

MEMORANDO OPEX N° 137/2010

AUTOR: RUBÉN CAMPOS PALAREA, Experto en Asia Meridional y Asistente del Director de Programas del Club de Madrid. Miembro del Panel de Expertos Opex.

PARA: OPEX **FECHA:** 14/04/2010

ASUNTO: 2ª CUMBRE UE-PAKISTÁN: EL RETO DE LA RELEVANCIA EUROPEA

Área: Asia-Pacífico

Coordinador: Mario Esteban

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-C Medio); Raquel Montes (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Rela Transatlánticas); Paulina Correa (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO

La celebración de la Primera Cumbre entre la Unión Europea y Pakistán en junio de 2009 en Bruselas, marcó un punto de inflexión en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre ambos actores.

La iniciativa de esta Cumbre partió de la conciencia europea sobre el papel cada vez más relevante de Pakistán en el escenario político internacional, por su importancia geoestratégica en retos y amenazas globales como la estabilización de Afganistán, la lucha contra el terrorismo o la proliferación nuclear.

La Unión Europea, principal socio comercial, inversor y de ayuda al desarrollo de Pakistán, se comprometió durante la Cumbre a aumentar en 72 millones de euros su contribución en ayuda humanitaria para que el estado asiático pueda afrontar sus retos de seguridad, consolidación democrática y desarrollo económico. Esta cantidad vendría a sumarse a un paquete ya aprobado de 670 millones para los próximos cinco años.

La Segunda Cumbre UE-Pakistán que tendrá lugar de nuevo en Bruselas el 21 de abril ofrece una excelente oportunidad para que Europa incremente sus esfuerzos para llevar las relaciones bilaterales a una nueva etapa. Sin embargo, es fundamental que la Cumbre no quede reducida a un mero encuentro institucionalizado de buenas intenciones y que sirva para concretar e impulsar nuevos acuerdos.

En el marco de su presidencia de la Unión, España debería aprovechar esta oportunidad para consolidar las buenas relaciones que ha establecido con este país asiático en los últimos años y tomar una posición de liderazgo desde la plataforma de la Unión Europea en temas concretos como la cooperación antiterrorista y el apoyo al fortalecimiento de las capacidades de la policía y el sistema judicial pakistaní.

RELEVANCIA DE PAKISTÁN PARA LA UNIÓN EUROPEA Y PARA ESPAÑA

Como continuación de la Cumbre de junio, la Unión Europea aprobó en octubre de 2009 un Plan de Acción para Afganistán y Pakistán, que prometía la implementación de proyectos concretos, ya esbozados en la Cumbre.

Este Plan forma parte de una estrategia internacional más amplia liderada por Estados Unidos, que ha definido el eje Afganistán-Pakistán como frente principal en la lucha contra la amenaza del terrorismo yihadista.

La Unión Europea comparte con Estados Unidos la prioridad de evitar un escenario de estado fallido en Pakistán, por las implicaciones internas pero también por las que tendría para la estabilidad regional en India y Afganistán, y sobre todo para descartar el posible acceso de grupos terroristas al arsenal nuclear del país.

El apoyo económico al gobierno pakistaní en la nueva estrategia del presidente Obama tiene previsto un paquete de ayuda para proyectos civiles de 7.500 millones de dólares para un período de cinco años, a los que se añaden 2.000 millones de ayuda militar anual. En paralelo el gobierno estadounidense está buscando una mayor participación de sus socios en el esfuerzo militar y económico que conlleva esta estrategia.

Memorando Opex N° 137/2010: 2ª Cumbre UE-Pakistán: el reto de la relevancia europea

El peso político de la Unión Europea en Pakistán en las décadas de 1980 y 1990 ha sido secundario, pero esta tendencia ha cambiado en los últimos años, al ser un escenario clave para consolidar el peso de la Unión en el contexto internacional. El gran reto europeo es superar el papel de aliado pasivo de los Estados Unidos en la región para lograr un perfil diferenciado y que añada ventajas comparativas a este esfuerzo conjunto.

Una de las razones esenciales por lo que este esfuerzo es fundamental tanto para la Unión como para España es la **amenaza terrorista del yihadismo global**, que tiene en Pakistán uno de sus centros neurálgicos más importantes. Buena parte de los atentados yihadistas que han sido cometidos o abortados antes de poder llevarse a cabo en las principales capitales europeas tienen su base ideológica y operacional en grupos yihadistas localizados en la porosa frontera entre Pakistán y Afganistán. Destaca el fenómeno de los jóvenes musulmanes con pasaporte europeo que han sido entrenados e ideologizados por estos grupos para su participación en actividades terroristas.

Para España, la **creciente importancia de Pakistán ya fue subrayada** en el Plan Asia Pacífico 3 del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Al interés compartido con nuestros socios europeos por la estabilidad del gobierno democrático del país asiático se suma la presencia en nuestro país de una comunidad pakistaní asentada recientemente, que ya supera las 65.000 personas.

Un rol de liderazgo de España dentro de la Unión Europea respaldaría también la posición española en el marco transatlántico, debido al interés que los Estados Unidos otorgan a la región.

RECOMENDACIONES EN EL MARCO DE LA PRÓXIMA CUMBRE

Pakistán tiene desde las elecciones de febrero de 2008 un gobierno democrático liderado por el presidente Asif Ali Zardari, tras varios años en los que el poder ejecutivo ha estado dominado por el ejército. Además de la presencia de Al Qaeda y los talibanes afganos en su territorio, el gobierno de Zardari tiene que afrontar enormes retos de desarrollo económico e institucionales como la persistencia de prácticas generalizadas de corrupción.

La Unión Europea debe aprovechar el marco de la Segunda Cumbre UE-Pakistán para consolidar una política de incentivos que fortalezca la incipiente consolidación democrática del país, de forma coordinada entre todos sus estados miembros.

Para ello, lo primero es evitar la institucionalización de Cumbres de la Unión Europea sin asegurarse de que haya contenido que las justifique. Así se evitarían desencuentros diplomáticos como los generados por la no asistencia del presidente Zardari a la próxima cumbre UE-Pakistán, la máxima autoridad será el primer ministro Yousouf Raza Gilani, o del presidente Obama a la próxima Cumbre UE-Estados Unidos de Madrid en mayo.

La ausencia de Zardari refleja otro debate adicional para la política exterior europea. Si Europa quiere tener un peso apropiado a su nivel económico en regiones claves donde tradicionalmente no se la considera, como Asia, no puede conformarse con cumplir el expediente. La primera Cumbre de 2009, en la que sí participó el presidente Zardari, fue considerada por ambas partes un éxito en sí misma por el

mensaje sobre la relevancia de la relación bilateral pero el fortalecimiento de la relación en el medio plazo requiere de medidas concretas y estratégicas y no sólo de grandes citas protocolarias.

Lo que está en juego es la relevancia de estos instrumentos para consolidar un rol político más ambicioso de la Unión Europea en la nueva arquitectura global, en la que la realidad de Asia Meridional es un elemento fundamental que no puede ser descuidado. Para cumplir con este objetivo en el marco de la Cumbre con Pakistán, se podría trabajar con las siguientes propuestas:

1) La Unión Europea tiene que hacer causa común con los esfuerzos de los Estados Unidos y otros aliados para aplicar una estrategia conjunta en Pakistán, pero el enfoque europeo debe poder **diferenciarse**, centrando sus esfuerzos en **el fortalecimiento democrático y en el apoyo al desarrollo económico** del país asiático, en paralelo al enfoque más centrado en los aspectos militares de la seguridad de los Estados Unidos.

La Unión debe ser consciente del creciente rechazo de la opinión pública en Pakistán ante la intervención militar en su país. Los ataques aéreos en territorio pakistaní por parte de aviones no tripulados estadounidenses contra líderes talibanes refugiados en las zonas fronterizas con Afganistán, que dejan a su paso de forma involuntaria numerosos muertos y heridos entre la población civil, están generando una fuerte oposición a la presencia y las políticas estadounidenses en la región.

Un enfoque europeo centrado en apoyar el progreso en cuestiones claves de **desarrollo humano**, particularmente en ámbitos como la educación, la igualdad de género o la cohesión social es imprescindible para la derrota a largo plazo de los extremistas y puede ser mucho mejor recibido por el gobierno y la opinión pública pakistaní. Incluso en la nueva estrategia de la administración Obama en la región, hay una creciente conciencia de que el enfoque fundamentalmente militar no es suficiente para generar los cambios necesarios en la región y la Unión Europea tiene una ventaja comparativa por su experiencia en enfoques más vinculados con la gobernanza y la cooperación al desarrollo.

Un ejemplo claro donde podría concretarse esta estrategia es en un mayor esfuerzo europeo en la rehabilitación y reconstrucción de las zonas del norte del país, donde el ejército pakistaní ha ganado terreno a los yihadistas en los últimos años.

2) El monto total de la ayuda económica europea, aunque es relevante, sigue estando muy por detrás de la capacidad de la Unión. Los alrededor de los 150 millones de euros de apoyo para este año, son una décima parte de lo que Estados Unidos se ha comprometido en aportar y dentro del presupuesto global de 8.100 millones para ayuda externa de la Comisión no parece una cantidad proporcionada a la relevancia geopolítica del país. Un esfuerzo de mayor envergadura parece apropiado en este capítulo.

3) Dentro de esta estrategia de apoyo al gobierno democrático pakistaní es también fundamental **impulsar las relaciones comerciales**. En la agenda del primer ministro Gilani la obtención de acuerdos de preferencia comercial para productos pakistaníes ocupa un lugar destacado y la consigna de su gobierno es que el desarrollo a medio plazo sólo es posible con flujos comerciales y de inversión, no sólo con ayuda humanitaria y cooperación. La Cumbre es el espacio perfecto para ofrecer resultados concretos de las negociaciones que están en marcha desde junio pasado.

Dos ámbitos decisivos son la actualización del sistema de preferencias generalizadas que ya disfruta Pakistán con los países de la Unión, que permite el acceso al mercado comunitario en condiciones preferenciales a ciertos productos, a cambio de acuerdos para respetar principios y derechos en el ámbito de las relaciones laborales o del cuidado medioambiental. Unas mejores condiciones para los productos textiles pakistaníes, su exportación más importante, sería una señal clara del interés europeo por la cooperación bilateral. El anuncio de la apertura formal de negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio sería otra fórmula para fortalecer esta estrategia.

4) La colaboración técnica y política en **la lucha anti-terrorista** tiene que ser una prioridad clave en las negociaciones de la Cumbre, debido a los intereses de seguridad europeos. Un sistema más flexible y estructurado para compartir información y para trabajar de forma conjunta en la identificación de amenazas provenientes de grupos yihadistas debe consolidarse con la firma de acuerdos ya en proceso de negociación sobre estos temas. Un ejemplo son los prometidos proyectos de cooperación para el fortalecimiento de la capacidad pakistaní en aplicación de la ley y justicia criminal en caso de terroristas. El diálogo institucionalizado sobre política antiterrorista entre la Unión Europea y Pakistán puesto en marcha en la Cumbre pasada es la plataforma adecuada para plasmar estos avances.

5) La Unión Europea debe **coordinar las políticas de cooperación de sus estados miembros en Pakistán**. Un caso prioritario es el establecimiento de un buen programa de formación y entrenamiento para las fuerzas de seguridad locales en Pakistán, uno de los proyectos estrellas recogidos en el Plan de Acción europeo de octubre. En la actualidad existen pequeños proyectos en este sentido de varios estados miembros como Inglaterra o los Países Bajos pero para aumentar el impacto y la visibilidad europea el escenario ideal sería que la Unión tomará el liderazgo en este esfuerzo y se implementará un gran proyecto en vez de varios de menor tamaño y carácter estatal. Una fórmula para esta iniciativa sería la creación de un fondo compartido con aportaciones del presupuesto de la Unión y de los estados miembros, coordinado por la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores, lo que favorecería una mayor credibilidad del compromiso conjunto europeo. España podría jugar un rol importante en este asunto, y en el de apoyo al fortalecimiento del sistema judicial, como ilustran los logros que se han logrado en estos campos en relación a otros países.

6) El **Servicio de Acción Exterior europea**, actualmente en proceso de puesta en marcha, debería reconocer la prioridad que supone el escenario pakistaní y dedicar suficientes recursos financieros y de personal técnico, para poder afrontar con garantías en el terreno las implicaciones de la nueva estrategia europea en la zona. El nuevo embajador de la Unión en el país debería ser, en esta misma línea, una figura política reconocible para las autoridades pakistaníes y buena concedora de la situación regional.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 136/2010. **Mejorar la gobernanza económica de la zona euro con dos piezas: el procedimiento de rescate y la coordinación económica.** Clara Crespo.
- 135/2010. **El Estatuto avanzado UE-Marruecos y la Presidencia española de la UE.** Irene Fernández-Molina y Rafael Bustos.
- 134/2010. **Posición española para el Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea.** Ángeles Sánchez y Katty Cascante
- 133/2010. **Ucrania tras la elección de Yanukovich: entre la UE y Rusia.** Javier Morales Hernández y Rubén Ruiz Ramas
- 132/2009. **La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica.** Vicente Palacio, Ángel Pascual Ramsay y Charles Powell
- 131/2009. **Continuidad en Mozambique: tendencias y expectativas.** Marcos Suárez Sipmann
- 130/2009. **La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia Española de la UE.** Mario Esteban, Gracia Abad, Rubén Campos, Alfredo Crespo, Javier Gil, Ana María Goy, Nicolás de Pedro, Eunsook Yang
- 129/2009. **Yukio Hatoyama: ¿Una nueva política exterior para Japón?** Mario Esteban Rodríguez
- 128/2009. **Aportaciones a la política de desarrollo europea desde la Presidencia española.** Veronique Andrieux Araujo
- 127/2009. **Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo.** Jesús Quintana
- 126/2009. **Recomendaciones para una mayor presencia del Comercio Justo en España.** Rodrigo Fernández Miranda.
- 125/2009. **The Eastern Partnership and the regional dynamics within the EU; What consequences for Spain?** Álvaro García Navarro.
- 124/2009. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FMLN en las elecciones de El Salvador.** Salvador Martí i Puig.
- 123/2009. **Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas.** Vicente Palacio y Miguel Ángel Porrúa
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.
- 120*/2009. **Implications for European Defence of France's return to NATO Military Structure.** Borja Lasheras and Vicente Palacio.
- 119/2009. **Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Bielorrusia.** Rubén Ruiz Ramas
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto
- 117/2009. **España y Kazajstán 2010: oportunidades para la cooperación UE-OSCE.** Nicolás de Pedro
- 116/2009. **El futuro económico de las ciudades autónomas españolas.** Miguel Ángel Pérez Castro
- 115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.

114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.

113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.

112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>