

# Sistema político y estructura del Estado de Pakistán

## EL PERÍODO POSTERIOR A LA INDEPENDENCIA Y LA CONSTITUCIÓN

Durante los años que siguieron a su nacimiento, el Pakistán posterior a la independencia tuvo que hacer frente a varios retos. En primer lugar, dos muertes significativas: la de su primer jefe de Estado, Mohammed Ali Jinnah en 1948, y, más tarde, el asesinato en 1951 de su primer ministro Liaqat Ali Khan, que desestabilizaron al nuevo país y fueron probablemente la causa de la emergencia de las visiones conflictivas sobre la dirección ideológica que este debía emprender. Se necesitaron casi ocho años (hasta 1956) para ponerse de acuerdo en una constitución definitiva que establecía a Pakistán como una república dentro de la Commonwealth. Dos años más tarde, el nuevo sistema parlamentario vivió sus primeras crisis, y en 1958 el general Ayub Khan dio el primer golpe militar de Pakistán y declaró la ley marcial. En 1960, Khan accedió a la presidencia, y dos años más tarde, en 1962, la segunda constitución pakistaní consagraba el dominio de los militares sobre los políticos. Desde ese momento, el caos causado por la incapacidad de imponerse en una segunda guerra con India en 1965, una corrupción galopante y unas relaciones cada vez más tensas con el Pakistán oriental socavaron gradualmente la autoridad de Khan, que finalmente se vio obligado a dimitir en 1969. Las primeras elecciones nacionales de carácter democrático tuvieron lugar en 1970. En ellas obtuvo la mayoría la Liga Awami, asentada sobre todo en el Pakistán oriental y liderada por Shaikh Mujibur Rahmán. Pero los resultados no fueron bien recibidos en el Pakistán occidental y el poder no fue transferido a los líderes electos. Esto creó el marco para una nueva crisis institucional, durante la cual las relaciones entre el Pakistán oriental y el occidental se polarizaron todavía más. En diciembre de 1971, India intercedió a favor del Pakistán oriental, y la subsiguiente guerra indio-pakistaní acabó con una rendición humillante de las fuerzas pakistaníes. Esta capitulación también marcó la emergencia del antiguo Pakistán oriental como país independiente, con el nombre de Bangladesh.

El general Yahya Khan renunció a la presidencia después de la guerra y cedió el liderazgo a Zulfikar Ali Bhutto, antiguo primer ministro de Ayub Khan y fundador y líder del Partido Popular del Pakistán, que había obtenido la mayoría de escaños del Pakistán occidental en las elecciones de 1970. Bhutto se convirtió en el presidente del país y también en el primer administrador civil de la ley marcial. El 10 de abril de 1973 la Asamblea Nacional aprobó la nueva constitución,

que entró en vigor el 14 de agosto. A partir de esta fecha, Bhutto asumió el cargo de primer ministro de Pakistán y Fazalilahi Chaudhry fue nombrado presidente.

La Constitución de 1973 estableció que Pakistán era una república federal con el nombre de República Islámica del Pakistán, reconociendo al Islam como religión del Estado. Pakistán era definido como una federación de cuatro unidades: el Punjab, Sindh, la Provincia Fronteriza Noroeste de Pakistán (NWFP) y el Beluchistán. La Constitución era de carácter parlamentario, con una asamblea legislativa bicameral formada por la Asamblea Nacional y el Senado. Aunque la Constitución de 1973 estuvo en suspenso durante el gobierno militar de finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, y que ha sido reformada 19 veces hasta la fecha, es actualmente la carta magna vigente. La 18ª enmienda a la constitución, aprobada en abril del 2010, revocó la mayor parte de los cambios constitucionales que se habían introducido en ella durante los regímenes militares, cambió formalmente el nombre de la Provincia Fronteriza del Noroeste por el de Khyber Pakhtunkhwa, y concedió una mayor autonomía a las provincias.

### El poder ejecutivo

La Constitución de 1973 establece el cargo de presidente como el jefe de Estado. El presidente actúa asesorado por el primer ministro de Pakistán, pudiendo ser apartado del cargo si manifiesta incapacidad física o mental para ejercerlo, o destituido si viola la Constitución o desarrolla una conducta impropia, a juicio de las dos terceras partes de los miembros del parlamento.

### *El presidente de la República*

El presidente de Pakistán es elegido mediante una votación secreta por un Colegio Electoral formado por los miembros del Senado, la Asamblea Nacional y las Asambleas Provinciales. Cualquier musulmán mayor de 45 años y que esté capacitado para ser elegido como miembro de la Asamblea Nacional puede optar a la elección presidencial. El presidente es elegido para un mandato de cinco años, pudiendo ser reelegido solamente una vez. Entre las competencias del presidente destacan el nombramiento del fiscal general del Estado, los jueces del Tribunal Supremo y de los altos tribunales, y de los presidentes del Comité Electoral. En los gobiernos provinciales cada provincia ha de tener un gobernador también nombrado por el presidente.



|  |   |  |                                     |                               |                                |   |
|--|---|--|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---|
| <b>1947-1948</b><br>Mohammad Ali Jinnah* | <b>1948-1951</b><br>Khawaja Nazimuddin* | <b>1951-1955</b><br>Malik Ghulam Muhammad* | <b>1956-1958</b><br>Iskaner Mirza** | <b>1958-1969</b><br>Ayub Khan | <b>1969-1971</b><br>Yahya Khan | <b>1971-1973</b><br>Zulfikar Ali Bhutto |
| LIGA MUSULMANA                           | LIGA MUSULMANA                          |  | PARTIDO REPUBLICANO                 | RÉGIMEN MILITAR               | RÉGIMEN MILITAR                | PARTIDO POPULAR DE PAKISTÁN             |

\* Desde 1947 a 1956 no existía el cargo oficial de presidente; en su lugar, se ostentaba el cargo de gobernador general.

\*\*En 1956, Iskander Mirza, entonces gobernador general, asumió automáticamente el cargo oficial de presidente, aboliéndose el cargo de gobernador general.

### El primer ministro

El primer ministro es nombrado por el presidente de la República entre los miembros de la Asamblea Nacional, y debe demostrar que tiene el apoyo mayoritario de la cámara. El *premier* es asistido por el Gabinete Federal, un Consejo de Ministros cuyos miembros son nombrados por el presidente a petición del primer ministro. Dicho Gabinete Federal comprende a los ministros, los ministros de Estado y los asesores.

### El poder legislativo

La asamblea legislativa federal bicameral es el Majlis-i-Shoora (Consejo de Asesores), formado por el Senado (cámara alta) y por la Asamblea Nacional (la cámara baja).

### La Asamblea Nacional

Los miembros de la Asamblea Nacional son elegidos por sufragio universal de todos los ciudadanos adultos (la mayoría de edad en Pakistán se sitúa en los 18 años). La Asamblea cuenta con un total de 342 escaños, 272 de los cuales se eligen por el sistema de sufragio directo en una circunscripción electoral mediante el sistema de escrutinio uninominal mayoritario;<sup>1</sup> el candidato que obtiene el mayor número de votos en una circunscripción es declarado miembro electo de la Asamblea Nacional o Provincial. De los 70 escaños restantes, 60 están reservados para las mujeres y 10 para los miembros de las minorías no musulmanas, según reza el artículo 51 de la Constitución. Los escaños se asignan sobre la base de la representación proporcional a los partidos que obtienen más del 5% de los escaños de elección directa. Los miembros de la Asamblea Nacional ocupan su cargo durante toda una legislatura, que dura cinco años.

Los escaños de la Asamblea Nacional se adjudican a cada provincia, a las Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA) y a la Capital Federal, sobre la base de la población y de acuerdo con el censo oficial más recientemente publicado. Los escaños reservados para las mujeres y las minorías se asignan a los partidos políticos sobre la base de la representación proporcional, y cada partido tiene potestad para nombrar los candidatos a ocupar dichos escaños.

La distribución actual de escaños en la Asamblea Nacional se puede consultar en el gráfico 1.

### El Senado

El Senado es un órgano legislativo permanente con una representación equitativa de las cuatro provincias, elegido por los miembros de sus respectivas asambleas provinciales. El

**TABLA 1: DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE ESCAÑOS EN LA ASAMBLEA NACIONAL**

|               | Punjab     | Sindh     | Khyber Pakhtunkhwa <sup>1</sup> | Beluchistán | FATA      | Capital Federal | TOTAL      |
|---------------|------------|-----------|---------------------------------|-------------|-----------|-----------------|------------|
| General       | 148        | 61        | 35                              | 14          | 12        | 2               | <b>272</b> |
| Mujeres       | 35         | 13        | 8                               | 4           | 0         | 0               | <b>60</b>  |
| No musulmanes | -          | -         | -                               | -           | -         | -               | <b>10</b>  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>183</b> | <b>74</b> | <b>43</b>                       | <b>18</b>   | <b>12</b> | <b>2</b>        | <b>342</b> |

1. Antigua NWFP

Fuente: National Assembly Secretariat, 2008

presidente del Senado, de acuerdo con la Constitución, es el primero en la línea de sucesión para ocupar el cargo de presidente si este queda vacante y hasta el momento en que sea formalmente elegido un nuevo presidente. Las Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA) y el Territorio de la Capital de Islamabad también tienen representantes en el Senado,<sup>2</sup> que consta de 100 miembros. Su composición territorial se distribuye de la siguiente manera: 14 miembros son elegidos por cada una de las cuatro Asambleas Provinciales; 8 son elegidos en las FATA por los miembros de la Asamblea Nacional de estas áreas; 2 miembros, 1 mujer y 1 tecnócrata, son elegidos en la Capital Federal por los miembros de la Asamblea Nacional; y 4 mujeres y 4 tecnócratas son elegidos por los miembros de cada Asamblea Provincial. El desglose de escaños adjudicados a cada provincia, a las Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA), a la Capital Federal, y a las mujeres y ulemas/tecnócratas, es el siguiente:

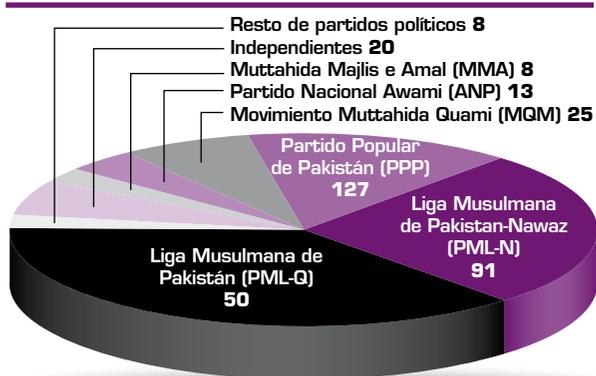
El mandato de los miembros del Senado es de seis años. Sin embargo, el mandato del primer grupo de senadores, que se jubilarán una vez completados los primeros tres años de mandato, viene determinado por un sorteo realizado por el Jefe del Comisionado Electoral.

Tanto el Senado como la Asamblea Nacional pueden poner en marcha y aprobar conjuntamente medidas legislativas, excepto las de carácter económico, ya que la Asamblea Nacional tiene preeminencia sobre el Senado para legislar exclusivamente en cuestiones económicas. En este sentido, solamente la

**PRESIDENTES DE PAKISTAN (1947-2011)**

|  |   |   |  |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|---|--|---|
| <b>1973-1978</b><br>Fazal Ilahi Chaudhry<br><b>PARTIDO POPULAR DE PAKISTÁN</b> | <b>1978-1988</b><br>Muhammad Zia-ul-Haq<br><b>RÉGIMEN MILITAR</b> | <b>1988-1993</b><br>Ghulam Ishaq Khan<br><b>INDEPENDIENTE</b> | <b>1993-1997</b><br>Feroz Khan Leghari<br><b>PARTIDO POPULAR DE PAKISTÁN</b> | <b>1997-1998</b><br>Wasim Sajjad<br><b>LIGA MUSULMANA DE PAKISTÁN-NAWAZ</b> | <b>1998-2001</b><br>Muhammad Rafiq Tarar<br><b>LIGA MUSULMANA DE PAKISTÁN-NAWAZ</b> | <b>2001-2008</b><br>Pervez Musharraf<br><b>MILITAR/INDEPENDIENTE</b> | <b>Desde 2008</b><br>Asif Ali Zardari<br><b>PARTIDO POPULAR DE PAKISTÁN</b> |
|--|---|---|--|---|---|--|---|

**GRÁFICO 1. COMPOSICIÓN ACTUAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL**



Fuente: Election Commission, Pakistán

Asamblea Nacional puede aprobar el presupuesto federal y los proyectos de ley de carácter económico. Los proyectos de ley relativos a la Lista Legislativa Federal pueden presentarse en ambas cámaras. Si una de ellas aprueba el proyecto de forma mayoritaria, este es transferido a la otra cámara. Si esta también lo aprueba sin enmiendas, el proyecto se somete a la aprobación del presidente. Si el proyecto pasado a la otra cámara no es aprobado en un plazo de noventa días, o si es rechazado, se estudia en una sesión plenaria del parlamento convocada a petición de la cámara en que se presentó inicialmente el proyecto de ley. Si el proyecto es aprobado por la sesión plenaria, con o sin enmiendas, con los votos de una mayoría de los miembros de ambas cámaras, se somete a la aprobación del presidente. El presidente tiene que dar su aprobación a estos proyectos aprobados por las dos cámaras en un plazo máximo de diez días. Sin embargo, en todos los proyectos de ley, con excepción del proyecto de Ley Presupuestaria, el presidente puede devolver el proyecto al parlamento solicitando que el proyecto sea reconsiderado y que se estudien las enmiendas especificadas en la solicitud. El parlamento tiene que reconsiderar entonces el proyecto en una nueva sesión plenaria. Si el proyecto es nuevamente aprobado, con o sin enmiendas, por el voto de la mayoría de los miembros presentes en la votación, se somete de nuevo al presidente y este tiene que dar su aprobación en un plazo máximo de diez días; transcurrido este plazo, se considera que la ley ha sido implícitamente aprobada.

**TABLA 2: DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN EL SENADO**

| Unidad administrativa           | Escalaños | Escalaños reservados a |                      | Total      |
|---------------------------------|-----------|------------------------|----------------------|------------|
|                                 |           | Mujeres                | Tecnócratas y ulemas |            |
| Capital Federal                 | 2         | 1                      | 1                    | 4          |
| Beluchistán                     | 14        | 4                      | 4                    | 22         |
| Khyber Pakhtunkhwa <sup>1</sup> | 14        | 4                      | 4                    | 22         |
| Punjab                          | 14        | 4                      | 4                    | 22         |
| Sindh                           | 14        | 4                      | 4                    | 22         |
| FATA                            | 8         | -                      | -                    | 8          |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>66</b> | <b>17</b>              | <b>17</b>            | <b>100</b> |

1. Antigua NWFP  
Fuente: Senado de Pakistán, 2011

De acuerdo con la Constitución, el parlamento también puede legislar para dos o más provincias, de común acuerdo, a petición de estas mismas provincias. Si el Gobierno Federal proclama un estado de emergencia en cualquier provincia, el poder de legislar de esta provincia se transfiere al parlamento. En este contexto, los proyectos de ley aprobados por el parlamento durante el estado de emergencia dejan de estar en vigor una vez transcurridos seis meses desde el momento en que se levanta el estado de emergencia. De todos modos, las medidas adoptadas en virtud de estas leyes siguen siendo válidas.

En el ejercicio de su papel constitucional, el parlamento tiene también otras importantes competencias. El presidente o jefe de Estado es elegido por los miembros de las dos cámaras del parlamento y por las asambleas provinciales. El primer ministro, que dirige el gabinete y que ayuda y asesora al presidente en sus funciones, pertenece a la Asamblea Nacional, de la cual tiene la confianza de la mayoría de sus miembros.

Existe un procedimiento democrático para destituir de su cargo al primer ministro, si este pierde la confianza de la mayoría de los miembros de la Asamblea. En este caso, es posible presentar una resolución para que se vote una moción de censura siempre que lo solicite como mínimo un 20% del total de los miembros de la Asamblea Nacional. Si la moción es aprobada por la mayoría de los miembros de la Asamblea, el primer ministro tiene que renunciar inmediatamente al cargo.

Para iniciar un proceso de destitución del presidente es necesario que como mínimo la mitad del número total de los miembros de cada cámara comunique por escrito tal decisión al portavoz de la Asamblea Nacional o, en su caso, al presidente del Senado, para presentar una moción en este sentido.

En caso de que se declare el estado de emergencia, el parlamento tiene autoridad para ampliar el mandato de la Asamblea Nacional. Asimismo, y de acuerdo con la constitución, el parlamento también puede, a petición del gobierno federal, conferir funciones a funcionarios o autoridades subordinados al Gobierno Federal.

### El poder judicial

La Constitución de 1973 estipula la existencia de un poder judicial libre e independiente. La Constitución garantiza el derecho de los ciudadanos a ser protegidos por la ley y les impone dos obligaciones: lealtad a la República y obediencia a la ley. Cualquier persona que trate de derogar o que intente conspirar o subvertir la Constitución será considerado reo de alta traición. La Constitución confiere diversos tipos de derechos fundamentales a los ciudadanos, como el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, y la libertad de expresión, de comercio y de asociación. La constitución también declara nula y sin valor cualquier ley que fuera inconsecuente con los derechos fundamentales o que atente contra ellos.

El poder judicial incluye el Tribunal Supremo, los altos tribunales provinciales y otros tribunales menores que ejercen su jurisdicción civil y criminal. El Tribunal Supremo de Pakistán es el más alto tribunal de la jerarquía judicial pakistaní, el árbitro final de todas las disputas legales y constitucionales. Lo forman un presidente y un máximo de 16 jueces nombrados por el presidente del país. Cualquier persona con cinco años de experiencia como juez de un alto tribunal o con 15 años de experiencia como abogado de un alto tribunal es elegible para ser nombrado juez del Tribunal Supremo. El presidente del Tribunal Supremo lo nombra el presidente del país; los otros jueces del Tribunal Supremo los nombra el presidente del país tras consultas con el presidente del tribunal. Este y los demás jueces del Tribunal Supremo pueden ocupar su cargo hasta los 65 años de edad. El Tribunal Supremo tiene jurisdicción original, de apelación y consultiva. Los jueces de los altos tribunales provinciales también los nombra el presidente del país después de consultar con el presidente del Tribunal Supremo, además de con el gobernador de la provincia y con el presidente del alto tribunal para el que son nombrados. Los altos tribunales tienen jurisdicción original y de apelación.

El año 2007, por vez primera en la historia de Pakistán, el presidente del Tribunal Supremo en funciones fue destituido por el gobierno acusado de abuso de poder. Se le dio la opción de dimitir, pero al negarse fue desposeído del cargo acusado de una serie de cargos, como infringir las normas de la corrección judicial, corrupción, tráfico de influencias y mala conducta profesional con los magistrados de alto rango. En respuesta, el presidente del tribunal, Iftikhar Mohammed Chaudhry, decidió recurrir su suspensión ante el mismo Tribunal Supremo de Pakistán. La suspensión del presidente del tribunal fue seguida por una amplia protesta por parte de la comunidad legal, de la sociedad civil y de casi todos los partidos políticos. Las protestas se centraron no sólo en la falta de validez de las acusaciones contra el presidente del Tribunal Supremo, sino también en la cuestión de si el presidente

del país tenía atribuciones para destituir al presidente de la más alta autoridad judicial del país en cualquier circunstancia. El 20 de julio de 2007, el juez Chaudhry fue repuesto en su cargo por una resolución de los 13 magistrados de dicho tribunal, presididos por el juez Khalilur Rehman Ramday. Todos ellos fallaron que la acción del presidente del país, el general Pervez Musharraf, había sido ilegal, 10 de los 13 ordenaron su reposición y declararon que "tenía que reconocerse que seguía estando en posesión del cargo y que siempre lo había estado". En noviembre de 2007, tras ser elegido presidente por el parlamento por segunda vez, el general Musharraf se adelantó a una inminente decisión del tribunal en contra de su reelección, suspendió la constitución y declaró el estado de emergencia. El juez Chaudhry convocó una reunión de siete magistrados, que dictaron una orden provisional revocando esta acción. Él y otros jueces fueron de nuevo apartados de sus cargos y puestos bajo arresto domiciliario junto con sus familiares. El juez Chaudhry sólo fue repuesto en el cargo el 16 de marzo de 2009, siete meses después de la dimisión del general Musharraf como presidente del país, y después de una prolongada protesta por parte de varios grupos. Mientras que la primera fase de las protestas se había centrado en la acción inconstitucional del general Musharraf, las reclamaciones posteriores a agosto del 2008 se centraron en la aparente renuncia del nuevo gobierno a reponer en su cargo al presidente del Tribunal Supremo.

El Tribunal Federal de la *Sharia* es otro de los pilares fundamentales del sistema judicial pakistaní y está formado por ocho jueces musulmanes, incluido un magistrado jefe nombrado por el presidente del país. Tres de los jueces son ulemas, es decir, eruditos islámicos a los que se supone versados en la ley islámica. El Tribunal Federal de la *Sharia* tiene jurisdicción original y de apelación. Este tribunal decide si alguna ley es contraria a los preceptos del Islam; cuando eso sucede, el presidente, en el caso de una ley federal, o el gobernador, en el caso de una ley provincial, se encarga de tomar las medidas necesarias para adecuar la ley a los preceptos del Islam. El tribunal también estudia los recursos de apelación a las decisiones tomadas por los juzgados de lo criminal respecto a las leyes relativas al cumplimiento de la *hudud* ("límite" o "restricción" en urdu), es decir, las leyes que tienen que ver con delitos como la embriaguez, el robo o las relaciones sexuales extramatrimoniales.

Existen además una serie de tribunales especiales que se ocupan de determinados tipos de casos, como por ejemplo los tribunales de la droga, los tribunales comerciales, los tribunales laborales, los tribunales de seguridad vial, un tribunal de apelación para seguros, un tribunal de apelación para los impuestos y tribunales especiales para los delitos bancarios. Cabe destacar que hay también tribunales especiales para casos de terrorismo. Las apelaciones de los tribunales especiales se someten a los altos tribunales, con la excepción de los tribunales laborales y los tribunales de la seguridad vial, que tienen sus propios foros de apelación. Las apelaciones de los tribunales van al Tribunal Supremo.

La Constitución prevé también el cargo de *Wafaqi Mohtasib* o defensor del pueblo, como el que existe en muchos estados musulmanes y cuya función es garantizar a los ciudadanos que disponen de una instancia en la que depositar las quejas contra los funcionarios públicos. Nombrado por el presidente, el *mohtasib* ocupa el cargo por un período de cuatro años, y su mandato no puede ampliarse ni renovarse. El propósito del *mohtasib* es

institucionalizar un sistema que garantice la responsabilidad administrativa mediante la investigación y la rectificación de cualquier injusticia que se cometa contra una persona debido a una mala administración por parte de un funcionario de una agencia o del gobierno federal. El *mohatsib* tiene autoridad para conceder indemnizaciones a quienes han sufrido daños o pérdidas por culpa de una mala gestión. Están excluidos de su jurisdicción, sin embargo, los motivos de queja personales o por asuntos de servicio de la función pública, así como las cuestiones relativas a asuntos exteriores, defensa nacional y fuerzas armadas. La tarea de esta institución es salvar la distancia existente entre el administrador y el ciudadano, mejorar los procesos y procedimientos administrativos y contribuir a poner freno a los abusos de los poderes discrecionales.

**El ejército**

En Pakistán el ejército ha desempeñado un papel muy influyente en la vida política en general; de hecho, desde la independencia del país en 1947 los militares han tomado el poder de manos de los gobiernos civiles en varias ocasiones. Ha habido gobiernos militares dirigidos por el general Ayub Khan (1958-1969) y el general Yahya Khan (1969-1971), el general Zia-ul-Haq (1978-1988) y por el general Pervez Musharraf (desde 1999 a 2008).

La influencia de los militares se extiende mucho más allá de sus atribuciones constitucionales, incluso en tiempos de un gobierno civil. El alto mando militar ha actuado en varias ocasiones como mediador entre el gobierno y otros actores estatales, y entre los mismos líderes políticos del país. Además, ha ejercido una fuerte influencia detrás de la escena en la política exterior pakistaní, particularmente con respecto a las relaciones con India y Afganistán. El ejército también tiene intereses económicos en Pakistán, que trata de proteger. Según un analista, el crecimiento de los intereses empresariales de los militares alienta a los niveles más altos de las fuerzas armadas para apoyar a “los entornos de los *policy-makers*” que “multiplican sus oportunidades económicas”. Esas acciones son “la causa y el efecto de un sistema político autoritario, feudal y no democrático” (Siddiqi, 2007).

**Las elecciones**

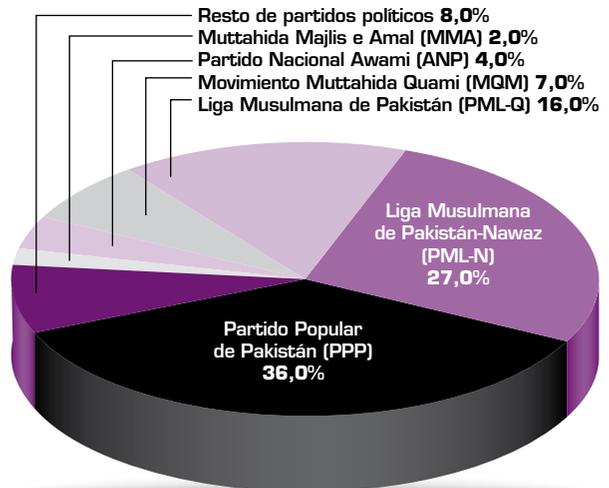
La historia electoral de Pakistán se caracteriza por las eternas rencillas entre los regímenes militares y los gobiernos civiles. El país ha pasado casi la mitad de su existencia como nación independiente gobernada directamente por el ejército o por un gobierno tutelado por los militares. De todos modos, un análisis de las tendencias electorales desde 1970 muestra que hay cuatro grupos principales de votantes en Pakistán, a saber: el grupo del Partido Popular de Pakistán (PPP); el grupo de la/s Liga/s Musulmana/s (es decir, las diversas facciones del partido); el grupo de los partidos religiosos; y el grupo de los partidos regionales (PILDAT, 2008). Se calcula que entre el 60 y el 75% aproximadamente de los votos los absorben los dos primeros grupos (el PPP y la Liga Musulmana), mientras que el resto se distribuye entre los demás grupos, así como entre los independientes y otros. Con frecuencia ningún partido alcanza la mayoría en solitario, y por consiguiente los partidos han de formar alianzas durante o después de las elecciones.

Por lo que respecta a la estabilidad política, la pasada década fue muy tumultuosa. Los años noventa se caracterizaron por las coaliciones políticas dominadas por el Partido Popular de Pakistán y por la Liga Musulmana. El conflicto de Kargil en Cachemira (mayo-julio de 1999) fue seguido por un golpe de Estado del general Pervez Musharraf, que derrocó al primer ministro Nawaz Sharif. El año 2001 Musharraf se convirtió en presidente, y después de las elecciones parlamentarias del 2002 transfirió el poder ejecutivo al recién elegido primer ministro Jamali, que fue sucedido por Shaukat Aziz en las elecciones para este cargo celebradas en el año 2004.

El 15 de noviembre de 2007 la Asamblea Nacional, por primera vez en la historia de Pakistán, completó su mandato y se convocaron nuevas elecciones. Los líderes políticos en el exilio Benazir Bhutto y Nawaz Sharif pudieron regresar a Pakistán. Sin embargo, las elecciones pakistaníes del 2008 recibieron un duro golpe el 27 de diciembre del 2007 cuando Benazir Bhutto fue asesinada al salir de un mitin en Rawalpindi, lo que produjo una oleada de disturbios en todo el país. Tras una reunión en Islamabad, el Comité Electoral Pakistaní anunció que las elecciones tendrían lugar finalmente el 18 de febrero de 2008, después de un aplazamiento de cinco semanas. El PPP decidió proclamar como nuevo líder del partido al hijo de Benazir Bhutto, Bilawal Bhutto Zardari, con su padre Asif Ali Zardari como co-presidente.

Con una participación del 44%, las elecciones del 2008 las ganó el Partido Popular Pakistaní (PPP), seguido de la Liga Musulmana del Pakistán-Nawaz (PML-N). Ambos partidos formaron inicialmente una coalición para dirigir el gobierno, y firmaron un acuerdo, conocido como el acuerdo de Bhurban, para diseñar una línea de actuación conjunta. Yousaf Raza Gillani fue nombrado primer ministro. El 18 de agosto de 2008, Pervez Musharraf renunció a la presidencia al ser amenazado con la impugnación legal, y a comienzos de septiembre de ese mismo año fue sustituido por Asif Ali Zardari como nuevo jefe de Estado.

**ELECCIONES A LA ASAMBLEA NACIONAL**  
(febrero de 2008)



Participación: 44%  
Fuente: Election Commission, Pakistán

### El gobierno local

Antes del 2001, el nivel subprovincial de gobierno estaba formado por 26 departamentos, con dos niveles adicionales (distritos y *tehsils*) directamente administrados a nivel provincial. Con la promulgación de las Ordenanzas del Gobierno Local en 2001 fueron abolidos los departamentos y entró en vigor un nuevo sistema de gobierno local de tres niveles formado por distritos, *tehsils* y consejos, con un cuerpo elegido para cada nivel.

Actualmente, Pakistán es todavía un Estado federal de dos niveles que no incorpora a los gobiernos locales como un tercer nivel de gobierno constitucionalmente reconocido. La 17ª Enmienda Constitucional ofreció al sistema de gobierno local seis años de protección (aproximadamente desde el 2002 al 2009), durante los cuales las provincias no podían realizar cambios en la legislación del gobierno local sin la aprobación del presidente (Asian Development Bank, 2004). Las Ordenanzas del Gobierno Local, sin embargo, fueron canceladas a finales del 2009, los gobiernos locales existentes dejaron de ser efectivos y actualmente se da por supuesto que cada gobierno provincial finaliza su propio plan de gobierno local y somete la legislación apropiada a la aprobación de su asamblea provincial. Este proceso se encuentra en diferentes fases en las cuatro provincias del país.

Actualmente existen 113 distritos en Pakistán, cada uno de ellos con varios *tehsils* y consejos. Las áreas tribales comprenden siete agencias y seis pequeñas regiones fronterizas separadas de los distritos vecinos, mientras que Azad Cachemira y Gilgit-Baltistán tienen diez y siete distritos, respectivamente.

### Las regiones

Pakistán se divide en cuatro provincias, Sindh, Beluchistán, Punjab y Khyber Pakhtunkhwa (anteriormente conocida como la Provincia Fronteriza Noroeste de Pakistán, NWFP). Además, Pakistán también tiene tres territorios, la Capital Federal (conocida como el Territorio de la Capital de Islamabad), las Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA) y la región de Gilgit-Baltistán.<sup>3</sup> El territorio en disputa de Azad Jammu y Cachemira tiene legalmente su propio gobierno y su propia constitución, aunque en los organismos internacionales se designa a veces como la Cachemira administrada por Pakistán.

En el momento de la independencia en 1947, la población de Pakistán era de 32,5 millones (Pakistan Economic Survey, 2010-2011). El último censo oficial de población se realizó en 1998, y actualmente está en proceso un nuevo censo iniciado en 2011. El año 1998, se estimaba que la población del país era de 132,35 millones (Population Census Organisation, 1998).

En el período intercensal, la población de cada año se calcula sobre la base de los estudios demográficos y de fertilidad. Según estas estimaciones, la población de Pakistán a mediados de 2011 era de 177,1 millones, con una tasa de crecimiento anual de 2,07% (Pakistan Economic Survey, 2010-2011). Sin embargo, algunas estimaciones creen que la población supera en unos 10 millones esta cifra. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el año 2050 Pakistán será uno de los 9 países del mundo que representarán más de la mitad de la población global (UN Press release, 2009), con una población estimada de 318 millones, Pakistán ocupará el tercer lugar después de India y de China.

**TABLA 3: DIVISIONES TERRITORIALES Y DISTRITOS EN PAKISTÁN**

| Provincia/Territorio | Divisiones | Distritos |
|----------------------|------------|-----------|
| Beluchistán          | 6          | 30        |
| Khyber Pakhtunkhwa   | 7          | 24        |
| Punjab               | 9          | 36        |
| Sindh                | 5          | 23        |
| Azad Cachemira       | 3          | 10        |
| Gilgit Baltistán     | 1          | 7         |
| FATA                 | 1          | 7         |
| Islamabad            | 1          | 1         |

Fuente: Population Census Organisation

**TABLA 4: POBLACIÓN DE PAKISTÁN**

| Unidad administrativa                                 | Área Km <sup>2</sup> | Población (millones habitantes) | %          | Capital Provincial |
|---|----------------------|---------------------------------|------------|--------------------|
| Beluchistán   | 347.190              | 6,5                             | 4,9        | Quetta             |
| Khyber Pakhtunkhwa                                    | 74.521               | 17,7                            | 13,4       | Peshawar           |
| Punjab  | 205.345              | 73,6                            | 55,6       | Lahore             |
| Sindh   | 140.914              | 30,4                            | 23         | Karachi            |
| Territorios (Capital Federal, FATA, Gilgit-Baltistán) | 28.126               | 4,15                            | 3,1        | N/A                |
| <b>TOTAL PAKISTÁN</b>                                 | <b>796.096</b>       | <b>132,35</b>                   | <b>100</b> | <b>Islamabad</b>   |

Fuente: Pakistan Census Organisation (1998)

### Gobiernos provinciales

Cada provincia tiene un gobernador, un Consejo de Ministros presidido por un ministro-jefe nombrado por el gobernador, y una asamblea provincial. Los miembros de las asambleas provinciales son elegidos, así como la Asamblea Nacional, por votación directa en una circunscripción electoral mediante el sistema de escrutinio uninominal mayoritario, y también cuentan con unos escaños reservados para las minorías. Después de la aprobación de la 18ª Enmienda a la Constitución, existe actualmente una división de responsabilidades entre los gobiernos federal y provincial. La mayor parte de los servicios en áreas como salud, educación, agricultura y tráfico, por ejemplo, los proporcionan los propios gobiernos provinciales.

### Partidos políticos actuales

#### Partido Popular de Pakistán-Parlamentarios (PPPP)

El Partido Popular de Pakistán es un partido político de centro-izquierda, que originalmente participaba en una plataforma socialista, pero que actualmente es considerado más centrista. Fue fundado en 1967 por Zulfikar Ali Bhutto. El partido consiguió un gran respaldo popular antes de la separación entre Pakistán y Bangladesh, y con su promesa de proporcionar al pueblo *roti*,



*kapraaur; makaan* (“comida, ropa y alojamiento”) obtuvo la mayoría de los escaños en Pakistán occidental en las elecciones de 1971. El PPPP (Parlamentarios del Partido de los Pueblos de Pakistán) es un partido formado en 2002 por el PPP con el objetivo de cumplir las normas electorales que rigen a los partidos pakistaníes y que no permitían al PPP original presentarse a las elecciones. El PPPP estuvo dirigido por la hija de Zulfikar Ali Bhutto, Benazir; hasta que fue asesinada en 2007. La dinastía Bhutto continúa con el hijo de Benazir, Bilawal, que heredó la presidencia del partido, con su padre Asif Ali Zardari como copresidente, y que es el actual presidente del país. El PPP ha estado en el gobierno cuatro veces desde su formación y es el mayor partido político de Pakistán. Aunque su principal feudo es el Sindh rural, también tiene un considerable respaldo popular en el sur del Punjab, en algunas partes de Khyber Pakhtunkhwa y, en menor medida, en Beluchistán. El partido afirma sistemáticamente ser el único que tiene apoyos en todas las provincias y territorios de Pakistán, una afirmación confirmada en la mayor parte de las elecciones celebradas.

#### *Liga Musulmana de Pakistán-Nawaz (PML-N)*

La Liga Musulmana de Pakistán es un partido de centro-derecha que ha estado en el poder en dos ocasiones. Se fundó en 1962 como sucesor de la previamente disuelta Liga Musulmana,<sup>4</sup> y añadió la etiqueta (Nawaz) o (N) a su nombre oficial en 1993 por el nombre de su líder Nawaz Sharif. El PML-N es el segundo partido del parlamento actual. Mian Nawaz Sharif, el líder del partido, ha sido elegido primer ministro en dos ocasiones, pero en ninguna de ellas el partido pudo completar el mandato. Aunque el grueso de sus partidarios y votantes se ha localizado siempre en el norte y el centro del Punjab, también tiene una cierta popularidad en Khyber Pakhtunkhwa y en partes de Sindh.

#### *Liga Musulmana Pakistani-Quaid-e-Azam (PML-Q)*

El PML-Q es un partido político centrista; se formó en el año 2001 cuando la Liga Musulmana de Pakistán se escindió en varias facciones después de la destitución del gobierno de Nawaz Sharif por parte del general Pervez Musharraf. El partido dio su apoyo al ex-presidente Pervez Musharraf y estuvo en el poder, como primer miembro de la coalición, desde el 2002 al 2007. Es el tercer partido del parlamento actual, tras el PPPP y el PML-N.

#### *Movimiento Muttahida Quami (MQM)*

El MQM nació como un partido para defender los intereses de la comunidad mohajir de lengua urdu basada en Karachi y Hyderabad. Lo fundó y lo dirige actualmente Altaf Hussain, que ha estado en un exilio autoimpuesto desde 1992 en Londres. El partido se creó en 1978 como una organización étnica estudiantil en la Universidad de Karachi. La organización mantiene unas posturas liberales, progresistas y seculares en muchas cuestiones políticas y sociales. En 1997, el MQM eliminó de su nombre el término *mohajir* (o “refugiado”, que denota que las raíces del partido están en los musulmanes de lengua urdu) y lo substituyó por el de *muttahida* (que significa “unido”), en un intento de ensanchar su base de apoyo fuera del Sindh urbano. Actualmente, el MQM es el cuarto partido en número de escaños en la Asamblea Nacional y es miembro de la coalición gobernante en el gobierno federal, así como en el gobierno de Sindh.

#### *Partido Nacional Awami (ANP)*

El Partido Nacional Awami (ANP) es un partido político de izquierdas y secular; con una larga historia en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa bajo diferentes nombres. Los actuales dirigentes del partido son los descendientes de los líderes pashtunes afiliados al Partido del Congreso en la India pre-partición. El partido ha tenido una historia accidentada, marcada por los conflictos con el gobierno federal, pero actualmente forma parte de la coalición gobernante en el centro y en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa.

#### *Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI)*

En 1997 el antiguo jugador de *cricket* Imran Khan inició un movimiento político en Pakistán conocido como Movimiento por la Justicia (*Tehreek-e-Insaf*, en urdu). Es el partido político pakistaní que ha experimentado un crecimiento más rápido, y se está convirtiendo en un importante partido a nivel nacional. En los últimos tres años ha aumentado mucho el número de sus partidarios y su popularidad.

Además de los partidos anteriormente citados, los partidos religiosos, principalmente el Jamaat-Islami y el Jamiat Ulema e Islam (el grupo de Fazlur Rehman), han obtenido representación en el parlamento, aunque raramente han conseguido más del 5% de los votos. En las elecciones del 2002, sin embargo, una alianza de partidos religiosos, la Muttahida Majlis e Amal o Consejo Unido para la Acción de Pakistán (MMA) accedió al poder en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, y tiene también una presencia respetable en la actual Asamblea Nacional.

#### Notas

1. El sistema electoral de sufragio directo o escrutinio uninominal mayoritario (en inglés, *first-past-the-post*) es un sistema de votación en que el votante sólo puede elegir a un candidato, y el ganador de la elección es el candidato que recibe el mayor número de votos. Este sistema también se conoce como sistema de mayoría relativa o de pluralidad.

2. La administración de los territorios de Azad Jammy y Cachemira y Gilgit-Baltistán fue confiada a Pakistán por una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Desde entonces han sido consideradas como unidades administrativas de Pakistán y están sujetas a la mayor parte de las responsabilidades de una provincia según la constitución pakistaní. No tienen ninguno de los derechos y poderes constitucionales de los que gozan las demás provincias. Una de las muchas consecuencias de esta situación es que Azad Cashemira y Gilgit-Baltistán no tienen escaños en el parlamento pakistaní, ni en las instituciones establecidas por la constitución (PILDAT, 2008).

3. En agosto de 2009, el gobierno de Pakistán aprobó un Paquete de Reformas para la Autogobernanza de las Áreas del Norte, cuyo objetivo era dotarlas de plena autonomía interna, pero sin el estatus de provincia, y cambió su nombre por el de Gilgit-Baltistán.

4. Durante su régimen entre 1958 y 1969, el general Ayub Khan prohibió todos los partidos políticos.

**Referencias bibliográficas:**

ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Devolution in Pakistan: Overview of the ADB/DfID/World Bank Study*. World Bank, Department for International Development (2004).

HACKETT, J. (Eds.). *The Military Balance 2010*. International Institute for Strategic Studies, London, 2010.

MEZZERA, M.; AFTAB, S.; YUSUF, S. *Devolution Row: An assessment of Pakistani's 2001 Local Government Ordinance*. Netherlands Institute for International Relations, Conflict Research Unit, Clingendael. The Hague, November 2010.

MEZZERA, M.; AFTAB, S. *Pakistan State-Society Analysis*. Netherlands Institute for International Relations, Conflict Research Unit, Clingendael. The Hague, January, 2009.

PAKISTAN MINISTRY OF FINANCE. *Economic Survey 2010-2011*. Pakistan Ministry of Finance, 2011.

PILDAT. *The Calculus of Electoral Politics in Pakistan (1970-2008)*. Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, PILDAT. Islamabad, January 2008

SIDDIGA, Ayesha. *Military Inc: Inside Pakistan's Military Economy*. Oxford University Press. 2007

US LIBRARY OF CONGRESS. *A Country Study: Pakistan*. 1995

**Referencias en línea:**

ANP: <http://www.awaminationalparty.org>

Asamblea Nacional: <http://www.na.gov.pk>

Asamblea Provincial de Sindh: <http://www.pas.gov.pk>

Asamblea Provincial de Punjab: <http://www.pap.gov.pk>

Asamblea Provincial de Beluchistán: <http://www.pabalo-chistan.gov.pk>

Asamblea Provincial de Khyber Pakhtunkhwa: <http://www.pakp.gov.pk>

Comisión Electoral de Pakistán: <http://www.elections.com.pk/index.php>

Departamento de Reconstrucción Nacional: <http://www.nrb.gov.pk>

Ejército de Pakistán: [www.pakistanarmy.gov.pk](http://www.pakistanarmy.gov.pk)

Liga Musulmana de Pakistán (Nawaz): <http://www.pmln.org>

MQM: <http://www.mqm.org>

Organización del Censo de la Población: <http://www.census.gov.pk/>

Pakistan Tehreek-e-Insaf: <http://www.insaf.pk/>

Partido Popular de Pakistán: <http://www.ppp.org.pk/>

Tribunal Supremo: <http://www.supremecourt.gov.pk>

<http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/pressrelease.pdf>

<http://dwb4.unl.edu/Chem/CHEM869A/CHEM869A-Links/www.iiasa.ac.at/Research/LUC/Papers/gkh1/chap1.htm>

<http://www.storyofpakistan.com/>

<http://www.pakistani.org>