# El Pakistán de Benazir Bhutto

William L. Richter

Benazir Bhutto —primera mujer que ocupa el cargo de primer ministro en el mundo musulmán— ha debido afrontar formidables desafios: una gran oposición interna, graves problemas económicos y sociales, un estádo de guerra permanente en el vecino Afganistán, aparte de la vieja dificultad en sus relaciones con la India.

En el presente articulo' se hace un análisis de la situación política de Pakistán bajo el gobierno de la joven mandataria.

. . .

Durante la ultima mitad de 1988 Pakistán experimentó el final dramático de uma era dentro de su turbulenta historia política, y el cauteloso comienzo de otra. La muerte del presidente Mohammad Zia ul-Haq, en un misterioso accidente de aviación el 17 de agosto de 1988, terminó de manera abrupta con su dominio de la vida política pakistaní e hizo posibles unas elecciones mucho más libres de lo que se había pensado. Esas elecciones, efectuadas a mediados de noviembre, y el consiguiente nombramiento en diciembre de Benazir Bhutto como primera ministra, concluyeron una década de lucha y cambio político. Con sus 35 años de edad, Benazir Bhutto es el primer ministro más joven de Pakistán y también la primera mujer en llegar a esa posición. De hecho, ella es la primera mujer que ha accedido a ese cargo en el mundo musulmán moderno.

El día siguiente a su nombramiento, Bhutto se dirigió al pueblo de Pakistán en un mensaje televisado. Notoriamente ubicado tras ella se encontraba un retrato de su padre, el finado Zulfikar Ali Bhutto, quien fuera presidente (1971-1973) y primer ministro (1973-1977) de Pakistán. La fotografía de su antecesor tenía obviamente la intención de servir como enlace simbólico con una época anterior y con el lider a quien Zia habia derrocado y ejecutado (A.).

La nueva era Bhutto, sin embargo, no es simplemente una restauración de la anterior. Benazir Bhutto no es de ninguna manera una copia de su padre, y las circunstancias que enfrenta difieren significativamente de las que prevalecían a comienzos de la década de los setentas. Ella ha heredado una gran variedad de cambios políticos, económicos y de política exterior, que incluyen una incesante guerra civil en el vecino Afganistán y una formidable oposición interna. No obstante, Bhutto parece estar proveyendo a Pakistán con el liderazgo que necesita: ha estado manejando las dificultades

II TRIMESTRE 1990

más protuberantes y está construyendo ahora los fundamentos de un sistema político democrático más duradero.

El ascenso al poder de Benazir Bhutto no fue fácil. Regresó a Pakistán después de efectuar estudios en el exterior en junio de 1977, dos semanas antes de la caída de su padre. Había estudiado cuatro años en la Universidad de Harvard (Radcliffe College), graduándose con honores en gobierno en 1973, y posteriormente obtenido un título en política, filosofía y economia de la Universidad de Oxford. Mientras tanto, adelantó un programa de entrenamiento del servicio exterior y fue presidente de la sociedad de debates Oxford Union, convirtiéndose en la primera mujer asiática en desempeñar ese cargo.

Sus planes de ingresar al servicio exterior pakistani fueron radicalmente modificados por el derrocamiento de su padre. Durante la prisión y después de la ejecución de su padre, Benazir y su madre, Begum Nusrat Bhutto, asumieron la dirección del Partido Popular Pakistani (PPP). A lo largo del régimen de Zia, el PPP presionó por la restauración de la Constitución de 1973 y el restablecimiento de los partidos políticos democráticos y de las instituciones representativas. Muchos trabajadores del PPP sufrieron prisión, flagelamientos, incluso la muerte bajo los militares gobernantes. Durante un buen tiempo de este período, la misma Bhutto estuvo en prisión o bajo arresto domiciliario. En 1984 fue liberada y se le permitió salir al exilio, en parte por razones de salud.

Puede considerarse que el régimen de once años del general Zia en Pakistán —el más largo de cualquier individuo en ese país— estuvo delimitado por tres amplias fases. Durante la primera de estas fases, desde el golpe de 1977 hasta noviembre de 1979, Zia intentó en dos ocasiones efectuar elecciones que produjeran un gobierno "aceptable", esto es, que fuera adecuadamente pro-islámico y pro-militar. En ambos casos (octubre 1977 y noviembre 1979), Zia canceló las elecciones cuando se hizo evidente que las Bhutto y el PPP aún retenían un importante apoyo popular. Durante la segunda fase, Zia impuso un duro régimen militar, alteró drásticamente la Constitución, introdujo reformas islámicas y experimentó con una variedad de opciones políticas alternas, incluyendo la creación de la Majlis-i-Shura, una asamblea consultiva de 300 miembros, que eran designados pero no elegidos.

La tercera fase del régimen de Zia presentó procesos de aumento del rol de los civiles y de democratización. En agosto de 1983, Zia anunció un programa de restauración gradual de las instituciones democráticas representativas, que incluía la realización de elecciones provinciales, parlamentarias y presidenciales antes de mayo de 1985. Zia no efectuó las elecciones presidenciales; las sustituyó por un plebiscito sobre su política de islamiza-

ción, que luego interpretó como un mandato para permanecer en el poder hasta 1990.

Las elecciones nacionales y provinciales se celebraron en febrero de 1985. Dado que los partidos políticos estaban aún prohibidos, el PPP y otros grupos opuestos a Zia prefirieron boicotear tanto el plebiscito de 1984 como las elecciones de 1985. A pesar de ese boicot, las elecciones sirvieron efectivamente como una base para establecer un gobierno civil, con el veterano político de la Liga Musulmana Sindhi, Mohammad Khan Junejo, como primer ministro.

Junejo no era considerado como un lider fuerte, pero en los meses subsiguientes logró hacer varios avances en la dirección de un sistema político más democrático. El más notable fue el levantamiento formal de la ley marcial el 30 de diciembre de 1985, lo que permitió que poco después los partidos políticos pudieran operar abierta y legalmente.

Tres meses más tarde, en abril de 1986, Benazir Bhutto regresó del exilio. Hizo una gira por Pakistán y fue saludada por tumultuosas muchedumbres. Dirigió al PPP en una serie de movimientos de protesta, demandando nuevas elecciones. Finalmente, el primer ministro Junejo y el presidente Zia enfrentaron sus demandas y la encarcelaron otra vez por unas cuantas semanas en agosto. Bhutto cambió entonces su estrategia hacia una menos agitacional de reconstrucción del apoyo popular.

También se casó en diciembre de 1987 con el hombre de negocios Sindhi, Asif Zardari. El matrimonio arreglado y el subsiguiente nacimiento de un hijo demostraron luego su utilidad política.

### Las elecciones de 1988

EL 29 DE MAYO DE 1988, cuando el primer ministro Junejo apenas regresaba de una gira por varios países de Asia Oriental, el presidente Zia anunció sumariamente que lo retiraba del gobierno, disolvia el parlamento y las asambleas provinciales y citaba a nuevas elecciones. Las razones ostensibles que justificaban esta abrupta decisión incluian el supuesto fracaso de Junejo en detener la corrupción o en aplicar la nueva legislación islámica; pero existen otras razones más plausibles para explicarla, como la creciente autoridad que el primer ministro había logrado adquirir en asuntos militares y de política exterior.

El general Zia esperó varias semanas antes de fijar la fecha de los comicios. Ampliamente se ha considerado que su selección final del 16 de noviembre, se hizo sobre el cálculo equivocado de que esa fecha coincidiria aproximadamente con el nacimiento del hijo de Bhutto. En todo caso, el niño nació en septiembre y Bhutto estaba de regreso en su campaña electoral a comienzos de octubre.

El accidente que costó la vida a Zia trajo consigo también una breve incertidumbre en torno a la realización de las elecciones. El presidente del senado, Ghuslam Ishaq Khan, se convirtió en el presidente interino de Pakistán de acuerdo con las provisiones constitucionales vigentes, y reafirmó que las elecciones se verificarian tal como estaban programadas. Esta decisión

<sup>1 /</sup> Current History, diciembre de 1989.

<sup>1</sup>A / Zia, entonces jefe del Estado Mayor Conjunto del ejercito, dirigió un golpe militar que depuso a Zulfikar Ali Bhuito el 5 de julio de 1977. Prometió convocar elecciones y restaurar la democracia "dentro de 90 dias", pero canceló subsecuentemente los comicios y abrió juicio contra Bhutto por complicidad en un asesinato. Luego de la condena de Bhutto, refrendada por una decisión dividida de la Corte Suprema, Zia rehusó numerosas peticiones de elemencia; Bhutto fue ejecutado el 4 de abril de 1979.

recibió un fuerte apoyo público del nuevo comandante del ejército, general Mirza Aslam Beg :

Zia había indicado anteriormente que las elecciones de noviembre no se realizarían sobre la base de los partidos políticos, como había ocurrido con las de 1985. El 17 de agosto, horas antes del fatal accidente de aviación, Benazir Bhutto presentó ante las cortes una solicitud de que se permitiera la participación de los partidos en la contienda. El presidente interino Ishaq accedió a guiarse por la decisión judicial, la cual finalmente favoreció la participación de las organizaciones partidarias.

A lo largo de la última parte del período de la ley marcial, el PPP había operado como un componente importante del Movimiento por la Restauración de la Democracia (MRD). Creado en 1981, había luchado por el levantamiento del estado de excepción y por la restauración de la Constitución de 1973. Luego del retorno de Bhutto a Pakistán en 1986, el PPP progresivamente comenzó a actuar por su propia cuenta y el MRD se desintegró. En vispera de las elecciones, nuevas alianzas políticas se hicieron y deshicieron. El PPP hizo la campaña electoral solo, pero accedió a no presentar candidatos contra los dirigentes de sus antiguos aliados en el MRD. Ante el reconocimiento de que el PPP era el contendiente individual más fuerte, se conformó otra alianza de nueve partidos, la Islami Jamhoori Ittchad (IJI, la Alianza Islámica Democrática) . Sin embargo, dentro de la IJI había considerables roces faccionales. Su componente más grande, la Liga Musulmana Pakistaní (LMP), se dividió temporalmente entre un grupo dirigido por el ex-primer ministro Junejo y otro acaudillado por los jefes de los ministerios de Punjab y la Provincia de la Frontera Noroccidental (PFNO).

Aunque hubo acusaciones de fraude, las elecciones de noviembre de 1988 han sido consideradas como de las más limpias en toda la historia pakistani. La queja mayor, presentada por el PPP, fue contra la exigencia de tarjeta de identificación de votantes, un requisito de última hora que podia afectar a la base pobre, rural y femenina del PPP.

A pesar de este impedimento, el PPP emergió nacionalmente como el partido más grande, obteniendo 93 de las 205 curules musulmanas de la Asamblea Nacional que estaban en disputa, contra 55 de la IJI. El tercer puesto, con 13 asientos, correspondió al Movimiento Muhajir Qaumi (MQM), un partido étnico-regional representante de la población urbana de habla urdú del Sind (es decir, Karachi y Hylerabad), muchas de cuyas familias habian emigrado desde la India en el momento de la partición de 1947. Las curules

2/ El accidente de aviación que costó la vida a Zia, también ocasionó la muerte del embajador notteamericano Arnold Raphel y del agregado militar de los Estados Unidos Herbert Wassom, así como de varios oficiales pakistanis de alto rango. Al parecer hubo sabotaje, con la utilización de una lata explosiva de gas introducida en el avión, pero quién lo hizo y bajo qué órdenes, sigue siendo materia de especulación.

restantes se dividieron entre partidos más pequeños y candidatos independientes 4.

Para establecer una mayoría, el PPP forjó una coalición con el MQM, sobre la base de un acuerdo de 55 puntos formulado después de las elecciones. No obstante su éxito en los comicios y en la consecución de aliados con posterioridad a ellos, Benazir Bhutto tuvo que esperar dos semanas antes de que fuera designada como primera ministra, el 1o. de diciembre. Entre tanto, el presidente interino Ishaq celebró largas discusiones con dirigentes políticos para considerar combinaciones alternativas de gobierno.

Las elecciones provinciales, celebradas el 19 de noviembre, produjeron resultados menos claros. El PPP ganó en Sind, pero quedó segundo ante la IJI en Punjab y PFNO, y sólo obtuvo 3 puestos en la Asamblea de Baluchistán, de 40 miembros. Las pérdidas más serias para el PPP ocurrieron en Punjab, la provincia más grande de Pakistán. Alli, las 94 curules del PPP fueron superadas por las 108 de la IJI, de un total de 240. Ambos partidos se apresuraron a formar coaliciones, pero la IJI tuvo más éxito y Mian Nawaz Sharif fue designado jefe del ministerio provincial. Así, Sharif se convirtió en el más formidable oponente político de Benazir Bhutto; los meses siguientes trajeron varios ejemplos de confrontación entre los dos. Por primera vez en la historia de Pakistán, hay diferentes partidos gobernantes en Islamabad y en Lahore, la capital provincial de Punjab. En la PFNO el PPP tuvo más éxito al lograr conformar un gobierno de coalición con el Partido Nacional Awami (PNA) de Khan Abdul Wali Khan, presidido por el líder regional del PPP, Aftab Sherpao.

## Bhutto en el poder

DURANTE SU PRIMER AÑO EN EL CARGO, Benazir Bhutto intentó cuidadosamente mejorar, mediante negociaciones, su posición un tanto precaria y
manejar los problemas sociales, económicos y políticos que había heredado
de los once años de dominio de Zia. En su discurso de posesión, pronunciado en idioma urdú a través de la red nacional de televisión el 2 de diciembre,
anunció la liberación de los presos políticos y la abolición de la National
Press Trust, la agencia estatal de prensa considerada como una herramienta
de control autoritario sobre los medios de comunicación. Entre los nombramientos políticos que hizo se encontraban, sorprendentemente, algunos remanentes del periodo de Zia, como el ministro de Relaciones Exteriores, Sahabzada Yaqub Khan, Ghulam Ishaq Khan, quien había sido asesor
económico y ministro de finanzas de Zia, fue elegido como presidente para
un periodo completo, con la aquiescencia de Benazir Bhutto. A pesar del
criticismo de miembros de la izquierda de su propio partido, las acciones
de Bhutto le proporcionaron un mocitado vivendi con la burocracia y los mili-

CIENCIA POLITICA

<sup>3/</sup>En ocasiones la IJI es designada como IDA en la prensa de habla inglesa. Ver Rasual B. Rais, "Pakistan in 1988: From Command to Conciliation Politics" ("Pakistán en 1988: De la Politica de Ordenes a la de Conciliación") Asian Survey, vol. 29, No. 2 (febrero, 1989), p. 202.

<sup>4/</sup> Un breve informe sobre las elecciones provinciales y nacionales, con una discusión sobre el asunto de su limpieza, puede encontrarse en Pallistan Elections, Foundations for Democracy (Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs, 1989).

tares; hubo de esta manera un cierto grado de continuidad y de estabilidad, mientras el nuevo gobierno empezaba a manejar sus desafíos,

El primer año de Benazir Bhutto como primera ministra no fue fácil. Tuvo que enfrentarse con antagonistas políticos bien atrincherados, dirigidos por el jefe del Ministerio de Punjab, Mian Nawaz Sharif, y al mismo tiempo manejar precarias coaliciones nacionales y provinciales. Mientras tanto, los poderes de Bhutto han estado restringidos por un presidente que desconfía de sus intenciones, y por burócratas recalcitrantes que resienten de los políticos del PPP que se han convertido en sus nuevos jefes.

Las relaciones de Bhutto con Sharif han sido especialmente volátiles. Luego de algunas amenazas y escaramuzas iniciales, los dos llegaron a una tregua temporal a finales de diciembre de 1988. Sin embargo, poco después la primera ministra intentó trasladar al secretario principal de Punjab, el funcionario más importante de la burocracia provincial; Sharif y la IJI se opusieron a la interferencia del gobierno central en los asuntos provinciales. Al mismo tiempo, ejercieron presión sobre Bhutto en Islamabad y en otras provincias. A mediados de 1989 se creó en la Asamblea Nacional el llamado Partido Combinado de la Oposición (COP) dirigido por la IJI, con Ghulam Mustafa Jatoi como su lider. Aunque incluye componentes al parecer incompatibles, como el derechista Jamaat-i-Islami y el izquierdista Partido Nacional Awami, en el COP se comparte el interés de mantener bajo control a la primera ministra.

En la PFNO el Partido Nacional Awami, dirigido por Wali Khan y Begum Naseem Wali Khan, rompió con el gobierno provincial encabezado por el PPP, pero el jefe del Ministerio, Aftab Sherpao, mantuvo suficiente apoyo entre los miembros de la asamblea provincial para permanecer en el cargo. Nawaz Sharif buscó el favor del MQM en Sind, y de la gobernante Alianza Nacional de Baluchistán (BNA) en esta región. Sin embargo, el jefe del ministerio provincial de Baluchistán, Nawab Akbar Bugti, se rehusó a apoyar a la IJI contra el PPP. Al finalizar el primer año de gobierno de Benazir Bhutto muchos grupos de oposición, con la evidente excepción de la IJI, aparentemente se habian contentado con debilitar el poder del PPP, en lugar de pensar necesariamente en reemplazarlo.

Las relaciones de Bhutto con el presidente Ishaq al parecer han estado condicionadas por un tácito entendimiento entre los dos en el momento
de la designación de aquélla como primera ministra. Se percibe generalmente que ese acuerdo incluyó una promesa de ella de no interferir con los intereses militares pakistanís, ni con la orientación general de la política exterior del país. Cualquiera que haya sido la naturaleza y extensión de tales
acuerdos, Bhutto ha hecho varios intentos para aumentar el poder de su cargo, el más directo de los cuales fue un fallido movimiento para recusar la
controvertida Octava Enmienda de la Constitución, introducida por Zia para conceder mayores poderes al presidente. Luego Bhutto retiró al general
Hamid Gul de la posición altamente delicada de jefe del directorio de los
servicios de inteligencia, cargo que Gul había ocupado bajo el gobierno de
Zia. Aunque la medida fue criticada por sectores militares y de la oposición,
no ocasionó ninguna gran reacción.

Pero cuando la primera ministra anunció a comienzos de agosto que el almirante Iftikhar Ahmed Sirohey, presidente del comité del Estado Mayor Conjunto, sería retirado el 14 del mismo mes al finalizar su periodo como almirante, el presidente Ishaq respondió con una advertencia pública de que sólo él tenia la autoridad para designar los jefes de las fuerzas armadas. Finalmente el presidente, la primera ministra y el comandante del ejército, Aslam Beg, llegaron a una solución de compromiso; el almirante Sirohey sería retirado (como Bhutto lo había anunciado), pero su sucesor sería designado por Ishaq 1. Aunque la cuestión se disolvió rápidamente, creó por lo menos durante un corto período la apariencia de una crisis constitucional, con rumores de posible golpe militar, acerca de la renuncia de Bhutto o alguna otra acción dramática.

Buena parte de las disputas que surgieron durante el primer año del gobierno de Benazir Bhutto pueden considerarse como legado de la década de dominación del general Zia. Fue éste quien presionó la aprobación de la octava enmienda a la Constitución, fortaleciendo la posición del presidente frente al primer ministro. Fue durante la década de Zia que Nawaz Sharif adquirió experiencia, prominencia y poder, y su LMP construyó su base política. Pero en otros respectos, los problemas políticos de Bhutto tienen raices históricas más profundas. La misma historia de autoritarismo de su padre, su inclinación a abusar de sus enemigos políticos, han hecho que muchos lideres de la oposición no descen conceder a su hija demasiado poder.

Desde una perspectiva aún más amplia, sin embargo, se aprecia que Pakistán bajo Benazir Bhutto sólo está transitando por una transformación política que muchos otros países recorrieron antes, durante su período de independencia. El poder en Pakistán rara vez ha sido compartido entre altos dirigentes; por el contrario, siempre ha estado concentrado en las manos del Gobernador General, el Presidente o el Primer Ministro. Adicionalmente, quien tenía en sus manos el poder central también controlaba las provincias, particularmente Punjab. De esta manera, las recientes disputas sobre la octava enmienda, los nombramientos militares y provinciales, y la autoridad relativa entre la primera ministra, el presidente y los jefes de ministerios provinciales, representan una forma de construir unos acuerdos de poderes compartidos, algo virtualmente sin precedentes en Pakistán. Dada esta circunstancia, es notable que tales disputas no hayan conducido a trastornos mayores, y que se hayan encontrado soluciones viables a cada crisis que se ha presentado. No obstante, la situación sigue siendo impredecible.

# La agenda económica y social

BENAZIR BHUTTO Y SU GOBIERNO heredaron un legado económico mixto del general Zia. Por una parte, Pakistán ha disfrutado de un notable cre-

II TRIMESTRE 1990

<sup>5 /</sup> Estos desarrollos fueron cubiertos por Zaffar Abbas, "Who's in Charge?" ("¿Quién manda?") y Makhdoom Ali Khan, "Canstitutionally Speaking..." ("Constitucionalmente Hablando..."), ambos articulos en The Herald (Karachi), vol. 20, No. 9 (septiembre, 1989) pp. 53-61 y 64-70, respectivalizante.

cimiento económico desde 1977, con una tasa promedio anual de incremento del 6 por ciento del ingreso real per cápita. Por otra parte, persisten importantes disparidades económicas y la pesada carga de una deuda externa

El impresionante crecimiento económico de Pakistán es atribuible a una variedad de factores, entre los cuales los más importantes han sido el manejo profesional de la economía por parte de experimentados funcionarios públicos durante el período de la ley marcial, y los cuantiosos ingresos de divisas extranjeras en la forma de remisiones de trabajadores pakistanís en el extranjero y de la asistencia externa \*.

En diversos grados, cada uno de estos factores se ha debilitado justo cuando comenzaba el nuevo orden democrático. En algunos aspectos la relación temporal ha sido coincidencial. Durante la mayor parte de la década pasada, los envíos de dineros de los pakistanís que trabajaban en el Medio Oriente constituyeron el mayor componente de los ingresos de divisas extranjeras del país; pero el final del boom petrolero del Golfo Pérsico condujo primero a una nivelación y luego a una caída en estos envíos hacia Pakistán.

Hasta el momento la amenaza que se cierne sobre la ayuda extranjera futura ha sido más imaginaria que real. Mucha de la ayuda externa a Pakistán durante la década pasada estuvo relacionada con la guerra de Afganistán. La sola asistencia de los Estados Unidos ha estado cercana a los US\$5 mil millones desde 1982, lo cual hizo que Pakistán fuera el tercer receptor más grande de ayuda norteamericana durante la década de los ochentas. Muchos pakistanis temieron que el final de la guerra de Afganistán pudiera conllevar un rápido declive del interés de los Estados Unidos en su país, dada la tradicional volubilidad de la política exterior norteamericana. Aunque la continuación de la guerra hace que aún sea muy temprano para decidir si esos temores son válidos, la administración del presidente George Bush no ha dado todavia indicaciones de que tales cambios estén en el horizonte. De hecho, luego de la visita de Benazir Bhutto a Washington D.C. en junio de 1989, los Estados Unidos accedieron a la venta de 60 aviones F-16 adicionales a Pakistán, elevando el total autorizado a 100.

Tal vez la incertidumbre mayor se encuentra en el manejo de la economía, aunque también aquí es demasiado pronto para hacer una evaluación detallada. En algunos aspectos, la burocracia ha mantenido una continuidad en su manejo de los asuntos económicos, a pesar de los frecuentes cambios en el régimen político. Sin embargo, el gobierno del primer Bhutto (1971-1977) minó esa continuidad en diversas formas. Z.A. Bhutto incrementó la nómina pública para recompensar a activistas y simpatizantes de su partido, debilitó la burocracia introduciendo un sistema lateral de ingreso, y asustó al capital, nacionalizando varias industrias? Además, el periodo de turbulencia que siguió a las disputadas elecciones de marzo de 1977 tuvo sus efectos adversos sobre la economía.

Si bien Benazir Bhutto parece determinada a no repetir los errores econômicos de su padre, ha sido criticada frecuentemente por no moverse suficientemente rápido en lo referente a la legislación econômica y social:

Dado que el presupuesto en Pakisián es también un planteamiento de política económica oficial del gobierno, algunas de las cuestiones más pertinentes que no se encuentran en el presupuesto 1989-1990 incluyen planes para reducir la carga del servicio de la deuda externa en el futuro, estrategias efectivas para impulsar el crecimiento industrial, la reducción del desempleo y el subempleo, y la ausencia de una visión de largo plazo para movilizar ingresos estatales de una manera justa y democrática."

El pago de los intereses y el capital de la deuda externa estará muy seguramente en la agenda de Bhutto por algún tiempo. Pakistán tiene una de las relaciones deuda-servicio más altas en todo el mundo, y la partida presupuestada en 1989-1990 para servicio de la deuda es mayor que el costo del Plan Anual de Desarrollo o que el presupuesto de defensa.

Un controvertido componente de la deuda externa total es un paquete de US\$833 millones provenientes del Fondo Monetario Internacional (FMI). El acuerdo con esta entidad fue negociado antes de la muerte de Zia, y Bhutto accedió a regañadientes a cumplir con sus términos, que incluyen una presión para restructurar la economia pakistaní de acuerdo con los lineamientos del FMI.

El economista del Banco Mundial, Shahid Javed Burki ha argumentado que el futuro crecimiento de Pakistán encontrará probablemente dificultades si no se presta una adecuada atención a la distribución de los beneficios económicos en la sociedad pakistani. En muchos aspectos, arguye Burki, Pakistán es un pais de ingreso medio, potencialmente comparable con los nuevos países industrializados (NICs) de Asia oriental y suroriental. Sin embargo, por ciertos indices sociales sigue siendo un país subdesarrollado, particularmente en términos de analfabetismo femenino, mortalidad infantil, servicio de salud a la niñez y otras áreas relacionadas . El gobierno de Bhutto incluyó grandes incrementos en las partidas asignadas a salud y educación en el presupuesto de 1989-1990.

#### Asuntos exteriores

ASI COMO LAS MEDIDAS INTERNAS de la primera ministra Bhutto han sido restringidas por fuerzas políticas opuestas, en los asuntos exteriores de Pakistán tampoco ha tenido ella la mano libre. Ha tratado de tomar nuevas iniciativas con respecto a India y Afganistán, pero en la mayor parte ha continuado las políticas que heredó del régimen anterior.

<sup>6 /</sup> El presidente Ghulam Ishaq Khan y el exfuncionario del Banco Mundial, Mahbubul Haq, fueron dos de los burócratas económicos claves durante el periodo.

<sup>7/</sup>W. Eric Gustafson, "A Review of the Pakistan Economy under Bhutto" ("Una Revisión de la Economia Pakistani bajo Bhutto"), en Manzoorudin Ahmed, ed., Contemporary Pakistan; Polítics. Economy and Society (Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1980), pp. 146-162.

<sup>8 /</sup> Ihreshamul Haque, "Balancing Act", The Herald, vol. 20, No. 1 (Julio, 1989), p. 91.
9 / Ibidem.

<sup>10 /</sup> Shahid Javed Burki, discurso ante la conferencia anual de la Asociación de Estudios Asiáticos, Washington, D.C., Marto, 1989. Cfr. Nasra M. Shah, Pakistani Wonten: A Sociocconomic and Demographic Profile (La Mujet Pakistani: un Perfil Socioeconômico y Demográfico) (Honolulu: East-West Popt-Salon Institute, Fast-West Popt-Salon Institute, Fa

La victoria de Benazir Bhutto en las elecciones de noviembre de 1988 fue saludada con gran entusiasmo en la vecina India. Luego de convertirse en primera ministra, ella capitalizó esa buena disposición reuniéndose con el primer ministro hindú, Rajiv Gandhi. Los dos dirigentes expresaron conjuntamente su confianza en que, como "nueva generación" de lideres, ellos encontrarían maneras de reducir las enemistades de larga data entre sus respectivos países. También concluyeron algunos acuerdos sustantivos, incluyendo uno formal de no atacarse mutuamente sus instalaciones nucleares.

En las reuniones posteriores ha prevalecido el mismo espiritu cordial, aunque los gestos simbólicos han pesado mucho más que los cambios sustanciales. Durante una reunión cumbre de la Asociación de Cooperación Regional de Asia Meridional (SAARC) en Islamabad, Bhutto rindió "homenaje a la memoria de la señora Indira Gandhi", madre y predecesora de Rajiv. Abandonó la propuesta de pacto de "no guerra" que el general Zia habia adelantado en 1981, indicando que en su lugar Pakistán revertiría al Acuerdo de Simla de 1972 como base para las relaciones indo-pakistanís. Ella y el ministro de Relaciones Exteriores, Sahabzada Yaqub Khan, ofrecieron iniciar reducciones mutuamente acordadas de armamento convencional ".

India y Pakistán han regateado entre si en torno a la noción del pacto de no guerra junto con una propuesta hindú de un pacto de amistad mutua, durante siete años sin llegar a ningún acuerdo; por consiguiente, abandonar esa noción era un acto comprensible, particularmente dada la identificación del pacto con Zia. El Acuerdo de Simla, negociado entre Indira Gandhi y Zulfikar Ali Bhutto, también tenía un simbolismo personal obvio para los dos primeros ministros <sup>12</sup>. Sin embargo, muchos dirigentes pakistanis consideran ese acuerdo, que requiere que ninguno de los dos países busque apoyo exterior en cuestiones bilaterales, como una forma de apaciguamiento ante la "hegemonia" hindú en la región.

Claramente Bhutto ha hecho del mejoramiento de relaciones con India una prioridad de política exterior, pero cualquier dirigente pakistaní está limitado en la consecución de esa meta. Hay una gran variedad de asuntos entre los dos países que han sido difíciles de tratar por años, sin una clara solución a la vista. Kashemir sigue siendo un territorio disputado después de cuatro décadas. Durante los años ochentas, tropas hindúes y pakistanís chocaron varias veces en el glaciar Siachen, sin demarcar en Kashemir del norte.

Una segunda cuestión que probablemente continuará engendrando problemas es la capacidad de armamento nuclear. India explotó un artefacto nuclear en 1974 y demostró su capacidad de envio en 1989, con la prueba exitosa de su misil Agni de largo alcance. Aunque Pakistán no ha explotado aún un artefacto nuclear, ha habido rumores en torno a este evento por cer-

11 / Mushahid Hussain, "The Birth of a Superpower?" ("El Nacimiento de una Superpotencia?") The Herald, vol. 20, No. 9 (Septiembre, 1989), p. 14. ca de una década ". La politica hindú de no producción de armas nucleares, no obstante una fuerte presión verbal en favor de esta estrategia, está acoplada con activos intentos hindúes de negar a Pakistán la opción nuclear.

La legislación norteamericana de asistencia externa, que se basa en una larga tradición politica de no proliferación de armas nucleares, tiene una provisión que cancelaria inmediatamente la ayuda a Pakistán en caso de que este país explotara un dispositivo nuclear, o incluso si pudiera demostrarse que está desarrollando una capacidad nuclear bélica. Tal cancelación ya ocurrió en 1979, pero durante la década de los ochentas los intereses de seguridad relacionados con la guerra de Afganistán tendieron a ignorar el aparente desarrollo pakistani de tecnologia de armamentos nucleares. India y varios miembros del Congreso de los Estados Unidos han hecho repetidos llamados a ejercer controles más estrictos sobre las opciones nucleares de Pakistán, pero ha sido suficiente la garantia dada cada año por el presidente norteamericano para mantener el flujo de fondos hacia este país.

Durante años la posición de Pakistán fue la de aducir que su tecnologia nuclear estaba dirigida primordialmente a la producción de energia eléctrica; que no intentaba desarrollar armas nucleares; y, que estaba preparada para entenderse con India en acuerdos regionales que incluyeran la inspección mutua de las respectivas instalaciones nucleares, pero que no concederia unilateralmente ninguna opción que la India rehusare discutir.

Benazir Bhutto ha reiterado esta "solución regional" al problema de la proliferación nuclear, que ahora ha recibido el apoyo de los Estados Unidos pero que India rechaza de antemano, aduciendo la amenaza de China en sus fronteras nórdicas. Ni India ni Pakistán consideran la posesión de armas nucleares como beneficiosa para sus intereses nacionales, pero ninguna está preparada para abandonar la opción nuclear.

Las relaciones de India con sus otros vecinos, particularmente con Sri Lanka, Nepal y Bangladesh también limitan cualquier posible mejoramiento en las relaciones indo-pakistanis. El comprometimiento de India en la guerra civil de Sri Lanka, su envió de tropas en 1988 para detener un golpe de Estado en las Maldivas y sus duras presiones comerciales sobre Nepal en 1989, han reforzado las preocupaciones pakistanis sobre la "hegemonia" hindú en el subcontinente ". Si Benazir Bhutto ignora estas preocupaciones en su intento por construir la amistad indo-pakistani, puede arriesgarse a perder la buena voluntad de otros países surasiáticos y generar fuerte criticismo interno.

Aunque India sigue siendo la principal preocupación de la política externa de Pakistán, la guerra en el vecino Afganistán ocupó mucha de su

<sup>12/</sup> Benazir Bhutto, a la sazón de apenas 19 años de odad, acompaño a su padre a la conferencia de Simla, la estación en una colina hindú que sirvió durante la época de la dominación británica como la capital virreinal de verano.

<sup>13/</sup> Cfr. Gerard C. Smith y Helena Cobban, "A Blind Eye to Nuclear Proliferation" ("Un Ojo Ciego ante la Proliferación Nuclear"), Foreign Affairs, vol. 68, No. 3 (Verano, 1989), pp. 57-59; y Thomas P. Thomton, "The New Phase in US-Pakistani Relations" ("La Nueva Fave en las Relaciones US-Pakistáni"), Foreign Affairs, vol. 68, No. 3 (Verano, 1989), pp. 153-155.
14/ Una discusión más amplia y general acerca de estas cuestiones puede verse en William L. Richter, "Indira Gandhi's Neighborhood: Indian Foreign Policy Toward Neighborhou ("Ula Vecindad de Indira Gandhi: La Política Exterior Hindiu hacia sus Paises vecinos"), en Yogendra K. Malik y Ohirendra K. Vajpeyi, eds., India: The Years of Indira Gandhi (Leiden: E. J. Brill, 1988), pp. 118-131.

atención en la década pasada. El 15 de febrero de 1989, diez semanas después de que Bhutto se convirtiera en primera ministra, la Unión Soviética completó el retiro de sus tropas de Afganistán, según los acuerdos de Ginebra firmados en abril de 1988. A pesar de las expectativas de que el régimen prosoviético de Kabul podria caer fácilmente después de la retirada de las tropas de Moscú, se ha mantenido notablemente fuerte, reforzado por una masiva ayuda en armamento soviético y ayudado por las crecientes rivalidades intestinas entre la resistencia mujahideen.

Bajo Benazir Bhutto, Pakistán ha continuado las políticas anteriores, apoyando a los mujahideen y manteniendo una estrecha cooperación con los Estados Unidos. Aparentemente, la continuación de esta política fue una de las concesiones de Bhutto para garantizar una transición pacifica a finales de 1988.

El fracaso de las fuerzas mujahideen en capturar la ciudad de Jalalabad, a pesar de meses de sitio después de la retirada soviética, ha llevado a reconsideraciones en la política pakistani sobre Afganistán. El gobierno provisional afgano en Peshawar y los Estados Unidos mantienen una expectativa de linea dura, acerca de la victoria militar final contra el presidente afgano Najibullah. Benazir Bhutto ha comenzado a insistir en la necesidad de una respuesta más flexible en torno a la posibilidad de arreglo negociado. Ella presentó este asunto al presidente George Bush durante su visita a los Estados Unidos en junio de 1989; más recientemente, pidió a los servicios de inteligencia de su país una extensa revisión de la política pakistani sobre la cuestión afgana ".

### Conclusión

La SEGUNDA ERA BHUTTO EN LA HISTORIA POLITICA de Pakistán difiere en muchos aspectos de la primera. Aunque el PPP de Benazir Bhutto no pudo asegurar la mayoria en las elecciones de noviembre de 1988, ella se las arregló para sacar adelante el gobierno del partido a nivel nacional y en dos de las cuatro provincias. Ha tenido que manejar formidables desafíos, incluyendo la situación sin precedentes de tener la provincia más grande en manos de la oposición política.

A diferencia de su padre, Benazir Bhutto ha tenido que ser sensible a las preocupaciones de un presidente constitucionalmente fuerte y de una dirigencia militar respetada. Mientras que Zulfikar Ali Bhutto pudo actuar virtualmente como un dictador, silenciando cualquier oposición interna que no podía controlar, su hija debe operar con unos poderes más constreñidos que los de cualquier otro primer ministro pakistani. Aún si ella deseara convertirse en una autócrata, la actual configuración de poder en Pakistán probablemente haría abortar tales ambiciones.

15 / Ahmed Rashid, "Give Peace a Chance" ("Den a la Paz una Oportunidad"), Far Eastern Economic Review, Agosto 31 1989, p. 24.

La cuestión clave hacia el futuro es si ella tendrá el suficiente poder para dirigir el país, manejar sus asuntos económicos, sociales y de política exterior, y continuar al mismo tiempo construyendo un sistema democrático estable.

### EL REFERENDUM DE GORBACHOV

"Como se ha dicho, Gorbachov intenta basar su nuevo mandato en un diálogo directo pueblo-líder, es decir, la situación que la ciencia política conoce como bonapartismo. Así, Mijail Gorbachov, aspirante a ser un nuevo Bonaparte eslavo, pretende salvarse, y, si se puede, salvar además a la descompuesta Unión Soviética. Los cincuenta millones de víctimas no han servido más que para empedrar con su sangre un camino que no llegaba a ninguna parte".

> Comentario del ABC de Madrid, 25-5-90, refiriéndose al anunciado plebiscito Gorbachov.