

# Diplomacia de desastres: ¿otra vía para contribuir a la paz?

[Cristina Churruca Muguruza](#)



Consecuencias del terremoto en la ciudad de Jenderes, noroeste de Siria, el 13 de febrero de 2023. (Rami Alsayed/NurPhoto via Getty Images)

***La diplomacia de desastres se ha utilizado en diferentes ocasiones en diferentes partes del mundo. Sin embargo, el terremoto en Turquía y Siria podría ser un nuevo escenario en el que ésta se pusiera nuevamente en marcha para conseguir una mejora de las relaciones entre ambos países ¿Puede, realmente, la diplomacia de desastres contribuir a la paz en contextos de crisis?***

Parece ser que no. Esta es la conclusión a la que llega en *Disaster Diplomacy: How Disasters Affect Peace and Conflict*, el profesor Ilan Kelman, uno de los pocos que ha estudiado cómo y por qué las actividades y prácticas diplomáticas relacionadas con los desastres crean o no paz y reducen los conflictos después de analizar una amplia variedad de casos en Asia, África, Norteamérica y Europa. Pero lo que sí puede ocurrir es que las devastadoras consecuencias

humanitarias del terremoto en Turquía y Siria influyan en el proceso de aproximación iniciado por ambos países y que culminó a finales de diciembre de 2022 en la primera cumbre a nivel gubernamental desde 2011, cuando comenzó la guerra civil siria. La normalización de relaciones que hace un mes parecía un objetivo a largo plazo es posible que se acelere.

Antes de exponer las conclusiones de Kelman y reflexionar sobre su significado en relación con el terremoto en Turquía y el noreste de Siria y la resolución del conflicto en Siria, es necesario aclarar primero los términos desastre y “diplomacia de desastres”.

Un desastre, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), es una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos (un terremoto, por ejemplo) que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando una o más de las siguientes consecuencias: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales. Los desastres producen daños en viviendas, carreteras, servicios básicos y medios de vida en la zona afectada. El efecto de un desastre, una crisis humanitaria, puede ser inmediato y localizado, pero con frecuencia tiene gran extensión y puede prolongarse durante mucho tiempo. La crisis humanitaria resultante puede poner a prueba o superar la capacidad de una comunidad o una sociedad para afrontar la situación por sus propios medios y, a raíz de ello, puede necesitar asistencia internacional.

Los terremotos que asolaron el sureste de Turquía y el noreste de Siria la madrugada del 6 de febrero han causado, sin duda alguna, el mayor desastre del siglo en la región. Desde que el terremoto de magnitud 7,7 sacudió la zona, se han registrado más de 33.000 muertos. Se trata del terremoto más potente registrado en Turquía desde 1939. Según el [último balance oficial del gobierno turco](#), más de 29.605 personas han perdido la vida y más de 80.000 han resultado heridas. Unos 9.000 edificios se han derrumbado o necesitan ser demolidos inmediatamente, junto con 12.617 edificios gravemente dañados en 10 provincias. En Siria, la [ONU cifra](#) los fallecidos en 4.300, frente a los 3.850 de los últimos balances del gobierno sirio y los rebeldes, en el noroeste del país se han registrado más de 3.600 muertos y 7.200 heridos.

Hasta el 8 de febrero, más de 2.000 edificios habían quedado completamente destruidos y más de 5.500 lo estaban parcialmente. Tanto en las provincias turcas como en el noroeste de Siria se prevé que las cifras sigan aumentando, ya que numerosas personas siguen atrapadas entre los escombros de los edificios derrumbados.

La situación es especialmente desesperada en el noroeste de Siria, una región donde 4,1 millones de personas de una población de 4,6 millones (el 90%) dependen de la ayuda humanitaria transfronteriza de la ONU habilitada por el Consejo de Seguridad de Naciones

Unidas. Además de sufrir un déficit del 48% en la respuesta humanitaria (a finales de 2022 se necesitaban 802,1 millones de dólares y sólo se habían alcanzado 371 millones) las comunidades sirias se ven afectadas simultáneamente por un brote de cólera y por duras condiciones climáticas con fuertes lluvias y nevadas.

Lo que Kelman y otros denominan “diplomacia de desastres” [se refiere](#) a las actividades diplomáticas relacionadas con los desastres tanto a las acciones previas a que se produzca uno, como la prevención y la mitigación, y a las actividades posteriores, como la respuesta de emergencia, la ayuda humanitaria y la reconstrucción. Estas actividades son las que se engloban tradicionalmente en el concepto de acción humanitaria y de diplomacia humanitaria. Las prácticas diplomáticas humanitarias desarrolladas por los países, las organizaciones no gubernamentales y las gubernamentales como las agencias de las Naciones Unidas (OCHA, OIM, ACNUR entre otras) persiguen el acceso, la asistencia y la protección de la población civil. La diplomacia humanitaria es un componente clave de la acción humanitaria y, por definición, una expresión fundamental del valor universal de la solidaridad entre las personas.

Kelman analiza diferentes casos prácticos de diplomacia humanitaria en todo el mundo, desde los terremotos en Grecia y Turquía que afectan a las relaciones bilaterales de estos vecinos hasta volcanes y tifones que influyen en el conflicto interno en Filipinas para investigar si producen o no beneficios diplomáticos. Entre los casos que estudia hay dictaduras, como Cuba y Birmania, y democracias, como Estados Unidos e India. La conclusión a la que llega es que no se encuentran pruebas que sugieran que la diplomacia humanitaria sea un factor destacado en la resolución de conflictos. Por el contrario, las actividades relacionadas con los desastres suelen influir en los procesos de paz a corto plazo, siempre que ya existiera una base no relacionada con los desastres para la reconciliación. Pueden tratarse de negociaciones secretas entre las partes beligerantes o de fuertes vínculos comerciales o culturales. Pero a largo plazo, el estudio de Kelman muestra que las influencias relacionadas con el desastre desaparecen, sucumbiendo a factores como un cambio de liderazgo, las pautas habituales de enemistad política o la creencia de que un agravio histórico debe primar sobre los vínculos relacionados con el suceso.

Refiriéndose al actual terremoto en Turquía y el noreste de Siria, Ilan Kelman [argumenta](#) que la experiencia de colaboración entre países que están enfrentados tras un desastre como este, a veces puede resultar beneficiosa. Pone como ejemplo el caso de la ayuda entre Turquía y Grecia en situaciones de desastres iniciada a raíz del terremoto de 1999. Esta asistencia mutua ha continuado desde entonces a pesar de las tensiones diplomáticas y continuas disputas territoriales entre ambos países. Por ello, en su opinión “una diplomacia eficaz y la voluntad de los países de trabajar juntos” puede lograr que Estados en conflicto, en este caso Turquía y

Siria, cooperen para salvar vidas.

El problema de fondo es que la preocupación central de los gobiernos de Turquía y Siria no parece ser salvar vidas sino mantenerse en el poder. La complejidad del contexto tras doce años de guerra en Siria, el conflicto entre ambos Estados a raíz de la posición que adquirió el gobierno turco en el marco de la guerra civil siria y su posición frente al acceso de la ayuda internacional de ambos gobiernos hacen difícil la comparación con el caso de la ayuda mutua entre Turquía y Grecia a partir del terremoto de 1999. En el caso actual, ambos países están afectados por el terremoto y ambos gobiernos están más preocupados por controlar la ayuda y a los actores humanitarios que por garantizar el acceso de la población a la asistencia. En Turquía [la respuesta gubernamental está siendo muy criticada](#) por llegar tarde, por ser insuficiente, por su excesivo control de la ayuda y la información relacionada con la misma, por la falta de coordinación y mala gestión en general. En el noreste de Siria la ayuda prácticamente no llega. [Hacer llegar ésta a los sirios](#) afectados es mucho más difícil, dado que el país no está controlado por una sola autoridad.

La operación de ayuda transfronteriza al noroeste de Siria controlado por los rebeldes, depende de la Resolución 2165 adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU en julio de 2014. Ésta se aprobó por primera vez en los primeros años de la guerra de Siria, tras una clara obstrucción de la ayuda a las regiones fronterizas o zonas del país consideradas rebeldes por parte del presidente sirio Bashar al Assad. A partir de 2014, esta resolución (y sus versiones posteriores) ha permitido a la ONU introducir ayuda en Siria a través de pasos fronterizos específicos: dos desde Turquía, uno desde Jordania y otro desde Irak. La resolución ha permitido establecer un sistema de coordinación para la ayuda transfronteriza a Siria coordinado por OCHA-Turquía. Al Assad (a menudo ayudado por sus aliados de Moscú en el Consejo de Seguridad) ha considerado durante mucho tiempo esta operación de ayuda "transfronteriza" como una afrenta a la soberanía de Siria, y a lo largo de los años la resolución se ha reducido a un solo cruce hacia el noroeste: Bab al Hawa.

Distintas organizaciones humanitarias como Médicos Sin Fronteras (MSF) instaron a Naciones Unidas (ONU) a renovar el acuerdo para el suministro de ayuda humanitaria a la zona y, finalmente, la ONU renovó en enero por seis meses más el mecanismo transfronterizo que permite la entrega de ayuda humanitaria a los últimos bastiones rebeldes en esta



zona del territorio sirio. De esta asistencia dependen más de cuatro millones de personas. Sin embargo, la ayuda que llega al noreste de Siria a través de este paso es claramente insuficiente para responder a las necesidades humanitarias más inmediatas de las personas afectadas.

Turquía y Siria iniciaron en septiembre de 2022 conversaciones diplomáticas que culminaron en la primera reunión a nivel gubernamental desde 2011, cuando comenzó la guerra civil siria. Los ministros de Defensa turco y sirio, Hulusi Akar y Ali Mahmoud Abas respectivamente, se [reunieron](#) en Moscú a finales de diciembre con su homólogo ruso Sergei Shoigu, marcando un hito en las relaciones bilaterales turco-sirias. Los ministros de defensa trataron el problema de los refugiados y la lucha contra el terrorismo con el objetivo de estabilizar Siria. Presionados por Rusia, principal valedor de Assad, los vecinos se acercan a la normalización de las relaciones, según funcionarios turcos.

En este contexto, la pregunta es si el acercamiento diplomático entre Turquía y Siria en los últimos meses puede por un lado ser acelerado por la diplomacia humanitaria con el fin de mejorar el acceso a la ayuda humanitaria de la población. Por otro lado, si como consecuencia de la diplomacia humanitaria puede llegarse al restablecimiento de las relaciones entre ambos y con ello contribuir a la resolución del conflicto sirio.

A la luz del contexto descrito no parece que Turquía y Siria vayan a iniciar conversaciones para permitir un mejor y más rápido acceso de la ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas en el noreste de Siria. Sin embargo, sería más probable que se lograra que el gobierno sirio abriera más rutas para la ayuda de la ONU en el país gracias a la presión conjunta internacional que están ejerciendo Estados Unidos y Francia. Pero esta es una negociación más política que humanitaria y por ende difícil, ya que se enmarca en equilibrios geopolíticos y de poder en el Consejo de Seguridad.

A pesar de que un mes antes del terremoto Damasco insistía en que Turquía debía retirarse del territorio sirio antes de que se normalizaran las relaciones y Ankara amenazaba con una nueva ofensiva contra las Fuerzas de Autodefensa kurdas, es posible que el desastre haya promovido incentivos para que ambas partes se sientan a negociar. A Al Assad el terremoto le proporciona una excusa para negociar con un país que además es un miembro importante de la OTAN y así salir de su aislamiento internacional. Para Erdogan, un acercamiento a Siria podría mejorar sus perspectivas en las elecciones presidenciales y parlamentarias que se celebrarán probablemente el 14 de mayo, según los analistas. La crisis económica ha intensificado la hostilidad de la población hacia los aproximadamente 3,6 millones de refugiados sirios en Turquía. La mejora de las relaciones con Siria puede alimentar las expectativas de los votantes de que puedan regresar a sus hogares y beneficiar a Erdogan.

No obstante, puede que el desastre contribuya a un cambio de régimen en Turquía y quizás en Siria. No hay que olvidar que, en 1999, un terremoto de magnitud 7,6 a unos 100 km al este de Estambul, causó más de 18.000 muertos y algo menos de 50.000 heridos. La chapucera respuesta del gobierno de entonces, que incluyó la evacuación de los soldados antes que la de los civiles, impulsó al populista Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) a las elecciones generales de 2002. Su líder, Erdogan, prometió medidas contra la corrupción y una mejor gestión de las catástrofes, pero también una amnistía para los asentamientos construidos ilegalmente en la periferia de las ciudades. El presidente de la Cámara de Ingenieros Civiles [declaró](#) en 2003 que, en caso de terremoto, las ciudades turcas corrían el riesgo de convertirse en "cementeros". A igual que el terremoto de 1999 propició la llegada de Erdogan al poder, el actual puede provocar su salida.

**Fecha de creación**

14 febrero, 2023