

Convirtiendo las catástrofes en oportunidades para la paz

Michael Renner y Zoë Chafe

Durante unas breves semanas del otoño de 2005 el sur de Estados Unidos, América central, Pakistán y la India fueron arrasados por graves catástrofes que les hicieron protagonistas de los titulares internacionales. Estos sucesos —menos de un año después del terrible tsunami del Océano Índico— son una trágica muestra de la devastación que es capaz de provocar la furia de la naturaleza.

En Nueva Orleans, la inundación de las calles al ceder los diques artificiales impidió que miles de habitantes desamparados —la mayoría pobres— pudieran salir del sucio y abarrotado estadio en el que habían buscado refugio del huracán Katrina. En Guatemala, los familiares se apresuraron a rescatar a las víctimas en pueblos totalmente sepultados por los corrimientos de tierras. Y en las montañas de Pakistán, estremecidas por el terremoto, los supervivientes luchaban por encontrar comida y refugio en ciudades devastadas, mientras intentaban aterrizar los aviones con víveres de la India, su rival político.

Ante la mirada impotente del mundo, las primeras noticias sobre grandes tormentas y terremotos se transformaron en relatos de profundo sufrimiento humano, destrucción ambiental y graves desigualdades socioeconómicas —poniendo al descubierto por igual la fragilidad tanto de países ricos como pobres. Estas tragedias han mostrado con terrible detalle que la pobreza y la pérdida de ecosistemas insustituibles pueden multiplicar el poder destructor de tormentas, inundaciones y terremotos.

Algunas catástrofes han tenido una repercusión política importante, provocando en ciertos lugares agitaciones internas e incluso guerras civiles, aunque en otros impulsaron la cooperación y la reconciliación. Por ejemplo, en agosto de 1970 unas inundaciones catastróficas causaron entre 300.000 y 500.000 víctimas en la actual Bangladesh, por entonces provincia de Pakistán oriental. Muchos habitantes, molestos desde hacía tiempo por el dominio político y militar de Pakistán occidental, acusaron al gobierno de Islamabad de entorpecer la ayuda humanitaria, de mostrarse indiferente ante su sufrimiento y de retrasar incluso la llegada de ayuda. Esta situación reforzó las exigencias de autonomía política, en aumento desde hacía algún tiempo. El gobierno militar de Pakistán respondió aumentando la represión, lo que provocó una guerra de secesión que se cobró tres millones de vidas, pero que culminó con la independencia de Bangladesh, en diciembre de 1971.¹

La capital de Nicaragua, Managua, fue arrasada ese mismo mes por un terremoto que causó la muerte de unos 10.000 habitantes y dejó sin hogar a unas 50.000 familias. La Guardia Nacional se unió al saqueo generalizado de establecimientos que siguió al desastre. El dictador Anastasio Somoza Debayle y sus compadres se beneficiaron posteriormente con la malversación rampante de la ayuda internacional para la reconstrucción. Pero esto hizo que el empresariado le retirase su apoyo, provocando un aumento de los disturbios en un país con condiciones económicas en creciente deterioro. El Frente Sandinista de Liberación Nacional creció rápidamente en los años siguientes y derrocó en 1979 al régimen de Somoza.²

En 1999, una serie de grandes terremotos sacudieron Grecia y Turquía, que llevaban siglos enfrentadas por Chipre y por otras cuestiones territoriales. Los terremotos desencadenaron fuerzas geológicas enormemente destructivas, pero generaron también una sorprendente colaboración y demostraciones de buena voluntad entre los dos países, que inmediatamente después de sus respectivos desastres se enviaron mutuamente equipos de rescate, médicos y suministros de urgencia. Esta colaboración espontánea facilitó los primeros pasos para una mejora de las relaciones políticas entre ellos.³

Tras el tsunami del océano Índico, en diciembre de 2004, había una cierta esperanza de que fuera posible un resultado positivo similar en las guerras civiles de Aceh, de Indonesia y de Sri Lanka. En este capítulo se describe la evolución reciente de las catástrofes y algunas conexiones entre estos desastres, los intentos de paz y los conflictos actuales. Se analizan después los casos de Aceh y Sri Lanka, para buscar

algunas de las claves de los obstáculos y las oportunidades para la paz relacionados con una catástrofe natural. En ambas zonas el número de víctimas mortales y de desplazados por la catástrofe fue igual o mayor que el provocado por varios años de conflictos violentos. Además, estos casos son ilustrativos porque han tenido hasta ahora resultados casi opuestos: en Aceh se ha llegado a un acuerdo de paz, mientras que en Sri Lanka la euforia inicial ha dado paso a la preocupación por la posibilidad de que se reanuden las hostilidades.

Definiendo los desastres naturales «no naturales»

Prácticamente ningún lugar de la Tierra está a salvo de padecer inesperadamente una inundación, una tormenta o un terremoto, aunque el riesgo es considerablemente mayor en algunas regiones que en otras. Las catástrofes naturales suelen estar provocadas por acontecimientos hidrológicos, geológicos o meteorológicos. Los movimientos repentinos de la corteza terrestre ocasionan terremotos y, según la situación, a veces también olas tsunami. Las inundaciones, los vendavales y las temperaturas extremas son desastres que pueden provocar a su vez corrientes de tierras.

Una serie de factores relacionados con la actividad humana —como la destrucción de ecosistemas, el cambio climático, el crecimiento de la población y el aumento de asentamientos humanos con una construcción a menudo muy deficiente en áreas vulnerables e inadecuadas— han creado unas condiciones en las cuales los desastres «no naturales» son cada vez más frecuentes y devastadores, pudiendo considerarse como perturbaciones naturales agravadas por la actividad humana. Las poblaciones humanas están forzando la red de seguridad ambiental que proporcionaba hasta hace poco cierto grado de protección contra los efectos de los desastres naturales. Esto es evidente al observar la frecuencia cada vez mayor de las catástrofes registradas y la magnitud de sus repercusiones sobre las personas.

El Centro de Investigación Epidemiológica de las Catástrofes (CRED), con sede en Bélgica, colaboró con la Oficina estadounidense de Asistencia para Casos de Desastre en el Extranjero para crear una base de datos sobre las catástrofes ocurridas desde 1900. Dado que hasta hace poco no se estandarizó la metodología de registro de datos, lo más útil es centrarse en las tendencias de los últimos veinticinco años (véase el gráfico 7-1.) La cifra de desastres naturales —acontecimientos que provocan al menos diez víctimas mortales, afectan a más de cien per-

sonas, hacen que la zona sea declarada en estado de emergencia o que requiera ayuda internacional— ha crecido de manera bastante constante en los últimos años. Es difícil no obstante distinguir si este aumento está vinculado a patrones climáticos, al cambio climático o al hecho de que el crecimiento de la población y la degradación ambiental hacen que aumente el número de personas afectadas por las catástrofes. Desde el año 2000, el CRED ha registrado una media anual de 387 desastres naturales. La agencia de reaseguros Munich Re realiza también un registro de todas las «catástrofes naturales» e informes sobre las «grandes catástrofes» históricas. En el año 2004, Munich Re registró 641 catástrofes naturales, cifra que «se corresponde con la media de los últimos diez años», según la empresa.⁴

La base de datos del CRED muestra que el número de víctimas mortales por desastres naturales ha variado mucho desde 1980, sin aumentos ni descensos evidentes. Sin embargo, el número de personas afectadas por los desastres naturales —la población herida, que pierde su vivienda o que requiere ayuda inmediata— ha aumentado en el mismo período (véase el gráfico 7-2.). Esta tendencia se debe en gran

Gráfico 7-1. Frecuencia de las catástrofes naturales, 1980-2004

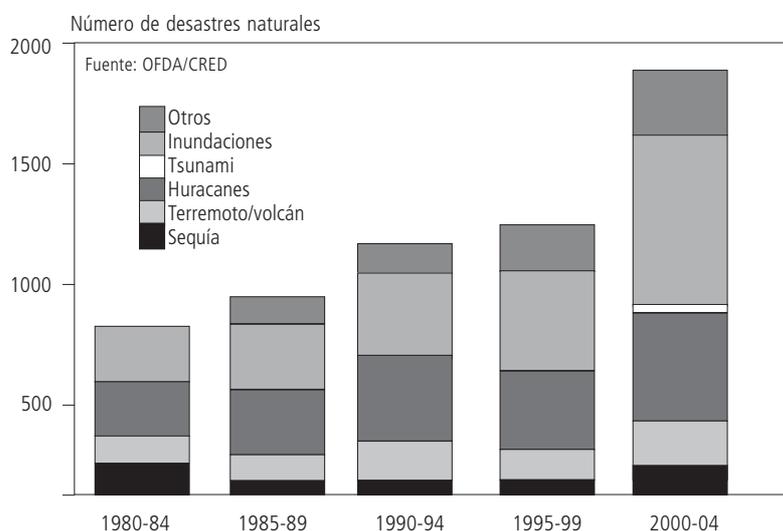
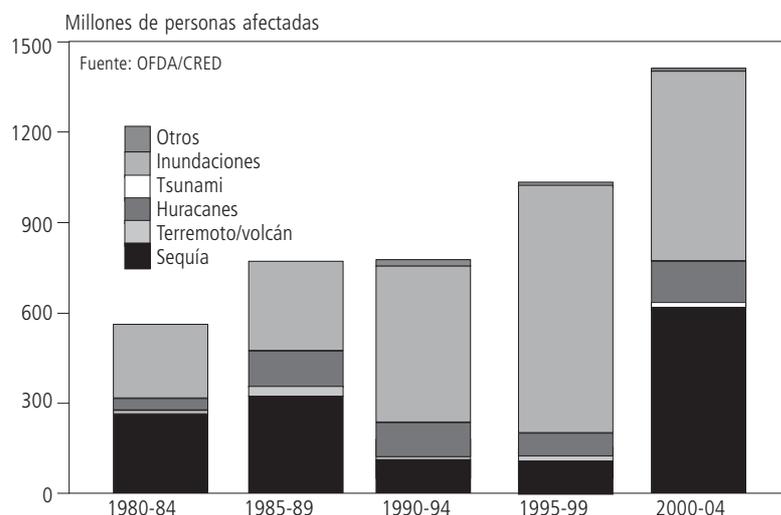


Gráfico 7-2. Número de personas afectadas por las catástrofes naturales, 1980-2004



medida al crecimiento de la población vulnerable, así como a la progresiva invasión humana de las zonas de alto riesgo de catástrofe natural.⁵

Uno de los asesores regionales de medio ambiente de la Organización Mundial de la Salud, El Dr. Hisahi Ogawa, ha estudiado la estructura de la población y el impacto y frecuencia creciente de los desastres. Observó que la incidencia de las tormentas en la región del Pacífico oeste ha subido un 2% desde principios de los ochenta hasta finales de los noventa, probablemente debido al aumento de las temperaturas globales. En este mismo período, la cifra de víctimas mortales por desastres naturales aumentó más de un 30%. Ogawa conjeturó que la proporción creciente de personas mayores en la población de la zona podría ser un factor determinante de este aumento.⁶

Cada vez es más evidente que unos ecosistemas bien conservados proporcionan una protección única contra las catástrofes naturales —algo difícil, o imposible, de sustituir. «Hemos comprobado con un detalle gráfico y terrorífico que no son un lujo los ecosistemas que hemos destruido tan a la ligera, como los arrecifes de coral, los manglares y

las praderas de algas» afirmó tras el tsunami de 2004 el director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente (PNUMA), Klaus Töpfer (véase el cuadro 7-1.) «Son auténticos salvavidas que pueden ayudarnos a defender nuestros hogares, nuestros seres queridos y nuestro medio de vida frente a algunas de las acciones más agresivas de la naturaleza.»⁷

En medio de la muerte y de la tremenda destrucción asociada a los grandes desastres, los investigadores pueden estudiar los efectos de la degradación ambiental sobre la función protectora y la capacidad de recuperación de los ecosistemas tras las catástrofes. Un estudio de manglares de Sri Lanka tras el tsunami reveló que los bosques de manglares bien conservados habían resistido sin ser arrancados de raíz, incluso aunque hubiesen recibido toda la potencia de las olas. Sin embargo, el impacto sobre la costa había sido mucho mayor en las zonas donde los manglares habían sido alterados, incluso aunque fuese ligeramente. Los científicos también descubrieron que la destrucción ilegal de los arrecifes de coral había debilitado la defensa natural de la línea de costa, haciendo que la orilla fuese alcanzada por una ola mucho más grande y potente que en las zonas vecinas, donde los arrecifes intactos interceptaron la fuerza del oleaje.⁸

Los ecosistemas forestales cumplen además una función muy importante que puede mitigar los efectos de las catástrofes naturales. Los árboles interceptan la lluvia y permiten al suelo absorber gran parte del agua antes de que se pierda por escorrentía. Ello contribuye a mantener la humedad de una región, evitando la sequía y la desertización y protegiendo los suelos contra la erosión. La deforestación puede elevar por otra parte el riesgo de incendios descontrolados, agravar las inundaciones y contribuir al calentamiento global.

El cambio climático ha pasado a convertirse rápidamente en un factor que influye en la gravedad de los desastres naturales. El año 2004 fue el cuarto más caluroso del que se tiene constancia, después de 1998, 2002 y 2003; y nueve de los diez últimos años están entre los diez años más calurosos desde 1861. Munich Re ha establecido una relación clara entre las tendencias del cambio climático y la intensidad de los huracanes en 2004 —superada solamente por la registrada en 2005 en términos de pérdidas económicas. Sólo en Florida, cuatro huracanes se sucedieron rápidamente, provocando en la zona daños por valor de 30.000 millones de dólares. Los primeros cálculos indican que los daños económicos producidos por el huracán Katrina y las inundaciones que originó pueden superar los 125.000 millones de dólares. Las pérdidas económicas producidas por catástrofes naturales en 2004 suma-

Cuadro 7-1. El tsunami

En diciembre de 2004, tras el terrible maremoto y el tsunami que le siguió en el Océano Índico, Naciones Unidas lanzó una alerta en la que declaraba que habían sido afectadas cinco millones de personas. Se calcula que murieron 228.000 personas. A pesar de todo, es posible que la conservación medioambiental haya salvado algunas vidas. En muchas de las zonas afectadas por el tsunami, los manglares en buen estado de conservación, la vegetación de la costa y los arrecifes de coral amortiguaron las enormes olas, salvando vidas al retener el impacto. En los Parques Nacionales de Yala y de Bundala el efecto fue especialmente claro, pues sus dunas de arena cubiertas de vegetación detuvieron totalmente las olas, excepto en las desembocaduras de los ríos.

No ocurrió lo mismo en las zonas donde el medio ambiente había sido degradado. El daño ambiental previo puede haber contribuido a la inmensidad de la catástrofe. El Programa para el Medio ambiente de Naciones Unidas señala en su «Evaluación Ambiental Rápida» que algunas de las zonas más dañadas de Sri Lanka fueron aquellas que estaban deterioradas o donde los arrecifes de coral habían sufrido un deterioro significativo con anterioridad. En Somalia los residuos peligrosos de los vertederos ilegales de la costa han contaminado las aguas subterráneas, y los 500.000 metros cúbicos de barro y escombros que cubren la tierra en Banda Aceh, Indonesia, tienen altas concentraciones de metales pesados y están afectando la calidad del aire.

A medida que avanzan las campañas de limpieza y de reconstrucción se ha intentado calcular los daños causados por el maremoto y el tsunami. Solamente en las islas Maldivas quedaron arruinados 87 complejos turísticos, ascendiendo las pérdidas a 100 millones de dólares. En Tailandia se destruyeron 315 hoteles y 234 restaurantes. Sri Lanka perdió aproximadamente dos tercios de sus barcos pesqueros; y el 70% de la industria pesquera de Indonesia fue arrasado. Munich Re calcula que la pérdida económica total causada por el maremoto y el tsunami ascenderá a 10.000 mil millones de dólares, aunque los «daños asegurados» serán solamente de 1.000 o 2.000 millones.

La avalancha inicial de ayuda de la comunidad internacional —tanto de donaciones públicas como privadas— ha sumado más de 4.000 millones de dólares, según el PNUMA. En una Alerta Humanitaria lanzada apenas unos días después de la catástrofe, Naciones Unidas solicitó 977 millones de dólares para respaldar las acciones inmediatas de ayuda humanitaria de 40 agencias de la ONU y organizaciones no gubernamentales. Dicha cifra fue incrementada posteriormente a 1.270 millones. Con esta cantidad se pretende cubrir los alojamientos de emergencia y el abastecimiento de alimentos, la formación de pescadores y agricultores y la financiación de un sistema de alerta de tsunamis en el Océano Índico.

El desafío actual es evitar que las técnicas usadas en la reconstrucción empeoren la situación del medio ambiente, aumentando los riesgos ante futuras catástrofes para la población de la zona. El gobernador de Aceh, Azwar Abubakar, ha declarado Aceh «Provincia Verde», designando el 40% de su territorio como superficie de uso limitado. El PNUMA financió en junio de 2005 una conferencia denominada «Aceh Verde» para fomentar la búsqueda de técnicas de reconstrucción sostenibles.

Fuente: véase nota nº 7 al final.

ron en términos generales 145.000 millones de dólares, con dos tercios del total atribuidos a vendavales y el resto a acontecimientos geológicos, incluido el tsunami del sur de Asia.⁹

Un grupo de meteorólogos advirtió en septiembre de 2005 que los tipos más potentes de ciclón tropical —tormentas alimentadas por el agua oceánica caliente— han aumentado el 80% en los últimos 35 años. Aunque la mayoría de los investigadores está de acuerdo en que el ascenso de temperaturas en los océanos tropicales ha sido provocado por el incremento de gases de efecto invernadero, sigue sin conocerse el mecanismo por el que el cambio climático puede influir en la frecuencia y en la intensidad de los huracanes.¹⁰

Lo que sí que está claro, en cambio, es que el mundo debe estar preparado para enfrentarse a tormentas más intensas en los años venideros. El director de investigación sobre riesgos geológicos de Munich Re, Peter Hoppe, ha apuntado que varios «acontecimientos climáticos extremos de 2004 son simplemente una mayor evidencia de que cada vez es más plausible la correlación entre el calentamiento global y el aumento considerable del número de acontecimientos climáticos extremos». Por ejemplo, el primer huracán del que se tiene constancia en la costa brasileña se formó en marzo. Antes de esto, el área se consideraba a salvo de huracanes debido a las bajas temperaturas del agua en la zona.¹¹

La relación entre catástrofes y conflictos

El mundo está asediado por numerosas catástrofes y por conflictos violentos. No obstante, sólo en contadas ocasiones coinciden los límites de los conflictos con la geografía de los desastres. Por ejemplo, la provincia de Phuket, en Tailandia, se vio gravemente afectada por el tsunami de diciembre de 2004, mientras las provincias vecinas de Narathiwat, Pattani y Yala —en las que desde principios de 2004 han muerto cerca de 900 personas en conflictos entre los separatistas y las fuerzas de seguridad del Estado— quedaron intactas.¹²

En algunos lugares, en los que la fuerza destructiva de las catástrofes y los conflictos sí coincide, la devastación ofrece con el tiempo nuevas oportunidades de paz y reconciliación. Pero puede haber poderosas razones por las que no surgen propuestas de paz. Es posible que las catástrofes de menor escala o con un desarrollo más lento sencillamente no generen la tragedia repentina necesaria para transformar las dinámicas locales y atraer la atención y la simpatía del mundo. Puede tam-

bién que el sufrimiento inflingido por una catástrofe no se reparta por igual entre los bandos de un conflicto y que no consiga por lo tanto desencadenar los cambios necesarios de actitud. O puede, sencillamente, que los líderes políticos de los países afectados no sean lo suficientemente inteligentes o valientes para aprovechar las oportunidades de paz que se les presentan.

Algunos conflictos pueden ser demasiado espinosos o arduos como para que su esencia se vea alterada por la dinámica que sigue a la catástrofe. Por ejemplo, cuando la ciudad iraní de Bam fue destruida por un terremoto en 2003, Estados Unidos envió personal y suministros médicos, pero esta muestra de buena voluntad no consiguió distender las tensas relaciones entre ambos países. De la misma manera, la oferta iraní de enviar 20 millones de barriles de crudo para aliviar la escasez energética provocada por el huracán Katrina (vinculada a una solicitud para que se levantasen las sanciones estadounidenses contra Irán) no produjo ningún avance diplomático. Y hostilidades ideológicas desterraron la mera idea de un posible acercamiento cuando el Departamento de Estado de Estados Unidos rechazó la oferta cubana de enviar más de 1.500 médicos y material sanitario, que esperaban la orden de embarque para ayudar en las zonas arrasadas por el Katrina a lo largo de la costa del Golfo.¹³

Las características de algunos tipos de catástrofe, como las sequías, favorecen la paz menos que otros, como los terremotos o las inundaciones. Las sequías provocan una progresiva y creciente hambruna, que puede multiplicar los conflictos entre distintas comunidades por el acceso a la tierra y a unos recursos hídricos escasos, centrando la atención en lo que las divide en lugar de en intereses comunes. En la región de Darfur, en Sudán, por ejemplo, las duras sequías causadas por la desertización deberían, en teoría, haber unido en una causa común a las comunidades agrícolas y nómadas, que históricamente han competido por los recursos, pero que también tienen una larga historia de interdependencia económica y una tradición de búsqueda de soluciones negociadas. Pero la creciente escasez provocó un aumento de los antagonismos. La situación empeoró debido a la actuación del gobierno central, que durante la década de los noventa y los principios del siglo XXI alimentó las rivalidades exagerando las diferencias étnicas y armando milicias nómadas, para así dividir a sus adversarios y aplastar una rebelión iniciada en 2003.¹⁴

También se han dado casos aleccionadores, en los que la reacción del mundo ante un desastre, pese a sus buenas intenciones, ha agravado en la práctica sus consecuencias en lugar de mejorarlas. Cuando

Somalia fue arrasada por la sequía y la hambruna a principios de los noventa, matando a unas 300.000 personas, Estados Unidos envió rápidamente tropas para suministrar alimentos como ayuda de emergencia. La intervención terminó convirtiéndose en una de las mayores operaciones de paz de la ONU. Puesto que Somalia estaba sumida entonces en una cruenta guerra civil, los políticos en Washington y Nueva York dieron por hecho que los señores de la guerra somalíes debían ser sometidos para salvaguardar los cargamentos de ayuda y estabilizar el país. Las fuerzas internacionales, enviadas en nombre de la paz, pasaron a formar parte de un conflicto cada vez mayor. Enfrentadas a una anarquía creciente, se retiraron en 1995.¹⁵

La relación catástrofe-operación de paz supone un reto no sólo para los gobiernos, los grupos rebeldes y la sociedad civil de los países afectados, sino también para diplomáticos, grupos de ayuda humanitaria, administradores de la ayuda al desarrollo, defensores del medio ambiente y otros agentes de todo el mundo. ¿Cómo podemos aprovechar las oportunidades de paz y transformarlas en logros tangibles? ¿Qué se precisa hacer para que la oleada de buena voluntad resultado de las catástrofes se transforme en compromisos duraderos? ¿Qué ha de ocurrir para evitar que los «reventadores» —que sacan partido de la prolongación de un conflicto— desbaraten el proceso de paz? Y ¿cómo pueden conjugarse todas las demandas, a veces dispares, de acción humanitaria, reconstrucción, desarrollo sostenible a largo plazo y resolución de conflictos?

Nubes de tormenta y perspectivas esperanzadoras

Las catástrofes naturales —tanto las que se desencadenan rápidamente, como las tormentas e inundaciones, o lentamente, como las sequías— pueden socavar la subsistencia de la población de una zona y poner en peligro la seguridad humana. Su impacto puede deberse a la destrucción de viviendas, a la pérdida de infraestructuras físicas cruciales, a daños graves sobre la industria, las pesquerías y la agricultura, a la pérdida de empleos y a epidemias. Mientras que algunos de estos efectos son temporales, en otros casos amenazan la habitabilidad o la viabilidad económica del área afectada a largo plazo. El resultado final no está determinado sólo por la gravedad del desastre, sino también por la oportunidad y adecuación de los programas de ayuda y reconstrucción y por la capacidad de recuperación de las comunidades y sociedades afectadas.

La marginación económica y ecológica agravan los impactos sobre los pobres y sobre las minorías étnicas. Un número desproporcionado de pobres vive en la zona más expuesta a las catástrofes: los países con bajo desarrollo humano representan el 53% de las víctimas mortales registradas por catástrofes, a pesar de que en ellos habita sólo el 11% de la población expuesta a peligros naturales en el mundo. En áreas urbanas, los pobres soportan viviendas precarias en barrios de chabolas. En áreas rurales, la distribución desigual de la tierra hace que a menudo los pequeños agricultores se vean confinados a laderas empinadas, donde son mucho más vulnerables a la erosión o a los corrimientos de tierra. Dado que los pobres suelen tener un margen de adaptación muy limitado, una catástrofe puede arruinarlos.¹⁶

Aparte de su impacto sobre los medios de subsistencia, las catástrofes pueden desencadenar una serie de conflictos sociales. Como se explica en un informe reciente de Oxfam Internacional, las catástrofes «son profundamente discriminadoras en su impacto sobre las personas». Y la respuesta humana puede reforzar la desigualdad de esos impactos:¹⁷

- A menudo las catástrofes infligen un daño económico muy alto. En los países más pobres pueden acabar con logros sociales muy costosos y agudizar los problemas de endeudamiento, pobreza y desempleo. La pérdida de 2.000 millones de dólares producida por un terremoto en 2001 en El Salvador, por ejemplo, equivalía a nada menos que el 15% del producto interior bruto (PIB). (En cambio, los daños por valor de 100.000 millones de dólares debidos a un terremoto en 1995 en Kobe correspondían tan sólo al 2% del PIB de Japón.) Esta clase de adversidades puede exacerbar las diferencias —entre ricos y pobres, entre comunidades urbanas y rurales, entre hombres y mujeres y entre diferentes grupos étnicos.¹⁸
- Pueden surgir conflictos relacionados con una compensación adecuada por las tierras, los edificios o las propiedades perdidas o dañadas. Cuando la catástrofe destruye los registros públicos —carnets de identidad, certificados de nacimiento y matrimonio, títulos de propiedad— no es fácil demostrar la identidad de la gente o su titularidad sobre las propiedades. Una catástrofe puede alterar el paisaje físico tan profundamente que se haga casi imposible identificar las lindes de las propiedades y otras fronteras, o resolver los conflictos de propiedad.
- En sociedades divididas, el conflicto puede aflorar si las ayudas y la reconstrucción son utilizadas como herramienta para favorecer a

una comunidad o un grupo más que a otros o para intensificar el control político del gobierno. La mera percepción de una discriminación de este tipo puede complicar los intentos de reconciliación. Unas iniciativas de ayuda que compiten por favorecer a bandos opuestos en una situación de guerra civil pueden reforzar la desconfianza en lugar de vencerla.

- El conflicto puede también estallar como consecuencia de unos reasentamientos y programas de reconstrucción realizados sin las consultas pertinentes a las comunidades afectadas y sin proteger sus derechos. Además, es posible que las poblaciones desplazadas por la catástrofe no sean bienvenidas en otros lugares, siendo percibidas como rivales que compiten por unas tierras, agua, empleos y servicios sociales escasos, especialmente en países que ya están viviendo tensiones sociales, económicas, ambientales o políticas.

Los conflictos de este tipo surgidos tras las catástrofes no son necesariamente violentos. Pero, al menos en algunos casos, pueden aumentar el descontento y el enfrentamiento, sembrando la semilla de futuras violencias.

Las regiones con conflictos armados pasados o actuales se enfrentan a peligros adicionales. La guerra agota los recursos económicos de un país, desgarrar su tejido social y daña su medio ambiente natural —y todo ello afecta a la resiliencia necesaria para recuperarse de un desastre. Las minas antipersonales, a menudo diseminadas de forma indiscriminada por los combatientes, aumentan su poder letal cuando son arrastradas a nuevos emplazamientos desconocidos por el agua de una inundación o por corrimientos de tierras. Esto ha sucedido a raíz de catástrofes en Mozambique, Bosnia Herzegovina y la mayoría de países de Centroamérica, por ejemplo.¹⁹

Así, las catástrofes pueden levantar fácilmente nuevas nubes de tormenta. Pero su capacidad de reestructurar drásticamente el panorama social puede suponer asimismo una posibilidad esperanzadora —transformando un conflicto de forma que genere nuevas oportunidades para poner fin a enfrentamientos prolongados. Una catástrofe puede provocar sufrimientos que trasciendan las divisiones de un conflicto, alentando la colaboración en necesidades e intereses comunes. La destrucción que acarrea una catástrofe puede ser de tal magnitud que sólo sea posible la reconstrucción forzando un alto el fuego, al menos, o con la negociación de un acuerdo de paz. Una ayuda eficaz y equitativa en caso de catástrofe puede mejorar enormemente la imagen de un gobierno a los ojos de quienes reclaman una mayor autonomía o independencia,

aplacando antiguos rencores y tal vez abriendo el camino para un diálogo más serio en el que se aborden los agravios.

El que estas oportunidades para la paz sean aprovechadas depende en gran medida de la honestidad y el compromiso de la clase política de un país. Y para que el proceso de paz tenga éxito, deberá tener en consideración los intereses y las motivaciones de diversos agentes. Si no se cuenta con los partidos de la oposición y otros grupos sociales relevantes, es fácil que se opongan a la paz para extraer de ello algún beneficio político.

El ejército desempeña un papel crucial. Habitualmente, las actividades de ayuda se apoyan de forma importante en las fuerzas armadas, dado su número de efectivos y capacidad logística incomparable. Pero esta institución es la misma que sirve de instrumento de opresión en los países assolados por guerras civiles. De hecho, un gobierno implicado en una guerra civil puede caer en la tentación de aprovecharse militarmente de la tragedia para someter una zona rebelde al control del gobierno central. O bien la cúpula militar puede tener intereses o programas que choquen con los deseos del mando civil.

Normalmente las catastrofes naturales a gran escala motivan campañas de ayuda humanitaria de Naciones Unidas, de las agencias de ayuda de países donantes y de numerosas ONG. La llegada de gran número de extranjeros y el vivo interés (aunque habitualmente fugaz) de los medios de comunicación de todo el mundo, convierte en centro de atención una zona assolada por la guerra que es posible que anteriormente hubiese sido totalmente ignorada, o incluso estuviese vedada a extraños. Circunstancias como ésta ofrecen una oportunidad para fomentar la transparencia y reducir la probabilidad de que continúen la violencia y los abusos a los derechos humanos.

Los extranjeros pueden jugar un papel decisivo, efectivamente, instando o persuadiendo a las facciones en guerra para que resuelvan sus hostilidades o para que al menos adopten un alto el fuego. Es frecuente que los donantes internacionales presionen para que los bandos enfrentados den pasos en este sentido, para poder así proporcionar ayuda de emergencia y que las actividades de reconstrucción no sean en vano. A largo plazo, uno de los desafíos más importantes es vencer la oposición de quienes se benefician, a nivel político o material, de la prolongación del conflicto, que pueden torpedear los esfuerzos por resolverlo.

Pero los agentes de fuera deben ser conscientes también de que una intervención mal diseñada, como la de Somalia, puede empeorar la situación. La propia participación de extranjeros en las operaciones de ayuda puede provocar recelos, si la percepción de los bandos en con-

flicto es que se favorece a sus adversarios. El objetivo principal de la comunidad internacional es generar una nueva dinámica que refuerce los intereses comunes y cree un espacio en el que la sociedad civil pueda desenvolverse con independencia de los combatientes.

También está la cuestión más amplia y a largo plazo del binomio ayuda-desarrollo. Los imperativos de la acción humanitaria —centrados en suministrar ayuda rápida— difieren de las necesidades de reconstrucción, desarrollo y sostenibilidad a largo plazo y pueden ser en ocasiones contrarios a éstas. La reconstrucción implica la explotación de recursos naturales como los bosques y, si se lleva a cabo sin prestar la atención necesaria a su impacto ambiental, puede crear unas condiciones propicias para nuevas catástrofes naturales. La recuperación ambiental desempeña un papel crucial para asegurar que las actividades de reconstrucción no sólo hagan disminuir la vulnerabilidad ante futuros desastres naturales, sino que también fomenten la creación de estructuras sociales y económicas menos proclives a futuros conflictos.

Aceh: saliendo de un punto muerto

El tsunami de diciembre de 2004 que devastó Aceh dio un nuevo impulso a las negociaciones para acabar con un conflicto que ha durado casi treinta años, generando violencia y desplazamientos generalizados (véase la tabla 7-1.) En mayo de 2003, antes del tsunami, las negociaciones de paz entre los rebeldes de Aceh y el gobierno de Indonesia habían fracasado, provocando la imposición de la ley marcial.²⁰

Desde 1945, con la incorporación de Aceh —situada en el extremo norte de Sumatra— a la recién formada República de Indonesia, se generaron crecientes desavenencias entre la presión de Jakarta por un fuerte control centralizado y las aspiraciones independentistas acehneses. Las promesas de un régimen especial de autonomía para la provincia no se cumplieron. La rebelión estalló en 1953, pero el conflicto actual data de 1976, fecha en que se fundó el Movimiento de Liberación de Aceh (Gerakan Aceh Merdeka, o GAM) con el objetivo explícito de independizarse de Indonesia.²¹

Aceh es rica en recursos naturales, como petróleo, gas natural, madera y minerales, y produce entre el 15 y el 20% del petróleo y gas natural de Indonesia. Pero los principales beneficiarios de esta riqueza han sido empresas multinacionales y un reducido círculo de amigos de Suharto durante su larga dictadura. Aceh es hoy una de las provincias más pobres de Indonesia. El desempleo crece incontroladamente y al-

Tabla 7-1. Efectos de la guerra civil y del tsunami de 2004 sobre la población de 4,2 millones de habitantes de Aceh¹

Efectos	Personas o viviendas afectadas (número)
Guerra civil	
Víctimas mortales	15.000
Desplazados, en 1992-2002	1,4 millones
Desplazados, en 2003-2004	120.000-150.000
Tsunami	
Víctimas mortales	131.000
Desaparecidos	37.000
Desplazados o sin vivienda, primeras estimaciones	500.000-1 millón
Desplazados o sin vivienda, en la actualidad ²	más de 500.000
Necesitados de alimentos de ayuda humanitaria ³	800.000
Viviendas dañadas o destruidas	116.880

¹ Censo de 2003. ² En agosto de 2005. ³ Incluye a quienes reciben alimentos del Programa Mundial de Alimentos.

Fuente: véase nota n° 20 al final.

rededor del 40% de la población vive por debajo del nivel de la pobreza, frente a un 10% en 1996 y un 20% en 1999. En 2002 el 48% de la población carecía de suministro de agua sin contaminar, el 36% de los niños de menos de cinco años estaban desnutridos y el 38% de los acehneses no tenía acceso a servicios sanitarios.

La excesiva centralización política y una explotación injusta de los recursos de Aceh constituían factores clave en el conflicto. La represión militar, numerosas violaciones a los derechos humanos y el alto grado de impunidad de las fuerzas de seguridad alimentaron más todavía el descontento y el resentimiento entre los acehneses. Al aumentar sus filas a finales de los ochenta y en los noventa, el GAM se convirtió en un auténtico movimiento popular, que representaba una amenaza cada vez más seria para Jakarta en un conflicto creciente.²³

El ejército de Indonesia se ha opuesto durante mucho tiempo a la resolución del conflicto de Aceh mediante la negociación, y en ocasiones parece haber minado los incipientes intentos de paz que tuvieron lugar entre los años 2000 y 2003. Esta actitud se explica por intereses económicos. Los negocios de las fuerzas de seguridad han aumentado

notablemente desde los años cincuenta en toda Indonesia. Los beneficios obtenidos en operaciones legales e ilegales han engrosado los presupuestos oficiales de defensa, enriqueciendo a los mandos policiales y militares.²⁴

En Aceh algunos miembros del ejército están involucrados en la producción y tráfico de marihuana, así como en redes de prostitución y de extorsión de personas y negocios. Se obliga a los pescadores a vender a precios más bajos que los del mercado parte de sus capturas y a los productores de café parte de sus cosechas, a los militares que a su vez los venden mucho más caros.²⁵

Una de las fuentes de ingresos más sustanciosa para el ejército y la policía es la tala ilegal de las selvas (véase el cuadro 7-2.) El conflicto ha sido una tapadera muy útil para quienes están acabando con los recursos naturales de la región, y los miembros de las fuerzas de seguridad no han vacilado en fomentar la violencia para justificar la presencia militar en Aceh.²⁶

El ejército ha sido la institución dominante de Indonesia desde mediados de los sesenta, constituyendo, en la práctica, un estado dentro de otro estado. Tras la caída de la dictadura de Suharto en 1997, los impulsores de la reforma política iniciaron la difícil tarea de reducir la opresión militar sobre la sociedad Indonesia. Reducir su poder y obligarles a responder de sus actuaciones ante la sociedad es crucial para obtener resultados en el proceso de paz de Aceh.²⁷

Una ley de 2004 exige que los militares pongan fin a sus actividades lucrativas en un plazo de cinco años, habiéndose comprometido a cumplirlo el jefe del ejército, general Endriarto Sutarto, para el 2007. También se ha trabajado para reducir la influencia política directa de los militares. El número de escaños parlamentarios destinados a los representantes de las fuerzas armadas bajó de 75 a 38 en enero de 1999, y está prevista su reducción a 0. Pero en las provincias de Indonesia con mayor malestar social las fuerzas armadas todavía ejercen un poder considerable.²⁸

La situación de emergencia humanitaria provocada en Aceh por el tsunami proporcionó una oportunidad crítica para el cambio —exponiendo la zona, en la que se había impuesto la ley marcial, al escrutinio internacional, prometiendo terminar con las violaciones a los derechos humanos de las fuerzas de seguridad y con su impunidad ante la ley, y ofreciendo una nueva vía para poner fin al conflicto. El fuerte control militar sobre Aceh desapareció tras el tsunami. Para empezar, su infraestructura de control fue arrasada en gran parte —las comisarías y los cuarteles quedaron destruidos o sufrieron graves daños, per-

Cuadro 7-2. Tala ilegal en Aceh

Los tesoros naturales de Aceh están en peligro de extinción. El ecosistema de Leuser —de 2,6 millones de hectáreas, casi el tamaño de Bélgica— es el bosque más grande que queda en Sumatra, a caballo entre las provincias de Aceh y de Sumatra septentrional. En el centro de este bosque se encuentra el Parque Nacional Gunung Leuser, de 800.000 hectáreas, considerado Patrimonio de la humanidad desde julio de 2004. El ecosistema de Leuser es un punto caliente de biodiversidad, con unas 700 especies animales y 4.500 vegetales diferentes. En él habitan el 4% de las especies de aves conocidas en el mundo y una gran variedad de fauna salvaje, parte de ella en peligro de extinción, como el tigre y el rinoceronte de Sumatra, orangutanes, elefantes, leopardos y calaos. En Leuser se encuentra también la flor más grande del mundo (*Rafflesia arnoldi*) y la más alta (*Amorphophallus tatinum*).

Aceh es rica en árboles tropicales de madera dura como el semaram (*Palaquium semaram*), el merbau (*Intsia palembanica*), el kruing (*Dipterocarpus cornutus*) y el meranti (*Shorea spp.*), que alcanzan precios muy altos en el mercado internacional, convirtiendo su tala en un negocio muy lucrativo. El Banco Mundial y el gobierno de Indonesia calcularon a finales de los noventa que quedaba sin deforestar el 69% del territorio total de Aceh. Pero se cree que desde entonces se han deforestado cada año unas 270.000 hectáreas.

Durante el largo mandato del presidente Suharto se abrieron calveros en los bosques por la tala masiva y para concesiones para plantaciones de los amigos del regimen. Después de la era Suharto, en enero de 2001, se autorizó a los gobiernos regionales de todo el país a conceder licencias para la tala a pequeña escala. La concesión de estos permisos se convirtió para las autoridades locales en un medio fácil de conseguir ingresos muy necesarios, por lo que con frecuencia permiten la tala ilegal. La deforestación continúa a pesar de los esfuerzos del gobierno central por establecer una moratoria. En 2002 se había destruido el 26% del Parque de Gunung Leuser, y el proyecto de una importante carretera podría incrementar al 40% la proporción de bosques afectados para el año 2010.

Tanto el ejército como la policía han estado involucrados en la tala ilegal en Aceh, trabajando en colaboración con empresarios privados y exigiendo el pago de cuotas a los camiones que sacan la madera. Los madereros pagan a las fuerzas de seguridad para evitar ser denunciados. Parece ser que las rivalidades entre las distintas unidades de las fuerzas de seguridad han provocado algunas veces batallas campales. Las fuerzas de seguridad también obtienen beneficios de las plantaciones de palma de aceite y de otros cultivos que se están estableciendo en las zonas deforestadas.

La tala ha provocado un aumento de las súbitas inundaciones y de los corrimientos de tierras, que arrasan casas y destrozan los campos de arroz de los alrededores. Sólo medio año después del tsunami ha habido ya cinco grandes inundaciones y corrimientos de tierra y desde el año 2000 se han registrado un total de 143 incidentes de este tipo.

Fuente: véase nota nº 26 al final.

diéndose muchos documentos relacionados con la ley marcial, como los carnets de identidad obligatorios. Y aunque los más intransigentes presionaron para impedir la entrada a Aceh de personal extranjero de ayuda, la magnitud de la catástrofe hizo que fuese incuestionable la necesidad de ayuda internacional a gran escala.²⁹

El tsunami provocó un giro decisivo en la política, como explica Richard Baker, del East-West Center: «(El tsunami) tuvo un impacto poderoso y catalizador; hizo que la atención se centrara en objetivos comunes de ayuda, rehabilitación y reconstrucción; y despertó un mayor interés internacional.» Con la atención del mundo entero centrada en Aceh, tanto el gobierno como los rebeldes estaban deseosos de estar a la altura de las circunstancias y que no pareciera que estaban saboteando el proceso de paz.³⁰

El presidente Yudhoyono subió al poder en 2004 con el compromiso de resolver el prolema de Aceh. Su gobierno vio una oportunidad para limpiar la reputación internacional de Indonesia, manchada por la corrupción generalizada y por la fama de brutalidad de su ejército. Los rebeldes, a su vez, habían sufrido importantes reveses militares durante la ley marcial y se dieron cuenta de que la negociación era el único medio de obtener legitimidad internacional para su lucha. Algunos de los países donantes, como Alemania y Japón, aunque sin condicionar directamente su ayuda a la resolución del conflicto, dejaron claro a ambos bandos que esperaban que se hicieran progresos en las negociaciones de paz para que la reconstrucción pudiera llevarse a cabo sin problemas.³¹

Entre enero y julio de 2005 tuvieron lugar en Helsinki cinco rondas de negociaciones, con el antiguo presidente finlandés Martti Ahtisaari como mediador. Durante las negociaciones siguieron produciéndose enfrentamientos violentos de menor intensidad entre el ejército indonesio y el GAM, pero sin hacerlas fracasar. Una vez que el GAM renunció a la exigencia de independencia para Aceh a cambio de la autonomía, se alcanzó el acuerdo con bastante rapidez, firmándose el 15 de agosto de 2005. La tabla 7-2 resume sus disposiciones más importantes.³²

En octubre de 2005 ambas partes habían cumplido sus respectivos compromisos según el acuerdo. Sin embargo, el optimismo de los observadores está ensombrecido por una cierta preocupación de que el pacto de paz pueda fracasar, bien a causa de diferencias irreconciliables en la interpretación de las disposiciones del acuerdo, bien por la existencia de opositores resentidos decididos a hacer descarrilar el proceso. El compromiso de las dos partes es sincero, pero algunos elementos

—unidades militares, señores de la guerra rebeldes, milicias del gobierno y delincuentes que se hacen pasar por rebeldes— preferirían que el conflicto continuase, por motivos ideológicos o para seguir beneficiándose del narcotráfico, la tala ilegal o las redes de extorsión.³³

En última instancia, el acuerdo de paz tendrá que reportar beneficios tangibles para los miembros de las milicias del GAM y anti-GAM,

Tabla 7-2. Resumen de las medidas adoptadas en el Acuerdo de Paz de Aceh, agosto de 2005

Tema	Medida
Derechos Humanos	Se establecerá un Tribunal de Derechos Humanos y una Comisión por la Verdad y la Reconciliación.
Amnistía	Los miembros del GAM recibirán una amnistía y los presos políticos serán liberados.
Reintegración	Los excombatientes, los presos liberados y los civiles afectados recibirán tierras de cultivo, empleos u otras compensaciones.
Seguridad	El GAM debe desmovilizar a sus 3.000 combatientes y entregar 840 armas entre el 15 de septiembre y el 31 de diciembre de 2005. En el mismo período, las fuerzas militares del gobierno que no sean locales deben ser reducidas a 14.700 efectivos, y las fuerzas policiales que no sean locales a 9.100.
Política	En abril de 2006 se convocarán elecciones libres y justas (para elegir gobernador de Aceh) y en el 2009 se adoptarán procesos legislativos participativos. El gobierno debe propiciar la formación de partidos políticos locales (modificando la ley nacional de partidos) para enero de 2007 a más tardar.
Economía	Aceh recibirá el 70% de los ingresos que generen sus recursos naturales. Representantes del GAM estarán presentes en la Comisión de Reconstrucción y Recuperación tras el tsunami.
Seguimiento	La Unión Europea y los países miembros del ASEAN (Asociación de Países del sudeste asiático) establecerán una Misión de Observación en Aceh, que velará por los derechos humanos, la desmovilización, el desarme y el proceso de integración y que decidirá ante posibles enfrentamientos.

Fuente: véase nota n° 32 al final.

muchos de los cuales son hombres jóvenes sin preparación y sin empleo. El índice de desempleo de Aceh es del 27%. Para poder proporcionar un medio de vida a todos los habitantes, contribuyendo así a mantener la paz, la economía tendrá que cambiar, pasando no sólo de la ayuda de emergencia a corto plazo a la recuperación a largo plazo y de la desmovilización de los combatientes a su reintegración en la sociedad, sino también de la explotación insostenible de recursos a una mayor diversidad de actividades económicas. Se calcula que las reservas de petróleo de Aceh se agotarán en 2011 y sus bosques están siendo liquidados muy rápidamente. Dadas las presiones, es necesario que la economía local se transforme, reduciendo su dependencia de los recursos naturales de la zona y generando al mismo tiempo un medio de vida más seguro para su población.³⁴

Sri Lanka: ni guerra ni paz

A pesar de que Sri Lanka fue arrasada por la misma catástrofe que Aceh, el desarrollo de los acontecimientos tras el desastre fue drásticamente diferente. Las luchas internas entre los diversos sectores y la presencia de importantes «reventadores» paralizaron el proceso de paz, subrayando el hecho de que las dinámicas políticas locales son determinantes para el resultado final.

Una guerra civil desgarraba Sri Lanka desde 1983, hasta que en febrero de 2002 se logró un frágil acuerdo de alto el fuego. El conflicto subyacente tenía sus orígenes en la afirmación nacionalista cingalesa postindependentista frente a la minoría tamil del país. Durante el mandato colonial británico, los tameses disfrutaron de mayores oportunidades educativas, constituyendo una parte significativa de la clase administrativa de habla inglesa. Posteriormente, a partir de 1956, los gobiernos de mayoría cingalesa llevaron a cabo políticas lingüísticas y educativas que discriminaban a los tameses. Hasta principios de los años setenta los líderes tameses respondieron mediante presiones por la igualdad de derechos y la autonomía en las regiones de mayoría tamil del norte y del este, a través de negociaciones y de la desobediencia civil. Pero los dos partidos políticos cingaleses más importantes —el Partido Nacional Unido y el Partido de Liberación de Sri Lanka— incumplieron los acuerdos en repetidas ocasiones cuando estaban en el gobierno. Y cuando cualquiera de los dos se encontraba en la oposición, alentaba el fanatismo cingalés para así frustrar cualquier posible compromiso. El consecuente aumento de la militancia tamil era recibido con una violenta represión.³⁵

Sin embargo, la guerra civil de Sri Lanka no es simplemente el resultado de «odios étnicos». Muy al contrario, gran parte de la violencia ha sido instigada por las fuerzas de seguridad del Estado y por otros grupos armados. Como ha apuntado Darini Rajasingham-Senanayake, del Centro Internacional de Estudios Étnicos de Colombo: «una serie de políticos, así como la industria de armamento y grupos paramilitares, se han beneficiado personal y políticamente del conflicto armado» y por lo tanto tienen especial interés en su prolongación. Además, el conflicto ha debilitado la economía del país, siendo frecuente que sea la necesidad lo que impulsa a los jóvenes a enrolarse en grupos armados, más que los fanatismos étnicos.³⁶

Gran parte de la violencia ha tenido lugar en el seno de las propias comunidades enfrentadas. Las insurrecciones cingalesas a principios de los años setenta y finales de los ochenta fueron reprimidas brutalmente. La lucha interna entre grupos militantes tamiles ha sido incontrolable, con los implacables Tigres de Liberación de Eelam Tamil (LTTE) intentando eliminar a sus adversarios e imponer un control incuestionable sobre las políticas tamiles. Algunos grupos paramilitares tamiles fueron sobornados por el gobierno y lucharon con el ejército de mayoría cingalesa. Los musulmanes de Sri Lanka se han encontrado entre dos fuegos: a pesar de que muchos de ellos son de habla tamil, el LTTE los ha masacrado o expulsado de las zonas bajo su control.³⁷

Después de tres intentos fallidos entre 1985 y 1995, a partir de febrero de 2002 se estableció un alto el fuego entre el gobierno y el LTTE, con la mediación de Noruega. Ambos bandos habían luchado hasta llegar a un punto muerto, habían sufrido desertiones y se enfrentaban a un creciente clamor público por la paz. A pesar del entusiasmo inicial, las negociaciones se estancaron y el LTTE rompió el diálogo en abril de 2003, tras haber sido excluido de un encuentro internacional de países donantes. En octubre de 2003, la propuesta del LTTE de crear una Autoridad Interina de Autogobierno durante cinco años en las zonas bajo su control dividió a los partidos cingaleses. Algunos denunciaron que aquello era poco menos que un proyecto para un Estado tamil autónomo, siguiendo una lucha por el poder que acabó en la disolución del parlamento para convocar nuevas elecciones en abril de 2004.³⁸

Otro problema inherente al alto el fuego de 2002 —y que todavía ensombrece las posibilidades de paz— es que se gestó como un pacto entre las dos partes más importantes: el partido gobernante y el LTTE. Prácticamente ignoró o dejó de lado a muchas organizaciones —al partido nacionalista cingalés Janatha Vimukhti Peramuna (JVP o Frente

de Liberación Popular), a los partidos musulmanes y a la iglesia budista— cuyo consentimiento, si no su colaboración activa, era crucial.³⁹

Las peleas y las luchas internas eran tan intensas que cuando el tsunami azotó la zona la posibilidad de reanudación de la guerra era una temida y previsible posibilidad. Fue necesaria la furia de la naturaleza para dar a los adversarios un enemigo común y resucitar su interés por la paz (véase la tabla 7-3.) Todas las comunidades, cingaleses, tamiles y musulmanes, sufrieron tremendamente. Aproximadamente la mitad de las víctimas mortales eran de las zonas norte y este del país, habitadas principalmente por la comunidad tamil.⁴⁰

Inmediatamente después del tsunami hubo una oleada de solidaridad, con muchas muestras espontáneas de empatía que superaban las líneas divisorias del conflicto. Un amplio abanico de líderes políticos y religiosos llamaron a la unidad nacional y la opinión pública respaldó con fuerza la reconciliación. La catástrofe produjo la colaboración más estrecha sobre el terreno que se había visto desde la firma del alto el fuego, consiguiendo que soldados de ambos lados trabajasen mano a mano para arreglar carreteras y distribuir la ayuda de emergencia.⁴¹

Tabla 7-3. Efectos de la guerra civil y del tsunami de 2004 sobre la población (19,6 millones de habitantes) de Sri Lanka¹

Efectos	Personas o viviendas afectadas
	(número)
Guerra civil	
Víctimas mortales	65.000
Desplazados, en el momento crítico	1 millón
Desplazados, en agosto de 2005	347.500
	(más de 143.000 refugiados en la India)
Tsunami	
Víctimas mortales	33.900
Desaparecidos	5.000
Desplazados o sin vivienda, primeras estimaciones	800.000-1 millón
Desplazados o sin vivienda, en la actualidad	457.500
Necesitados de alimentos de ayuda humanitaria ²	915.000
Viviendas dañadas o destruidas	90.000

¹ Población de 2004. ² Incluye a quienes reciben alimentos del Programa Mundial de Alimentos.
Fuente: véase nota n° 40 al final.

Aun así, las diferencias básicas resurgieron al poco tiempo, haciéndose evidente que los acontecimientos políticos después de un tsunami pueden conducir a la unión de una isla desgarrada por los enfrentamientos o reavivar una guerra civil. Tanto el gobierno como los rebeldes interpretaron la distribución de ayuda, los trabajos de reconstrucción y el resto de las iniciativas de emergencia en clave de competencia. Los Tigres Tamiles acusaron al gobierno de Colombo de discriminar las zonas tamiles en la distribución de ayuda, una acusación que no ha sido corroborada por la mayoría de los observadores independientes. Al mismo tiempo, se corrió la voz de que el LTTE estaba secuestrando cargamentos para distribuir la ayuda a través de una red propia. El grupo afiliado al LTTE, Organización para la Rehabilitación Tamil se apoderó violentamente de varios campamentos de ayuda humanitaria en la costa este. UNICEF y la organización Human Rights Watch confirmaron las noticias de que el LTTE estaba reclutando a niños de los campos de refugiados, retomando su censurable costumbre de utilizar niños soldado.⁴²

Los donantes internacionales presionaron a ambos bandos para que se pusieran de acuerdo sobre un «mecanismo común» para distribuir equitativamente los 3.000 millones de dólares prometidos como ayuda humanitaria internacional y ayuda a la reconstrucción. Una de las razones para ello fue que querían evitar que la financiación fuese a parar directamente a los Tigres —considerados oficialmente como grupo terrorista en muchos países y, por lo tanto, no aptos para recibir la ayuda. Resultaba imprescindible llegar a un acuerdo porque en las zonas controladas por el LTTE era imposible la reconstrucción sin su consentimiento. Y, además, se entendía que un pacto podría servir como mecanismo para incrementar la confianza y revitalizar un proceso de paz estancado.⁴³

Tras meses de peleas, el gobierno y el LTTE acordaron una Estructura de Gestión de las Operaciones Post-Tsunami en junio de 2005. Dentro de este pacto, un panel formado por autoridades gubernamentales, rebeldes y representantes de las comunidades musulmanas asesoraría, establecería las prioridades y haría el seguimiento de los proyectos de ayuda en seis regiones afectadas del norte y el este.⁴⁴

Un papel oficial en la distribución de los fondos internacionales para la reconstrucción reportaría importantes beneficios políticos al LTTE —consolidaría su poder en la parte noreste del país y le otorgaría una nueva legitimidad. Semejante posibilidad era totalmente inaceptable para el JVP, el tercer partido mayor del parlamento. Oponiéndose con vehemencia a cualquier medida que pudiera legitimar al LTTE o ayudar-

le a forjar un Estado autónomo, el partido abandonó la coalición de gobierno en señal de protesta.⁴⁵

En respuesta a una queja presentada por el JVP en la que se argumentaba que el pacto para compartir la ayuda era anticonstitucional, en julio de 2005 éste fue suspendido por el Tribunal Supremo de Sri Lanka. Aunque el Tribunal estableció que en principio el pacto era legítimo, puso objeciones a algunas cláusulas concretas referentes a la gestión de los fondos donados en zonas controladas por los rebeldes. Actualmente el pacto de ayuda está siendo enarbolado en todo tipo de maniobras políticas. Para finales de noviembre de 2005 estaba prevista una sesión del Tribunal que debería ayudar a decidir el destino del acuerdo, tras unas elecciones presidenciales que amenazan con cambiar la situación política complicando aún más el ya debilitado intento de alcanzar la paz.⁴⁶

Pero la necesidad de ayuda es apremiante: en julio de 2005 sólo se habían recibido 459 millones de dólares para la recuperación post-tsunami de los 3.000 millones prometidos, y muchos de los supervivientes siguen viviendo en condiciones deplorables, yendo en aumento el sentimiento de frustración. Si la ayuda humanitaria sigue llegando de forma lenta y desigual a las diferentes comunidades, se complicará más aún el objetivo de la reconciliación.⁴⁷

Se avecinan otras nubes de tormenta. En la parte oriental del país se está librando una guerra en la sombra desde marzo de 2004, cuando una facción renegada de los Tigres Tamiles se separó de los rebeldes. El LTTE acusa al gobierno de utilizar al grupo escindido, presentándolo como fuerza representativa. Mientras tanto, se han disparado los asesinatos políticos entre facciones tamiles rivales, la mayoría de ellos cometidos por el LTTE. El asesinato del Ministro de Asuntos Exteriores de Sri Lanka, Lakshman Kadirgamar, del que el gobierno culpa al LTTE, hizo resurgir la preocupación por una posible reanudación del conflicto a gran escala.⁴⁸

Sin embargo, ninguno de los bandos está preparado para una nueva guerra. Ambos se vieron debilitados por el tsunami. El Fondo Monetario Internacional advirtió que de no reanudarse el proceso de paz se corre el riesgo de que se agraven problemas económicos importantes como la elevada inflación y déficit fiscal del país y un creciente endeudamiento público. En septiembre, el gobierno de Sri Lanka hizo un llamamiento para que se «rediseñase» el proceso de paz estancado, manifestando su deseo de una mayor implicación de la comunidad internacional.⁴⁹

Pacificación humanitaria y ambiental

Como demuestra la experiencia reciente en la provincia de Aceh y en Sri Lanka, la acción humanitaria tras una catástrofe natural puede constituir un importante catalizador para la transformación de las dinámicas de un conflicto, proporcionando en ocasiones el impulso necesario para superar diferencias humanas profundas y activar el proceso de paz. La devastación provocada por los terremotos, las inundaciones y otros desastres naturales puede tener un efecto psicológico y emocional muy fuerte, incluso para quienes se han endurecido tras años de conflictos armados.

Sin embargo, es improbable que la oleada de buena voluntad tras el desastre consiga por sí sola conducir a las partes enfrentadas a través de las complejidades y obstáculos propios del proceso de paz. Para que el impulso inicial se mantenga, es preciso que el sentimiento humanitario se traduzca en cambios políticos, que se aborden las causas últimas del conflicto, que se adopten medidas para aumentar la confianza y que se enfrenten a los intereses personales de quienes se benefician de la prolongación del conflicto. Será necesario que los políticos y los grupos humanitarios actúen en positivo, diseñando un proceso de reconstrucción que tenga en cuenta por igual las necesidades económicas y sociales de los excombatientes y de las víctimas de la catástrofe, y reclamando un desarrollo sostenible y equitativo que disminuya la probabilidad de nuevos conflictos, así como la vulnerabilidad a futuras catástrofes. (Véase la tabla 7-4.)

En las zonas afectadas por catástrofes, especialmente donde existen fuertes tensiones políticas, es absolutamente necesario que mejore la coordinación entre la ayuda humanitaria, la reconstrucción, la prevención de catástrofes, la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y las campañas de desarme en la posguerra. Con demasiada frecuencia organizaciones e instituciones con objetivos similares actúan de forma paralela, con escasa comunicación o colaboración entre ellas. A menudo tienen diferentes objetivos, prioridades, formas de trabajo y calendario, y están respaldados por sectores de la población muy distintos. Y puede que compitan por una mayor influencia y protagonismo. Un informe de 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lamenta que «las diferencias entre quienes trabajan por reducir el riesgo de catástrofes naturales y de complejas situaciones políticas de emergencia y en temas de desarrollo son un obstáculo para la búsqueda de soluciones a dichas situaciones.»⁵⁰

Una mayor coherencia, con miras a integrar las diferentes perspectivas y aprovechar las distintas capacidades, debería ser el objetivo para

Tabla 7-4. Acciones clave para la reconstrucción y la pacificación tras las catástrofes

Caso	Acción
Conflicto	Desarme, desmovilización e integración de los excombatientes.
Finalización	Mantenimiento y seguimiento de la paz. Reforma de las fuerzas de seguridad (sometimiento de las instituciones militares a una supervisión democrática e imparcial). Formación sobre derechos humanos y su aplicación.
Aspectos sociales	Reducción de la pobreza (y por tanto reducción de la vulnerabilidad ante las catástrofes y de las desigualdades sociales que puedan provocar conflictos en el futuro). Implicación de la sociedad civil en la reconstrucción y mitigación de las catástrofes. Reforzar los derechos de las minorías y de las comunidades indígenas.
Medio ambiente	Protección y recuperación de los ecosistemas que protegen de tormentas, inundaciones, corrimientos de tierra, sequías, etc. Asegurar que la reconstrucción de las viviendas y otras infraestructuras no acelere el proceso de degradación ambiental. Adopción de técnicas más sostenibles en la agricultura, el manejo forestal y la industria

trabajar con la multitud de actores implicados tras un desastre natural. Es necesario reunir a representantes de los distintos campos para conciliar las necesidades y los programas de las diversas partes afectadas y para combinar intereses a corto y largo plazo. Este tipo de colaboración debería iniciarse incluso antes de que una catástrofe natural azote una zona. Las alianzas y participación en sesiones de planificación conjunta de agencias de ayuda humanitaria, instituciones de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y donantes internacionales podría reforzar enormemente su efectividad.

Las campañas de ayuda y de reconstrucción, a pesar de su triste origen, proporcionan una verdadera oportunidad para una planificación pragmática para una reconstrucción innovadora. La recuperación ambiental es una faceta importante de cualquiera de estos proyectos. Los desastres naturales a menudo causan estragos en los ecosistemas, especialmente cuando han sido debilitados previamente por su degradación,

como es el caso de los manglares y los arrecifes de coral de las costas de Sri Lanka e Indonesia. Una zona propensa a las catástrofes puede volverse aún más vulnerable ante futuros desastres naturales si este tipo de problemas se ignora, o incluso aumenta el nivel de deterioro debido a programas de reconstrucción inadecuados.⁵¹

Diversos proyectos innovadores en los que participan organizaciones medioambientales, representantes de los gobiernos, e industrias están abordando actualmente los problemas medioambientales asociados a las grandes iniciativas de reconstrucción previstas en los próximos años a raíz del tsunami del Océano Índico. En abril de 2005, el gobierno de Indonesia adoptó las Directrices para una Política Verde de Reconstrucción en Aceh, un documento marco desarrollado por el Fondo Mundial para la naturaleza (WWF). Estas directrices indican dónde conseguir los materiales para la reconstrucción y qué técnicas de recuperación medioambiental son más eficaces, señalando la importancia de crear instituciones locales legítimas —todo ello para ayudar a orientar la reconstrucción de una provincia afectada ya por graves problemas de deforestación. Y una iniciativa excepcional de colaboración entre dos grupos medioambientales (WWF y Conservation International) y un grupo industrial (American Forest and Paper Association) recogerá donaciones de madera de EE UU para llevarlas a Aceh reduciendo así la presión extractiva de sus bosques.⁵²

La recuperación del medio ambiente no es sólo un elemento clave en la prevención y mitigación de catástrofes, sino que también puede constituir una oportunidad única para promover la colaboración entre sectores que se consideran adversarios. El informe de 2004 del PNUD señala que «en Colombia, comunidades del Departamento de Meta enfrentadas violentamente han trabajado mano a mano para mitigar el impacto de las inundaciones, como fórmula no sólo para salvaguardar su medio de subsistencia sino también para avanzar hacia la confianza y la reconciliación». Sin embargo, concluye que a escala global, «se ha prestado una atención escasa o nula al potencial de la gestión de catástrofes como herramienta en las iniciativas de prevención de conflictos.»⁵³

A pesar de todo, es el momento adecuado para que se multipliquen este tipo de iniciativas. Si bien las catástrofes pueden significar un rayo de esperanza para la pacificación humanitaria, no cabe duda que es preferible basar la cooperación en su prevención y en la protección del medio ambiente. En todo el mundo se ha puesto en marcha una red cada vez mayor de iniciativas de «pacificación ambiental» —como parques para la paz, planes de gestión de cuencas hidrográficas compartidas, acuerdos regionales sobre aguas marítimas, y programas conjuntos de

seguimiento ambiental—, basadas en la idea de que los problemas y debilidades comunes pueden favorecer una actitud de colaboración entre comunidades y países enfrentados. Ideas como ésta se pueden aplicar a la gestión de catástrofes.⁵⁴

Los desastres naturales provocan a menudo situaciones únicas en las cuales las decisiones políticas y las relacionadas con la ayuda pueden servir de acicate para la paz o profundizar las diferencias existentes en el interior de un país o entre países. Los gobiernos, las instituciones multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil, que tienen acceso a los fondos y pueden captar la atención internacional, influyen de manera decisiva en los esfuerzos de reconstrucción tras las catástrofes. La cooperación internacional para la prevención y mitigación de los desastres naturales puede ser muy eficaz en la reducción de riesgos, sirviendo de puente para solucionar tensiones políticas antiguas entre países.

Diversos países del Mediterráneo oriental, la región árabe y el sur de Asia han colaborado en una serie de iniciativas respaldadas por la ONU para reducir las pérdidas producidas por los terremotos. Tras el terremoto de Algeria de 1980, que mató a 3.000 personas y desplazó a casi otro medio millón, el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y el Banco Islámico trabajaron con la UNESCO para crear el Programa para la Evaluación y Mitigación de los Riesgos de Terremoto en la Región Árabe. Este programa ha proporcionado formación para evaluar el riesgo de terremoto, ha ayudado a incorporar criterios de prevención en la construcción de edificios, e instalado 300 sismómetros y acelerómetros en Marruecos, Túnez, Iraq, Yemen, Jordán, Siria y Egipto —países que a menudo viven enfrentamientos políticos.⁵⁵

También la UNESCO, a través de su Comisión Oceanográfica Intergubernamental, ha desarrollado un Sistema de Alerta y Mitigación de Tsunamis en el Océano Índico. Cuando sobrevino el tsunami de diciembre 2004 no existía en esta región ningún sistema unificado de alerta, lo cual constituyó un factor importante en la catastrófica pérdida de vidas. Está previsto que el sistema de alerta elegido forme parte de una red mundial que reforzará y unificará los sistemas nacionales de alerta. Naciones Unidas también está coordinando, a mayor escala, la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, un plan de reducción de riesgos de catástrofes naturales a diez años vista, aprobado por las delegaciones de 168 países en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres Naturales en Kobe, Japón, en enero de 2005.⁵⁶

Tanto las poblaciones afectadas por la guerra como las devastadas por una catástrofe requieren una ayuda amplia, y sería lógico por tanto

combinar sus necesidades en un programa igualmente amplio. Unos esfuerzos de reconstrucción extensos orientados hacia las comunidades, que proporcionen alojamiento, infraestructuras, formación laboral y empleos de manera oportuna y no discriminatoria, beneficiarían a refugiados de guerra y excombatientes, además del resto de la población. (El reparto de tierras de cultivo —un bien mucho más escaso, especialmente tras las catástrofes— suele ser mucho más problemático y puede desencadenar nuevos conflictos.) Las medidas para acabar con las secuelas de un conflicto también son importantes para toda la población: la recogida de armas reduce los niveles de delincuencia y las campañas para localizar y retirar las minas antipersonales permiten recuperar unas tierras que en su día fueron fértiles y estuvieron habitadas.⁵⁷

Estas tareas requieren una financiación adecuada. La afluencia de ayuda a gran escala —a los países afectados por el tsunami, por ejemplo, se les ha prometido 9.000 millones de dólares de gobiernos e instituciones multilaterales y otros 5.000 millones de fuentes privadas— puede constituir un incentivo económico para la paz. Pero también puede convertirse en una poderosa tentación para la malversación. Indonesia tiene un largo historial como uno de los países más corruptos del mundo (normalmente el 30% o más de los fondos de ayuda son *desviados* antes de llegar a sus destinatarios), y la administración provincial de Aceh figura entre las más corruptas de Indonesia. Y, como muestra el desarrollo de los acontecimientos en Sri Lanka, la afluencia de ayuda puede desencadenar luchas políticas que retrasa o paraliza el suministro real de asistencia a las víctimas, pudiendo incluso poner en peligro el proceso de paz.⁵⁸

No se puede alcanzar un alto grado de transparencia y de responsabilidad sin otorgar un poder mayor a la sociedad civil. Las organizaciones de base de las comunidades juegan un papel crucial para asegurar que los programas desarrollados tras una catástrofe o un conflicto se llevan a cabo adecuadamente y reportan beneficios amplios —tanto en términos de equidad social como de gestión de recursos naturales. Los gobiernos y las instituciones donantes de Naciones Unidas deberían buscar la manera de evitar enfoques de arriba abajo, ampliando el margen de acción de las organizaciones de la sociedad civil.

Desde el final de la Guerra Fría, las instituciones multilaterales, los gobiernos y las ONG se han esforzado en encontrar respuestas adecuadas y viables a los desafíos de las «emergencias humanitarias complejas» —situaciones que requieren acción política, humanitaria y militar. Se han aprendido muchas lecciones (aunque no siempre se hayan aplicado posteriormente) respecto al mantenimiento de la paz, el desarme,

los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible y cuestiones relacionadas. Pero las catástrofes recientes, especialmente el tsunami del Océano Índico, han puesto de manifiesto la necesidad de una colaboración más creativa e imaginativa entre las diversas instituciones y organizaciones que se ocupan de estos desastres.

Los gobiernos y las instituciones de ayuda humanitaria tienen una valiosa oportunidad —y responsabilidad, de hecho— de mejorar la eficacia a largo plazo de sus intervenciones tras las catástrofes, aprendiendo de situaciones pasadas, en las que un desastre natural ha puesto de manifiesto conflictos y desigualdades regionales o basadas en las comunidades, anticipándose al probable aumento de la frecuencia y la gravedad de las catástrofes y reconociendo las sinergias entre esfuerzos humanitarios y pacificación medioambiental.