



La geopolítica de la ayuda a las víctimas del tsunami

Soeren Kern*

Tema: La respuesta mundial al catastrófico maremoto y *tsunami* en el Océano Índico ha alcanzado un nivel sin precedentes. Más de 50 Gobiernos y agencias internacionales se han comprometido a donar alrededor de 5.000 millones de dólares en ayudas, mientras que empresas y particulares han ofrecido otros 1.500 millones. Si bien esta generosidad dará lugar a una serie de oportunidades diplomáticas, las consecuencias a largo plazo para la política internacional serán limitadas

Resumen: La principal consecuencia geopolítica de la catástrofe del Sudeste Asiático es que infundirá a las atribuladas Naciones Unidas un nuevo soplo potencial de vida, proporcionando a la organización una oportunidad inesperada de demostrar su utilidad. De manera más inmediata, Australia y EEUU ya han aprovechado esta oportunidad estratégica para realizar un importante esfuerzo antiterrorista y diplomático en Indonesia, un país indispensable para la seguridad de la región y para la lucha mundial contra el terrorismo. A su vez, Alemania, la India y Japón esperan que la crisis contribuya a mejorar sus posibilidades de conseguir un escaño permanente en un reformado Consejo de Seguridad de la ONU, aunque sigue siendo poco probable que su generosidad consiga resolver problemas políticos de difícil solución en los países receptores de ayuda. De hecho, es improbable que la buena voluntad generada por la cooperación tras la catástrofe vaya a constituir la base de un relajamiento de las tensiones en la región a largo plazo.

Análisis: *La diplomacia de los desastres y los intereses nacionales*

La ayuda en casos de catástrofes supone una excelente oportunidad para impulsar los intereses nacionales. Si bien puede que la ayuda en estos casos sea humanitaria por definición, las decisiones relativas a la concesión y la distribución de la misma se toman en entornos políticos nacionales e internacionales. Además, cuanto mayor sea la difusión mediática de una catástrofe en concreto, mayores serán las probabilidades de que se destine ayuda a la misma, y en mayores cantidades. De hecho, parece razonable que los países esperen que su altruismo vaya a granjearles amigos y vaya a aumentar su influencia a nivel mundial. Pero en un momento en el que el debate sobre el multilateralismo es el tema principal de la política internacional, la respuesta mundial a la catástrofe del *tsunami* supone un oportuno recordatorio de que el interés propio sigue siendo la principal motivación de la "comunidad internacional".

El *Financial Times Deutschland* describió la concesión internacional de ayuda a Asia como "una fría y calculada competición de clemencia". De hecho, los Gobiernos de todo el mundo se han embarcado en una dura competición por ofrecer sumas cada vez más elevadas a las víctimas de este desastre; las promesas de donativos superan con creces

* Investigador Principal, Área de Estados Unidos y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano.

tanto las necesidades inmediatas de los países afectados como su capacidad de absorber dicha ayuda. De hecho, el desafío en los próximos meses radicará en el reparto de la ayuda más que en la recaudación de fondos adicionales, de forma que, a medida que va tomando forma la operación de ayuda internacional de mayor envergadura jamás lanzada, también empiezan a vislumbrarse con mayor claridad las dimensiones políticas de la misma.

Estados Unidos tardó en percatarse tanto de la magnitud de la tragedia como de la posibilidad que le proporcionaba de contrarrestar el antiamericanismo reinante en todo el mundo. Sin embargo, en el plazo de una semana, el Secretario de Estado estadounidense Colin Powell había iniciado ya una visita precipitada a la región y el compromiso de ayuda de Washington había aumentado desde los 15 millones de dólares iniciales a 350 millones. Los donativos de los estadounidenses en concepto de ayuda ascendieron a otros 350 millones de dólares, el mayor donativo privado de toda la historia de EEUU ante una catástrofe en el extranjero. Además, al mismo tiempo que el Pentágono enviaba 15.000 militares, 20 buques de guerra y 90 aviones para ayudar a los países afectados (con un coste de 6 millones de dólares diarios), el Presidente George W. Bush anunciaba el 29 de diciembre que un “núcleo” de países (incluyendo Australia, Canadá, la India, Japón y los Países Bajos) dirigiría las ayudas destinadas a las víctimas de la catástrofe.

Esta “coalición de los dispuestos” llevó la cuestión del *tsunami* directamente a la esfera de la rivalidad trasatlántica, ya que Francia no tardó en protestar que la iniciativa estadounidense minaría el papel de las Naciones Unidas. El *Frankfurter Allgemeine Zeitung* afirmó que el Presidente francés Jacques Chirac deseaba “evitar que Estados Unidos emplease su operación de ayuda organizada *ad hoc* para sentar un precedente que debilitase de forma duradera el papel de las Naciones Unidas”. *Le Canard Enchaîné*, semanario político-satírico francés, citaba así a Chirac: “Bush está haciendo propaganda mediante el despliegue de inmensos recursos. Está usando esta catástrofe como una oportunidad para dar a Estados Unidos una imagen distinta a la que dio en la guerra de Irak”. Al mismo tiempo, el Ministro del Interior de Chirac anunció que París, junto con la Comisión Europea en Bruselas, coordinaría los esfuerzos de ayuda de la UE, lo cual provocó una reprimenda inmediata por parte de Luxemburgo, que asumió la Presidencia de la UE el pasado 1 de enero. Luxemburgo, el Estado más pequeño de la UE, afirmó que sería ella, y no Francia, quien supervisaría la ayuda destinada por la UE a los países afectados por la catástrofe.

Para no ser menos, el Canciller alemán Gerhard Schroeder solicitó la congelación del pago de la deuda de los países afectados. Más tarde politizó el paquete de ayudas alemanas (650 millones de dólares), que se repartirá en un período de tres a cinco años, al vincularlo al fin de la insurgencia en Indonesia y Sri Lanka. El ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, afirmó que utilizaría su visita a la región para recordar a los Gobiernos de estos dos países que no podían ignorar “el contexto político” en el que se había producido la catástrofe. Con todo, los comentaristas no tardaron en establecer una relación entre la generosidad de Alemania y su deseo de lograr un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, al igual que ocurrió en 2002, cuando la astuta utilización por Schroeder de las devastadoras inundaciones que azotaron Alemania le ayudó a conseguir una sorprendente victoria electoral de última hora ante su oponente conservador, el Canciller volvió en esta ocasión a impulsar su popularidad en las urnas en un momento clave. El respaldo de los votantes a la respuesta dada por el Gobierno a la catástrofe del *tsunami* hizo que el Partido Socialdemócrata (SPD) de Schroeder redujese distancias con la oposición en una encuesta de opinión previa a las elecciones regionales en el estado de Schleswig-Holstein, en el norte de Alemania.

En el Reino Unido la respuesta al *tsunami* sumió al Gobierno en el caos. El ministro de Economía y Hacienda, Gordon Brown, se sirvió de la catástrofe para impulsar su visión personal de un "Plan Marshall" destinado a luchar contra la pobreza y la deuda en África. Brown afirmó que el Gobierno británico dedicaría una gran parte de 2005 (año en que el Reino Unido asumirá la Presidencia tanto del G8 como de la UE) para impulsar un programa destinado a conseguir una plena cancelación de la deuda, beneficios comerciales y asistencia financiera para los países más pobres del planeta. Sin embargo, se considera que Brown tiene muchas posibilidades de suceder a Tony Blair como Primer Ministro, y su papel preponderante en la cuestión del *tsunami* hizo patentes las peligrosas diferencias entre ellos ante las próximas elecciones generales, previstas para mayo.

En la zona petrolífera del Golfo Pérsico, Arabia Saudí ofreció inicialmente 10 millones de dólares en ayuda para, pero posteriormente aumentó la cifra a 30 millones de dólares tras recibir críticas por no haber respondido de forma adecuada a la crisis. La posterior emisión en directo de una "maratón televisiva" de 12 horas en la televisión estatal saudí consiguió recaudar otros 67,4 millones de dólares. Kuwait aumentó su donativo a 10 millones de dólares después de que un periódico local arremetiese contra el Gobierno en un editorial por comprometer tan sólo 2 millones de dólares. La cifra total de donativos procedentes del conjunto del mundo árabe fue de 90 millones de dólares. A su vez, Israel repartió 100 toneladas de material de ayuda de emergencia en Indonesia y Sri Lanka.

Más cerca del escenario de la catástrofe, la respuesta de China al *tsunami* puso de relieve sus limitaciones como aspirante a superpotencia, a pesar de su nueva y creciente influencia en Asia. De hecho, ni China ni Japón (dos gigantes económicos que compiten por aumentar su influencia en la región) pretendían dejar que el otro les superase en la respuesta al desastre. Tras numerosas críticas procedentes del exterior, los avergonzados miembros del Politburó chino aceptaron a regañadientes aumentar su promesa inicial de 2,6 millones de dólares a 63 millones, la mayor suma donada de una sola vez por el país comunista a un país extranjero a lo largo de su historia (y cuidadosamente calculada para superar los 50 millones de dólares prometidos por Taiwán, su minúsculo rival). Aun así, este ofrecimiento récord de China se vio rápidamente eclipsado por Japón, que aumentó su propia promesa de 30 millones de dólares a 500 millones, la mitad de los cuales se proporcionará de forma bilateral. Beijing aumentó posteriormente su ofrecimiento hasta 83 millones de dólares y declaró que condonaría la deuda de Sri Lanka.

Además, China observó impasible cómo los buques de guerra estadounidenses, australianos, británicos e indios se desplegaban rápidamente por la región para repartir alimentos y suministros a las áreas más afectadas. Estados Unidos emprendió su mayor operación militar en el Pacífico desde la Guerra de Vietnam, y Japón envió el mayor contingente de Fuerzas de Autodefensa jamás enviado por este país a una misión de socorro en el exterior. En cambio, China sigue careciendo de una marina oceánica creíble. De hecho, la principal contribución del régimen de Beijing fue el envío de seis unidades médicas a Indonesia. China tuvo que hacer frente posteriormente a críticas de que los alimentos donados a las víctimas indonesias del *tsunami* habían caducado más de un año antes.

China también estuvo manifiestamente ausente del "núcleo" de Bush, a pesar de la retórica de Beijing de estar representando un papel de liderazgo en la región. Y por si esto fuera poco, la suma prometida por China tras el *tsunami* provocó un debate en Japón sobre cuándo poner fin a las ayudas japonesas destinadas a dicho país. El Primer Ministro japonés, Junichiro Koizumi, declaró que esperaba que China se "graduase" con respecto a las ayudas recibidas de Japón, que siguen suponiendo más de la mitad de las ayudas totales recibidas por China. Japón lleva reduciendo las ayudas a China (la séptima mayor economía del mundo) a un ritmo del 20% anual desde 2000, aumentando

al mismo tiempo las ayudas destinadas a la India, el principal rival de China. Sin embargo, China ha opuesto resistencia a las peticiones de reevaluación de su estatus como receptor importante de ayuda internacional y de créditos libres de intereses y destinados al desarrollo procedentes de entidades como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. De hecho, los recursos relativamente limitados de China son un recordatorio de que el país más poblado del mundo aún está lejos de convertirse en la potencia dominante en Asia.

La reacción de la India al *tsunami* contrastó enormemente con la de China. Pocas horas después de producirse el desastre, la India (el país más parecido a China en términos de población y crecimiento económico) envió un avión con suministros de emergencia a la vecina Sri Lanka, reivindicando de forma inmediata su derecho a formar parte del "núcleo" de países donantes. Además, la India rechazó ofertas de ayuda externa, sugiriendo que dicho dinero debía dirigirse a naciones más pobres. Reforzando el mensaje de que podía hacer frente a la catástrofe por sí sola, la India rechazó una petición de Kofi Annan, Secretario General de la ONU, de visitar la región de Tamil Nadu, afectada por el *tsunami*.

La política india de evitar que las ayudas a las víctimas del *tsunami* tengan una dimensión internacional en su territorio, así como su ambivalencia con respecto a la ayuda externa, llega en medio de un período de varios años de crecimiento económico relativamente alto que llevó a Nueva Delhi en 2004 a reducir a seis el número de países extranjeros a los que les permitía proporcionarle ayuda. Aun así, muchos de los comentaristas señalaron que la verdadera razón de esta nueva política de autosuficiencia por parte de Nueva Delhi era su deseo de proyectar una imagen de la India como superpotencia emergente con la esperanza de garantizarse un escaño permanente en un Consejo de Seguridad de la ONU reformado.

Un mar de problemas

Las diferentes respuestas a la catástrofe del *tsunami* ponen de manifiesto el surgimiento de una lucha de poder en torno a quién tendrá la última palabra en la región del Océano Índico (y en el resto de Asia, por defecto). El hecho de que Nueva Delhi esté repentinamente dispuesta a tolerar un papel militar predominante de Estados Unidos en su misma puerta, incluyendo el despliegue de marines estadounidenses en Sri Lanka, es digno de destacar. En cambio, a la India sí que le incomoda la creciente influencia de Beijing en la zona, por lo que está intentando mantener la preeminencia estadounidense en la región a fin de que sirva de contrapeso a la influencia china. A su vez, la creciente intensificación militar de China se ve parcialmente impulsada por el temor de que Japón pueda rearmarse en caso de que Estados Unidos retire sus tropas de la región. Al mismo tiempo, tanto la India como China (que en 1962 se enfrentaron en una guerra por su frontera común de 3.500 kilómetros) tienen vecinos que consideran problemáticos: la India tiene a Pakistán, y China a Japón. Además, una Nueva Delhi con armas nucleares sigue desconfiando de un Beijing con armas nucleares y de sus estrechos vínculos con su adversario Islamabad, que también dispone de este tipo de armas.

Como resultado de estas rivalidades se ha instaurado un *statu quo* en el que la mayor parte de los países aceptan la supremacía de Estados Unidos como actor principal en la región. Sin embargo, con la atención estadounidense fuertemente centrada en Oriente Medio, algunos analistas temen que China pueda intentar llenar lo que muchos consideran un vacío de poder en la región. De hecho, un informe de 120 páginas titulado *Mapping the Global Future*, publicado el 13 de enero por el Consejo Nacional de Inteligencia, el gabinete estratégico de la CIA, advierte que el surgimiento de China y la India como nuevas superpotencias económicas mundiales "será el mayor de los desafíos" en las relaciones de Washington con esta región antes de 2020.

Al mismo tiempo, no obstante, las relaciones entre Nueva Delhi y Beijing han mejorado gracias al creciente comercio bilateral, que superó los 1.200 millones de dólares en 2004. Además, la India y China realizaron los primeros ejercicios militares conjuntos de su historia en marzo de 2004 y los dos países acordaron en diciembre profundizar la cooperación en materia de defensa durante una visita de una semana de duración a Beijing del jefe del Estado Mayor del ejército indio, N.C. Vij, la primera visita de este tipo en más de diez años. El Primer Ministro chino Wen Jiabao tiene previsto visitar la India en marzo de 2005.

Entretanto, en un intento de lograr cierto grado de seguridad en materia de energía, la India está compitiendo con China por la compra de participaciones en yacimientos de petróleo desde Irán hasta Australia. Con más de 1.000 millones de habitantes y la cuarta mayor economía del mundo, la India posee tan sólo el 0,4% de las reservas de petróleo mundiales. Un informe de Goldman Sachs afirma que el consumo de petróleo de la India se duplicará en los próximos diez años. En un intento de proporcionar a los mercados energéticos una cierta estabilidad, el 6 de enero la India invitó a representantes de nueve países productores de petróleo a Nueva Delhi para reunirse con un grupo de importantes compradores asiáticos de energía y discutir una propuesta para la formación de un mercado asiático de crudo y productos petrolíferos. Un día después de la finalización de la cumbre, la India firmó un acuerdo energético con Irán por valor de 40.000 millones de dólares. China había firmado previamente un acuerdo energético con Irán en octubre de 2004 por valor de 100.000 millones de dólares y, como resultado, Irán es en la actualidad la segunda fuente de petróleo más importante para el mercado Chino.

Estos acontecimientos no han pasado desapercibidos en Rusia. El 10 de enero, la India aprobó el plan de su mayor compañía petrolífera estatal de aceptar la oferta de Moscú de invertir en la empresa petrolífera rusa Yukos. La India también tiene pensado invertir 1.700 millones de dólares en los yacimientos de gas y petróleo de la región rusa de Sakhalin; pero Rusia y Japón se disputan en la actualidad la soberanía de las Islas Sakhalin. En diciembre, Rusia también ofreció a China una participación en Yukos. Desde entonces, China y Rusia han anunciado que llevarán a cabo maniobras militares conjuntas sin precedentes en territorio chino en 2005, en las cuales participarán las fuerzas aéreas y navales de ambos países, incluyendo submarinos y bombarderos estratégicos. Si Beijing y Nueva Delhi adquieren participaciones en Yukos, la cooperación en materia de energía entre China, la India, Irán y Rusia dará lugar a una nueva realidad estratégica en la región del Océano Índico que tendrá amplias consecuencias políticas y económicas tanto para Europa como para Estados Unidos.

El "poder blando" al servicio del "poder duro"

Debido a que los efectos de las catástrofes pueden resultar desestabilizadores, la ayuda en estos casos también constituye una oportunidad para aumentar la seguridad. Australia se comprometió a donar 750 millones de dólares en ayudas por el *tsunami* (con diferencia, la contribución más importante realizada por un solo país), la totalidad de los cuales se destinarán a Indonesia de forma puramente bilateral. Asimismo, Estados Unidos apostó el Grupo de Ataque del portaaviones USS Abraham Lincoln, con alrededor de 8.000 efectivos, en la costa indonesia de Sumatra. Aunque la respuesta de Canberra y Washington a la crisis tenga claras motivaciones humanitarias, ambos esperan también favorecer sus objetivos de seguridad a largo plazo en la región.

Indonesia es la piedra angular de la estabilidad en el Sudeste Asiático. Como cuarto país más poblado del mundo, la tercera mayor democracia y el único miembro asiático de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Indonesia ejerce una importante influencia en la región y ocupa uno de los territorios más estratégicos del planeta. Dispone de amplios recursos naturales y se encuentra estratégicamente situada entre importantes líneas marítimas de comunicación entre los Océanos Pacífico e Índico.

La mitad de la capacidad de la flota mercante mundial atraviesa los estrechos de Malacca, Sunda y Lombok. Estos estrechos también permiten a Estados Unidos enviar buques de guerra desde su Flota del Pacífico hasta el Océano Índico y el Golfo Pérsico empleando la ruta más corta.

Australia, Japón y Estados Unidos también ven a Indonesia como un baluarte contra el expansionismo chino en el Sudeste Asiático. Por ejemplo, Indonesia constituye un escudo septentrional estratégico para Australia; cualquier ataque contra Australia continental tendría que orquestarse desde el archipiélago indonesio. Y en caso de producirse una crisis en Taiwán, Indonesia podría impedir el acceso de China al petróleo del Golfo Pérsico, ya que el 80% del petróleo importado por China atraviesa el Estrecho de Malacca. Además, Indonesia es el sostén de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) –y un actor clave en el Foro Regional de la ASEAN (ARF)–, la única organización de la región Asia-Pacífico que reúne a Estados Unidos con China, Japón y otros países para debatir cuestiones de seguridad. Indonesia también es el vecino más cercano y de mayor tamaño de Australia en la región. De hecho, el ministro australiano de Defensa, Richard Campbell Smith, declaró que una Indonesia estable es una de “las principales prioridades de Australia”.

Indonesia también constituye un país de primera línea en la lucha mundial contra el terrorismo. Siendo el 90% de sus 240 millones de habitantes seguidores del islam, Indonesia cuenta con más musulmanes que todos los países árabes de Oriente Medio juntos. La inmensa mayoría de los musulmanes de Indonesia han destacado históricamente por su moderación, e Indonesia es uno de los pocos países de mayoría musulmana en los que el islam no es la religión oficial del Estado. Sin embargo, Indonesia también constituye el centro del movimiento terrorista Jemaah Islamiyah, una rama de al-Qaeda responsable de las bombas de Bali en octubre de 2002, el atentado en el hotel J.W. Marriott del distrito financiero de Yakarta en agosto de 2003 y el coche bomba colocado junto a la Embajada de Australia, también en Yakarta, en septiembre de 2004.

Estados Unidos y Australia consideran que Indonesia dispone del potencial necesario para ser considerado un modelo para el mundo de islamismo moderado, democracia y crecimiento. No obstante, el país se enfrenta a una serie de problemas importantes: una transición complicada desde un gobierno autoritario hacia una democracia, unos problemas económicos complejos y delicados desde el punto de vista político arrastrados desde la crisis financiera de 1997-1998, una violencia étnica y sectaria causante de miles de muertos y cientos de miles de desplazados, un aumento significativo de la violencia entre musulmanes radicales y una incesante rebelión armada en Aceh.

Aceh, en la punta de la isla indonesia de Sumatra y la región más cercana al epicentro del maremoto que provocó los *tsunamis*, es la zona que sufrió el mayor número de bajas: 100.000 muertos y un número mayor de heridos o personas sin hogar. De modo que no resulta sorprendente que para la Administración Bush la catástrofe del *tsunami* proporcione también una oportunidad de mostrar una imagen compasiva de EEUU en medio de la guerra de Irak y la lucha contra el terrorismo, así como de combatir el antiamericanismo, especialmente entre los musulmanes. Comprometiéndose a donar amplios recursos financieros y militares a Indonesia, la Casa Blanca trata de transmitir una imagen amistosa, y no hostil, hacia el islam. Pero el Secretario de Estado Colin Powell también advirtió que un esfuerzo fallido de reconstrucción podría provocar el que las víctimas de la catástrofe volvieran los ojos al extremismo y declaró que “esto es una inversión no sólo en el bienestar de estas personas, sino también en la propia seguridad nacional de Estados Unidos”.

Por su parte, Indonesia ha dejado el orgullo de lado y ha dado la bienvenida a los soldados australianos y estadounidenses que transportaban agua y alimentos a la maltrecha isla de Sumatra. De hecho, Washington espera que un esfuerzo de ayuda satisfactorio en Indonesia pueda llegar a crear el marco propicio para la reanudación de las relaciones militares entre estos dos países. La Administración Bush ha venido queriendo restaurar dichas relaciones, finalizadas por el Presidente Bill Clinton a principios de la década de los noventa, tras alegaciones de violaciones de los derechos humanos por parte del ejército indonesio, sobre todo en Timor Oriental. El Congreso estadounidense había bloqueado los intentos de levantar una prohibición impuesta a la venta de equipo militar, pero tras la catástrofe del *tsunami* la Administración Bush ha permitido la venta de piezas de repuesto para aviones de transporte militar indonesios.

Pero, ¿puede la catástrofe modificar la dinámica de la larga rebelión separatista en Aceh? El ejército indonesio lleva casi 30 años haciendo frente al Movimiento por un Aceh Libre (GAM), que lucha por la independencia. Un acuerdo de paz en Aceh firmado en diciembre de 2002 se vino abajo transcurridos seis meses debido, en gran parte, a los esfuerzos de minarlo realizados por los partidarios de una línea más dura dentro del ejército indonesio. Desde entonces, la provincia se ha visto sometida a lo que los grupos de derechos humanos denuncian como un control militar a menudo brutal. Al ejército le preocupa especialmente perder el control de Aceh y considera a los grupos de ayuda extranjeros, especialmente las unidades militares australianas y estadounidenses, una amenaza para su control de la provincia. De hecho, muchos miembros del estamento militar y político indonesio culpan a Australia y Estados Unidos del referéndum de 1999 que llevó a la independencia a la minúscula y antigua provincia indonesia de Timor Oriental.

Antes de que se produjese el *tsunami*, el Gobierno civil había declarado que la resolución del conflicto era una prioridad, pero tanto éste como el estamento militar seguían mostrándose divididos en torno al mejor modo de hacer frente al problema de seguridad en Aceh. Tras la catástrofe del *tsunami*, el Gobierno permitió un acceso pleno a la provincia, poniendo fin a una prohibición *de facto* que pendía sobre los grupos de ayuda extranjeros que trabajaban allí. En respuesta, el GAM declaró un alto el fuego y se ofreció a tomar parte en una nueva ronda de negociaciones de paz, expresando sus esperanzas de que participase la comunidad internacional. Sin embargo, en un aparente desafío al Gobierno civil, los militares declararon que reanudarían las operaciones contra los rebeldes tras una serie de escaramuzas que atribuían a los separatistas. En un intento de frenar a los militares y evitar una escalada del conflicto, el Gobierno declaró que negociaría con el GAM, afirmando: "el mundo está con Aceh y ahora existe el impulso necesario para conseguir una reconciliación y un abandono de las armas". Sin embargo, en ausencia de un sólido liderazgo centralizado en Yakarta, nuevos conflictos podrían afectar negativamente a la ayuda y llevar a un aumento de los enfrentamientos al intentar los militares sacar provecho de la catástrofe para consolidar su control en esta zona.

Las Naciones Unidas buscan ayuda

El mayor beneficiario político de la catástrofe del *tsunami* es la atribulada Organización de las Naciones Unidas. Intentando aún recuperarse de una serie de escándalos (incluyendo las denuncias de corrupción generalizada en el ya extinto programa de "Petróleo por Alimentos" en Irak y acusaciones de abusos sexuales a jóvenes por parte de sus fuerzas de mantenimiento de paz en el Congo), la catástrofe del *tsunami* constituye una oportunidad de reparar la maltrecha imagen de la organización. Mientras coordina la ayuda en la mayor y más compleja operación de sus casi 60 años de historia, incluso la Administración Bush ha admitido a regañadientes que ésta es su verdadera función.

El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, no tardó en aprovechar la oportunidad. De hecho, declaró que pretende centrar los dos últimos años de su mandato, que finalizará en enero de 2006, en renovar esta organización. Esto incluye una drástica reforma en materia de personal y en medidas para dotar de mayor transparencia de la excesivamente burocrática organización. El 3 de enero, Annan anunció que Mark Malloch Brown, el administrador del Programa para el Desarrollo de la ONU (PNUD), pasaría a asumir el cargo de Jefe de Gabinete. Malloch Brown, con un amplio conocimiento de los medios de comunicación y antiguo ejecutivo del Banco Mundial altamente respetado, contribuirá a guiar las iniciativas para la mejora del funcionamiento de las Naciones Unidas y la reforma de su gestión.

Al mismo tiempo, en un intento de aumentar la transparencia, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), que en la actualidad coordina el programa de ayudas a las víctimas del *tsunami*, declaró que PriceWaterHouseCoopers auditaría las ayudas. La OCHA tiene previsto trabajar con los auditores para diseñar un sistema de seguimiento público destinado a controlar en qué se gastan los miles de millones de dólares recaudados para ayudar a las víctimas de la catástrofe. Ésta es la primera vez que la OCHA emplea a un auditor externo. Esta decisión siguió a la publicación, el 9 de enero, de 58 auditorías internas de las Naciones Unidas, anteriormente confidenciales, que subrayan la mala administración de los 60.000 millones de dólares del programa "Petróleo por Alimentos". Los comentaristas afirmaron que estas demoledoras auditorías, publicadas por el panel de investigación nombrado por la ONU y dirigido por el anterior presidente del Consejo de la Reserva Federal, Paul Volcker, suscitarían preguntas en el Congreso acerca de si podría confiarse en la ONU para coordinar los esfuerzos de ayuda a las víctimas de la reciente catástrofe. En respuesta a los datos desvelados, Malloch Brown advirtió que las Naciones Unidas debían prepararse para una amplia reforma en medio de las críticas que actualmente se extienden mucho más allá de los conservadores estadounidenses, y afirmó: "La crisis va en aumento. Podía considerarse que la primera parte de la crisis estuvo motivada por las críticas estadounidenses a la ONU, pero cuando una voz claramente neutral como la de Volcker empieza a opinar como lo hizo en sus comentarios de la auditoría, resulta mucho más difícil hacer caso omiso de las críticas y considerarlas una mera conspiración de la derecha".

Quienes apoyan a la ONU afirman que será imposible llevar a cabo una reforma sustancial a menos que exista un liderazgo sostenido de Estados Unidos, que ha venido manteniendo una tensa relación con Annan debido a su oposición a la guerra de Irak y a afirmaciones estadounidenses de que Annan estaba inmiscuyéndose en la política estadounidense. Además, la Administración Bush se ha mostrado poco entusiasta acerca de la reforma de la organización debido a la ambivalencia interna que muestra hacia la misma. Durante una reunión privada organizada por Richard C. Holbrooke, antiguo embajador estadounidense ante las Naciones Unidas e importante defensor de la organización, celebrada el 5 de diciembre, Annan tuvo que escuchar lo que un participante denominó una "desalentadora" evaluación de la posición del Secretario General y de sus perspectivas de reforma a menos que mejorasen sus relaciones con Washington. Sin embargo, reparar las tensas relaciones con la Administración Bush será complicado desde un punto de vista diplomático. Además, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas no existe consenso acerca de muchas de las reformas están siendo contempladas por Annan y su equipo.

En un intento de mejorar las relaciones con Washington, Annan nombró el 18 de enero a Ann Veneman, Secretaria de Agricultura saliente de la Administración Bush, para dirigir el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Por su parte, Bush indicará el tipo de relación que desea mantener con la ONU cuando elija un nuevo embajador estadounidense ante la misma para suceder a John Danforth, que abandona su puesto.

Sin embargo, no parece probable que la Secretaria de Estado entrante, Condoleezza Rice, vaya a mostrarse tan comprensiva con esta organización como lo fue su antecesor, Colin Powell.

De hecho, los esfuerzos de ayuda a las víctimas del *tsunami* constituirán una prueba de fuego. Si las Naciones Unidas consiguen gestionarlos bien, esta catástrofe pondrá de relieve su indispensabilidad. De no conseguirlo, la ONU se arriesga (aparte del resto de sus problemas) a que se la considere superflua. Su destino pende de un hilo.

Conclusión: La respuesta internacional a la catástrofe del *tsunami* ha puesto de manifiesto los aspectos positivos de la globalización. Pero la ayuda también ha demostrado que en estos casos hay una dimensión esencialmente política. Si bien la cooperación para hacer frente a la catástrofe fomentará la buena voluntad internacional, no es probable que las estrechas relaciones forjadas gracias a estos esfuerzos vayan a poner fin a la desconfianza mutua y los resentimientos más duraderos. De hecho, bajo las generosas donaciones realizadas subyacen políticas veladas de ambición geopolítica nacional e internacional.

Soeren Kern

Investigador Principal, Área de Estados Unidos y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano.