



UNISCI Discussion Papers

ISSN: 1696-2206

unisci@cps.ucm.es

Universidad Complutense de Madrid

España

Priego, Alberto

PAKISTÁN: ESTADO FALLIDO, DÉBIL O COLAPSADO

UNISCI Discussion Papers, núm. 29, mayo, 2012, pp. 67-89

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76724487006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



# PAKISTÁN: ESTADO FALLIDO, DÉBIL O COLAPSADO

Alberto Priego<sup>1</sup>

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.*

<sup>1</sup> 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](mailto: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 lógica wespalianas 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*<sup>2</sup>”, 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

<sup>2</sup> 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 Estados<sup>3</sup>.

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 geográfica<sup>4</sup>.

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 2002<sup>5</sup> o en el famoso Documento Solana “*Una Europa Segura en un Mundo mejor*” de 2003<sup>6</sup>. 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 flojos migratorios, inestabilidad política y/o guerra indiscriminada”<sup>7</sup>”

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”<sup>8</sup> Una visión similar -aunque no

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

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

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

<sup>6</sup> Hoy en la Estrategia Europea de Seguridad también encontramos referencias a este fenómeno.

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

<sup>8</sup> 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”<sup>9</sup>

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”<sup>10</sup>. 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 Fallidos<sup>11</sup> 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

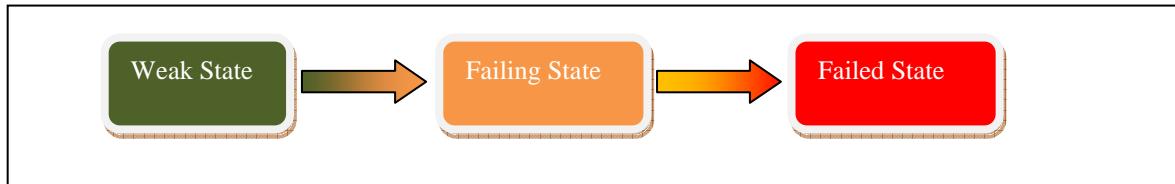
<sup>9</sup> Ignatieff, Michael: “Looking Forward - Intervention and State Failure”, *Dissent*, vol. 49, no1 (Winter 2002), p. 118.

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

<sup>11</sup> 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...<sup>12</sup> 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 90<sup>13</sup>.

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**

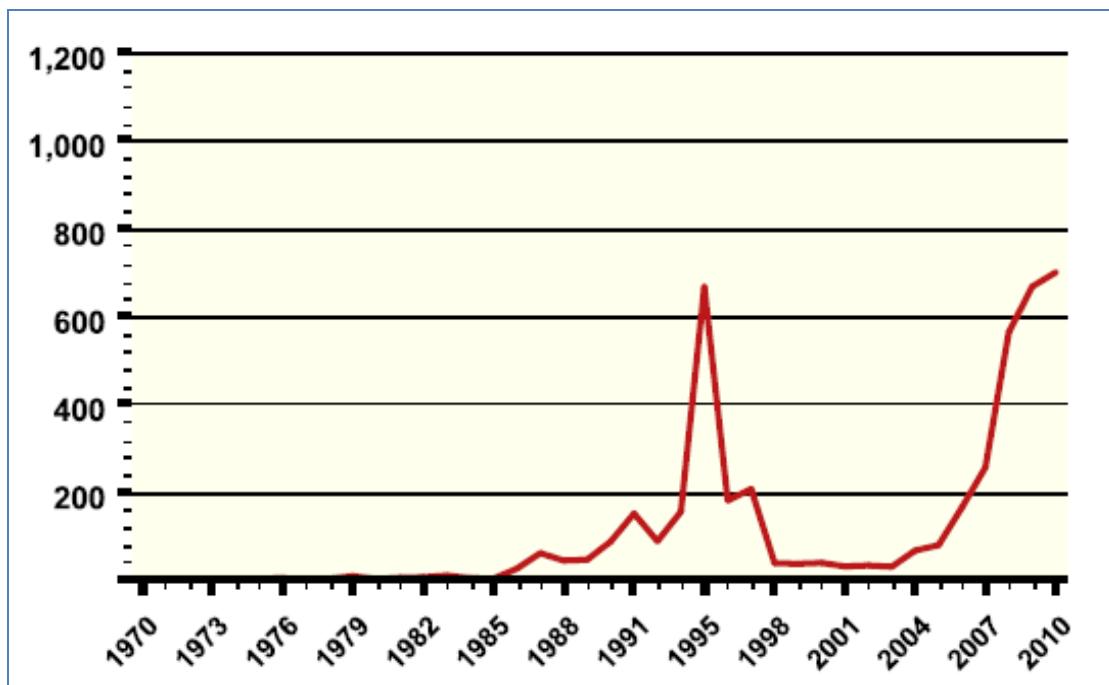
Pakistán pasa por ser uno de los lugares más inseguros del mundo con unos niveles de violencia tremadamente elevados. El clima generalizado de violencia comenzó a finales de los 70 y comienzo de los 80. Es decir, en buena medida podemos atribuir esa violencia a la Guerra de Afganistán y la islamización 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

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

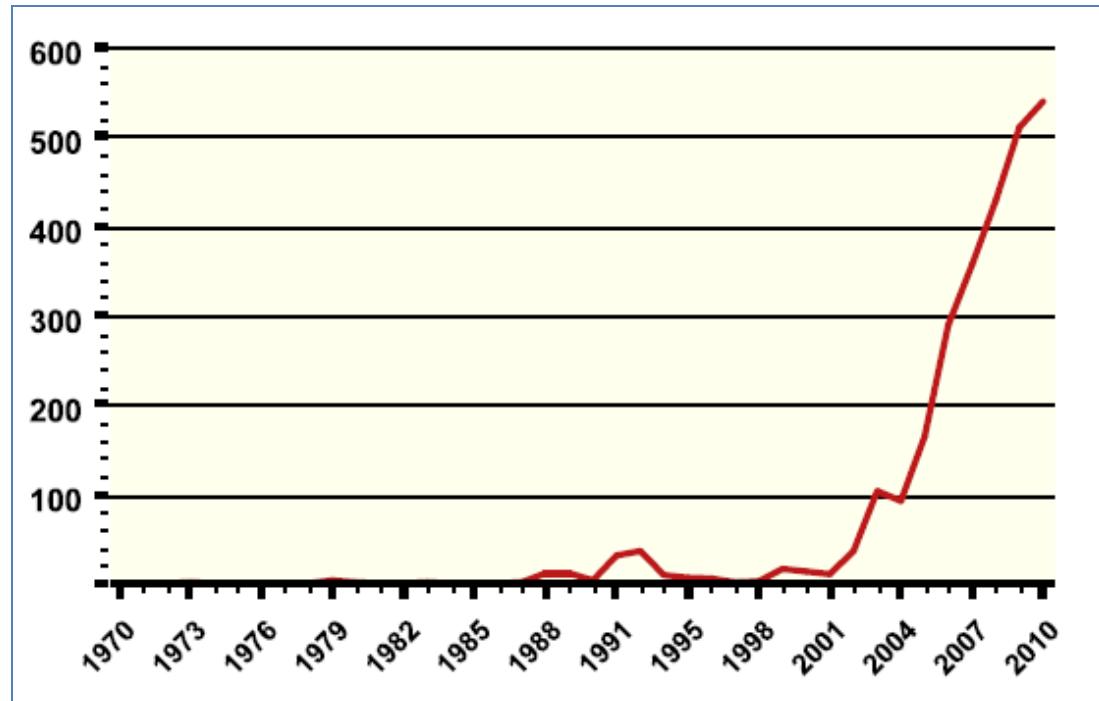
<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 9.

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 Pùblicos (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%
<b>TOTAL</b>	<b>1894</b>	<b>42.676%</b>

**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 Pakistán 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 Bhutto<sup>14</sup>. 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 Bhatti<sup>15</sup> 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

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

<sup>15</sup> 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%
<b>TOTAL</b>	<b>805</b>	<b>18.13%</b>

**FUENTE:** Elaboración Propia con datos de Global Terrorism Database.

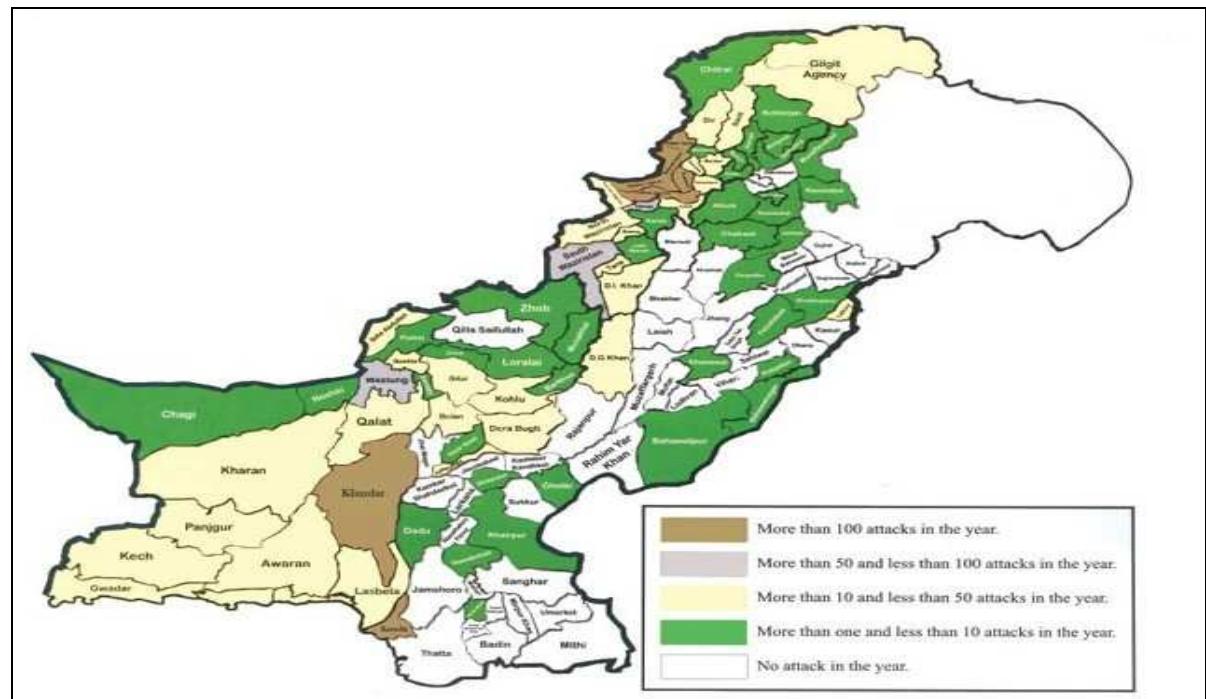
Si sumáramos los atentados contra objetivos públicos más aquellos contra la propia sociedad civil, encontramos que los actos violentos contra la autoridad o el orden político, social y económico representan más del 60% del total. Es decir, 6 de cada 10 actos violentos cometidos en Pakistán tienen por 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

extrajudiciales<sup>16</sup> 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 prácticas<sup>17</sup>.

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 transnacional<sup>18</sup>.

#### 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.

<sup>16</sup> "Concerns have also been raised about extrajudicial executions perpetrated by the military in Khyber Pakhtunkhwa and Bolchistan, 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.

<sup>17</sup> "We are equally responsible for missing persons: Shujaat", *The Dawn*, 12 de marzo de 2012.

<sup>18</sup> "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
<b>TOTAL</b>	<b>2113</b>	<b>2913</b>	<b>5824</b>

**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 Abbottabad<sup>19</sup> 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 las más importantes en cuanto al número de muertos otros tipos de violencia también asolan regiones enteras en Pakistán.

<sup>19</sup> "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
<b>TOTAL</b>	<b>3393</b>	<b>10003</b>	<b>10283</b>

**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 violencia<sup>20</sup>. 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 Fallido<sup>21</sup>. 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 país<sup>22</sup>.

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

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

<sup>22</sup> “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 incrementó 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 Débil<sup>23</sup>.

### **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%<sup>24</sup> 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 Marriot<sup>25</sup> (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 últimos 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 Swat<sup>26</sup> han adoptado sistemas alternativos basados en tribunales islámicos y en una interpretación *sui generis* con la *sharia* como única fuente de derecho.

<sup>23</sup> Datos obtenidos de PIPS: “Pakistan Security Report 2011”, PIPS, Karachi, (2011), correspondientes a 2010.

<sup>24</sup> International Crisis Group (ICG): “Reforming Pakistan’s Criminal Justice System”, Asia Report nº 196 (6 de diciembre de 2010).

<sup>25</sup> Ver Priego, Alberto: “Las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán. Continuidad y cambio con la Administración Obama”, Instituto Franklin (Universidad de Alcalá), *Tribuna Norteamericana*, nº 1 (2010), p. 17.

<sup>26</sup> 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 plazos<sup>27</sup> 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 Surasiático<sup>28</sup>. 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 dictado<sup>29</sup> del poder<sup>30</sup>. 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 legislativo<sup>31</sup>. 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 Pakistán ha vertido la acusación de detención ilegal y malos tratos con resultado de muerte. Este y otros asuntos provocaron la reciente destitución de Pasha como director del ISI<sup>32</sup>. 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 Zardari<sup>33</sup>.

Aunque encontramos algunas mejoras, como por ejemplo los nombramientos de jueces de minorías religiosas en el Tribunal Supremo<sup>34</sup>, 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-talibanes-controlan-el-swat-valley/>.

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

<sup>28</sup> “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).

<sup>29</sup> Ver “Judiciary vs executive conflict”, Dawn, 8 de marzo de 2012.

<sup>30</sup> “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

<sup>31</sup> 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/>.

<sup>32</sup> Saeed, Abrar: “Zahirul Islam leads the ISI”, The Nation, 10 de marzo 2012.

<sup>33</sup> “Iftikhar Muhammad Chaudhry”, The New York Times, 14 de febrero de 2012.

<sup>34</sup> Caben ser destacados los siguientes nombramientos: el hindú Rana Bhagwandas (2007) o el cristiano Jamshaid Rehmullah (2009).

encontramos la iniciativa del National Judicial Committee (NJPC) liderada por Iftikhar Mohammad Chaudhry que pretendía 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 períodos de excepción donde se derrocaba al gobierno democrático para imponer un régimen militar de corte autoritario. Ejemplos, de esta tendencia son los conocidos como períodos 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 refiere tal 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)<sup>35</sup>, 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 2008<sup>36</sup> 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 irregularidades<sup>37</sup>, afirmaron que el deseo del pueblo había quedado reflejado en el resultado final de las elecciones<sup>38</sup>.

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 2008<sup>39</sup>. 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.

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

<sup>36</sup> Tampoco puede ser olvidado el largo proceso dirigido por el juez Iftikhar Mohammed Chaudhry.

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

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

<sup>39</sup> "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 Sindhi y del Punjab lo cual es una buena noticia aunque no es suficiente para considerar que la participación política es la adecuada<sup>40</sup> 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 Rawalpindi<sup>41</sup>. Sin embargo si que podemos apreciar algunas mejoras como las enmiendas a favor del trato a las mujeres aunque todavía son muchas violaciones y abusos que quedan impunes<sup>42</sup>.

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 mejorías 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

<sup>40</sup> “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.

<sup>41</sup> “Most prisoners showed signs of physical abuses”, Daily Times, 7 de mayo 2006.

<sup>42</sup> 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 123<sup>43</sup> 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 pakistání 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 Pakistání 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 habitantes<sup>44</sup>. 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 pakistání 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%)<sup>45</sup>. 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:

<sup>43</sup> Ver informe: “Index of Economic Freedom. Pakistan”, *Heritage Foundation* (2012), disponible en [www.heritage.org](http://www.heritage.org).

<sup>44</sup> “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).

<sup>45</sup> Naciones Unidas: “International Human Development Indicator 2011”, en [http://hdrstat.undp.org/en/countries/profiles/PAK\\_print.html](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%<sup>46</sup>.

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 <sup>47</sup>	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 poor” 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 Estado<sup>48</sup>, 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 contradijo los principios de Barrington Moore sobre la legitimidad económica de los régimes autoritarios y en 2006, tras siete años en el poder, las desigualdades eran aun mayores con un coeficiente Gini de 0.68<sup>49</sup>. El hecho es especialmente grave sobre todo si lo comparamos con el ritmo medio de crecimiento de Pakistán, 5.1% anual (2000-2009)<sup>50</sup>. Lo que las cifras nos demuestran es que

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> En billones americanos.

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

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

<sup>50</sup> 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%<sup>51</sup>. 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%<sup>52</sup> 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.

<sup>51</sup> Datos obtenidos del Asian Development Bank.

<sup>52</sup> “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 mejora 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 pakistání 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 com 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-e-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, alimentación, el no acceso a agua potable o la falta de vivienda<sup>53</sup> 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

<sup>53</sup> "...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.

Pakistanés 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 pakistanés 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 pakistanés 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 al 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.