabezadas por el Frente Unido Principalista, apoyados por el Guía Supremo, han obtenido el triunfo.

Palabras clave: Irán, Ali Khamenei, Mahmoud Ahmadinejad, Pasdaran, Principalistas, Elecciones 2012.

Title in English: "Legislative Elections in Iran".

Abstract:

The Legislative elections in Iran have been held in a climate of rivalry. The elections had to clarify who had the real political power in Iran, the clerics and the Supreme Leader, Ayatollah Seyed Ali Khamenei or the President of the Republic, the secular Mahmoud Ahmadinejad, supported by the Revolutionary Guard Corps. The reality was that the conservative faction led by the United Principalist Front, supported by the Supreme Leader, has obtained the victory.

Keywords: Iran, Ali Khamenei, Mahmoud Ahmadinejad, Pasdaran, United Principalist Front, Elections 2012.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ José Antonio Sainz de la Peña es investigador senior de UNISCI.
E-mail: esedelape@hotmail.com.



1. Introducción

Durante los últimos meses la actividad política iraní ha estado centrada en las elecciones para el 9º Maylis (Asamblea Consultiva Islámica o Parlamento) de la República Islámica.

Otro asunto importante, éste de política internacional, ha sido la evolución del problema del programa nuclear de Irán, con su secuencia de sanciones y amenazas, que sólo se cita aquí como recordatorio y por su utilización del nacionalismo para motivar a la población ante las elecciones.

2. El periodo preelectoral

Las elecciones para el 9º Maylis han seguido las mismas pautas de los comicios anteriores, en especial las del 2008, - la población tiene el deber cívico y religioso de participar, la abstención es “haram” o sea algo prohibido por el Islam, la alta participación sirve para afianzar el régimen islámico y supone un duro golpe a los enemigos del mismo, en particular a las “potencias arrogantes”, apelación al nacionalismo y sistema de filtrado de los candidatos por el Consejo de Guardianes para impedir la presencia de rivales-.

Sin embargo, estas elecciones han tenido dos particularidades que la han diferenciado de las precedentes: la ausencia, prácticamente total, de las facciones “reformistas” y “pragmáticas” del propio régimen y el enfrentamiento entre los dos sectores más duros del mismo.

En las elecciones anteriores la lucha electoral se realizaba entre facciones islámicas: por un lado los “reformistas”, por otro los “pragmáticos” o “centristas” y por el tercero los “fundamentalistas” o “principalistas”. Dentro de cada grupo se integraban en “Frentes” decenas de partidos u organizaciones que reflejaban intereses de grupúsculos e incluso de personas. Esta vez, reformistas y pragmáticos quedaron excluidos de la lucha electoral en la que, con escasas excepciones, sólo participaron los fundamentalistas.

3. Los Reformistas

Los principales jefes reformistas Musavi y Karrubi estaban en arresto domiciliario, otros políticos de segunda fila de la misma tendencia en la cárcel, sus medios de comunicación prohibidos y el conjunto calificado como “sedicioso” por las protestas habidas después de la elección presidencial de 2008. No obstante, los diversos partidos reformistas, como el Frente de Participación, los Muyahidines de la Revolución Islámica, la Asociación de Clérigos Militantes, intentaron formar un “Frente” común para concurrir a la elección.

A pesar de que el Consejo de Coordinación del Frente Reformista se preparó para la elección y creó, en octubre, una página web con ese motivo, de que un Consejo de Coordinación de la Vía Verde hizo lo mismo, de que un diputado de la minoría reformista del Maylis asegurase que su grupo no boicotearía la elección, de que un dirigente de la Asociación de Clérigos Militantes dijese que no se consideraba la opción del boicot, de que se pidiese al Gobierno que se facilitase la participación de todos los grupos, en diciembre un dirigente reformista declaraba que, no obstante sus esfuerzos para que hubiese una elección



correcta, los reformistas ni presentarían listas propias de candidatos ni apoyarían a nadie y el Secretario General de la Asociación de Clérigos, Musavi Joeiniha, aseguraba lo mismo; es decir, que los reformistas boicotearían las elecciones. Los grupos reformistas habían elegido como reclamo la frase "Elecciones Limpias" y habían puesto como condiciones para entrar en la carrera electoral la liberación de los presos y detenidos, la liberalización del régimen y el reconocimiento de los derechos del pueblo, cosas que el régimen no podía otorgar a los "sediciosos".

Karrubi, a través de su mujer, hacía llegar al público una declaración irónica en la que sugería que, en vista de las circunstancias, un pequeño grupo de señores, aceptable por el régimen, se responsabilizase de las elecciones y eligiese directamente a los diputados. Además, decía que las autoridades querían organizar un simulacro de elecciones según el modelo de las presidenciales de 2009, con descalificaciones, anulaciones y urnas rellenas de votos falsos.

El ex Presidente Jatamí se expresaba diciendo que todos los indicios marcaban que no se debía participar en la elección, que la participación no tenía sentido. Pero el 19 de diciembre declaraba que, aunque los reformistas no debían presentar listas propias de candidatos, eso no quería decir que boicotearían la elección.

A título personal, algunos políticos reformistas se inscribieron como candidatos, entre ellos varias mujeres, algunos como independientes, otros insistiendo en sus ideas reformistas. Curiosamente, dos de esos candidatos habían sido miembros del Maylis en la 6ª legislatura, fueron vetados por el Consejo de Guardianes para la 7ª y 8ª, según ellos por error, y tenían la certeza de ser admitidos para la 9ª. Una de las mujeres afirmaba que los reformistas podían participar en las elecciones por propia responsabilidad y que el movimiento reformista nunca cesaría de existir.

Según sus adversarios, los reformistas habían anunciado el boicot pero, probablemente, acabarían presentándose. Su idea era que, si los fundamentalistas pensaban que no tendrían enfrente un rival serio, resurgirían sus disensiones, no lograrían formar un frente común y entonces los reformistas explotarían la situación en su favor.

Tres partidos minoritarios, considerados como reformistas moderados o centristas, el Democrático, el de la Solidaridad y el de la Confianza Nacional, mantuvieron conversaciones, en diciembre, para ir en coalición a las elecciones. Explicaron que, ante la situación del país, los partidos reformistas no podían permanecer pasivos y debían tratar de impedir la ascensión al poder de grupos sin raíces e impopulares. Para ellos la prioridad era convencer a los reformistas que podían pasar el filtro del Consejo de Guardianes para que se presentasen como candidatos. Esta declaración se hacía el 26 de diciembre y la fecha límite de inscripciones era el día 30.

Para los fundamentalistas, la actitud de los reformistas era "hipócrita", de acuerdo con un sermón del predicador del viernes de Teherán, ayatolá Ahmad Jatamí, y que hablar de boicot era un reclamo "vacío". Dos semanas antes de las elecciones, un dirigente del grupo minoritario fundamentalista "La Voz de la Nación" criticaba a los reformistas por no haber sido más activos en la precampaña electoral, a pesar de lo cual, algunos reformistas figuraban en la lista de aquel partido ya que "entre los reformistas moderados y los fundamentalistas moderados no hay fronteras". Pero el jefe de la milicia "basiyi" criticaba al ex presidente Jatamí mandándole al "basurero de la historia", un alto jefe del Ejército vaticinaba que si el resultado de las elecciones no estaba en línea con "nuestros valores", el año 2012 sería



“peligroso” e incluso “sangriento” y para el Frente de Resistencia de la Revolución Islámica, uno de los mayores grupos fundamentalistas, “los reformistas quieren establecer un régimen secular”.

4. Los Fundamentalistas/Principalistas

En la República Islámica de Irán, las luchas políticas se realizan entre las facciones del régimen. Descartados los reformistas de la lucha electoral por su boicot a la misma, la contienda se redujo al enfrentamiento entre dos grupos, pertenecientes ambos al núcleo duro del régimen: uno, el Frente Unido Principalista (FUP), encabezado por el Guía Supremo (Rahbar) de la Revolución, el ayatolá Seyed Ali Jamenei; otro, el Frente de Resistencia de la Revolución Islámica (FRRI) apoyado por el Presidente de la República, el laico Mahmud Ahmadineyad.

El enfrentamiento fue una lucha por el poder: el Presidente para tener el control del Maylis y asegurarse así una buena posición de partida para colocar a un hombre suyo en la elección presidencial del año próximo; el Rahbar para conservar la plenitud de su poder.

Sin embargo, esa lucha se enmascaró con una discusión religiosa, reviviendo una disputa teológica del siglo XVIII. Entonces el enfrentamiento tuvo lugar entre dos escuelas de pensamiento chií: una de ellas, la “ajbarí” predicaba que el creyente puede interpretar, sin necesidad de intermediarios, las tradiciones “ajbar” del Profeta y de los Imames, con lo que el clero es prescindible; la otra, la “usulí” afirmaba que los clérigos – los ulama- son necesarios para interpretar los “usul” o fundamentos o principios de la Ley y que todo creyente tiene la obligación de escoger un clérigo como “fuente de imitación” (marya-e taqlid) y seguir sus enseñanzas. La segunda escuela ganó la partida y de ahí viene el origen del sistema jerarquizado del clero chií.

El FUP sería el heredero de los “usulíes”, por ello su grupo se denomina “usulgayarán”, fundamentalista o principalista, defiende la teoría del gobierno de los clérigos, del gobierno del alfaquí, el velayat-e faqih, y un Islam de tipo clerical, académico. Por el contrario, el FRRI sería el continuador de los “ajbaríes”, apoya un Islam popular de carácter mesiánico y, en ocasiones, ha defendido un Islam sin clero. Ahmadineyad cree que el duodécimo Imam, el Mahdi, Mohamed, el “Señor del Tiempo”, oculto desde el siglo XII, pero vivo, está a punto de volver a la tierra para llenarla de justicia cuando ahora lo está de iniquidad. El Rahbar no comparte esa teoría.

Aunque las diferencias entre un Islam popular y otro clerical existen, la verdad es que el enfrentamiento entre ambas facciones es ²por el control del poder político y que, al seguir el partido de Ahmadineyad el pensamiento “ajbarí”, ataca el sistema del velayat que es el fundamento de la República Islámica.

El FUP ha calificado al FRRI como “desviacionista” y un dirigente del primero, en una entrevista concedida a la agencia de noticias semipública Mehr, citaba las seis “características negativas” que permitían calificarlo de esa manera:

1. El FRRI no considera el principio del velayat-e faqih como punto de referencia para su actividad política y social,

² “Deviant” current aptly named: MP”, *Mehrnews*, 24 December 2011.



2. Dice que está en contacto con el Mahdi, lo que le aparta de la fe chií,
3. Algunos de sus miembros se relacionan con mujeres que no llevan el velo islámico (hiyab) correctamente y que no creen en los valores islámicos,
4. Su actitud relativa a las relaciones con los EEUU van en contra de las directrices marcadas por el difunto Imam Jomeini,
5. Quieren normalizar las relaciones con los EEUU, lo que implicaría reconocer la hegemonía americana,
6. Creen que las actuales revueltas populares en la región han sido organizadas por los EEUU y en vez de usar el término “despertar islámico” dicen “despertar humano”.

En resumen, tres características religiosas y tres políticas que hacen que el FRRI sea considerado como una “corriente desviacionista por todos los revolucionarios e intelectuales islámicos”.

En octubre, los mayores grupos principalistas se reunieron para crear un Comité para reforzar su unidad ante la proximidad de las elecciones-

A finales de octubre, Al Akbar Velayati, consejero del Guía y designado portavoz de FUP, se mostraba preocupado porque los esfuerzos para lograr la unidad de todos los grupos principalistas chocaban con la actitud de ciertos grupos que no cooperaban con el Comité. El FRRI, el más importante de los grupos, se negaba a aceptar las invitaciones del Comité como protesta por la forma en que se había creado.

A principio de noviembre, el Presidente de la Asamblea de Expertos, el ayatolá Kani, quién se había hecho cargo de la dirección de la corriente fundamentalista más importante, anunciaba que había mantenido contactos con el FRRI y, aunque era optimista sobre el resultado final, ese grupo insistía en no participar en el Comité. Un diputado del Maylis, de la mayoría fundamentalista, criticaba duramente al FRRI diciendo que estaba intentando desplazar a los verdaderos revolucionarios, que sus miembros eran unos oportunistas y ese Frente un instrumento en las manos de Ahmadineyad y de su Jefe de Gabinete Mashaii y por entonces, aunque se seguía diciendo que el FRRI todavía podía unirse al FUP, el Comité rechazó las condiciones de aquel para su participación y pronosticaba que presentaría listas propias para las elecciones.

A finales de noviembre, el FUP tuvo su primera reunión general de coordinación bajo el lema “Prudencia y Unidad bajo el paraguas del Vilayat”. En ella se definió al Frente como la unión de las personas y facciones más importantes de los principalistas que apostaba por la unión de todas ellas.

El Presidente de la oficina electoral del FUP, Ali Reza Zakani, declaró que el Frente se había organizado gracias a los esfuerzos del Presidente de la Asamblea de Expertos y de la Sociedad del Clero Combatiente, ayatolá Kani, y el apoyo de la Asociación de Profesores del Seminario de Qom.

En la reunión se dijo que en el Frente no se admitirían diferencias de opinión que ocasionaran discordia o división del voto, que los candidatos de la lista apoyarían el sistema



islámico y pidieron reforzar la unidad entre todos los grupos principalistas. Por otra parte, se afirmó que la estrategia del enemigo ante la elección sería provocar la división entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y entre el pueblo y los políticos

Velayati declaró que todos los comprometidos con el sistema principalista tenían cabida en las listas del FUP así como que para proteger el sistema islámico y los intereses de la su revolución y del país no hay más alternativa que la principalistas. Por ello, todos los miembros del nuevo Maylis tienen que ser leales a los principios del velayat.

Por parte del FRRI, su Consejo Central declaraba que este Frente de oponía a la organización del FUP así como al mecanismo establecido para reforzar la unidad entre los grupos fundamentalistas. La hermana del Presidente, Parviz Ahmadineyad, se inscribía como candidata del FRRI diciendo que este Frente es sinónimo de Frente de la Revolución islámica y calificando a su hermano como “justiciero”.

El Partido de la Coalición Islámica (Motelafeh), fundado por sugerencia del Imam Jomeini, considerado como conservador de derecha, con 120 parlamentarios en el 8° Maylis, dudaba si presentar una lista propia dos días antes de cerrarse el plazo para la inscripción de candidatos.

5. Declaraciones

Durante el proceso electoral, todos los dirigentes del régimen hicieron multitud de declaraciones sobre las elecciones legislativas que fueron amplificadas por los medios de comunicación, en particular por la IRTB (radio y TV públicas). Las declaraciones pueden agruparse en cinco temas:

1. Importancia de las elecciones por ser éstas más sensibles para la estabilidad del régimen que otras anteriores por la situación política, por la importancia de Irán en el mundo y porque influirán en las elecciones presidenciales de 2013.
2. Necesidad de una participación masiva de la población para demostrar el enraizamiento del régimen islámico, renovar la alianza entre la nación y su dirección política, dar respuesta a los enemigos del extranjero y a los sediciosos del interior dando una “bofetada” a EEUU.
3. Descalificación de los rivales políticos tachándolos de sediciosos y de sirvientes de los intereses de los EEUU.
4. Ataques a los países occidentales asegurando tener pruebas de que los EEUU y las embajadas de la Unión Europea en Teherán intentaban utilizar las elecciones para provocar disturbios, socavar el régimen y amenazar su seguridad. También las sanciones económicas de la UE habrían sido programadas para influir en las elecciones. En especial fueron muy duras la respuesta a la creación de una “embajada virtual” norteamericana, que fue inmediatamente bloqueada por las autoridades iraníes y las acusaciones contra el Reino Unido.
5. Mensajes políticos a la población. Además de las insistentes llamadas para una participación masiva, críticas a “cierta gente” que quiere el boicot electoral, que la abstención es “haram”, peticiones para que el Maylis quede en manos de religiosos y



fundamentalistas, recordar que el pueblo puede en Irán elegir a sus dirigentes y solicitar vigilancia popular para hacer fracasar los complots contra el régimen.

En forma general y en todas las declaraciones, exaltación del nacionalismo iraní. De economía, cuya situación es desastrosa, con una inflación del 21%, ni palabra (La cifra de inflación se ha duplicado durante los 7 años de presidencia de Ahmadineyad).

6. Las elecciones

El proceso electoral empezó legalmente con la inscripción de los candidatos entre el 24 y el 30 de diciembre. Los candidatos tenían que expresar, por escrito, su compromiso teórico y práctico con la Constitución y el Islam, ser mayores de edad y tener un grado universitario equivalente a un máster”.

El día 31, el Ministro del Interior, Mohamed Najjar, informaba que 5.395 candidatos se habían inscrito, de ellos 428 mujeres, para optar a uno de los 290 escaños del Maylis. Entre los candidatos 260 eran ya diputados y 197 lo habían sido en legislaturas anteriores. En la circunscripción de Teherán, que es la mayor del país y elige 30 diputados, se presentaban 1066 candidatos, 157 eran mujeres.

Las minorías religiosas – judíos, zoroástricos, armenios del Norte, armenios del Sur y caldeos- que tienen asignados 14 puestos en el Maylis presentaron 42 candidatos.

El mismo día de la elección legislativa se celebraría otra elección para cubrir dos vacantes en la Asamblea de Expertos; para ellas se presentaron 18 clérigos.

A partir del 1 de enero empezó el examen de las calificaciones de los candidatos. Según el portavoz del Consejo de Guardianes, el día 28 habían sido autorizados a concurrir el 55%, más de 2700; 1200 fueron rechazados y 333 se retiraron voluntariamente; el día 21 de febrero, después de un proceso de tres fases, el mismo portavoz comunicaba que 3444 candidaturas habían sido definitivamente aceptadas. Una treintena de miembros del 8º Maylis que habían sido rechazados se unieron a la petición de boicot.

Basándose en encuestas oficiales y en sondeos privados, el Ministro de Interior pronosticaba una gran afluencia de votantes a las urnas.

La elección tuvo lugar el 2 de marzo y, antes de cerrar los colegios, en su sermón del viernes, el ayatolá Jamenei elogiaba la gran participación popular, que debilitaba a los enemigos del Islam, y a la que calificaba como “otro episodio épico de la historia de la República islámica”.

El Guía Supremo, en el momento de depositar su voto a primeras horas, reclamaba una participación “entusiasta y masiva”, decía que el voto equivale a una plegaria que acerca al votante al Altísimo y la proporciona sus bendiciones.

El Ministro del Interior anunció, el día 4, los resultados finales: 225 candidatos habían sido elegidos miembros del 9º Maylis, quedando para una segunda vuelta 65 escaños. Para obtener un escaño en la primera vuelta es preciso lograr más de 25% de los votos expresados;



la segunda vuelta tendría lugar el 4 de mayo. La participación, de acuerdo con lo manifestado por el Ministro, había sido del 64%, un 13% mayor que la de las elecciones para el 7° y 8°, que sólo fue de 51%.

En Teherán, únicamente se habían cubierto 5 de las 30 puestos disponibles, con una participación del 48%, 17 puntos más que en 2008. En la capital, el candidato más votado fue Gholam Ali Haddad-Adel, consuegro del Guía Supremo. Quedaban 50 candidatos para ocupar 25 escaños.

Sobre la elección para la Asamblea de Expertos ni una palabra; es verdad que las elecciones para esa Asamblea no levantan ningún entusiasmo y que suelen tener una participación del orden del 30%

Para el Ministro, la participación demostraba el fuerte apoyo popular al sistema islámico y al Guía, así como el rechazo a los “sediciosos” y un mensaje muy claro a Occidente. La nota ministerial añadía que los periodistas extranjeros que cubrían la elección habían quedado “asombrados” por el entusiasmo y la participación del pueblo iraní. Como curiosidad vale señalar que la nota decía que el número total de candidatos era de 3269, que no coincide con lo dicho anteriormente por el mismo Ministerio, algo normal en las elecciones iraníes.

En la elección las autoridades marcaron con tinta indeleble no sólo el documento de identificación de los votantes, sino también un dedo. Esta práctica pudiera explicar, en parte, el aumento de la participación popular ya que permite fácilmente saber si un ciudadano ha cumplido con su deber cívico y religioso. Es difícil saber si la tasa de participación popular anunciada por las autoridades es correcta, pues no hay medios para comprobarla, pero lo más probable es que esté falseada y que las elecciones hayan sido fraudulentas. En apoyo de esta opinión está el testimonio de los escasos periodistas occidentales que fueron autorizados a cubrir la jornada electoral. Estos periodistas no vieron ni entusiasmo ni multitudes votando.³

Igualmente es difícil conocer a qué grupo o facción pertenecen los nuevos diputados, exceptuados los principales políticos. Una estimación de un medio extranjero, generalmente fiable, adjudica los $\frac{3}{4}$ de los escaños a miembros del FUP y a otros grupos menores partidarios del Guía, es decir, unos 170 diputados; el resto, unos 55, se repartirían entre seguidores de Ahmadineyad y algunos independientes/reformistas testimoniales. En la segunda vuelta la proporción de fundamentalistas sería todavía mayor y con unos 215/220 diputados los seguidores del velayat-e faqih más estricto controlarían por completo el Maylis, lo que haría muy dura la vida del Presidente los meses que le quedan de mandato.

Como dato complementario, hacer notar que todos los candidatos para los puestos por Teherán partidarios de Ahmadineyad fueron eliminados por el Consejo de Guardianes y que su hermana fue derrotada por un candidato conservador. El ex Presidente, Jatamí, a pesar de sus declaraciones al inicio de la precampaña, fue a votar, lo que le valió ser acusado de traidor por los reformistas.

Después del día de las elecciones, el Guía, en diversas ocasiones, felicitó al pueblo de Irán por su participación, subrayó la importancia de la misma para la seguridad del país y que el pueblo había votado por el sistema político islámico, lo que representaba una “bofetada” a los “poderes arrogantes”.

³ *New York Times*, 2 March, 2012.



Para el Presidente del Maylis, Lariyani, el resultado electoral era la prueba de la vaciedad de ciertos análisis políticos contra el sistema, del fracaso de Occidente y de la salvaguardia de los intereses nacionales y de los valores islámicos.

El ayatolá Yannati repetía las frases de la “bofetada” en la cara del enemigo y de la “épica” de la participación y en su sermón del día 23 explicaba que el retraso de la UE en aplicar sanciones había sido forzado por la gran participación en las elecciones.

Los medios de comunicación insistían en el “hecho inmenso, épico” de tal manera que la agencia oficial de noticias IRNA repetía exactamente las palabras del ayatola Jamenei y del Ministro del Interior sobre el “asombro” de los periodistas y la semioficial Mehr publicaba caricaturas ridiculizando al Presidente Obama por su “fracaso”.

7. El enfrentamiento Jatamí - Ahmadineyad

La elección del 9º Maylis despertó interés fuera de Irán, pero no por la importancia del país ni la del propio Parlamento. Irán es, en estos momentos, un Estado aislado en el concierto internacional y con grandes problemas económicos debidos a las sanciones internacionales. El Maylis, a pesar de que constitucionalmente parece ser una Cámara con grandes poderes, en realidad carece de ellos; todas sus decisiones tienen que ser aprobadas por el Consejo de Guardianes, una especie de Tribunal Constitucional cuyos miembros son nombrados por el Guía Supremo, la mitad directamente, la mitad de forma indirecta a través del Jefe del Poder Judicial. El interés por la elección derivaba pues por el enfrentamiento desde el mes de abril entre el Presidente y el Guía Supremo. Algunos medios dijeron que la elección dejaría claro quién mandaba en Irán; otros hablaron de la lucha entre una teocracia dirigida por clérigos y una dictadura militar ejercida por el Cuerpo de Guardias Revolucionarios, el Pasdarán.

La realidad era otra y se derivaba de la ambivalencia de la denominación oficial del país: República Islámica. En Irán existen unas instituciones “Republicanas”- dirigidas, más o menos, por el Presidente- y otras “Islámicas”, encabezadas por el Guía. A las dos se añade un sistema informal dominado por las alianzas, en su mayoría, clericales. El Guía nombra al Consejo de Guardianes que, como hemos visto controla el Maylis y valida a los candidatos a las elecciones, a todos los miembros del Consejo de Discernimiento, órgano que se encarga de arbitrar las posibles discrepancias entre el Maylis y los Guardianes, al Consejo Supremo de Defensa Nacional, que no es constitucional pero legisla, al Jefe del Poder Legislativo, a todos los mandos militares importantes y controla los medios de difusión públicos. Además, en todas las instituciones de importancia- civiles, militares, judiciales, religiosas, económicas- el Guía tiene un representante personal, que es sus ojos, oídos y voz, y cuenta con la mayoría del clero.

8. La segunda vuelta de las elecciones legislativas iraníes

La segunda vuelta para elegir el 9º Maylis tuvo lugar el día 4 de mayo. La elección siguió las mismas pautas de todas las elecciones anteriores, y en particular, las de la primera vuelta del 2 de marzo. Idénticas llamadas a la participación popular, exaltación del nacionalismo iraní, apelación al deber religioso del voto y ataques al adversario político. Este adversario, como en marzo, ya no era el “reformismo” de la revolución verde de Musavi y Karrubi sino los “desviacionistas” partidarios del Presidente Ahmadineyad. Pero todo ello en un tono menor,



como a escala reducida, en consonancia con el hecho de que en la primera vuelta se había peleado por 290 escaños y en la segunda sólo quedaban por cubrir 65 y también porque la composición del Maylis ya estaba prácticamente decidida.

La campaña electoral empezó el 26 de abril con 135 candidatos para los 65 escaños, en 33 circunscripciones de 19 provincias. El distrito electoral de mayor importancia era el de Teherán en la que quedaron sin cubrir 25 de las 30 vacantes.

En el campo de las descalificaciones y ataques al adversario cabe destacar que el ayatolá Mesbah Yazdi, el “marya” o guía espiritual de Ahmadineyad, el día 29 afirmó que, para el régimen islámico, son más peligrosos los “desviacionistas” seguidores del Presidente que los “reformistas” de Musavi y Karrubi. En el de las llamadas a la participación masiva, el discurso del 2 de mayo del Guía de Revolución, ayatolá Jamenei, en el que agradeció a la nación iraní su constante vigilancia para hacer fracasar los ataques del enemigo y, en consecuencia, le pidió una gran participación en los comicios.

El día 4, casi todos los políticos y clérigos importantes, incluidos los “reformistas”, fueron a votar. Entre ellos Rafanyani, el adversario de Ahmadineyad, el nieto de Jomeini Hossein, que en otras ocasiones había criticado políticas del régimen, Musavi Koeiniha, el Secretario General de la Asociación de Clérigos Combatientes, asociación que siempre había estado aliada con los reformistas, y el Vicepresidente del Partido de la Confianza Nacional, el partido cuyo Jefe, Karrubi, seguía en arresto domiciliario. Como curiosidad se puede señalar que Rafsanyani, al depositar su voto, aprovechó para pedir a los iraníes expatriados que enviasen su dinero a Irán, para ayudar a resolver los problemas económicos, lo que da idea de la situación real de la República Islámica, a pesar de las tesis oficiales sobre la “ineficacia” de las sanciones internacionales.

Las facciones conservadoras encabezadas por el Frente Principalista obtuvieron un triunfo rotundo: el Frente obtuvo 41 escaños, mientras que el Frente de Resistencia Islámica de los partidarios del Presidente lograron 13 y 11 fueron para los independientes. En Teherán, los seguidores de Ahmadineyad consiguieron solamente 9 escaños de los 25 en juego. Sin embargo, es difícil asegurar la adscripción de los nuevos diputados a un grupo o a otro. En principio, las diferencias ideológicas entre los nuevos diputados son mínimas, sólo de matiz, ya que todos han pasado por la criba previa del Consejo de Guardianes; lo que cuenta son los intereses individuales o de grupo. Es interesante hacer notar que el dirigente de la alianza electoral “La Voz de la Nación” había declarado, ya antes de la primera vuelta, que no había diferencias entre “principalistas moderados” y “reformistas moderados”.

En segundo lugar, la normativa iraní admite que un único candidato figure en las listas electoras de varios grupos; en el caso de Teherán, entre los cinco elegidos en la primera vuelta dos de ellos iban en las listas de los dos Frentes adversarios, el Principalista y el de Resistencia, y tres entre los de la segunda. En cuanto a los independientes, los nuevos miembros del Maylis eran personalidades de relieve local o provincial sin ideología política definida que votarían en la Asamblea en función de sus intereses inmediatos.

Según el Ministerio del Interior la participación fue muy alta, del orden de la de la primera vuelta (64%), superando en un 10% la tasa de la segunda vuelta en las anteriores elecciones para el 8º Maylis, en 2008. La verificación de los datos es imposible pues la República Islámica no permite la actuación de observadores extranjeros ni de organizaciones sociales. En esta elección, las autoridades emplearon, por primera vez y solamente en algunas provincias, un sistema informático de recuento de votos y envío de datos sin utilización de



personal. En principio el sistema parece garantizar una mayor transparencia y la imposibilidad de manipulación; en realidad deja las manos libres al Ministerio de Interior. Lo más probable es que la participación rondase el 30%.

El Ministro de Interior, ante las colas de votantes, prolongó dos veces el horario de las votaciones para permitir a la población el ejercicio del sufragio; los medios de comunicación dijeron que esas colas eran muy grandes y que los periodistas extranjeros estaban admirados y sorprendidos ante el entusiasmo de los iraníes; el Jefe del Estado Mayor, general Firuzabadi, fue el encargado de anunciar la gran afluencia de votantes y de agradecer la participación popular. Sin embargo, los periodistas relataron que los colegios electorales estaban casi desiertos.

Las cifras oficiales de las dos fases de la elección daban a las facciones conservadoras un total de 182 escaños, de ellos 98 al Frente Principalista y solamente 43 a los seguidores de Ahmadineyad. La victoria del Guía Supremo era clara y al Presidente le esperaba una etapa muy dura. El vicepresidente del Maylis y miembro del Frente Principalista, Mohamed Reza Bahonar, declaró, el 5 de mayo, que la nueva Asamblea “no sería obediente” al Gobierno ya que los diputados que sólo tienen en cuenta la posición de éste y le obedecen son, como mucho, “como los dedos de una mano”, que el Frente de Resistencia carece de capacidad para controlar al Maylis y que, en realidad, no es un grupo de apoyo al Gobierno sino de “comportamientos radicales”

Ya el 14 de marzo, por primera vez en la historia del régimen islámico, el Maylis hizo comparecer al Presidente para preguntarle por ocho diferentes cuestiones presupuestarias y de política interior. Los diputados no quedaron satisfechos y calificaron la actitud del Presidente de “insultante”. El 8 de abril una comisión del Parlamento rechazó las líneas generales del Presupuesto presentado por el Gobierno⁴ y el 17 la TV canceló la retransmisión de un discurso presidencial. El Parlamento estudia, en la actualidad, la reprobación de tres ministros, entre ellos el de Trabajo, y ha iniciado una discusión sobre el procedimiento para reprobación al Presidente. Como una ley aprobada recientemente por el Maylis autoriza a éste a inspeccionar a los diputados, Ahmadineyad dirigió un escrito al jefe del Consejo de Guardianes, el ayatolá Shahroudi, calificando la ley de “discriminatoria” y “anticonstitucional”. Shahroudi le contestó diciendo que es el Presidente quien tiene un comportamiento anticonstitucional pues al dirigirse directamente al Consejo, que no depende de él, invade competencias del Guía Supremo. En estos momentos se debaten en Irán dos cuestiones políticas importantes: la primera es si la figura del presidente es necesaria y no sería mejor que la segunda autoridad de la república fuese un simple Primer Ministro dependiente directamente del Guía; la segunda, si el Maylis debería reprobación a Ahmadineyad forzando así su cese-Con respecto a la primera, el cambio sería muy complicado ya que obligaría a cambiar la Constitución, que es un proceso largo y difícil que acaba con un referéndum. Además, implicaría al Guía Supremo en los asuntos del día a día, perdiendo así su aureola de figura casi sagrada. Sobre la segunda, hay que decir que a Ahmadineyad le quedan sólo 10 meses de presidencia; no parece lógico que sea despedido y se tenga que organizar una nueva elección presidencial.

⁴ Finalmente el presupuesto fue aprobado el 9 de mayo por un monto de 416.000 millones de dólares, con 128 votos a favor, 40 en contra y 27 abstenciones.





LAS NEGOCIACIONES CON IRÁN SOBRE LA CUESTIÓN NUCLEAR

José Antonio Sainz de la Peña¹

UNISCI

Resumen:

El artículo expone de forma resumida las conversaciones recientes entre Irán y la AIEA y el G5+1, mostrando las posiciones y las dificultades para alcanzar un acuerdo sobre el programa nuclear iraní. Las sanciones tienen, a su vez importantes efectos en la economía iraní, pero no está claro que Irán esté dispuesto a ceder en su programa de enriquecimiento de uranio, ni que se hayan adoptado por ambas partes o se puedan adoptar serias medidas de fomento de confianza, estando ya Irán bajo crecientes sanciones y no habiendo clarificado por completo su programa nuclear.

Palabras clave: Irán, IAEA, G5+1, Estados Unidos, Unión Europea, negociaciones nucleares, sanciones.

Title in English: "Iran and Negotiations on Nuclear Issues".

Abstract:

The article presents a summary of the recent talks between Iran and the IAEA and the G5+1, explaining the positions adopted by the parties and the difficulties in reaching an agreement on the Iranian nuclear program. The sanctions adopted have a major impact on the Iranian economy; however it is not clear that Iran is willing to reach a compromise on its uranium enrichment program. The precondition for a successful negotiation, an atmosphere of confidence and trust, has not been achieved. Iran is under increasing sanctions and Iran has not clarified its entire nuclear program.

Keywords: Iran, IAEA, G5+1, United States, European Union, Nuclear Negotiations, Sanctions.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ José Antonio Sainz de la Peña es investigador senior de UNISCI.
E-mail: esedelape@hotmail.com.

1. Las conversaciones de Irán con la AIEA y el G5+1

Las conversaciones entre la Comunidad Internacional y la República Islámica de Irán (RII) sobre el programa nuclear iraní se han desarrollado en dos planos paralelos. En el primero, fundamentalmente técnico, el interlocutor de la RII ha sido la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y los encuentros han estado basados en los informes de los inspectores de la Agencia que regularmente visitan Irán. En el segundo, básicamente político, el interlocutor ha sido el llamado Grupo 5+1 (G 5+1), es decir, los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas más Alemania. El puente de enlace entre ambos planos ha sido, precisamente, el CS; la AIEA enviaba sus informes al CS, éste, basándose en los informes, votaba resoluciones y sanciones y el G5+1 las aplicaba.

Los resultados del trabajo del primer plano han sido los informes trimestrales de las inspecciones de la AIEA, cuya conclusión puede resumirse en “lo que las autoridades iraníes nos ha dejado ver, está bien; de lo que nos ha impedido ver, no podemos opinar, pero desconfiamos”. En cuanto al segundo plano, excepto un principio de acuerdo obtenido en 2008, - que fracasó inmediatamente por la oposición de los máximos dirigentes de la RII-, las sucesivas reuniones se cuentan por desacuerdos y fracasos. El resultado se ha debido, por una parte, a la actitud inflexible de los negociadores iraníes en la defensa de “sus derechos inalienables al uso pacífico de la energía nuclear” y, por otra, a la desconfianza del G5+1 de que detrás del “uso pacífico” se oculte un programa de armamento nuclear.

Las conversaciones de diciembre de 2010, en Ginebra, y de enero de 2011, en Estambul, tuvieron un estrepitoso fracaso. Ambas partes mantuvieron con dureza sus respectivas posturas y los negociadores del G5+1 calificaron las condiciones previas de Irán de inaceptables. Las negociaciones no se reanudaron hasta quince meses después, en abril de 2012. ¿Qué había pasado durante esos quince meses y por qué se reanudaban las conversaciones? La respuesta es sencilla: los informes de la AIEA habían acusado a la RII de mentir, los Estados Unidos y la Unión Europea habían establecido contra Irán nuevas sanciones económicas y financieras, cada vez más estrictas, e Irán estaba empezando a sufrir las consecuencias.

2. La AIEA e Irán

La AIEA publicó, en mayo de 2011, un informe en el que decía que tenía pruebas de que la RII trabajaba en un iniciador para un explosivo nuclear. Además presentaba en él siete áreas de “preocupación” del programa nuclear por su posible aspecto militar, “no pacífico”. La Agencia redactó un informe idéntico en noviembre en el que, además, confirmaba que Irán había conseguido progresar en su programa nuclear a pesar de los ataques cibernéticos contra sus instalaciones. Entre los días 29 y 31 de diciembre y los 21 y 22 de febrero un equipo de la AIEA visitó Teherán. Para Irán las visitas fueron “constructivas y positivas”; para la Agencia fue un fracaso, ya que los dirigentes iraníes no contestaron a las preguntas sobre los temas pendientes, no fue autorizada para hablar con los científicos que trabajan en el programa nuclear ni a entrar en ciertas instalaciones, en particular en la base militar de Parchin, donde se sospecha que la RII ha llevado a cabo ensayos sobre el iniciador nuclear. El Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) de Irán invitó a la delegación de la AIEA a seguir más tiempo en Teherán, pero el equipo de la AIEA se negó. El único acuerdo alcanzado fue el de continuar con el diálogo.



Un nuevo informe de la AIEA, en febrero, fue igual que los anteriores; la sola diferencia fue que se decía que la instalación subterránea de Fordo había aumentado su producción de uranio enriquecido al 20%. La Agencia pidió que la RII no pusiese precondiciones para nuevas conversaciones y que facilitase a sus inspectores la entrada a Parchin. El 28 de febrero Soltanieh, el embajador representante del gobierno iraní ante la Agencia, insinúa que se podría incluir Parchin en una visita, Irán da a entender, el 7 de marzo, que autorizaría la visita a Parchin, pero el 1 de abril, Soltanieh se desdice afirmando que una cosa es la cooperación con la Agencia y otra que ésta pueda entrar en Parchin cuando quiera. El mismo día 7 de marzo, fotografías de satélite indican que hay actividad desacostumbrada en la instalación; al parecer se está limpiando la zona. El 9 de mayo, nuevas imágenes de satélite dan cuenta que la zona ya está limpia.

El 20 de abril la RII anuncia que está dispuesta para entablar negociaciones. Éstas se celebran en Viena, los días 14 y 15 del mismo mes. El negociador de la Agencia, Nackaerst, Director General del Departamento de Salvaguardias, dijo que el encuentro había ido bien y que él era optimista (véase más adelante la reacción iraní). Después de la reunión no hubo comentarios, pero se la calificó como “un intento para lograr un acuerdo sobre el procedimiento para resolver todos los temas pendientes” es decir, “las siete áreas de preocupación”, y volver a pedir a Teherán que permitiese el acceso a personas, documentación e instalaciones. El Director, General de la AIEA, Yukita Amano, insistió en que la prioridad para la Agencia era el acceso a Parchin. No se firmó ningún acuerdo.

El 21 de mayo, Amano viajó a Teherán por primera vez, para entrevistarse con el MAE, Salehi, el principal negociador con el G 5+1, Yalili, y el jefe de la Organización Atómica iraní, Abbasi. La última visita del Director de AIEA, entonces Al Baradai, fue en 2009. Todo hacía suponer que la visita, que tenía lugar un día antes del negociaciones RII – G5+1, fuese de gran importancia. Sin embargo, Amano declaró que sólo se había logrado “un inicio de acuerdo estructurado” para permitir el desarrollo de las inspecciones, pero que no se había firmado nada., ya que subsistían “las diferencias”. Abbasi prometió mayor colaboración con la Agencia, el día 17 Yalili había asegurado que Irán no cedería ni “una iota” de sus derechos y Salehi dijo que las entrevistas habían sido “un gesto de buena voluntad”. Para los occidentales, la visita había sido un fracaso y las conversaciones seguían en punto muerto.

En un nuevo informe, publicado el 25 de mayo, la AIEA señalaba que sus inspectores habían encontrado muestras de uranio enriquecido al 27% en Fordo. Con gran prudencia, la Agencia suponía que ese grado de pureza, algo nuevo hasta el momento, podría deberse a un “error del operador”, a algo no deseado².

3. La República Islámica frente a la AIEA

La RII contestó a los sucesivos informes de la AIEA de la forma acostumbrada: eran “desequilibrados”, tenían “motivación política” y estaban basados en “falsedades” y en documentos “fabricados”, no verdaderos. Soltanieh, el 9 de noviembre de 2011, afirmaba que Amano, con esos informes, estaba jugando un juego peligroso y el 19 decía que Irán no retrasaría su programa nuclear ni un segundo. Los dirigentes iraníes continuaban diciendo que

² El trabajo y el tiempo necesario para enriquecer el uranio no es proporcional a la diferencia de niveles de enriquecimiento. Cuesta mucho más pasar del 3% (nivel de combustible para producir electricidad) al 20% (nivel para la producción de isótopos médicos o de uso industrial), que de este nivel al 90% (nivel militar o del explosivo nuclear). Conseguido el enriquecimiento al 20% es posible llegar al 90% con rapidez.



colaboraban completamente con la AIEA, pero no atendían sus recomendaciones, en especial la firma del Protocolo Adicional al Tratado de No Proliferación (TNP), que permitiría las inspecciones sin aviso previo.

El Director de la Organización Atómica, Abbasi, anunciaba el 2 de septiembre que la producción de uranio enriquecido al 20% sobrepasaba ya las necesidades iraníes para el reactor con finalidad médica de Teherán (pero el 11 de abril se contradice asegurando que sólo se había enriquecido lo justo para el uso médico) y el 29 de febrero declaraba que Irán no podía autorizar la inspección de Parchin ya que esa base militar no es una instalación nuclear y, por lo tanto, la AIEA no tiene competencia sobre ella. El 9 de abril insistía en que en Parchin no se realizan actividades nucleares, al tiempo que revelaba que Irán había triplicado la capacidad de enriquecimiento de uranio, gracias a centrifugadoras de tercera generación.

El 28 de febrero Salehi ofrece a la AIEA una nueva visita a Teherán para tratar de implantar un nuevo mecanismo para solucionar las cuestiones pendientes. Merece la pena recordar que en febrero de 2008, como resultado de un “Plan de Trabajo” entre la AIEA y la RII para aclarar los asuntos pendientes, las autoridades iraníes declararon que ya todo estaba solucionado y no existían más temas pendientes; cuatro años más tarde el MAE iraní quería, por fin, resolverlos.

El 9 de abril, el Presidente Ahmadineyad explicó que Irán estaba preparado para nuevas conversaciones siempre que éstas se tuviesen dentro del marco del TNP y del estatuto de la AIEA; el 14 de abril las autoridades iraníes declaraban que estaban listas para revisar su decisión de enriquecer uranio al nivel el 20% si Occidente lo suministraba; el 20 de abril Teherán enviaba una carta a la AIEA diciendo que estaba dispuesto a iniciar nuevas negociaciones; y el 30 Soltanieh expresaba su deseo de que las conversaciones levantasen todas las “ambigüedades” y resolviesen todas las cuestiones pendientes. Amano aceptó la oferta. Sin embargo, el mismo Soltanieh decía, el 4 de mayo, que no había ninguna razón para cerrar Fordo, añadiendo que el enriquecimiento de uranio continuaría y, el día 12, que la suspensión de las actividades nucleares era imposible.

El 9 de mayo, después de la reunión de Viena, Soltanieh, alineándose con una declaración previa de Salehi, evaluaba el resultado de la conferencia diciendo que para Irán la prioridad era encontrar un marco para resolver los asuntos pendientes y aclarar ambigüedades. En una conferencia de prensa, junto con el negociador de la AIEA, Nackaerst, Soltanieh afirmaba que se habían realizado algunos progresos para establecer tal marco, dentro del que se podría incluir el asunto de la inspección de Parchin. Pero, a continuación, el 14, decía que Irán no puede aceptar condiciones que vayan más allá del TNP, con lo que anulaba la posibilidad de aceptar la puesta en marcha del Protocolo Adicional e, indirectamente, la inspección de Parchin.

Como contrapunto, las autoridades iraníes acusaron a la AIEA de filtrar informaciones que habían estado en el origen de los asesinatos de científicos que trabajaban en el programa nuclear.

4. La República Islámica y el G 5+1

Conocido el informe de noviembre de la AIEA, en el que la Agencia confirmaba e insistía en la falta de colaboración de Irán, Estados Unidos y sus aliados anunciaron, el día 21, que



aumentaban las sanciones contra Teherán. Estas nuevas sanciones estaban dirigidas contra la industria del petróleo, se intentaba cortar el acceso de Irán al sistema financiero internacional y a dificultar la inversión extranjera en la industria petroquímica, el segundo pilar de la economía iraní. En el primer caso, el Banco Central de Irán, el Merkasi, a través del cual la RII realiza sus transacciones internacionales, todavía no era sancionado.

El 31 de diciembre, el presidente Obama firmó una ley intensificando las sanciones imponiendo sanciones a las instituciones financieras extranjeras que trabajasen con Irán; esas instituciones tenían que elegir entre hacer negocios con la RII o con los Estados Unidos. En la práctica, esta ley bloqueaba al Banco Merkazi y forzaba a los países importadores de petróleo iraní a buscar nuevas fuentes de suministro.

Por su parte. La Unión Europea, el día 23, prohibía comprar crudo y productos petroquímicos iraníes a partir del 1 de julio, así como exportar a ese país tecnología y maquinaria relativa a los sectores prohibidos, prohibía asegurar los petroleros que transportasen petróleo y congelaba los activos del Banco Merkazi. Los jefes de gobierno de Gran Bretaña, Alemania y Francia, en una declaración conjunta, declaraban que hasta que la RII no se sentase a negociar mantendrían las sanciones. El mismo día, los Estados Unidos incluían en las sanciones financieras al Banco Tejarat, la institución iraní número 23 en ser sancionada. El Ministerio de Exteriores iraní calificó la decisión de la UE de “ilegal e injustificable” y el Maylis, el día 26, amenazó con cortar la exportación de petróleo a Europa y consideró una acción inamistosa la de los países árabes que aceptasen cubrir la falta de crudo iraní; la TV el 15 de febrero anunciaba que se cortaba el suministro a seis países europeo, algo que desmintió inmediatamente. Irán sólo exportaba a la UE el 18% de su petróleo.

El 6 de febrero, una Orden Ejecutiva de Obama congelaba en los Estados Unidos toda propiedad del gobierno iraní, del Banco Merkazi y de todas las instituciones financieras iraníes y avisaba a otras naciones sobre las sanciones que se les podría imponer si seguían comerciando con Irán.

El 15 del mismo mes, Catherine Ashton recibió una carta de Yalili en la que confirmó la aceptación por Irán de una oferta de la UE, hecha en octubre, para mantener conversaciones “constructivas” sobre el programa nuclear; el 6 de marzo, Ashton contestó a la carta positivamente, diciendo que la primera reunión debía centrarse en la construcción de “medidas de confianza”

El 17 de febrero los Estados Unidos y la UE expresan su confianza en que las conversaciones se reanudarían pronto, aunque todavía no estaba definida la estructura de las mismas, Ashton se declaraba “optimista pero cautelosa” y resaltaba la importancia de la “doble acción”, es decir, negociar manteniendo las sanciones. Del lado iraní, Yilali manifestó que la RII estaba dispuesta al diálogo inmediato, pero Lariyani, el Presidente de la Asamblea Consultiva iraní, avisaba que las conversaciones serían inútiles si el G 5+1 ejercía presiones, señalando que la RII no haría concesiones.

El 8 de marzo el G 5+1 estuvo de acuerdo para volver a sentarse a una mesa para negociar con Irán, pero añadiendo que los inspectores de la AIEA debían ser autorizados a entrar en Parchin

El 14 de marzo Obama y el Primer Ministro británico Cameron pedían a la RII buena fé para negociar y el primero decía que la negociación era “la última ocasión” y que la “ventana



de la diplomacia se estaba cerrando”. Y, al día siguiente, la “Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Mundiales Interbancarias” (SWIFT en siglas inglesas), con sede en Bélgica, expulsa de la red a 30 bancos iraníes, incluidos el Banco Merkazi y el Melli o Nacional; esos bancos enviarían a través de SWIFT 2,3 millones de mensajes al año. La expulsión, que se realizaba por primera vez en la historia de SWIFT, afectaba profundamente a la economía iraní y aislaba todavía más al régimen. A finales de mes, Obama envió un mensaje al Ayatolá Jamenei, por medio del Primer Ministro turco Erdogan, en el que insistía en la urgencia de que Irán negociase seriamente.

En esta tesitura, los Estados Unidos y la UE establecieron el 7 de abril sus objetivos en las negociaciones: cerrar la instalación de Fordo y desmantelarla más tarde; parar el enriquecimiento de uranio al 20%; enviar fuera de Irán el uranio al 20% almacenado. Indirectamente, se estaba legitimando el enriquecimiento al 3%, pero siempre bajo la vigilancia de la AIEA y en el marco de las resoluciones de las UN; si se demostraba que el programa nuclear no tenía una parte militar, el enriquecimiento al 3% podría continuar.

El día 9, el Presidente iraní, Ahmadineyad, manifestó que la RII estaba dispuesta a mantener conversaciones sobre su programa nuclear “pacífico” con el G5+1, pero dentro de los límites del TNP y el día 11, Yalili, el secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional iraní, máximo negociador ante el G5+1, anunciaba que haría nuevas propuestas y que propondría nuevas iniciativas en las conversaciones, pero no decía cuales. Además denunciaba que las sanciones contra Irán eran inútiles y que el lenguaje del reto y la presión no daría resultados.

Ambas partes esperaban que las negociaciones fuesen largas, paso a paso y con concesiones recíprocas, pero las posiciones eran muy distantes. La del G5+1 eran los objetivos fijados el día 7; las de la RII, la suspensión del embargo de petróleo y de las sanciones económicas y, en contrapartida, sugería la interrupción temporal del enriquecimiento al 20%. Sin embargo, la situación era muy diferente a la de las conversaciones anteriores: por un lado Irán tenía ahora una gran cantidad de uranio enriquecido almacenado, tanto al 3% como al 20%, y en la instalación de Fordo había multiplicado su capacidad de producción; pero, por otra parte, las sanciones dañaban seriamente su economía.

Yalili, en otra carta a Ashton, le comunicaba que él era el representante personal del ayatolá Jamenei, lo que indicaba que esta vez, a diferencia del acuerdo de 2008, lo que Yalili firmase tendría el visto bueno del Guía Máximo de la RII.

La negociación tuvo lugar en Estambul, los días 13 y 14. Aunque tanto Ashton como Yalili se declararon satisfechos, la realidad es que no hubo resultados concretos. Para Ashton la reunión había sido “constructiva” y “útil”, pero hacía falta continuar con el diálogo, dando pasos concretos para restaurar la confianza. El TNP, que permite el uso pacífico de la energía nuclear, sería el marco correcto para desarrollar el proceso, pero el Tratado exige inspecciones. La frase de la negociadora de la UE sobre el uso pacífico de la energía nuclear fue utilizada posteriormente por Irán de forma sesgada afirmando que las potencias europeas reconocían el derecho iraní a la energía nuclear. Para Yalili, las conversaciones habían sido positivas, con un aumento del diálogo y la cooperación; el lenguaje de las amenazas ya no era válido. En consecuencia y teniendo en cuenta la cooperación de Irán con la AIEA, Yalili pidió a Ashton el levantamiento inmediato de todas las sanciones, cosa a la que Ashton se negó.



Los únicos resultados tangibles de la reunión fueron el acuerdo de proseguir las negociaciones en Bagdad, el 23 de mayo, y que los segundos de ambos negociadores preparasen una agenda para ellas en Bagdad.

Durante la negociación, hubo un intento de conversaciones bilaterales Irán – Estados Unidos rechazadas por los iraníes, ya que, según Yalili, sólo el Guía Supremo puede tomar decisiones sobre las relaciones entre los dos países.

Dos días después, el 16, el MAE Salehi decía que Irán estaba dispuesto para resolver, en Bagdad, el problema nuclear “rápida y fácilmente” y sugería que Irán podría cambiar su política de enriquecimiento de uranio si los países occidentales levantaban las sanciones. Estambul, para Salehi, había sido un punto de inflexión en el diálogo y para Lariyani las conversaciones fueron un primer paso adelante. Además, Salehi, declaraba que Irán estaba “ávido” de encontrar un mecanismo que calmase las preocupaciones occidentales.

El mismo día 16, el jefe del Pasdaran decía que la frase de Ashton, antes citada, era una “carta ganadora” para Irán y, el día 18, el Maylis subrayaba el “reconocimiento de los derechos iraníes por los países occidentales en un documento oficial”; de las inspecciones como contrapartida, ni una palabra.

El día 24, los Estados Unidos implantaron una nueva sanción, esta vez contra las compañías que proporcionasen tecnología de comunicación a Irán. Por el contrario, el Fondo Monetario Internacional, el 2 de mayo, rehusó expulsarlo.

Por la parte del G5+1, el portavoz de política exterior de la UE, M.Mann, prometía que en las conversaciones de Bagdad no habría condiciones previas, mientras que, por Irán, Haddad-Adel, posible nuevo presidente del Maylis y consuegro del ayatolá Jamenei, declaraba que Irán esperaba que el G5+1 levantara las sanciones en esas conversaciones.

Basándose en diversas declaraciones iraníes sobre una actitud de mayor flexibilidad, los medios de comunicación occidentales publicaron que, después de Bagdad, la RII estaría dispuesta a firmar el Protocolo Adicional al TNP. El día 30 de abril, el presidente de la Comisión de Defensa y Política Exterior del Maylis, Aleidin Buruyerdí, desmintió inmediatamente las informaciones, diciendo que el Protocolo necesitaría la aprobación del Gobierno y del Parlamento y que éste no lo aprobaría ya que ni lo discutiría.

Al mes siguiente, el 4 de mayo, Soltanieh declaraba que no había razones para cerrar Fordo, añadiendo “una cosa está clara, el enriquecimiento nunca se suspenderá”; el 9, el ayatolá Amoli Lariyani aseguraba que la RII no abandonaría sus derechos nucleares por las presiones; el 11, el ayatolá Kashani insistía en que continuar con las sanciones demostraba la falta de sinceridad de los Estados Unidos y Ahmadineyad exigía que las potencias occidentales abandonasen el lenguaje de la fuerza; el 12, Yalili amenazaba con el fracaso de las negociaciones si Occidente pedía suspender el enriquecimiento. Al día siguiente precisaba que cualquier mal cálculo del G5+1 las llevaría al fracaso.

Como contrapunto, los Estados Unidos pidió a Irán que probase su sinceridad dando pasos “urgentes y prácticos” cumpliendo con sus obligaciones; la UE que suspendiese el enriquecimiento; y Ashton, dando pruebas de optimismo, esperaba, el 11 de mayo, resultados concretos y que Bagdad fuese el principio del fin de la disputa. El G5+1, a su vez, manifestaba, el 18 de mayo, que las conversaciones eran exploratorias, se quería comprobar las intenciones de Irán, no esperando grandes resultados de las mismas y, dado que



consideraba que este país se sentaba a la mesa forzado por las sanciones, no estaba dispuesto a levantarlas ni a aplazarlas. Sin embargo, la UE sugería que se podría levantar la prohibición sobre los seguros de los petroleros que transportan crudo iraní, medida que estaba causando gran impacto sobre las exportaciones de Irán.

Yalili, el día 18, al exponer que la RII no cedería ni una pulgada en sus derechos, añadió que los que creen que se puede presionar a pueblo iraní e impedir su progreso por medio de sanciones están equivocados. Después de la reunión de Estambul, Yilali había afirmado que el punto crucial para toda negociación, incluida la de Bagdad, que influiría en las futuras negociaciones y cooperación, era el levantamiento de las sanciones. La RII sólo pedía los derechos reconocidos en el TNP.

Velayati, ex MAE y consejero del Guía, manifestaba, el día 19, que la RII había decidido que la conferencia de Bagdad se realizase en el marco de las regulaciones internacionales y del respeto a los derechos iraníes, la RII no toleraría presiones y que si el G5+1 no intentaba imponer sus “ilegales” puntos de vista, las conversaciones tendrían éxito. El 20, Buruyardi pensaba que la reunión no sería definitiva, sino un inicio del fin del problema y exigía al G5+1 que cambiase la política de la confrontación por la de interacción; lo malo es que en su declaración llamaba “gobierno sionista” al de los Estados Unidos, lo que no auguraba un buen principio.

El mismo día, 203 diputados del Maylis aprobaban una resolución en la que pedían al G5+1 respeto para los derechos de Irán, acabar con la influencia de los sionistas, cambiar la política de confrontación por la de colaboración, que tomase medidas para ganar la confianza de Irán y que resistiese a las demandas irrazonables. En caso contrario, la política de presiones recibiría la respuesta adecuada.

Por el G5+1, su portavoz M. Mann manifestó que el éxito de las conversaciones dependía, exclusivamente, de Irán.

El 22, los medios iraníes hablaban de diferencias entre los miembros del G5+1. Al parecer existían dos paquetes de propuestas para las conversaciones. Por un lado, los países occidentales, que mantenían los objetivos del 7 de abril y ofrecían a Irán incentivos menores; por otro, la posición de Rusia que prefería un proceso paso a paso en el que la RII iría tomando medidas para crear confianza – como, por ejemplo, congelar el número de centrifugadoras y restringir su uso- mientras que el G5+1 no impondría nuevas sanciones e iría suavizando las ya existentes. Esta propuesta ya fue hecha en febrero y, más tarde, presentada en las conversaciones de Estambul, donde “despertó interés”.

Las conversaciones tuvieron lugar, en Bagdad, los días 23 y 24 de mayo. En ellas se presentaron dos propuestas: la del G5+1 y la de la RII.

La primera, resumidamente, pedía: cerrar la instalación nuclear de Fordo o, al menos, abrirla a la inspección de la AIEA; suspender la producción de uranio enriquecido al 20%; exportar a otro país ese uranio ya almacenado. Como contrapartida: proporcionar piezas de recambio para la aviación civil iraní, que carece de ellas; ayudas para la seguridad nuclear en las instalaciones civiles; enviar uranio al 20% preparado para uso médico; reconocer el derecho iraní a un programa pacífico de la energía nuclear, siempre que Irán cumpliera con sus obligaciones con la AIEA.



La propuesta iraní, que no se presentó por escrito, abarcaba cinco puntos, no todos relativos al asunto nuclear: seguridad nuclear y cooperación; temas regionales; lucha contra el tráfico de drogas; lucha contra los piratas somalíes; el tema estrella y la “línea roja” de la RII: el derecho a enriquecer uranio sin limitaciones.

Para Irán la propuesta del G5+1 era “desequilibrada”; para el G5+1 la de Irán insuficiente.

Además de ambas propuestas, se debatieron otros asuntos hasta el último minuto. Irán sugirió que podría parar, temporalmente, la producción de uranio al 20% y pidió el levantamiento de todas las sanciones. El G5+1 se negó a levantarlas y, también, a posponer las previstas para el 1 de julio.

El único acuerdo, alcanzado “in extremis”, fue volver a reunirse en Moscú el 18 y 19 de junio. Sin embargo, los asistentes a las conversaciones hablaron de haber llegado a un “terreno común y de “atmósfera constructiva”. Mann dijo que el asunto era tan importante que no se podía arreglar en “una noche”. Ashton habló del terreno común y de la decisión de seguir adelante, a pesar de las diferencias, y Yalili calificó las conversaciones de positivas, pero señalando que el principal obstáculo se había centrado en que los occidentales no aceptaban el derecho iraní a enriquecer uranio; si lo hubiesen reconocido habría colaboración.

5. A modo de conclusión

En las recientes conversaciones sobre el programa nuclear de Irán, los dirigentes iraníes han introducido un curioso argumento: la utilización de un aspecto “espiritual” frente al materialismo occidental: la teoría del armamento nuclear como pecado.

Esa teoría empezó, en 2005, con un edicto religioso – “fatwa”- del ayatolá Jamenei en el que se declaraba que la “fabricación, el almacenamiento y el empleo del arma nuclear” es “haram”, es decir, prohibido por el Islam³. En 2012, el argumento ha sido empleado de nuevo en numerosas ocasiones. Tanto el propio Jamenei, en su mensaje del Año nuevo persa, como Salahi, en la Conferencia de Desarme de Ginebra o en un artículo publicado en el Washington Post, como Yalili en las conversaciones de Bagdad, como diversos parlamentarios del Maylis o algunos intelectuales extranjeros musulmanes han afirmado que el arma nuclear es un gran pecado, que es peligrosa e inútil, que no tiene cabida en la doctrina militar iraní y que, aunque Irán posee la tecnología y los medios para tenerla, ni la tiene ni la tendrá nunca. Finalmente, como el Guía ha dicho que el arma nuclear es “haram”, en Irán no hay armas nucleares y, por lo tanto, no son necesarias las inspecciones de la AIEA.

Con respecto a las sanciones, los iraníes las califican de fracaso, dicen que, incluso, han sido beneficiosas pues han obligado a realizar tareas que antes no hacían o hacían mínimamente, como la producción de gasolinas, de las que Irán ha pasado de ser importador a exportador. Ahmadineyad se expresó de esa manera el 3 y el 10 de abril, añadiendo que Irán tiene tanto dinero en divisas por las exportaciones de años pasados que puede permitirse estar años sin exportar crudo y el Ministro de Petróleo aseguró que a Irán no le faltan compradores. La realidad es que, según la OPEP, Irán en los tres primeros meses había reducido sus exportaciones en un 12%, que los países asiáticos reducían sus compras en un tercio, que a

³ Conviene subrayar que Pakistán, Estado nuclear, es también un República Islámica.



consecuencia del embargo financiero Irán tenía grandes problemas para vender y para comprar en el extranjero (compra fuera unos 62.000 millones de dólares y vende sólo 44.000), que la India (13% del petróleo iraní) ha reducido sus compras en un 15% y que el 45% lo paga en rupias, no en dólares; como la rupia no es convertible, Irán tiene que usar ese dinero en adquirir productos indios, y que China (22% de las ventas) discute los medios de pago.

Como datos finales, cabe señalar que el presupuesto para este año, que empezó el 21 de marzo, es de 416.000 millones de dólares, con una variación del 0,4% sobre el año anterior, pero que el presupuesto de Defensa ha aumentado el 127%, que en la preparación del citado presupuesto se partía de 1 dólar por 11.000 riales, cuando ahora el cambio es de 1 por 17.000, aproximadamente, y que la inflación, que para Ahmadineyad es del 6%, para las autoridades monetarias iraníes es de 21% (cifra que puede ser menos de la mitad de la inflación real) y sube a razón de 0,5% al mes, mientras que han ido bajando los subsidios del Estado. La situación económica de la RII es, simplemente, desastrosa y lo será aún más si entran en acción las sanciones previstas para julio.

La respuesta iraní a las sanciones ha sido, frente al exterior, responsabilizar a los países occidentales de los resultados de las mismas sobre la economía mundial y, en el interior, apelar a los dos pilares ideológicos del régimen: nacionalismo exaltado e islamismo chií con vocación de martirio.

Además, los dirigentes de la RII han amenazado, numerosas veces, con que, en el caso de ser agredidos tomarían represalias. Estas podrían ser atacar con sus misiles a Israel y a la treintena de bases militares que hay en la región, acciones contra los intereses americanos e israelíes en todo el mundo y el cierre del estrecho de Ormuz. Sin embargo, como ha dicho algún experto, “Irán tiene una gran boca, pero un pequeño garrote”. Sus amenazas suenan a bravatas para el consumo interior e Irán seguirá con su política de siempre, de ir avanzando paso a paso, comprando tiempo con negociaciones, cediendo cuando no pueda más, pero teniendo a la vista sus objetivos: supervivencia del régimen, integridad del territorio y liderazgo regional.

Probablemente, las conversaciones seguirán, con altos y bajos, hasta el momento en el que la RII no tenga el arma nuclear, pero que esté en condiciones de tenerla en poco tiempo en caso necesario (el llamado “modelo Japonés”) y cuando sus instalaciones nucleares, por sus medios de protección activos y pasivos, hayan alcanzado la “zona de impunidad” que les haga casi indestructibles.

Lo que es seguro es que, mientras haya negociaciones, no habrá guerra.



LA POLÍTICA SOBRE GIBRALTAR DEL NUEVO GOBIERNO ESPAÑOL

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Resumen:

El nuevo gobierno español presidido por Mariano Rajoy ha vuelto a desarrollar una política consistente en el contencioso colonial de Gibraltar. No obstante el cambio de política tendrá que tener en cuenta que, con anterioridad, las políticas desarrolladas en los últimos treinta años, con la excepción de los gobiernos de José María Aznar, han permitido al Reino Unido consolidar unas posiciones que no eran ni son aceptables para los intereses nacionales españoles y rompen con la doctrina descolonizadora de Naciones Unidas y el tratado de Utrecht.

Palabras clave: España, Reino Unido, Gibraltar, tratado de Utrecht, Bahía de Algeciras, descolonización, gestión de crisis, pesca.

Title in English: "Gibraltar's Policy by the New Spanish Government".

Abstract:

The new Spanish government led by Mariano Rajoy is developing a consistent policy to achieve the decolonization of Gibraltar. However the changes to be implemented have to bear in mind the consequences of the policies implemented in the last thirty years. In fact these policies, with the exception of the policies implemented by the governments of José María Aznar, have allowed the UK to consolidate positions that clash with Spanish national interests, breaking at the same time with the United Nations decolonization doctrine on Gibraltar and the treaty of Utrecht.

Keywords: Spain, United Kingdom, Gibraltar, Treaty of Utrecht, Algeciras Bay, Decolonization, Crisis Management, Fishing.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Antonio Marquina Barrio es Director del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios internacionales), Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.

1. Introducción

Desde la llegada al gobierno de España del Partido Popular tras las elecciones del 20 de noviembre de 2011 se han producido cambios importantes en la política española hacia la colonia británica de Gibraltar.

El nuevo ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo dejó desde el primer momento clara la posición del nuevo gobierno sobre cuál iba a ser la posición española en este contencioso colonial, no solucionado todavía por la importancia estratégica del estrecho de Gibraltar, el apoyo de Estados Unidos al Reino Unido²- nunca su neutralidad, como llegaron a mantener muy destacados miembros de las Fuerzas Armadas españolas³- y la inconsistencia e incuria de los gobiernos españoles. El nuevo gobierno, en frase del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, debía recuperar cuanto antes el diálogo sobre la soberanía tal como se había acordado en Bruselas y recogido en la declaración del 27 de noviembre de 1984, siendo ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán. Al mismo tiempo, el Foro Tripartito instaurado por el anterior ministro Miguel Ángel Moratinos debía cambiar de formato y pasar a ser un Foro Cuatripartito donde estuvieran representados España, el Reino Unido y las autoridades gibraltareñas y del Campo de Gibraltar, dos banderas y cuatro voces. En este Foro estaría vedado hablar de soberanía, cuestión que quedaría reservada a España y el Reino Unido⁴.

El ministro destacó también que el gobierno de Rodríguez Zapatero había cometido dos errores graves: En la correspondencia cruzada entre el ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, y el ministro británico, Jack Straw, había una carta de este último que había quedado sin contestar, en la que decía que el Reino Unido no entraría en negociaciones sobre la soberanía de Gibraltar sin el consentimiento del pueblo gibraltareño. Ello implicaba, si no se contesta en tiempo y en forma, que el Estado español aceptaba tácitamente esta posición según la doctrina del *Estoppel*. En consecuencia los gibraltareños podían vetar las negociaciones sobre descolonización entre dos estados soberanos. Esta carta fue de inmediato contestada por el ministro García-Margallo. El segundo grave error fue la constitución del Foro Tripartito con igualdad de condiciones para España, el Reino Unido y Gibraltar, aunque se justificara como medio para resolver problemas prácticos, dejando aparcada la cuestión de la soberanía⁵. En este caso, lo lógico era que, dado el contexto, hubiesen participado cuatro partes y no tres.

² Este apoyo se detecta históricamente en las conversaciones bilaterales Estados Unidos-Reino Unido con motivo de la exitosa política española sobre la descolonización de Gibraltar en la época del ministro Fernando María Castiella con la inestimable colaboración de Jaime de Piniés.

³ Es también oportuno reseñar la teoría mantenida, según la cual, cuanto más facilidades se dieran a los Estados Unidos en Rota así decaería proporcionalmente el interés de Estados Unidos por Gibraltar, dejando de lado otras cuestiones que son fundamentales para Estados Unidos.

⁴ “Comparecencia del ministro García-Margallo ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento”, Congreso de los Diputados *Comisión de Asuntos Exteriores*, n.42 (22 de febrero de 2012), p.5, en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_042.PDF.

⁵ Es interesante constatar a este respecto que el Real Instituto Elcano defendió primero el Foro Tripartito, para luego, con el nuevo gobierno, ponerlo en cuestión y propugnar el Foro Cuatripartito. Ver: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari21-2012.

Esta línea de intentar aparcas cuestiones básicas (conflicto árabe-israelí y palestino-israelí), centrándose en la resolución de problemas prácticos se había demostrado también desastrosa en el proceso de Barcelona.



Pero en enero de 2012, el gobierno británico procedió a recortar las ilusiones españolas. David Cameron, en una intervención ante la Asamblea del Consejo de Europa el 26 de enero, afirmó que estaban a favor de la autodeterminación del pueblo de Gibraltar. Asimismo, el ministro británico para Europa, David Lidington, reafirmó ante Fabian Picardo, ministro principal de Gibraltar, que el gobierno británico no entraría en negociaciones sobre soberanía sin el consentimiento de los gibraltareños.

El ministro de Asuntos Exteriores español hubo de escribir al secretario del Foreign Office, recordando el tratado de Utrecht, la doctrina de Naciones Unidas y el compromiso de la Declaración de Bruselas de 1984.

2. El intento de reabrir las negociaciones sobre la soberanía

En este contexto, el gobierno español anunció el 1 de febrero que había solicitado oficialmente a las autoridades británicas reabrir las negociaciones de soberanía en el contencioso sobre Gibraltar.

La respuesta del gobierno del Reino Unido y de las autoridades del pueblo de Gibraltar no se hizo esperar. Fabian Picardo, ministro principal de Gibraltar, como estaba previsto y siguiendo el guión, rechazó toda negociación sobre soberanía. Días después el 21 de febrero, tras la entrevista entre el presidente del gobierno español Mariano Rajoy y el primer ministro David Cameron en Londres, el primer ministro dejó claro de forma tajante en la rueda de prensa posterior que el Reino Unido no negociaría con España sobre el futuro de Gibraltar sin contar con los gibraltareños “quienes deben decidir sobre su futuro”. El presidente español se limitó a destacar que habían hablado de Gibraltar y que los ministros de Asuntos Exteriores continuarían hablando en el futuro.

España había permitido que esta posición, nunca admitida por la doctrina descolonizadora de Naciones Unidas y continuamente violada por el Reino Unido, se hubiera acabado consolidando como el asunto más natural del mundo, dejando incluso de lado la Declaración de Bruselas de 1984.

Esto venía de lejos: La política instaurada con el ministro Francisco Fernández Ordóñez⁶, desactivando la política mantenida por sus antecesores. La inercia y desinterés del Ministerio de Defensa que indujo a que España se encontrase en posición de neto perdedor en el momento de la negociación de su integración en la estructura militar de la OTAN y la nueva estructura de mandos en 1997⁷ y, de forma especial, como reconocía el ministro García-Margallo, la política instaurada por el ministro Miguel Ángel Moratinos. Todo ello había permitido al Reino Unido consolidar unas posiciones a costa de la doctrina de Naciones Unidas, las posiciones conquistadas por España y los intereses españoles.

La política española no podía hacer otra cosa que intentar recuperar el proceso instaurado en 1984 con la Declaración de Bruselas. Se habían perdido treinta años, con la salvedad del período de gobierno del Partido Popular con José María Aznar, cuyos intentos de

⁶ Véase a este respecto Marquina, Antonio: “La otra batalla sobre Gibraltar” *UNISCI Discusión Papers*, n° 4 (Enero 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/Gibraltar.pdf>.

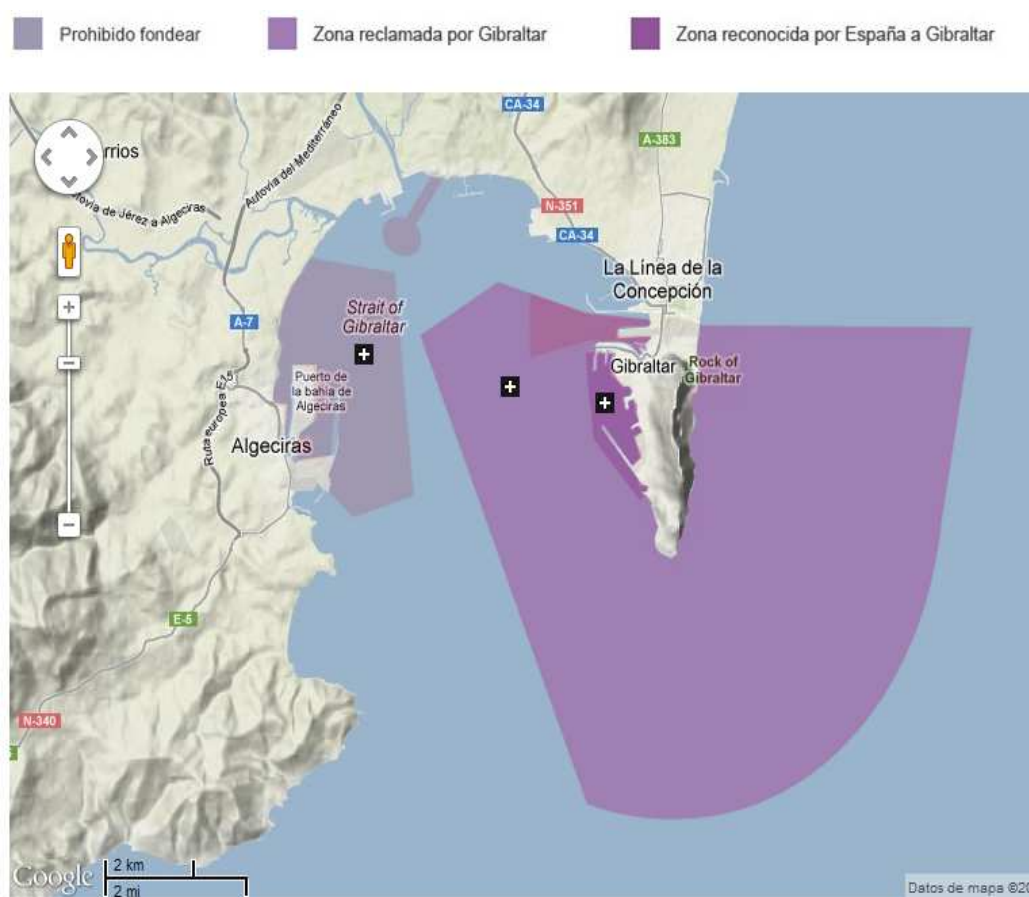
⁷ Véase a este respecto Marquina Antonio: “La pista de aterrizaje de Gibraltar y la base militar” *UNISCI Discussion Papers*, n° 19 (Enero 2009), p.227, en <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2019%20%20MARQUINA%20GIBALTAR.pdf>.

encauzar la descolonización fueron infructuosos. Al menos el nuevo ministro se atrevía a decir que la “broma se había terminado”.

Pero, por parte británica se procedió a adoptar medidas de retorsión, dentro de una estrategia de ocupar de forma definitiva aguas españolas de la Bahía de Algeciras. En marzo, John Cortés anunciaba en Gibraltar que se iba a cumplir lo establecido en la ley de protección de la naturaleza de 1991 y que iba a cobrar por faenar en aguas comprendidas entre las 1,5 millas dentro de la Bahía de Algeciras y las 3 millas al este de Gibraltar, lo que significaba romper los acuerdos de pesca firmados en 1999 entre pescadores españoles y autoridades gibraltareñas.

A partir de este momento comenzaron los incidentes y las expulsiones de pesqueros españoles de aguas que nunca han sido cedidas por España. (Véase figura 1)

Figura 1. Aguas que el Reino Unido quiere apropiarse en Gibraltar



Estas continuas expulsiones de pesqueros españoles, incluso protegidos por la Guardia Civil, pusieron de manifiesto inicialmente la descoordinación española entre el Ministerio de

Asuntos Exteriores, la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente e incluso del Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa. El gobierno español ha intentado desde el mes de marzo gestionar la crisis a un nivel bajo, dejando que sea la Guardia Civil y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente los gestores principales de la crisis. La cuestión es que la policía gibraltareña está continuamente respaldada por barcos de la Royal Navy, nada que ver las zodiac y lanchas patrulleras de la Guardia Civil, y los enfrentamientos han crecido en extensión y dureza. Esta situación se hará insostenible si España no quiere ser continuamente humillada como bien ha señalado el ministro del Interior español.

Hay que recordar, aunque no guste demasiado, lo que *teórica y prácticamente* supone e implica una crisis donde aparecen continuamente barcos militares en una de las partes del conflicto.

El gobierno español ha intentado asimismo que gibraltareños y pescadores españoles lleguen a un acuerdo, evitando aparecer negociando con la colonia. Está por ver que la visita del ministro español García-Margallo a Londres el 28 de mayo de 2012 sirva para conseguir una solución “local” a este conflicto que ahora es pesquero, pero mañana tendrá otras características. En esto no cabe hacerse ilusiones.

España tendrá que prepararse para poder realizar medidas de retorsión efectivas, con la implicación de todos los ministerios y con el estudio de pérdidas y ganancias, si quiere recuperar el tiempo y las posiciones que ha perdido durante la gestión de los gobiernos socialistas. Asimismo tiene que buscar aliados, evitando caer en planteamientos simplistas e ilusorios como los que hemos citado al inicio de este artículo.

Un punto positivo a resaltar en esta peripecia es el consenso que parece ya existir entre los principales partidos políticos españoles, consenso que será necesario mantener, evitando hurgar en un pasado muy lamentable y con tantos protagonistas civiles y militares que no conviene ni mencionar.

Es el momento también de que la retórica de los libros blancos de la defensa españoles aprobados en las últimas décadas, donde se afirma que el estrecho de Gibraltar es el eje cardinal de la estrategia española, pase de las musas a la práctica, en un momento de recomposición del tablero mundial, donde cobra una importancia renovada el estrecho de Gibraltar, las certidumbres de defensa colectiva se están devaluando y los intereses nacionales creciendo.





NOVEDADES





UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



ASIA EN EL SIGLO XXI:

Conformación política y económica
y gestión preventiva de
riesgos y conflictos

Del 9 al 27 de julio de 2012

Cod. C07

Director: Prof. Dr. Antonio Marquina Barrio.

Subdirector: Prof. Dr. David García Cantalapiedra.

Horario: Mañanas de 9:00 a 14:00 horas, de lunes a viernes.

Lugar de celebración: Facultad de Ciencias de la Información, UCM

Nº de plazas: 32

Nº de créditos: 3 CRÉDITOS DE GRADO (alumnos UCM); 10 créditos MEC

Precio de la matrícula: 375 € alumnos UCM; 750 € resto participantes.

INFORMACIÓN Y MATRÍCULA:

UNISCI

TEL 913942924, 696032193

e-mails, marioant@cps.ucm.es,

ginesos@hotmail.com

www.ucm.es/info/fgu/escuelas/verano/index.html





SOBRE UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The **Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)** is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching:* university courses and diplomas.
- *Research:* projects funded by public and private institutions.
- *Publications:* books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.
- *Organization of* conferences and workshops *in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • Fax: (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • Web: www.ucm.es/info/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es
SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy	cecheverria@poli.uned.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@seksmail.com
Prof. Mercedes GUINEA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mmguinea@cps.ucm.es
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Dr. María Angeles MUÑOZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mngeles.muoz@gmail.com



Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es
Prof. Clara PORTELA <i>School of Social Sciences, Singapore Management University</i>	International Sanctions, International security, Arms control and disarmament	claraportela@smu.edu.sg
Prof. Alberto PRIEGO MORENO <i>University of Comillas</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdlp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Oxford University</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
Dr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Ms. Mónica MIRANZO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Food Security	mmiranzop@yahoo.es
Ms. Sara NSO <i>Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris</i>	Africa	saranso@yahoo.com
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com



Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Energy Geopolitics, Post-soviet Space, Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com
Ms. Nieva MACHÍN OSÉS <i>University Juan Carlos I</i>	Human security, Food security, European Union	nieva@hotmail.es



INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción

¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, n° ed., colección y n° si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, n° ed., colección y n° si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, n° ed., colección y n° si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, n° 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, n° ed., colección y n° si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.



E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655



INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655