

NOTAS SOBRE EL NACIMIENTO DE UN NUEVO ESTADO:
BANGLA DESH

Hace ya algún tiempo, en el comienzo de la guerra indo-pakistaní, durante el debate del tema en las Naciones Unidas, China acusó a la India de haber creado el movimiento independentista en Bengala oriental para lograr así la secesión del Pakistán. Es algo digno de destacar, no ya que China formulase tal acusación, sino el que pudiese ser oída sin asombro. Si el Bangla Desh existe hoy y el Pakistán de 1947 estaba condenado a morir, no es debido a la India, sino a la labor llevada a cabo durante veinticuatro años por el Pakistán occidental, y, especialmente, por una de sus regiones: el Punjab.

En 1947 Bengala deja de ser colonia del Imperio británico para formar, junto con las provincias que constituyen actualmente el Pakistán después de la secesión, el Estado independiente del Pakistán. La unidad de este nuevo Estado era una meta a alcanzar por encima del siguiente *handicap*: separación geográfica (entré la región occidental y la oriental, Bengala, hay casi 2.000 kilómetros de territorio hindú), diversidad racial, de cultura y lengua entre ambas zonas. La única base común es la unidad religiosa: las dos son musulmanas y sienten igual animadversión hacia la población de religión hindú, mayoritaria en la Península indostánica. Esta rivalidad entre las comunidades de distinta confesionalidad religiosa es la que origina que el dominio británico de las Indias alcanzase la independencia dividido en dos Estados: la India y el Pakistán, en 1947, y es también ella, unida al temor de que continuase la explotación que los terratenientes hindúes de la zona occidental de Bengala habían ejercido sobre la zona este de la provincia, de población predominantemente musulmana, la que ocasiona la partición de Bengala entre dos nuevos Estados y determina a los bengalíes orientales a unirse a provincias tan lejanas como Sind, Beluchistán, Peshawar y el Punjab para formar con ellas el Estado de Pakistán, en el marco del cual esperaban dejar de ser tratados como súbditos (de los británicos o de los hindúes) y conseguir el derecho a ser considerados ciuda-

danos e iguales. Esta esperanza jamás se les hizo realidad a los bengalíes. Durante todos estos años, el régimen que rige el Pakistán (oligarquía de veintidós familias, entre las que no hay ni una sola bengalí) les hizo comprender que la independencia obtenida en 1947 sólo significaba para ellos un cambio de amos.

Es el Pakistán occidental quien, desde el principio, tiene la capital (Karachi primero, Rawalpindi después y finalmente Islamabad), quien controla el Ejército y la Administración. No obstante, Bengala es la zona del país más poblada (unos 13 millones de habitantes más que el Oeste) y la más rica; pero es una región esencialmente agrícola (durante la dominación británica los ingleses arruinaron la industria de la muselina, floreciente en ella, para abrir mercados a la de Lancashire) y el Pakistán occidental se ha encargado de que lo continúe siendo y de impedir, por todos los medios, que su economía alcanzase un índice de desarrollo suficiente para permitirle gozar de cierta autonomía respecto de él. Así ha frenado el incremento, perfectamente posible, de su producción agrícola en aquellos productos como el arroz (alimento base de su población, del que Bengala había de importar anualmente de Pakistán occidental y del exterior cantidades considerables para abastecer sus necesidades), poniéndole mayores dificultades cada vez para la obtención de mejores semillas (boro de Filipinas de una tasa de crecimiento seis veces superior al arroz bengalí), abonos e insecticidas. No olvidemos que tanto esas semillas arroceras como los abonos e insecticidas han de importarse del exterior, y los controladores financieros de Islamabad ponían más dificultades cada día a la autorización de tales importaciones. Paradójicamente, sólo con su producción de yute, Bengala ganaba un 43 por 100 de las divisas de todo el Pakistán, cantidad a la que hay que sumar la obtenida con sus exportaciones de té. Estas divisas eran utilizadas por el Oeste para la obtención de armamento y modernización y desarrollo de su industria, mientras que la región oriental debía importar de él no sólo arroz, sino también los productos manufacturados.

Los planes quinquenales de desarrollo, contra lo que pudiera parecer al cotejar las cifras de los créditos concedidos a ambas regiones (en varios de ellos, Bengala obtuvo cantidades más altas), no han favorecido a Bengala, sino al capitalismo oeste-pakistaní: la incipiente industria bengalí estaba en manos de hombres de negocios ajenos a la región y financiada con la ayuda de capital del Pakistán occidental; incluso los puestos de trabajo superiores estaban reservados para naturales de éste.

Si a esto añadimos las catástrofes naturales que asolan Bengala y contra las que tampoco se ha luchado (según el jefe del Gobierno pakistaní hasta diciembre de 1971 el general Yahya Khan, «nada se ha hecho en veinte años para librar al país de la devastación de la lluvia, «aunque» si se quisiera, es un problema que se podría arreglar en cuatro años), no podrá extrañarnos que la situación de desnivel entre ambas zonas del país fuese tal que la ración mensual de arroz costase 25 rupias en el Pakistán occidental y el doble en el oriental, que la renta *per capita* fuese cinco veces inferior en éste que en aquél, etc.

Ahora bien, la dominación oeste-pakistaní sobre Bengala no se ha limitado al plano económico, y se ha extendido también, lógicamente, al plano cultural y al político, ya que, lo que la región occidental ha tratado de impedir ha sido el desarrollo de una burguesía bengalí que, gracias a su poder económico y político, pudiera llegar a ser un elemento determinante en la política interna e internacional del país.

En el plano cultural, durante el régimen del antecesor de Yahya Khan en la jefatura del Estado, el mariscal Ayub Khan, murieron bengalíes por el solo delito de pedir que su lengua, *la de la mayoría de los habitantes del Pakistán*, fuese considerada, junto con el urdu, lengua oficial.

En el plano político, ya hemos dicho que Bengala es, además de la región más rica, la más poblada, y en un régimen democrático podría hacer oír su voz, e incluso hacer prevalecer sus puntos de vista. La historia política del Pakistán es, desde 1947, una red de intrigas y golpes de Estado para escamotear tal posibilidad a los bengalíes. En esta tarea la clase oeste-pakistaní dominante ha contado siempre con el apoyo del Ejército. Es esto lo que le hace tomar el Poder en 1958 con el golpe de Estado del mariscal Ayub Khan. Durante los diez años de permanencia en el Poder de Ayub Khan, el predominio del Punjab se intensifica hasta un grado que descontenta no sólo a Bengala, sino también a las regiones occidentales distintas de aquél, provocando una revuelta general, que pone fin a su mandato, pero no al del Ejército, que continúa gobernando el país con el general Yahya Khan, sucesor de Ayub en la jefatura del Estado desde 1969 hasta su reciente sustitución por Ali Bhuto.

En 1969, Yahya Khan parece dispuesto a acabar con esa historia de inestabilidad política y anuncia que el Poder pasará a manos de los civiles, previa elaboración de una Constitución por una Asamblea Nacional, la primera en la historia del Pakistán, que se basaría en la representación proporcional en lugar de en la paritaria entre las dos regiones, con lo cual,

de los 313 escaños de la Asamblea 169 serían designados por Bengala. Los partidos políticos son autorizados y comienzan a actuar de cara al día de las elecciones. De entre ellos, dos jugarán, con sus respectivos líderes, un papel esencial como portavoces de las aspiraciones encontradas del Este y el Oeste; la *Liga Awami*, con Bangabundu Sheik Mujibur Rahiman a su cabeza, cuyo programa otorga una amplia autonomía a las provincias, conservando el poder central la responsabilidad en materia de defensa, asuntos exteriores y moneda, portavoz de las aspiraciones bengalíes; y el *Pakistan People's Party*, del que es líder Zulficar Ali Bhuto, de tendencia fuertemente unitaria, portavoz de la región occidental, especialmente del Punjab. Previendo el triunfo de la Awami, Bhuto intenta por todos los medios mejorar su futura posición en la proyectada asamblea.

Debido a las inundaciones que en el otoño de 1970 sufre Bengala, las elecciones se atrasan de la fecha prevista, 5 de octubre de ese año, al 7 de diciembre; ese día, de los 169 escaños destinados a Bengala, la Awami consigue 167; el partido de Bhuto sólo consigue 83 de los 138 destinados al Pakistán occidental. La Awami obtiene, pues, una mayoría aplastante, y la posición de Bhuto y su partido es aún más delicada si tenemos en cuenta que, además de con la Awami habría de convivir en la asamblea con los partidos autonomistas de las regiones occidentales distintas del Punjab, entre los que aquélla encontraría seguramente aliados. Intenta una alianza con Mujibur, que fracasa dado lo inconciliable de sus aspiraciones, y, tras esto, anuncia que boicoteará la asamblea, que debería reunirse en Dacca el 3 de marzo de 1971; el Ejército presiona a los otros partidos occidentales para que sumen al boicot.

Tras el triunfo de la Awami, Yahya Khan no llama a Mujibur para formar Gobierno y aplaza *sine die* la reunión de la asamblea; Bengala se levanta, el Ejército responde con las armas y Mujibur Rahman, como había hecho Gandhi, decreta un *hartal* (movimiento pacífico de no cooperación).

Yahya Khan convoca de nuevo la asamblea para el 25 de marzo, previa reunión de él con Bhuto y el líder bengalí en Dacca. El 15 de marzo llega Yahya Khan a la ciudad y se entrevista con Mujibur, lográndose al fin un acuerdo sobre la formación de un Gobierno provisional, compuesto por dos Gobiernos provinciales, al frente de cada cual estarían los líderes de los partidos triunfantes en cada región: Mujibur Rahman y Ali Bhuto. En todo caso, el Ejército continuaría controlando el poder central. La llegada de Bhuto el 21 echa por tierra estos planes; se opone a cualquier fórmula

que dé a Mujibur el Poder en la región oriental y sus amigos militares apoyan su postura amenazando con el golpe de Estado. Las negociaciones se rompen; el 25 de marzo Yahya Khan y Bhuto abandonan Dacca; la tarde de ese mismo día el Ejército entra en acción atacando la Universidad de Dacca y empleándose en una operación de liquidación sistemática de los cuadros de la Awami, de profesores, estudiantes, obreros y funcionarios que se extiende a toda la región.

Al llegar a Islamabad, Bhuto exclama: «El Pakistán se ha salvado.» Pero nada más lejos de la realidad: Pakistán no pudo, a pesar de la soledad en que se dejó a los bengalíes durante meses, apagar la mecha que entonces encendió en Bengala; fueron 75 millones de su población los acusados de traición al Estado y en los que las ansias de autonomía regional se transformaron en ansias de independencia. No olvidemos tampoco que Bengala era tierra abonada para el desarrollo de esta aspiración; veinticuatro años de injusticia rematada por un genocidio son más que suficientes para que la rebelión brote, pero, además, fue en ella donde tuvo su cuna el nacionalismo hindú frente a la dominación británica: Ramakrishna, R. Tagore, Subbas Chandra Bose eran todos bengalíes.

Por esto la acusación china contra la India carece de fundamento. Cierto que la India no veía con malos ojos el debilitamiento del Pakistán y la formación de un Estado amigo en su flanco oriental; que la matanza llevada a cabo por las tropas pakistaníes levantó oleadas de indignación en ella y de simpatía por la causa bengalí, y que, desde la primavera, soportaba una carga que hubiera sido muy dura de llevar, incluso para un país plenamente desarrollado: 10 millones de refugiados, que únicamente volverían a su país si se lograba una solución auténtica al problema de Bengala; pues fue demasiado grande el horror que les hizo abandonarlo para que retornasen sin más garantías que las promesas del general Yahya Khan. Pero cierto también que el Gobierno de Indira Gandhi trató de evitar la confrontación abierta con Pakistán; durante meses contuvo la simpatía hindú por la causa bengalí y su indignación ante las matanzas; soportó como pudo el problema de los refugiados, en número cada día creciente, y hasta días antes del conflicto con Pakistán no reconoció al Gobierno de Bangla Desh. En su viaje por los Estados Unidos y Europa, la señora Gandhi trató de convencer a los «Grandes» de la necesidad de lograr una solución política al problema como único medio de evitar la guerra (que en cualquier caso, de estallar, obligaría a la India a hipotecar sus planes de desarrollo y a aumentar su déficit pre-

supuestario); de que ejerciesen sobre el Gobierno pakistaní toda la presión que su enorme poder pone a su alcance.

En lugar de ello, ni uno solo de los Estados, que tienen una sede permanente en el Consejo de Seguridad, responsables primordiales del mantenimiento de la paz en el mundo, han actuado de forma que contribuyera a resolver la cuestión bengalí de manera pacífica; sus presiones a nivel diplomático sobre Islamabad para que negociase con los auténticos representantes del pueblo de Bengala estaban compensadas por sus paralelos libramientos de armas a Pakistán y la puesta a disposición de sus aeropuertos a los aviones pakistaníes, que llevaban contingentes militares a la región oriental.

Para los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y también para la URSS, jugar la carta del Bangla Desh era demasiado arriesgado: la formación de un país carente de burguesía, de Ejército, constituido principalmente por una población campesina muy pobre, es crear un marco ideal para que se dibuje en él, a pesar de la moderación de sus líderes actuales, una revolución de extrema izquierda; no olvidemos la proximidad de China ni la efervescencia de este tipo que reina en todo el subcontinente indio. Por otra parte, abandonar al Gobierno pakistaní hubiera supuesto un estrechamiento de los lazos, ya muy fuertes, entre él y China; además, con la secesión de Pakistán y la formación de un Estado amigo de la India en la región oriental, el predominio de ésta en aquella área aumentaría, cosa que aquéllos tampoco deseaban. Su postura ante el problema ha estado determinada por el deseo de mantener el difícil equilibrio de fuerzas existente en aquella zona de Asia. A esto eran debidas sus buenas relaciones, tanto con la India como con el Pakistán (postura de la que la URSS se aleja a medida que su alianza con la India se hace más estrecha) durante los últimos años.

En cuanto a China, ha preferido las ventajas que su alianza con el régimen feudal de Islamabad le proporciona (servir de contrapeso a la India, ser el camino más cómodo para extender su influencia a los países árabes), a la causa de la revolución en Bengala; debido a aquella alianza, los líderes pro chinos bengalíes se vieron incapacitados para adueñarse del movimiento popular, y fueron los hombres de la Awami, con un socialismo moderado y libres de todo compromiso externo, los que, cuando dicho movimiento estaba en la región, se encontraban en condiciones de encauzarlo y dirigirlo.

Ante la carencia de solución pacífica del problema bengalí, la India tomó las armas para resolverlo por otro medio. No es exacto decir que haya tomado cartas en un asunto de otro Estado que no le afecta. Pakistán arrojó sobre ella 10 millones de seres humanos, con los que la India no

podía de ninguna manera, que jamás hubieran vuelto a su país sin tener la certeza de que efectivamente nada habían de temer a su regreso. También es inexacto buscar un paralelismo entre su actitud y la de Israel; su guerra con Pakistán no ha sido una guerra de conquista, sino para establecer en Bengala oriental a los representantes del pueblo bengalí, cosa que por la fuerza el Gobierno pakistaní impidió en la primavera del pasado año.

Bengala es hoy un Estado independiente; para la comunidad internacional, un nuevo ente que participa en su vida con voz propia; para el ordenamiento que rige esa comunidad, el Bangla Desh es una efectividad llevada a término, y como tal se incorpora al número de sus sujetos estatales.

Pero el problema jurídico que plantea la cuestión bengalí se sitúa en los orígenes de su nacimiento como Estado: ¿ha nacido el Bangla Desh de un hecho antijurídico internacionalmente y basta la efectividad de su actual existencia para que esa antijuridicidad quede borrada?; o sea, ¿no rige para el Derecho internacional el principio *ex iniuria ius non oritur* cuando el hecho antijurídico en cuestión llega a ser una realidad efectiva? Por el contrario, ¿tenía el pueblo bengalí derecho, según el orden jurídico internacional, a constituirse en Estado independiente? Es ésta una cuestión que pone de relieve toda la tensión que puede existir, en determinados supuestos, entre dos principios básicos del Derecho internacional actual: el principio de la *integridad territorial del Estado* y el de la *libre determinación de los pueblos*. Según el encuadre, en uno u otro, que se dé al problema bengalí, cambiará completamente su significado y la legitimidad o ilegitimidad de las posturas adoptadas por los terceros Estados frente a él.

Si el principio aplicable es el de la integridad territorial del Estado, la conducta de los terceros Estados ha de ser la no intervención, y todo apoyo a los rebeldes para socavar esa unidad es contrario al Derecho internacional y a la Carta de las Naciones Unidas.

La posibilidad de existencia, dentro del Estado, de comunidades diferenciadas étnica, religiosa y culturalmente fue considerada por el Derecho internacional, que, en determinadas situaciones, imponía a los Estados ciertos deberes respecto de las mismas (régimen de minorías establecido en el sistema de la Sociedad de Naciones, por ejemplo), sin que éstas pudiesen invocar un derecho de autodeterminación que entrañase la secesión.

En cuanto al principio de la libre determinación de los pueblos, su aplicación es muy clara en lo que respecta a las poblaciones coloniales. Según el Derecho internacional positivo actual, la lucha que los habitantes de estos

territorios emprendan por conseguir su independencia es legítima, y en ella tienen derecho a solicitar a los terceros Estados y recibir de ellos toda la ayuda moral y material que necesiten.

Pero en situaciones que podríamos llamar «híbridas», como la de Bengala, ¿cuál es el principio aplicable?

Que Bengala tiene unas particularidades que la singularizan respecto de Pakistán occidental es algo que nadie niega; que ha sufrido una auténtica dominación y explotación por parte de éste desde el día que dejó de ser dominio británico, tampoco puede negarse a la luz de los hechos. En relación con el Estado del Pakistán, Bengala no era, desde luego, una «minoría». ¿Era entonces una colonia? Evidentemente no, según el sentido estricto del término, no habiendo estado jamás incluida en la lista de territorios «no autónomos» de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Asamblea General, por su R. 1541 (XV), fijó unos rasgos que servirían para calificar, *prima facie*, a un territorio como «no autónomo» si dichos rasgos se daban en él: separación geográfica, diferenciación étnica y cultural del Estado que lo administra y además que se encuentre colocado respecto de éste en una situación de subordinación. La situación que Bengala ocupaba respecto del Pakistán occidental cumplía los dos primeros requisitos y de hecho también el último. ¿Es esto suficiente para que pueda invocar a su favor el principio de la libre determinación de los pueblos o es éste un principio que sólo las colonias de *iure* y *de facto* pueden invocar?

Bengala ya ejerció una vez su derecho a la autodeterminación en 1947, cuando era colonia *formal* y *real* del Reino Unido, optando por la unión con las provincias occidentales para formar el Estado independiente de Pakistán, pasando a ser, desde el día de la independencia, uno de los pueblos constituidos en Estado que integran la Organización de Naciones Unidas. ¿Es éste un acto irreversible que impide a un pueblo, cualesquiera sean las circunstancias posteriores, invocar de nuevo su derecho a la autodeterminación porque choca con el del Estado a su integridad territorial, que prevalecerá siempre desde el momento en que el Estado se constituye formalmente como tal?

Problema complejo, vidrioso el de Bengala desde el ángulo jurídico, donde no caben soluciones simplistas a la hora de enjuiciarlo. Y esto porque la cuestión de la legitimidad o ilegitimidad en el origen del Bangla Desh es una de esas cuestiones que pone de manifiesto la enorme tensión que subyace en el orden jurídico internacional, debido a dos fuerzas, que no siempre es posible coordinar y nunca tarea fácil el lograrlo: la de la *permanencia*

y la del *cambio*. Exponente de la primera, del protagonismo que el Estado soberano sigue teniendo en Derecho internacional, es el principio de la integridad territorial del Estado; exponente de la segunda, de ese nuevo Derecho internacional que vuelve los ojos hacia realidades de la vida internacional distintas de la estatal—los pueblos entre ellas—, es el principio de la libre determinación de los pueblos y otros derechos en íntima relación con él, que el orden internacional concede a los pueblos como tales, al margen de su constitución en Estados.

Bengala es una cuestión que surge dentro del dualismo Estado-pueblo antes de que esta pugna de fuerzas contrarias haya sido superada.

Además de éste, Bengala ha planteado otro grave problema jurídico y político: el de las guerras civiles con participación internacional. Si, independientemente de la causa que origine estos conflictos, se sostiene que en Derecho internacional clásico el principio fundamental, que debía regir la actitud de los terceros Estados ante ellos, era el de *no intervención*, podemos afirmar que este principio ha sido quizá el más precario del Derecho internacional. No sólo porque no fuese cumplido nunca; también porque se completó jurídicamente con dos excepciones que lo hacían por completo inoperante: 1) la posibilidad de intervenir en apoyo del Gobierno legalmente establecido; 2) la de hacerlo en favor de los rebeldes si se les reconoce como *beligerantes*, cosa que puede hacer tanto el Gobierno contra el que se levantan como los otros Estados. Estas dos posibilidades de intervenir concedidas a los terceros Estados hacen que podamos decir que el principio que regía en materia de guerras civiles era justamente el contrario: la intervención en favor de cualquiera de los bandos.

Muestra de la precariedad de tal pretendido principio en Derecho internacional clásico es el Acuerdo adoptado por las potencias europeas a raíz de la guerra española (Acuerdo que, por otra parte, nunca fue respetado), comprometiéndose por él a no intervenir en aquélla. La necesidad de llevar a cabo un Acuerdo para quedar vinculado por el principio de la no intervención demuestra que éste no es una norma consuetudinaria.

El nuevo Derecho internacional, que se inaugura con la prohibición contenida en el artículo 2.º, párrafo cuarto, de la Carta de las Naciones Unidas, condena el recurso a la fuerza en las relaciones internacionales. No hay una prohibición paralela dirigida al Estado cuando actúa en el ámbito de su competencia doméstica, ni se condena tampoco la insurrección; esto es una *cuestión interna* que sólo afecta al orden internacional cuando deja de serlo, o sea, cuando el conflicto se internacionaliza, en cuyo caso entrará en juego

el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta. Pero este sistema necesita siempre para su funcionamiento de un requisito imprescindible: el acuerdo previo de las grandes potencias, y precisamente los conflictos civiles suelen ser un escenario más donde sus intereses chocan. Porque, lo que es bien cierto, es que estos conflictos no tienen de «internos» más que el nombre y el marco geográfico en que se desarrollan; fuera de eso son totalmente internacionales. Los intereses de las grandes potencias están siempre implicados en ellos, y hasta dónde puedan llegar éstas en la defensa de los mismos es algo imprevisible. Las guerras civiles son siempre ocasión de un enfrentamiento «en tono menor» entre los «Grandes», a través de las cuales ellos modelan sus zonas de influencia; en cualquiera de ellas, de esa confrontación «en tono menor», indirecta, puede pasarse a un enfrentamiento directo entre los «Grandes», puede tener lugar la «escalada». Bengala ha sido una buena ocasión para ello, y, como en otras situaciones, las Naciones Unidas tenían únicamente el camino de la inhibición en un problema que constituye el mayor peligro para el fin básico que la Carta le encomienda: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, objetivo que la Organización no puede alcanzar jamás al margen de la limitación que el artículo 27 de la Carta le impone: el *consensus* de las grandes potencias. Aparte de no cumplirse tal requisito en la cuestión bengalí, en ella, como en Biafra, la ONU se encontraba paralizada por la pugna antedicha entre el principio de integridad territorial del Estado, reiteradamente afirmado por la Organización con toda fuerza, y el principio de la libre determinación de los pueblos, nacido y desarrollado en su seno con no menos vigor que el anterior.

Bengala—situación para la que el Derecho internacional no tenía una respuesta clara; en la que los «Grandes» no eran, en absoluto, indiferentes; ante la que, por todo esto, las Naciones Unidas se encontraban incapacitadas para actuar—es una más de esas circunstancias que ponen de manifiesto que la Paz no tiene otro camino que la Justicia, y mientras los hombres y los pueblos, en cualquier rincón del mundo, se vean abocados a la violencia como único medio de conseguir unos derechos que les son negados, la utilización por los «Grandes» de esos hombres y esos pueblos que luchan, como peones en el juego de sus intereses, puede hacer estallar un día cualquiera esa conflagración que nos alcance *a todos*, sin que el montaje del más perfecto sistema de seguridad colectiva que quepa imaginar sea capaz de evitarlo.

M.^a ANGUSTIAS MORENO LÓPEZ

CRONOLOGIA

