

El proceso de paz en Sri Lanka: perspectivas históricas, políticas, económicas y de resolución del conflicto

Nick Lewer, profesor titular y director del Centre for Conflict Resolution, Department of Peace Studies, de la Universidad de Bradford.

Joe William, responsable principal de desarrollo de la Program Support Unit en Sri Lanka de la Canadian International Development Agency (CIDA) y miembro del Presidium del National Peace Council (NPC) de Sri Lanka.

No está dentro del alcance de este documento ofrecer un análisis detallado del conflicto en Sri Lanka. Sólo podemos esbozar algunas de las causas primordiales y resumir los procesos de paz anteriores con el objetivo de sacar conclusiones de estos intentos. Existe mucha literatura relacionada con todos los aspectos del conflicto que proporciona un análisis minucioso de las diferentes perspectivas de las partes implicadas en éste. Una publicación anterior de los autores (Lewer y William, 2002) plantea la situación en Sri Lanka hasta las elecciones parlamentarias de diciembre de 2001 y, tras revisar brevemente el contexto del contencioso, es nuestro propósito retomar la historia desde principios de 2002, destacando y analizando los acontecimientos y temas importantes que han marcado el proceso de paz hasta noviembre de 2004.

Contexto

La isla con forma de lágrima de Sri Lanka está situada en el extremo sur de la India, separada del contiguo Estado indio de Tamil Nadu por los 37 km del estrecho de Palk. Las relaciones históricas y culturales entre los habitantes de la península de Jaffna, en el extremo norte de Sri Lanka, y este Estado de 50 millones de tamiles siempre han sido estrechas. Con una población de casi 20 millones de habitantes, Sri Lanka tiene una longitud de unos 500 km de norte a sur y 315 km de oeste a este, y un área de 65.610 km². Ningún lugar de la isla está a más de 150 km del mar. El centro de la isla es montañoso y culmina en un punto máximo de 2.530 m; el clima es tropical con dos monzones, uno en el sudoeste de mayo a julio y otro en el norte entre octubre y enero. Sri Lanka ocupa una posición estratégica cerca de importantes rutas marítimas en el océano Índico. La población consiste en: 74% de cingaleses, 18% de tamiles, 7% de árabes y 1% de malayos, burgher y veddah. En cuanto

a la distribución según las comunidades religiosas, un 70% son budistas (cingaleses), un 15% hinduistas (tamiles), un 8% cristianos (cingaleses y tamiles) y un 7% musulmanes.

“Durante más de veinte años, Sri Lanka ha vivido un violento conflicto entre los Tigres de Liberación de Tamil Eelam y los gobiernos de Sri Lanka, de diversas tendencias políticas.”

La antiguamente conocida como Ceilán pasó a llamarse República Socialista Democrática de Sri Lanka en 1972 cuando se adoptó una nueva Constitución, después de haber sufrido un período de 400

años de ocupación colonial por parte de portugueses, holandeses y finalmente británicos antes de conseguir la independencia en febrero de 1948.

Durante más de veinte años, Sri Lanka ha vivido un violento conflicto entre los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (en inglés, LTTE) y los gobiernos de Sri Lanka de diversas tendencias políticas. El conflicto ha sido descrito como un problema terrorista, una guerra civil, una guerra de liberación y secesión, una compleja crisis humanitaria y política, y un largo conflicto social. La situación en Sri Lanka se ha visto exacerbada por dos insurrecciones violentas en 1971 y 1987-1989 a cargo del Frente de Liberación Popular (JVP), un grupo formado mayoritariamente por jóvenes cingaleses descontentos que defienden una mezcla ideológica de marxismo y nacionalismo.

Las raíces del conflicto son complejas, con múltiples facetas y causas (Cuadro 1), que incluyen reivindicaciones y factores profundamente arraigados, relacionados con asuntos como el hecho de favorecer a una sola lengua –el cingalés– en la administración (ley de 1956 “Sólo Cingalés”), reclamaciones históricas sobre derechos territoriales, acceso al poder, el fracaso en la formación del Estado poscolonial, la discriminación laboral en el sector público y también la falta de oportunidades para acceder a la universidad. Asimismo, también se incluyen en esas reivindicaciones la carencia de protección de los derechos de las minorías, el aumento de la militancia tamil, la manipulación de los acontecimientos por

Geopolítica - Seguridad

parte de las élites políticas, el papel de la religión y el uso del terror y la violencia por todas las partes implicadas en el conflicto. Existen varias versiones de cuándo empezó realmente el conflicto, y si bien anteriormente se produjeron otros acontecimientos, como los disturbios antitamiles de 1958 y 1977/1978, no hay duda de que julio de 1983 supuso un momento crítico, con ataques contra civiles tamiles en toda la isla después de que militantes tamiles atacaran a una patrulla del ejército en la península de Jaffna.

A pesar de la fuerte oposición de los diputados tamiles, en 1972 el Parlamento, predominantemente cingalés, adoptó una Constitución republicana que estableció un Estado cingalés budista y eliminó el artículo 29 de la anterior Constitución, que concedía algunas garantías mínimas a las minorías. Como resultado de ello, el Frente Unido de Liberación Tamil (TULF) reclamó la autodeterminación del pueblo tamil de Sri Lanka en un territorio nacional propio (llamado Tamil Eelam), y en 1976 todas las organizaciones políticas tamiles adoptaron unánimemente la conocida como Resolución de Vaddukoddai, en la que se consagraba

el objetivo del nacimiento de una patria Tamil. Esta reclamación de un Estado independiente marcó una nueva fase en el conflicto de Sri Lanka y puso punto y final a una serie de intentos fallidos por construir un Estado srilankés multiétnico que empezó durante el período colonial. En las siguientes elecciones el TULF obtuvo escaños en una plataforma separatista y se convirtió en el principal partido de la oposición.

Además de la lucha entre los LTTE y los cingaleses, también ha habido violencia entre los LTTE y los musulmanes en el este y el norte de la isla desde 1984-1985, que culminó con los acontecimientos de agosto de 1990 y la terrible matanza de cerca de 300 musulmanes a manos de los LTTE. En uno de los incidentes más sangrientos, 120 personas fueron asesinadas durante sus plegarias en una mezquita en Batticaloa, en la provincia Eastern. En octubre de 1990, 75.000 musulmanes fueron expulsados de sus casas en los distritos de Jaffna y Mannar por los LTTE. Los observadores destacan que este puede ser considerado el único episodio de limpieza étnica en la historia del conflicto étnico de Sri Lanka.

CUADRO 1. Cronología del conflicto en Sri Lanka

1928	Comisión Donoughmore (planes para un sistema federal)
1948	Ceilán pasa a ser independiente Ley de ciudadanía (los tamiles indios de las plantaciones son expatriados)
1956	Ley sobre lenguas oficiales (Ley " Sólo cingalés")
1957	Pacto Bandaranaike-Chelvanayakam
1959	El primer ministro Bandaranaike es asesinado
1965	Pacto Senanayake-Chelvanayakam
1971	Insurrección del Frente de Liberación Popular (JVP)
1972	Ceilán se convierte en la República de Sri Lanka (4 de febrero). La nueva Constitución aliena todavía más a los tamiles Prabhakaran forma los Nuevos Tigres Tamiles
1973	El Gobierno anuncia la política de " uniformización" de las admisiones a la universidad
1976	Resolución Vaddukoddai Prabhakaran forma los Tigres para la Liberación de Tamil Eelam (LTTE)
1978	Jayawardene se convierte en el primer presidente ejecutivo Se adopta la segunda Constitución republicana: el tamil es reconocido como lengua nacional
1979	Ley de Prevención del Terrorismo: poderes ampliados para las fuerzas de seguridad
1983	Emboscada de Jaffna y consiguientes disturbios antitamiles que provocan varias muertes
1983-1990	Primera guerra del Eelam
1984	India empieza a armar y entrenar a grupos militantes tamiles
1985	Negociaciones de Thimpu
1987	Acuerdo de paz indo-srilankés: la fuerza india de mantenimiento de la paz (IPKF) llega a Sri Lanka
1988	Premadasa se convierte en presidente ejecutivo. Solicita la retirada de las tropas indias
1989	Nueva insurrección del JVP Empiezan las negociaciones entre el Gobierno y los LTTE en Colombo
1990	La IPKF se retira de Sri Lanka
1990-1994	Segunda guerra del Eelam
1991	Rajiv Gandhi es asesinado en Tamil Nadu por un kamikaze de los LTTE

El proceso de paz en Sri Lanka: perspectivas históricas, políticas, económicas y de resolución del conflicto

1993	Premadasa es asesinado
1994	La coalición Alianza Popular (PA) de Kumaratunga gana las elecciones: negociaciones de paz entre el Gobierno y los LTTE en Jaffna Kumaratunga se convierte en presidenta ejecutiva
1995	Finalizan las negociaciones y el alto el fuego
1995-2001	Tercera guerra del Eelam
1996	Explosión de un coche bomba cerca del Banco Central en Colombo: EEUU incluye a los LTTE en la lista de organizaciones terroristas
1998	El Templo del Diente sufre daños considerables por las bombas de los kamikazes tamiles. Los LTTE son declarados organización terrorista en Sri Lanka.
2001	Los LTTE lanzan un ataque en el aeropuerto internacional de Colombo que paraliza la economía El Partido Nacional Unido (UNP) gana las elecciones (primer ministro Wickremasinghe) (diciembre) Inicio de las negociaciones entre los LTTE y el Gobierno: mediación noruega
2002	Acuerdo de alto el fuego (febrero) El Gobierno srilankés levanta el bloqueo sobre los LTTE
2002-2003	6 rondas de negociaciones en Bangkok, Oslo, Berlín y Japón
2002	"Comunicado de Oslo"
2003	Los LTTE se retiran de las negociaciones (abril) Propuesta de Autoridad Interina de Autogobierno (ISGA) para los LTTE (octubre)
2004	La Alianza Unida para la Libertad del Pueblo (UPFA) se adjudica las elecciones gubernamentales (abril) Karuna y la Jefatura Oriental se escinden de los LTTE (marzo)

Iniciativas de paz previas

En este apartado sólo seleccionaremos algunos de los muchos intentos que han intentado solucionar conflicto, con el objetivo de identificar los temas clave que han caracterizado y han persistido en los últimos veinte años. Nos centraremos básicamente en las fases más recientes de las negociaciones, que empezaron con el alto el fuego auspiciado por Noruega en febrero de 2002.

Una característica de todos los procesos fue la tendencia de los dos principales protagonistas, el Gobierno y los LTTE, a entrar en negociaciones bilaterales, excluyendo a los otros protagonistas políticos y a los partidos de la oposición. La mayoría de estas negociaciones no se fundamentan en procesos inclusivos ni en enfoques claros para solucionar los problemas. Se han realizado algunos intentos frustrados de creación de procesos que faciliten una hoja de ruta para encontrar salidas acordadas, justas y razonables que satisfagan las expectativas de todas las partes interesadas (y, lo que es más importante, de todos los srilankeses) y establezcan las bases para una paz sostenible. Pero hasta el momento no se ha logrado avanzar en los elementos clave que faltan en el proceso y que se tendrían que lograr: instaurar la confianza entre los protagonistas; solucionar los abusos de los derechos humanos; ofrecer indemnizaciones a las personas afectadas por la guerra; ampliar la participación en el proceso a todas las partes y personas que se vean afectadas por el resultado de este acuerdo; y establecer mecanismos que informen e impliquen a los ciudadanos en asuntos clave que influyen en sus vidas, creando procesos transparentes y responsables.

Negociaciones de Thimpu (1985)

En 1985, el Gobierno indio medió en las negociaciones entre los grupos militantes tamiles y el Gobierno de Sri Lanka en Thimpu, en Bután. En esta reunión, las demandas de los negociadores tamiles se resumían en cuatro principios:

1. Reconocimiento de los tamiles de Ceilán como nación;
2. Reconocimiento de la existencia de una tierra identificada para los tamiles en Ceilán;
3. Reconocimiento del derecho de autodeterminación de la nación tamil;
4. Reconocimiento del derecho a la ciudadanía y de los derechos fundamentales de todos los tamiles de Ceilán.

Estos principios han permanecido como la base de la posición negociadora de los LTTE. Naturalmente, los principios eran inaceptables para los negociadores del Gobierno srilankés. El punto 2 era particularmente conflictivo y sigue siendo uno de los asuntos más controvertidos y cismáticos en la política srilankesa. La demanda, también claramente articulada en la Resolución Vaddukoddai de 1976, de una tierra tradicional de los tamiles (que abarcaría la mayor parte de las provincias del Norte y el Este de Sri Lanka), plantea un desafío fundamental para la insistencia cingalesa en mantener un Estado unitario. Se han hecho muchos esfuerzos, como veremos más adelante, para encontrar la manera de dar cabida a las necesidades de tamiles y cingaleses a

través de enfoques federales y el concepto de una "unión de regiones".

Implicación india y el Acuerdo indo-srilankés (1987)

En el conflicto de Sri Lanka, a diferencia de en muchos otros conflictos largos, los intereses geopolíticos internacionales no son ejes motrices. El elemento externo del conflicto srilankés que ha tenido más impacto e influencia ha sido India, cuyas tres principales respuestas han sido: iniciativas diplomáticas y políticas como la mediación (Negociaciones de Thimpu) y las propuestas de paz; operaciones encubiertas llevadas a cabo especialmente por el Research and Analysis Wing (RAW) y el

Intelligence Bureau (IB), el primero de los cuales fue el responsable de realizar operaciones encubiertas en Sri Lanka y también de entrenar y equipar a militantes, particularmente a la Organización para la Liberación de la Tierra Tamil (TELO) y los LTTE durante los años ochenta;

e intervenciones militares directas a través de la Fuerza India de Mantenimiento de la Paz (IPKF) en 1987. El Estado indio meridional de Tamil Nadu ha desempeñado un papel crucial en el conflicto, especialmente con la acogida a miles de refugiados tameses que abandonaron Sri Lanka tras los disturbios de 1983. Esto tuvo dos efectos: el primero es que "internacionalizó" el conflicto, y el segundo es que levantó fuertes pasiones entre los tameses de Tamil Nadu, que presionaron a los políticos de este Estado y los de toda India para que hicieran algo que mitigara la situación de los tameses srilankeses. Algunos analistas han argumentado que la implicación india en Sri Lanka es un ejemplo de una potencia regional abandonándose a la *realpolitik* e intentando negociar e imponer una resolución en el conflicto de un vecino más pequeño.

Lejos de resolver el conflicto étnico, el fracaso de la intervención india no hizo más que agravarlo, dejando a los sucesivos gobiernos srilankeses que negociaran con unos LTTE reforzados, permitiéndoles que reanudaran las operaciones militares después del fracaso de las negociaciones. Según A.M. Navaratna-Bandara, el interés estratégico de India en Sri Lanka y la lucha por la determinación de los LTTE es inevitable, ya que comparten recursos estratégicos comunes, una zona de seguridad común, fronteras internacionales comunes, y vínculos étnicos con algunas partes de Sri Lanka. Actualmente India está a favor de una solución del conflicto del tipo "traspaso de competencias" o "reparto

del poder", no de "represión del movimiento secesionista" o de "secesión de la región secesionista", y es muy poco probable que vuelva a adoptar una actitud tan intervencionista como la de 1987.

Acuerdo indo-srilankés

El 29 de julio de 1987, Rajiv Gandhi viajó a Colombo para firmar un acuerdo con el presidente Jayewardene. Esto desencadenó una serie de disturbios generalizados en contra del acuerdo, especialmente en Colombo y en las áreas cingalesas del sudoeste de Sri Lanka, que provocaron que el primer ministro srilankés Premadasa se negara a asistir a la

ceremonia. Mientras Gandhi estaba inspeccionando a un guardia de honor durante la ceremonia de firma, fue atacado por uno de los soldados srilankeses, que le causó heridas leves. A grandes rasgos, los principales elementos del acuerdo fueron: que las provin-

cias del Norte y el Este de Sri Lanka debían unirse para formar una unidad administrativa con un Consejo Provincial elegido, un gobernador, un ministro jefe y un Consejo de Ministros; que debía celebrarse un referéndum en la provincia del Este para permitir a sus habitantes decidir si querían unirse a la provincia del Norte o si preferían separarse; y que debía establecerse una Administración interina. También debía garantizarse una amnistía general a políticos y otros prisioneros tameses bajo los auspicios de la Ley de Prevención del Terrorismo. El ejército de Sri Lanka quedaría acuartelado y los grupos militantes tameses entregarían las armas. Todo esto debía ser respaldado y garantizado por India, que también proporcionaría una fuerza de manteni-

miento de la paz para separar a los actores enfrentados e imponer la paz. Como resultado del Acuerdo indo-srilankés, la IPKF fue enviada a Sri Lanka el 29 de julio de 1987 con los siguientes objetivos clave de la misión:

1. Supervisar un alto el fuego entre los LTTE y el ejército de Sri Lanka.
2. Aceptar la entrega de las armas de los LTTE y otros militantes tameses y, en caso de negarse, desarmarles por la fuerza.
3. Controlar la zona nordeste mientras se creaba una administración tamil interina para preparar las elecciones al

"Una característica de todos los procesos [de paz en Sri Lanka, ha sido] tendencia de los dos principales protagonistas, el Gobierno y los LTTE, a entrar en negociaciones bilaterales, excluyendo a los otros protagonistas políticos y a los partidos de la oposición."

"La demanda (...) de una tierra tradicional de los tameses (que abarcaría la mayor parte de las provincias del Norte y el Este de Sri Lanka), plantea un desafío fundamental para la insistencia cingalesa en mantener un Estado unitario."

El proceso de paz en Sri Lanka: perspectivas históricas, políticas, económicas y de resolución del conflicto

Consejo Provincial del Nordeste (NEPC), lo cual permitiría el traspaso del poder de Colombo al pueblo tamil.

La aventura acabó en desastre, con la IPKF luchando contra los LTTE, y un nuevo Gobierno del Partido de Unidad Nacional (UNP) encabezado por Premadasa que pedía la retirada de la IPKF, cuyos últimos efectivos abandonaron Sri Lanka en marzo de 1990. En un primer momento, la intervención de la IPKF se consideró un gran éxito porque erigió a India como potencia regional dominante, fue bien acogida por la población civil en el norte y este de Sri Lanka y por la mayoría de la comunidad internacional y, por un corto período de tiempo, frenó el violento conflicto étnico. Sin embargo, en el momento de su retirada, la presencia india no estaba bien vista ni por el Gobierno srilankés ni por los tameses. Un titular de la revista *Time*, "Goodbye and Good Riddance" ("¡Adiós y ya era hora!") resumía muy bien los sentimientos predominantes. Resultaba irónico que la IPKF, que había intervenido para proteger a los tameses y evitar que las fuerzas armadas srilankesas derrotaran a los LTTE, acabara en guerra total con ellos. La intervención de la IPKF se basó en una valoración de inteligencia errónea por el RAW, que subestimó gravemente las capacidades políticas y militares de los LTTE. Aunque el RAW entrenó y armó a los combatientes de los LTTE en campos de Tamil Nadu, no llevó un registro ni hizo un seguimiento de los grupos militantes. En varios aspectos, el acuerdo era imperfecto desde el principio. Lo más importante de todo es que no se invitó a los grupos tameses de Sri Lanka al proceso de redacción, y algunos creyeron que Rajiv Gandhi no tenía autoridad moral o legal para firmar un acuerdo y decidir el futuro político de los tameses de Sri Lanka.

Negociaciones de 1994-1995 y Paquete de Traspaso de Competencias

La elección de la Alianza Popular (PA) con un programa para la solución del conflicto, dirigida por Chandrika Kumaratunga, en 1994, trajo nuevas esperanzas de cara a la instauración de la paz. Se celebraron tres rondas de negociaciones en Jaffna entre octubre de 1994 y abril de 1995. Durante las negociaciones, las cuatro líneas de la estrategia del Gobierno srilankés fueron: el establecimiento de relaciones con la población tamil; un compromiso para mantener el "cese de las hostilidades"; propuestas para implementar programas para la rehabilitación y la reconstrucción; formu-

lación de un paquete de medidas políticas. Surgieron problemas por parte de los nacionalistas cingaleses y los partidarios de los LTTE de línea dura, y las negociaciones se rompieron tras la retirada de los LTTE de las conversaciones. Empezó de nuevo la guerra, y el Gobierno siguió una estrategia doble de traspaso de competencias políticas (una propuesta que garantizaba un importante grado de autonomía, pero no un Estado separado, a los tameses) y operaciones militares (con el objetivo de llevar a los LTTE a la mesa de negociaciones en una posición débil). Esta estrategia se conoció como "guerra por la paz" o "paz a través de la guerra". En los años posteriores, se libraron acciones de la guerrilla

y batallas convencionales en las que ambas partes ganaron y perdieron territorio, y durante las cuales mostraron poco respeto por las normas humanitarias internacionales y los Derechos Humanos.

Diciembre de 2001 – abril de 2004

Implicación de Noruega

Durante 1998-1999, empezaron los contactos confidenciales entre los LTTE y el Gobierno srilankés con el objeto de valorar la participación del Gobierno noruego para ejercer como mediador. Noruega era aceptada por ambas partes debido, entre otros, a los siguientes factores: no tenía agendas geopolíticas, ex coloniales o económicas en Sri Lanka; tenía experiencia previa

en misiones de paz (particularmente a través de los Acuerdos de Oslo); sus actividades de desarrollo eran respetadas en Sri Lanka; la implicación noruega era respaldada por India; y Noruega estaba preparada para destinar un equipo de alto nivel al proyecto, incluido el ministro de Asuntos Exteriores. También se argumentó que ambas partes se encontraban en una posición de "punto muerto mutuamente perjudicial" y que los sucesos posteriores al 11-S ejercían presión sobre los LTTE. Tras una serie de reuniones se firmó un Acuerdo de Alto el Fuego (CFA), pero antes los LTTE tenían que legalizarse en Sri Lanka. Naturalmente, este punto planteó problemas. Mientras que los LTTE querían entrar en las conversaciones como parte negociadora en las mismas condiciones que el Gobierno y como únicos representantes de la nación tamil y no como organización "terrorista" ilegal, los nacionalistas cingaleses de línea dura seguían considerando a los LTTE como terroristas y a los tameses simplemente como una minoría dentro

" En el conflicto de Sri Lanka, a diferencia de en muchos otros conflictos largos, los intereses geopolíticos internacionales no son ejes motrices."

" Actualmente India está a favor de una solución del conflicto (...) [basada en un] 'reparto del poder' (...) [y contraria a la] 'represión del movimiento secesionista' (...) es muy poco probable que vuelva a adoptar una actitud tan intervencionista como la de 1987"

Geopolítica - Seguridad

de Sri Lanka. Por lo tanto, según ellos, los LTTE no debían tener la misma paridad en la mesa de negociaciones. El Gobierno de Sri Lanka revocó provisionalmente la prohibición de los LTTE el 5 de septiembre de 2002, siete meses después del CFA, permitiendo la celebración de las conversaciones cara a cara.

Acuerdo de Alto el Fuego (CFA) – febrero de 2002

El acuerdo firmado por el Gobierno de Sri Lanka y los LTTE en febrero de 2002 estableció las modalidades del alto el fuego, que incluían detalles sobre el cese de todas las operaciones militares entre los LTTE y las fuerzas armadas srilankesas, la separación de los contendientes que permitía a ambas partes conservar sus posiciones básicas (manteniendo una zona de separación

entre ellos de un mínimo de 600 m), e instrucciones sobre la libertad de movimiento de todas las fuerzas implicadas. El artículo 3 del CFA instauró una Misión de Monitorización de Sri Lanka (SLMM) para investigar cualquier violación del acuerdo mediante el control *in situ*. La SLMM estaría formada por representantes de países nórdicos y el Jefe de la Misión (HoM) sería designado por el Gobierno noruego. Se crearon comités de control locales en Jaffna, Mannar, Trincomalee, Batticaloa y Amparai formados por dos personas nombradas una por los LTTE y la otra por el Gobierno srilankés, y un tutor internacional designado por el HoM. El proceso solicitó a la SLMM que actuara inmediatamente en caso de denuncias de violación y facilitara la resolución de los conflictos entre combatientes de los LTTE y del Gobierno srilankés en las zonas de conflicto. También se establecieron una serie de puntos de control en la línea del alto el fuego en Mandur, Valachenai, Omanthai y Kaludaveli Ferry Point. Según el CFA, los demás grupos tamiles armados, como el Partido Democrático Popular de Eelam (EPDP) tenían que desarmarse. Los LTTE y el Gobierno srilankés también crearon una serie de subcomités incluido el Subcomité sobre las Necesidades de Rehabilitación y Humanitarias Inmediatas (SIHRN), el Subcomité sobre Asuntos de Género, el Subcomité sobre Asuntos Políticos y el Subcomité sobre Atenuación de la Violencia y Normalización. Pese a su inicio entusiasta, el motor de cooperación que podría haber sido el SIHRN no acabó de arrancar, ya que los LTTE empezaron a verlo sólo como otro aparato burocrático del Gobierno.

“Resultaba irónico que la IPKF, que había intervenido para proteger a los tamiles y evitar que las fuerzas armadas srilankesas derrotaran a los LTTE, acabara en guerra total con ellos.”

“Todos los protagonistas reconocen que el [Acuerdo de Alto al Fuego] tiene muchas limitaciones y quizás tenga que renegociarse (...) Sin embargo, conviene destacar que (...) ha superado muchos desafíos operativos y políticos y sigue siendo el alma principal del proceso de paz.”

Se organizaron seis rondas de conversaciones en Bangkok, Oslo, Berlín y finalmente en Hakone, Japón, en enero de 2003. Poco después, como veremos, los LTTE se retiraron de las negociaciones pero mantuvieron el alto el fuego. Las conversaciones se centraron más en lo que se han denominado asuntos de “paz negativa”, es decir, asuntos técnicos relacionados con la reconstrucción, los comités de control y las ayudas al desarrollo y humanitarias y no en la “paz positiva”, orientada a tratar temas más profundos relacionados con cambiar las estructuras económicas y políticas, con el reparto de poder y las administraciones interinas y con la naturaleza misma de un Sri Lanka “unitario”. Así que, en esta fase de “ni guerra, ni paz” se abrió espacio para poner

en marcha programas de reconstrucción de infraestructuras (como el proyecto de la carretera A9) para reactivar la actividad económica, para facilitar el movimiento de las personas, para entablar un diálogo político, y para desarrollar alguna normalización. Todos los protagonistas reconocen que el CFA tiene muchas limitaciones y quizás tenga que renegociarse cuando se reanuden las conversaciones cara a cara. Sin embargo, conviene destacar que a pesar de esto el CFA ha superado muchos desafíos operativos y políticos y sigue siendo el alma principal del proceso de paz.

Comunicado de Oslo (diciembre 2002)

En las conversaciones de paz celebradas en Oslo (diciembre de 2002), en la declaración emitida al finalizar la sesión se incluyó la frase “las partes acuerdan explorar una solución basada en el principio de autodeterminación interna en áreas habitadas históricamente por poblaciones de habla tamil y en una estructura federal dentro de un Sri Lanka unido”. Esto fue interpretado por muchos observadores

como que por fin los LTTE habían cambiado de posición oficialmente, pasando de reclamar un Estado separado a aceptar una federación, y que el Gobierno también había superado sus reservas sobre este tipo de estructura. Sin embargo, desde entonces los LTTE han ofrecido una interpretación alternativa de este principio (como se ha demostrado recientemente en el libro de Anton Balasingham –miembro de los LTTE– *War and Peace*), donde se quita importancia al comunicado y se reafirma la posición de los LTTE “dentro del marco general del derecho a la autodeterminación con sus aspectos internos y externos”. También se dijo que Prabhakaran se negaba a

renunciar a la Eelam (tierra) por la que los LTTE habían luchado durante tantos años.

Retirada de los LTTE de las conversaciones

En abril de 2003 los LTTE se retiraron de las conversaciones de paz alegando razones como que no habían sido invitados a una conferencia de donantes celebrada en Washington a principios de abril. Esto consolidó su percepción de que no eran considerados como una parte negociadora al mismo nivel. Parte del problema reside en el hecho de que los LTTE seguían proscritos como organización terrorista en EEUU. Los LTTE también eran criticados por seguir reclutando a niños como soldados y por participar en el asesinato selectivo de opositores. Asimismo, los LTTE mostraron su descontento con las propuestas presentadas por el Gobierno srilankés respecto a una Autoridad Interina para el Norte y el Este, y con el hecho de que las Zonas de Alta Seguridad todavía estuvieran ocupadas por las fuerzas armadas srilankesas. Además, declararon que la ayuda económica todavía era demasiado escasa en el norte y que el problema de las personas desplazadas no se abordaba con la suficiente diligencia. Los LTTE se negaron a participar más tarde en la Conferencia de Donantes de Tokio (junio de 2003). En algunas regiones del sur, cada vez estaban más convencidos de que una "autoridad interina" significaba un Estado separado de facto.

Autoridad Interina de Autogobierno (ISGA)

En octubre de 2003 los LTTE plantearon una serie de propuestas para una Autoridad Interina de Autogobierno, según las cuales contarían con una mayoría de miembros y por lo tanto con el control. Desde entonces, los LTTE han insistido en que éste debería ser el punto de partida para continuar con las conversaciones. Las propuestas de la ISGA ratificaban el punto de vista de muchos en el sur, según el cual una transferencia de poderes políticos, económicos, judiciales y administrativos de esta magnitud a los LTTE como la que proponía la ISGA, con una implicación mínima del Gobierno central, era la confirmación de lo que ellos consideraban un intento real de los LTTE de construir un Estado separado. De esto modo, la actividad de la ISGA se veía como una amenaza directa a la unidad de Sri Lanka. Las comunidades musulmana y cingalesa, que representaban el 60% de la población de las regiones orientales que dependerían de la ISGA, también estaban preocupadas por las consecuencias de vivir bajo una ISGA controlada por los LTTE.

Nueva crisis política y retirada de Noruega del proceso de paz

El 5 de noviembre de 2003 la presidenta Kumaratunga, de la Alianza Popular (PA), apelando a la necesidad de proteger la seguridad nacional y la unidad de Sri Lanka que estaba amenazada como resultado de la política de paz del Partido Nacional Unido (UNP) en el Gobierno, cesó a tres ministros del gabinete (los de Defensa, Información e Interior) que pertenecían al Gobierno del UNP del primer ministro Wickremasinghe. Kumaratunga declaró el estado de emergencia y suspendió el Parlamento durante dos semanas, provocando una crisis y creando un vacío político en Sri Lanka. Como resultado de ello, Wickremasinghe se retiró de las negociaciones con los LTTE declarando que no podía seguir en las conversaciones de paz porque no estaban bajo su control. Debido a la falta de claridad sobre quién llevaba las riendas políticas del país y quién era responsable de

“ Debido a la falta de claridad sobre quién llevaba las riendas políticas del país y quién era responsable de mantener el alto el fuego, Noruega (...) abandonó su papel como mediador [del proceso de paz]. ”

mantener el alto el fuego, Noruega llegó a la conclusión de que no valía la pena esforzarse para contribuir a este proceso de paz y abandonó su papel como mediador. Tras formar una alianza, Alianza por la

Libertad del Pueblo Unido (UPFA), con el Janatha Vimukthi Peramuna (JVP), Kumaratunga disolvió el Parlamento el 12 de febrero de 2004 y fijó las elecciones para el 2 de abril.

Divisiones en los LTTE

En marzo de 2004 el comandante Karuna, al mando de los LTTE en la zona oriental, se separó del cuerpo principal de los LTTE llevándose con él entre 4.000 y 6.000 combatientes. No se trataba de una "ruptura ideológica" con los objetivos de los LTTE, sino más bien una expresión pública de la creciente frustración con que se veía la dominación tamil del Norte (Jaffna) de los LTTE, y la falta de reconocimiento personal de Karuna y sus combatientes en el Este. En una carta al líder supremo de los LTTE, Prabhakaran, Karuna fue especialmente crítico con el nombramiento de los oficiales que dirigen las organizaciones de los Tigres Tameses, ninguno de los cuales procedía de la región oriental de Batticaloa-Amparai. También acusó a la jerarquía de los LTTE de adoptar tendencias autocráticas y dictatoriales, y se quejó de que durante el período del alto el fuego se dejó a los combatientes del Este consumiéndose en los búnkeres de Vanni, en lugar de permitir su regreso a casa. Algunos analistas manifestaron que esta división significaba que Prabhakaran no estaba en condiciones de reiniciar la guerra. Karuna fue expulsado de los LTTE, y se acabó con la creencia de la unidad y la solidaridad monolítica de los LTTE. Tras la confrontación militar entre las facciones en Wannu (Prabhakaran) y las orientales, Karuna disol-

Geopolítica - Seguridad

vió a los combatientes orientales y abandonó esa zona. Ambas facciones empezaron una serie de asesinatos y ataques mutuos por todo Sri Lanka, incluida la capital Colombo, y los LTTE y Karuna siguen matando a políticos, periodistas, intelectuales y otros tamiles que se oponen a ellos. Los LTTE también dirigieron sus atentados contra objetivos de inteligencia gubernamentales. Según declara el Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Colombo, J. Uyangoda, que ha estado muy vinculado al proceso de paz, esta cadena de actos violentos desplazó la lucha interna de los LTTE al centro de la política de Sri Lanka.

Abril de 2004 – noviembre de 2004

Las elecciones de abril de 2004 desembocaron en un Parlamento en el que ninguna de las partes consiguió la mayoría de escaños, pero con la Alianza por la Libertad del Pueblo Unido (UPFA) de Chandrika Kumaratunga reivindicando la victoria sobre el Frente Nacional Unido (UNF). El JVP, cuyo manifiesto se oponía al federalismo, al traspaso de competencias y a las negociaciones, estaba llamado a desempeñar un papel fundamental en las políticas del Gobierno de la UPFA. El Jathika Hela Urumaya (Partido Herencia Nacional-JHU), que presentaba a monjes budistas en las elecciones, hizo campaña para establecer un Dharma Rajvaya ("Estado Justo Budista") y subrayó la necesidad perentoria de que Sri Lanka siguiera siendo un Estado unitario con las fuerzas armadas capacitadas para actuar, sin la interferencia de políticos, si se veía amenazado. La Alianza Nacional Tamil (TNA), que obtuvo 22 escaños, aceptó a los LTTE como los únicos y legítimos representantes del pueblo tamil partiendo de la base de la autodeterminación tamil, una tierra tamil y la identidad tamil como una nación diferente.

La UPFA quería promover una reforma constitucional (incluida la abolición del sistema presidencial ejecutivo) estableciendo una asamblea constituyente y un tribunal constitucional. También prometió que se mantendría el lugar preponderante que ocupaba el budismo, garantizando el derecho a profesar otras religiones. La UPFA prometió defender el CFA, y en un primer momento declaró que se iban a reanudar enseguida las negociaciones con los LTTE. Kumaratunga se puso en contacto con el primer ministro noruego el 22 de abril y solicitó a los noruegos que volvieran a Sri Lanka y ayudaran a reiniciar el proceso de paz. Después de

“El comandante Karuna, al mando de los LTTE en la zona oriental, se separó del cuerpo principal de los LTTE llevándose con él entre 4.000 y 6.000 combatientes.(...) [Desde entonces,] la lucha interna de los LTTE [se ha desplazado] al centro de la política de Sri Lanka.”

las elecciones, dos asuntos reclamaban la atención inmediata de la UPFA. Primero, una serie de cuestiones políticas internas estratégicas a corto plazo para estimular la economía con el fin de que los srilankeses vieran los beneficios de la paz rápidamente. Esto era especialmente importante para las áreas rurales cingalesas, donde los votantes habían elegido la mayoría de escaños del JVP en el Parlamento. Segundo, el impacto estratégico a largo plazo de la reanudación de las negociaciones de paz; especialmente importante era considerar detalladamente las implicaciones de la propuesta de la ISGA de los LTTE y alcanzar algún tipo de consenso dentro de la coalición UPFA. Pero tras la división LTTE-Karuna, la UPFA se dedicó a utilizar tácticas retardatorias, creyendo que sería más fácil negociar con unos LTTE debilitados. Además, esto le daba a la UPFA un respiro para hacer frente a las objeciones del JVP y el JHU al proceso de paz.

En octubre de 2004, la UPFA creó un Consejo Consultivo Nacional sobre la Paz y la Reconciliación (NACPR) en un intento por construir un foro que diera cabida a un espectro de actores políticos y civiles de Sri Lanka. El propósito del NACPR era, entre otras cosas: servir de espacio para la consulta entre el Gobierno y la ciudadanía, a través de representantes, líderes religiosos y de la sociedad civil elegidos; mantener al país informado de los avances en el proceso de negociación y las medidas para la reconciliación étnica y la reconstrucción y desarrollo del nordeste; y que los miembros del NACPR informaran al Gobierno de sus puntos de vista y preocupaciones

“A pesar de que las conversaciones de paz llevaban veinte meses paralizadas (...) el alto el fuego se mantuvo. (...) A finales de 2004, el estado de la cuestión [fue descrito] como “ni guerra, ni paz ni progresos”.

en cuanto al proceso de paz y propusieran enfoques para sacar adelante el proceso de paz. Sin embargo, el Congreso Musulmán de Sri Lanka (SLMC), el JVP, la TNA, el UNF y el JHU se negaron a entrar en el foro. Los

LTTE lo describieron como una táctica para perder tiempo, y el principal grupo de la oposición, el UNF, dijo que entraría cuando se reanudaran las conversaciones con los LTTE que, según dijeron, podrían tomar la ISGA como punto de partida.

Discusión

A pesar de que las conversaciones de paz llevaban veinte meses paralizadas y de que ambas partes apenas habían avanzado en sus rígidas posiciones, como se apuntó anteriormente, el alto el fuego se mantuvo. En noviembre de 2004 Jehan Perera, del Consejo de Paz Nacional, describió el estado de la cuestión como “ni guerra, ni paz ni progre-

El proceso de paz en Sri Lanka: perspectivas históricas, políticas, económicas y de resolución del conflicto

sos". Una vez más, la compleja situación con múltiples protagonistas e intereses contradictorios, en la que todos iban por caminos opuestos, seguía dificultando mucho el establecimiento de un proceso de paz. Noruega mantuvo su compromiso con el proceso de paz, como pusieron de manifiesto las numerosas visitas de los mediadores a Sri Lanka y los diplomáticos noruegos que formaban sus delegaciones. A pesar de las críticas de algunos sectores que cuestionaban que necesitaba un papel más fuerte y prominente, y que no resultaba eficaz para evitar y responder a las flagrantes violaciones del alto el fuego y de los derechos humanos, la Misión de Monitorización de Sri Lanka siguió desempeñando sus funciones en condiciones operativas y políticas difíciles.

Otros actores internacionales clave, como el Grupo de Donantes Internacionales, la Unión Europea, Japón y Estados Unidos siguieron presionando a las distintas partes mediante una mezcla de incentivos económicos y solidaridad diplomática internacional, supeditando la ayuda económica de más de 4.000 millones de dólares prometida en la Conferencia de Tokio de 2003 a la reanudación de las negociaciones. Pero los observadores afirmaron que en el pasado los LTTE habían demostrado que no se dejaban influir fácilmente por este tipo de condicionamientos, y por parte del Gobierno, los partidarios de la UPFA de línea dura argumentaron que la soberanía (en el sentido de reducir la influencia de la comunidad internacional y mantener la unidad del Estado) era más importante que la ayuda económica. Así pues, algunos declararon que se tenía poco en cuenta a los actores internacionales y que los factores políticos internos en el sur y la división de los LTTE tenían más influencia e impacto en el proceso de paz que los factores externos.

Los LTTE manifestaron que había dos condiciones clave para la reanudación de las negociaciones. Primero, que las discusiones sobre la ISGA debían ser el punto de partida para las negociaciones, y segundo, que debía ponerse fin a las actividades de Karuna. Los LTTE acusaron al Gobierno de utilizar esta división para atacarles apoyando a Karuna y sus combatientes en sus ofensivas contra miembros de los LTTE. Con el JVP como protagonista principal en la UPFA, y oponiéndose a la ISGA, a Kumaratunga le resultó difícil aceptar esta precondition de los LTTE. Sin embargo, en agosto de 2004 se revelaron diferencias de opinión dentro del JVP. El motivo podía ser la preocupación creciente de los políticos del JVP, debido a que los habitantes más pobres del sur de Sri Lanka estaban sufriendo alzas

“ Los LTTE acusaron al Gobierno de utilizar [su división interna] para atacarles apoyando a Karuna y sus combatientes en sus ofensivas contra miembros de los LTTE.”

significativas en el nivel de vida y como consecuencia se mostraban descontentos con la incapacidad de la UPFA de hacer frente a las causas fundamentales de la pobreza tras las elecciones de abril de 2004. Durante este período, los LTTE siguieron aplicando la censura a la información y a los medios de comunicación, obstaculizaron la actividad de las ONG y la sociedad civil, crearon nuevos campamentos militares en la zona de Trincomalee Harbour y violaron la línea de alto el fuego. Se informó asimismo del reclutamiento

persistente de combatientes menores de edad y también de la compra y reserva de armas. Los LTTE continuaron asesinando a sus rivales políticos, y un terrorista suicida estuvo a punto de matar a Douglas Devananda, ministro de Desarrollo y de Asuntos Hindúes y líder del Partido Democrático Popular de Eelam (EPDP), progubernamental y anti-LTTE, en su oficina en Colombo.

En el contexto del Gobierno cingalés la situación sigue siendo incierta. El mandato de la presidenta Kumaratunga finaliza en diciembre de 2005 (aunque sus partidarios argumentan, no sin controversia, que debería finalizar en diciembre de 2006), y en el SLFP están ocupados buscando la manera de mantenerla en el poder. Para el Gobierno, una condición para reiniciar las conversaciones con los LTTE fue insistir en que éstas debían ir acompañadas de un debate sobre los asuntos básicos con el fin de encontrar una solución final, y al mismo tiempo contemplar la ISGA. El conflicto seguía utilizándose como balón político por el Gobierno de la UPFA y el Frente Nacional Unido (UNF) en la oposición. A lo largo de los años se han hecho intentos por parte de la comunidad internacional y las fuerzas políticas internas por reconciliar a los principales partidos políticos, con el fin de adoptar un enfoque bipartidista más amplio e inclusivo para resolver el conflicto. Se ha desarrollado un modelo en el que los diferentes partidos echan a perder las posibilidades de progreso, cada vez que entran y salen del Gobierno. Partiendo de una buena práctica para resolver el conflicto, Kumar Rupesinghe de la Fundación para la

“ Los analistas observaron que quizás interesaba a ambas partes, a los LTTE y al Gobierno, que los avances en el diálogo fueran lentos.”

Coexistencia, y otros, han subrayado que las negociaciones no deben basarse en una política de exclusión, sino redefinirse según unas condiciones de multipolaridad, integrando los múltiples centros de poder e influencia.

Los analistas observaron que quizás interesaba a ambas partes, a los LTTE y al Gobierno, que los avances en el diálogo fueran lentos. Desde la perspectiva del Gobierno, si impulsaba la reanudación de las negociaciones utilizando la ISGA como base perdería el apoyo del JVP, y por lo tanto

la mayoría en el Parlamento. Además, como hemos mencionado, esa formación necesita tiempo para emprender reformas constitucionales de gran magnitud, que según dicen sus críticos están destinadas a garantizar el futuro de la presidenta Kumaratunga. Algunas personas en los círculos del Gobierno creen que cuanto más se retrasen las negociaciones, más perjudicial resultará la división dentro de los LTTE causada por la defección de Karuna. Los LTTE se encuentran debilitados militarmente, se ha recabado información muy valiosa de los combatientes anti-LTTE y existen signos de más disidencias entre los LTTE. Desde la perspectiva de los LTTE se ha argumentado que no quieren discutir los asuntos centrales ni la ISGA, porque significaría considerar políticas más plurales, responsables y democráticas. El retraso también les da más tiempo para reforzar sus propias estructuras paralelas de gobierno como policía, tribunales, instituciones financieras y de desarrollo, y estructuras políticas. Dichos escenarios por ambas partes no prometen nada bueno de cara al futuro.

Estas situaciones de punto muerto no son inusuales en conflictos sociales largos y violentos, donde los implicados en ambas partes han sufrido traumas y heridas profundas y graves. No sólo requieren de la participación de mediadores diestros para reanimar el proceso de paz, sino también de acciones valientes que creen confianza y seguridad. La responsabilidad de los líderes es inmensa, ya que deben tener en cuenta los puntos de vista de una multitud de grupos de interés con agendas contradictorias. Lo que es distinto en Sri Lanka es el tiempo que ha durado esta fase, y éste es un gran logro del que ambas partes deben atribuirse el mérito. Significa que los civiles, que han sufrido enormemente durante el conflicto, han disfrutado de un respiro para empezar a reconstruir sus vidas. El equipo de mediación noruego realizó varios intentos de reanudar las conversaciones de paz hacia finales de 2004, sin éxito.

Como señalamos en nuestro documento anterior "en el análisis final, Sri Lanka necesita una paz basada en el reconocimiento mutuo y la justicia para todos los grupos étnicos srilankeses como base moral para cualquier resolución de este difícil conflicto factorial y múltiple". Una paz justa y sostenible todavía parece lejana, ya que todas las partes están nuevamente atrincheradas en sus posiciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERDINANDS, T et al. The Sri Lankan Peace Process at Crossroads. Lessons, Opportunities and Ideas For Principled Negotiations and Conflict Transformation. Centre for Policy Alternatives, Colombo, enero de 2004.

LEWER, N y WILLIAM, J. "Sri Lanka. Finding A Negotiated End To 25 Years of Violence". En: MEKENKAMP, M; VAN TONGEREN, P y VAN DE VEEN, H (eds). Londres: Searching for Peace in Central and South Asia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities, Lynne Rienner, 2002, P. 483-502.

MAYER, M; RAJASINGHAM-SENANAYAKE, D y THANGARAJAH, Y (eds). Building Local Capacities for Peace. Rethinking Conflict and Development in Sri Lanka. Delhi: Macmillan India, 2003.

ROTBERG, R (ed.). Creating Peace in Sri Lanka. Civil War and Reconciliation. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.

UYANGODA, J y PERERA, M (eds). Sri Lanka's Peace Process 2002. Critical Perspectives. Colombo: Social Scientists Association, 2003.