

¿Paz en Aceh?: retos locales, oportunidades globales

Aquel 26 de diciembre, como acostumbraba desde hacía lustros, Hassan, cuadro intermedio de la guerrilla del GAM,¹ montaba guardia en las montañas de Aceh. Esa mañana, sin embargo, lo que vio acercarse no fue una patrulla militar y policial indonesia, sino unas gigantescas olas que en pocos minutos arrasaron la costa occidental de la provincia. Y con ella, la comunidad de Hassan y los numerosos puestos militares que atestaban y atemorizaban la región. Sano y salvo desde su escondrijo, Hassan cogió el teléfono y llamó: "Comandante, toda mi familia, mis amigos y mis enemigos acaban de morir bajo las olas. ¿Puede explicarme para quién o contra quién voy a luchar ahora?"²

Pocos días después de que el tsunami devastara la provincia de Aceh, al norte de la isla de Sumatra, y provocara la muerte o desaparición de unas 170.000 personas, el Gobierno indonesio y la guerrilla secesionista Gerakan Aceh Merdeka (GAM) entablaron en Helsinki unas negociaciones de paz en las que el ex presidente finlandés Marti Ahtisaari actuó como mediador. Ocho meses más tarde, el 15 de agosto de 2005, dichas negociaciones cristalizaron en la firma del Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés), un histórico acuerdo de paz que trata de poner fin a uno de los conflictos armados más longevos de Asia (casi 30 años) y que aborda algunas de las causas profundas de la violencia que ha vivido Aceh en el último siglo y medio. La supervisión de la implementación del MOU corre a cargo de la Misión de Monitoreo de Aceh (AMM), una operación conjunta de la Unión Europea (UE) y la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) que a día de hoy ha certificado el desarme y desmovilización del GAM y la retirada de tropas de Aceh por parte del Gobierno. Mientras que la AMM también ha

Jordi Urgell es investigador de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autònoma de Barcelona

¹ Gerakan Aceh Merdeka (GAM) significa Movimiento de Liberación de Aceh.

² Adaptación de un comentario realizado en el marco de una entrevista en Banda Aceh en diciembre de 2005.

confirmado en repetidas ocasiones que desde que se firmó el acuerdo de paz no han acontecido hechos de violencia significativos, el GAM, el Gobierno indonesio, buena parte de la sociedad civil acehní y la comunidad internacional se muestran cautelosamente optimistas acerca de la posibilidad de que la paz arraigue definitivamente en Aceh después de varios intentos fallidos.

Aceh rebelde

Los últimos 30 años de guerra en Aceh deben entenderse como el último episodio de la violencia continuada que ha vivido la región en los últimos 150 años, un periodo en el que difícilmente pueden hallarse dos décadas consecutivas de paz. Detrás de tanta violencia subyace la resistencia de la población acehní a los repetidos intentos de dominación que se han producido desde el siglo XIX: el colonialismo holandés -cuya dependencia colonial de las Indias Orientales se convirtió en lo que hoy se conoce como Indonesia-, el expansionismo nipón de la II Guerra Mundial y, sobre todo, el nacionalismo uniformizador de la República de Indonesia independiente.

Bajo el influjo de las teorías que explican la violencia organizada contemporánea por el potencial movilizador de las identidades (en especial de la etnia y la religión), algunos autores, medios de comunicación e incluso círculos políticos han señalado que la razón última del conflicto en Aceh es la religión: la Indonesia laica y moderna *versus* una región fundamentalista y tradicionalista que trata de recomponer el sultanato, establecer un Estado confesional islámico y aplicar la *sharia* en su interpretación más estricta.

Es cierto que existen diferencias sustantivas entre Aceh y el resto del país en cuanto al porcentaje de población musulmana y la interpretación del islam. Pero también lo es que Aceh fue islamizada con anterioridad al resto del archipiélago y que determinados sectores de su población y del GAM han invocado a menudo las glorias del próspero sultanato que fue un día Aceh para, a continuación, intentar proyectarlas hacia el futuro. Incluso el líder y fundador del GAM, Hasan di Tiro, ha fundamentado buena parte de su legitimidad en el hecho de considerarse descendiente indirecto de los últimos sultanes que gobernaron Aceh. Igualmente, las mencionadas diferencias en la interpretación y práctica del islam están en la base de la rebelión de Darul-al-Islam, que durante una década (1953-1962) protestó contra la laicidad del Estado, puso en serios aprietos al Gobierno de Sukarno, el mentor y padre de la independencia, y amenazó la propia viabilidad de Indonesia.

Sin embargo, la expresión reciente del conflicto en Aceh no tiene tanto que ver con las cuestiones religiosas como con las políticas represivas y poco comprensivas de Yakarta con

la idiosincrasia y las aspiraciones de esta región. La primera traición de Sukarno³ a Aceh y sus subsiguientes políticas de homogeneización se vieron exacerbadas por el Nuevo Orden de Suharto desde mediados de la década de los sesenta: supresión de la autonomía, marginación de la región, colonización demográfica (la llamada “javanización”), expolio de los recursos naturales, creciente militarización a partir de la formación del GAM y violación sistemática de los derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad del Estado.

En este contexto, la declaración unilateral de independencia el 4 de diciembre de 1976 por parte de Hasan di Tiro y la posterior formación del GAM fue percibida y celebrada por buena parte de la población como un intento de luchar contra el colonialismo interno y de evidenciar y subvertir la discriminación y violencia estructural alimentadas por Yakarta. Sin embargo, no fue hasta finales de los años 80, después del entrenamiento militar que recibieron decenas de acehníes en la Libia de Gadafi,⁴ cuando el GAM adquirió dimensiones notables y la capacidad para amenazar la estabilidad del país. Suharto decidió atajar de raíz el cáncer secesionista y, en el periodo que transcurrió entre 1989 y su caída en 1998, declaró Aceh “zona especial de operaciones”, militarizó la región y llevó a cabo una política contrainsurgente fundamentada en el control social y en la difusión del terror entre la población civil que causó la muerte a 12.000 personas aproximadamente.

A la tercera va la vencida

Antes de la firma del Memorando de Entendimiento (MOU) del pasado 15 de agosto, en Aceh habían fracasado dos tentativas de pacificación en el último lustro.⁵ La llamada Pausa Humanitaria de 2001 se frustró a los pocos meses de su firma por la poca honestidad del GAM, que aprovechó el alto el fuego para rearmarse y rearticularse, y por la presión de las poderosas Fuerzas Armadas sobre el presidente Abdurrahman Wahid. Al año siguiente, en diciembre de 2002, ambas partes volvieron a intentarlo a través del Acuerdo de Cese de Hostilidades (COHA, por sus siglas en inglés), cuyo enorme fracaso condujo a la imposición del estado de emergencia y a una de las operaciones militares de mayor envergadura de la segunda mitad del siglo XX. Al amparo de un decreto presidencial de Megawati Sukarnoputri, y bajo la batuta de unas Fuerzas Armadas recientemente humilladas en

³ En el momento fundacional de la República de Indonesia, Sukarno convenció a las autoridades acehníes para que se integraran en las estructuras del nuevo país a cambio de una amplia autonomía. Simbólicamente era importante que Aceh formara parte de Indonesia puesto que el GAM y algunos sectores de la población sostienen que la región jamás rindió su soberanía a la administración colonial holandesa. Sin embargo, pronto fue evidente que Sukarno no iba a cumplir su promesa y que iba a dedicar buena parte de su presidencia a construir una nación desde el Estado.

⁴ Kirsten Schultz, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*, East-West Center, Washington, 2004.

⁵ Ver Edward Spinall y Harold Crouch, *The Aceh Peace Process: Why It Failed*, East-West Center, Washington, 2003.

Timor-Leste, decenas de miles de efectivos armados se desplegaron en Aceh dispuestos a derrotar de una vez por todas al GAM y a salvaguardar la unidad e indivisibilidad de Indonesia.⁶

¿Cuáles son, entonces, los factores que explican y facilitan que la paz esté siendo posible en Aceh? ¿Por qué ahora sí y antes no? En primer lugar, el paso del *tsunami* puso a la región en el mapa, las portadas de periódicos y las agendas políticas, internacionalizó el conflicto⁷ y provocó el despliegue en el terreno de más de medio millar de ONG y el desembolso de cuantiosos recursos destinados a la reconstrucción. La confluencia de factores dejaba escaso margen para la continuación de las hostilidades: devastación casi total del territorio; muerte, desaparición y desplazamiento de un porcentaje significativo de la población (también de las Fuerzas Armadas, no así del GAM por hallarse en las montañas); presión y presencia en el terreno de la comunidad internacional e imposibilidad de reconstruir la región sin un alto el fuego. Así las cosas, no es de extrañar que se haya acuñado el concepto de “la paz del *tsunami*” para referirse al fin de la violencia en Aceh.

Por otro lado, la abultada victoria del tándem Susilo Bambang Yudhoyono y Yusuf Kalla en las elecciones presidenciales de 2004 (las primeras en la historia de Indonesia en las que la población elegía directamente a sus mandatarios) supuso un vuelco considerable en la escena política indonesia y abrió nuevas perspectivas a la resolución política y pacífica del conflicto en Aceh. Susilo Bambang Yudhoyono, prestigioso general retirado y ex ministro, parece estar consiguiendo por primera vez desde la recuperación de la democracia en 1998 cierto grado de sumisión y lealtad a las decisiones del Gobierno por parte del Ejército, sostén del Nuevo Orden de Suharto por más de 30 años, garante de la unidad territorial de un archipiélago de más de 16.000 islas y principal actor político del país desde su independencia.

También ha sido decisivo el papel desempeñado por el vicepresidente Yusuf Kalla, máximo dirigente del partido Golkar (sostenido por Suharto y referente político del ejército). Su compromiso personal con el proceso de paz en Aceh condujo, desde principios de 2004, a la llamada Iniciativa Kalla, un conjunto de contactos informales y exploratorios entre el Gobierno y el GAM que evidenció la predisposición del nuevo Ejecutivo a dialogar una salida política y negociada al conflicto. Según un informe del International Crisis Group,⁸ menos

⁶ International Crisis Group, *Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace*, 12 de junio de 2001, en <http://www.crisisgroup.org/home>; *Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?*, 27 de junio de 2001, en <http://www.crisisgroup.org/home>; *Aceh: Slim Chance for Peace*, 27 de marzo de 2002, en <http://www.crisisgroup.org/home/>

⁷ Ver Aguswandi, *Peace the only option for Aceh*, 16 de junio de 2005, en <http://tapol.gn.apc.org/press/files/pr050616.htm>

⁸ Ver International Crisis Group, *Aceh: A New Chance for Peace*, 15 de agosto de 2005, en <http://www.crisisgroup.org/home>

de dos meses antes del *tsunami*, representantes del Gobierno y el GAM habían alcanzado un acuerdo de nueve puntos, algunos de los cuales se incluyeron posteriormente en el MOU. Entre éstos destacan el desarme del GAM a cambio de amnistía y de incentivos para la reintegración o la implementación de una amplia autonomía para Aceh.

En tercer lugar, la intensa actividad militar que se vivió durante el periodo de la ley marcial y la posterior emergencia civil -entre mayo de 2003 y finales de 2005- puso de manifiesto la imposibilidad de derrotar al adversario y erosionó enormemente a ambas partes. El GAM resultó seriamente diezmado, mientras que la cerrazón informativa y las constantes y masivas violaciones de los derechos humanos por parte de la policía y el Ejército en Aceh provocaron un alud de críticas desde las ONG y algunos Gobiernos y organismo internacionales.

El *tsunami* fue el verdadero punto de inflexión en el proceso y el fenómeno que permitió desbloquear políticamente una situación militar que estaba enquistada

Esta última cuestión remite directamente al contexto internacional: cuando se produjo la intervención militar en Aceh (mayo de 2003), toda la comunidad internacional parecía estar exclusivamente volcada en Irak. Los dos únicos países con ascendente real en Yakarta (EEUU y Australia), Naciones Unidas y los medios de comunicación estaban suficientemente ocupados con los operativos en Irak como para visibilizar, denunciar o evitar una campaña militar como no se recordaba desde la invasión de Timor en 1975. Aunque la presión al Ejecutivo indonesio desde instancias gubernamentales -incluyendo los organismos internacionales- siempre ha sido entre tenue e inexistente, parecía imposible que cancillerías y medios de comunicación no acabaran haciéndose eco de la gran violencia desatada en Aceh en el bienio 2003-2005.

Finalmente, hay que destacar el aprendizaje y la interiorización de las lecciones que habían dejado los dos procesos de paz previos, tanto en lo que se refiere a las negociaciones como al diseño del acuerdo de paz y su implementación y supervisión. En cuanto a las negociaciones, el propio equipo mediador (Marti Ahtisaari y la Iniciativa para la Gestión de Crisis) mostró desde el principio su interés en fomentar especialmente la confianza entre las partes. No hay que olvidar que, en el proceso de paz de 2002, el equipo negociador del GAM fue detenido cuando se disponía a viajar a Tokio para proseguir las negociaciones de paz y que sólo salió de prisión tras decretar el Gobierno la amnistía en agosto de 2005. En esta ocasión, tanto la estructura de los equipos negociadores como el diseño, el contenido y el número de rondas de conversaciones mejoraron ostensiblemente el clima de coopera-

ción entre las partes. Respecto al diseño del acuerdo, si la Pausa Humanitaria y el Acuerdo de Cese de Hostilidades (COHA) eran meros marcos de negociación que abordaban estrictamente cuestiones operativas, logísticas y humanitarias, el MOU, en cambio, contiene aspectos sustantivos y de fondo del conflicto. En cuanto a la supervisión del acuerdo, existen diferencias notorias en la naturaleza y capacidad de presión entre el Centro Henri Dunant -organización suiza encargada de la implementación del COHA- y la Misión de Monitoreo de Aceh (AMM). El primero no sólo tuvo que lidiar con las deficiencias del COHA y con la poca predisposición de ambas partes para aplicarlo, sino también con el desprecio, el hostigamiento e incluso las agresiones físicas alimentadas desde Yakarta, lo que le obligó a cerrar sus oficinas en más de una ocasión y a evacuar a su personal de Aceh cuando fue evidente el fracaso del COHA y que ambas partes se estaban preparando para reanudar la guerra. Sin embargo, la AMM, a pesar de que su contingente es poco numeroso y va desarmado, goza del respaldo y el peso político de casi 40 países, lo que se ha traducido en una enorme capacidad de interlocución con las partes y de hacer respetar los compromisos adquiridos.

En definitiva, el *tsunami* fue el verdadero punto de inflexión en el proceso y el fenómeno que permitió desbloquear políticamente una situación militar que estaba enquistada y de mero desgaste del adversario. Pero, para entonces, el camino hacia la paz ya había empezado a recorrer sus primeros (y tal vez más difíciles) pasos y el contexto nacional e internacional en el que se produjo el *tsunami* era mucho más propicio que el de anteriores ocasiones. Todas estas oportunidades contextuales fueron aprovechadas y optimizadas por las partes para estructurar un proceso de paz (en sus respectivas fases de negociación, acuerdo e implementación) mucho más sólido, creíble e irreversible que los de las tentativas fallidas previas.

Los desafíos y la implementación del acuerdo de paz

Hasta el momento, la implementación del acuerdo de paz está superando las expectativas⁹ y está generando una esperanza sin precedentes entre la población local de Aceh y un optimismo difícil de disimular entre la comunidad internacional: Kofi Annan felicita a las partes, los donantes empiezan a comprometer fondos para la rehabilitación posbélica y algunos empiezan a imaginar *resorts* turísticos en las maravillosas playas del Aceh *postsunami*. A principios de 2006 se ha cumplido íntegra y puntualmente con la fase de desarme, desmilitarización y reintegración (el GAM ha anunciado la disolución de su brazo armado, el TNA,¹⁰

⁹ Ver International Crisis Group, *Aceh: So Far, So Good*, 13 de diciembre de 2005, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3831&l=1>

¹⁰ El Tentara Negara Aceh (TNA) es conocido como el Ejército Nacional de Aceh.

y ha entregado las 840 armas previstas en el acuerdo, mientras que el Gobierno ha retirado todas las tropas no regulares de la región) y se han empezado a sentar las bases para abordar las cuestiones políticamente más sensibles del acuerdo: próxima celebración de elecciones, nueva legislación para Aceh, establecimiento de fuerzas políticas locales y transformación del GAM en partido político.

La voluntad política con la que ambas partes están cumpliendo, o incluso rebasando, los compromisos adquiridos probablemente está alimentada por el cansancio que han generado casi tres décadas de conflicto, por el convencimiento de que es imposible imponerse militarmente al adversario, por la presión y la presencia de más de 500 ONG sobre el terreno o por los cuantiosos ingresos que la comunidad internacional está destinando a reconstruir la provincia.

Sin embargo, algunos centros de investigación ya han advertido que la euforia que rodea a la aplicación del MOU puede eclipsar o empujarse la magnitud de los retos y los peligros que se vislumbran a corto, medio y largo plazo. Estas mismas voces también aseveran que, como ha sucedido en anteriores ocasiones, cualquier traspie o paso en falso puede dar al traste con el proceso de pacificación. ¿Cuáles son estos retos o peligros?

En primer lugar, la transformación de un conflicto vertical (GAM frente a Estado, por cuestiones políticas) en uno horizontal (entre comunidades y colectivos, por disputas materiales o intereses económicos).¹¹ Esta posible mutación está fomentada por las dificultades que ya se están registrando y que se estiman en la reintegración de los miembros del GAM a la vida civil y por la presencia en ambas partes de *spoilers* que, interesados en la perpetuación del conflicto, tratan de boicotear el acuerdo de paz o subvertir las condiciones que permiten su viabilidad.

Hasta el momento no se han producido hechos de violencia, tensión o venganza significativos a raíz de la reintegración de los miembros del GAM en sus comunidades de origen. Esto puede explicarse por el alto nivel de apoyo que tiene el movimiento entre la población. Sin embargo, algunos ex combatientes siguen implicados en casos de extorsión, mientras que otros han denunciado no haber recibido el dinero comprometido por el Gobierno. Este último punto podría guardar relación con retrasos en el desembolso o distribución de los fondos por parte del Gobierno, pero sobre todo tiene que ver con el sistema de reparto de dinero que ha aprobado la comandancia del GAM: los fondos aprobados por el Ejecutivo para ex combatientes se reparten también entre familiares y víctimas. Este procedimiento ha sido alabado por propios y ajenos en Aceh, pero a la vez ha generado las protestas de muchos

¹¹ Patrick Barron, Samuel Clark y Muslahuddin Daud, *Conflict and Recovery in Aceh. An assessment of Conflict Dynamics and Options for Supporting the Peace Process*, Banco Mundial, Yakarta, agosto de 2005.

ex combatientes que no han recibido íntegramente la cantidad prometida. También ha levantado sospechas y suspicacias acerca de las intenciones del GAM de asentar una cierta base electoral de cara a su probable participación en los próximos comicios.

En segundo lugar, la posible disgregación del actual territorio de Aceh. A pesar de que el MOU establece claramente la delimitación fronteriza de la región, algunos de los distritos sureños y orientales han declarado unilateralmente su secesión y están presionando a Yakarta para que establezca dos nuevas provincias. La mayoría de los analistas señala que esta voluntad de autonomía no expresa tanto fracturas políticas, sociales y étnicas entre distritos (aunque existen diferencias evidentes) como el interés de determinadas élites en acceder a nuevos recursos económicos y de poder político. Sea como sea, la eventual fragmentación territorial y administrativa de la provincia de Aceh (opción descartada por el Gobierno central y a la que se oponen el GAM y otras organizaciones significativas de la sociedad civil acehní) es actualmente uno de los principales focos de potencial desestabilización.

GAM: de las armas a las urnas

Otro de los retos de Aceh es la transformación del GAM en partido político. Aunque tradicionalmente ha sido una guerrilla con implantación, legitimidad y simpatía entre buena parte de la población, casi tres décadas de conflicto armado y los abusos de algunos de sus miembros contra la población civil (sobre todo mediante la extorsión) han mermado significativamente su credibilidad y representatividad. Además, el hecho de que su cúpula y especialmente su líder, Hasan di Tiro, hayan residido en el extranjero -sobre todo en Suecia- durante las dos últimas décadas genera serias dudas sobre la capacidad de la dirigencia del GAM de conectar con la población civil y de articular un programa político acorde con las necesidades y las aspiraciones de la mayoría de la sociedad. La reconfiguración de grupos armados en partidos políticos no es siempre fácil ni exitosa: en Guatemala, la URNG ha quedado relegada a la marginalidad política; los sandinistas (FSLN) y el FMLN siguen intentándolo infructuosamente en Nicaragua y El Salvador respectivamente; igual o peor suerte corre RENAMO en Mozambique; UNITA en Angola aguarda su oportunidad, etc.¹² Las lógicas y estructuras de poder propias de los grupos armados no son las de la competencia electoral en democracia y esta transformación requiere su tiempo. Sin embargo, del mismo modo que una apabullante victoria del GAM en los comicios venideros abriría de nuevo la puerta de la independencia, una humillante derrota probablemente abriría la de la violencia.

¹² Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO) y Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA).

¿Paz y autonomía a cambio de impunidad y olvido?

La gestión de la impunidad, la verdad, la reconciliación y la compensación y dignificación de las víctimas es uno de los aspectos que más incertidumbre genera entre la sociedad acehní. Aunque el MOU contempla la creación de un Tribunal de Derechos Humanos y el establecimiento de una Comisión de Verdad y Reconciliación, permanecen serias dudas sobre el mandato, la composición y los plazos de dichos organismos. En el caso del Tribunal de Derechos Humanos para Aceh: ¿será permanente o *ad hoc*? ¿Nacional o internacional? Y, sobre todo, ¿tendrá o no efectos retroactivos? Es decir, ¿tendrá competencia para juzgar los crímenes cometidos previamente a su establecimiento? En cuanto a la Comisión de Verdad y Reconciliación para Aceh, hay que recordar que es la propia Comisión de Verdad y Reconciliación de Indonesia la encargada de establecerla y diseñarla, lo que permite intuir de antemano los límites del organismo. Además, el propio MOU señala que esta Comisión estará encargada de formular medidas de reconciliación, y esto excluye de entrada la identificación y penalización de responsabilidades de los crímenes cometidos.

Las perspectivas en este aspecto no son nada halagüeñas. Primero, porque como lamentan muchas organizaciones de derechos humanos acehníes, el *tsunami* se llevó buena parte de la documentación y las pruebas de violaciones de los derechos humanos acumuladas durante años que serían necesarias para hacer válida la acción de los organismos mencionados. Y segundo, y más importante, porque la administración de la justicia desde instancias indonesias, y más en cuestiones relacionadas con las Fuerzas Armadas y la seguridad e integridad territorial, ha sido más que deficiente y explícitamente politizada. Basta recordar con vergüenza el caso de Timor-Leste: después de seis años, la impunidad sigue siendo absoluta e incluso Naciones Unidas ha tenido que tomar cartas en el asunto. Por otra parte, el margen de maniobra y presión que tienen las organizaciones de derechos humanos y las víctimas es muy escaso, pues en Aceh existe el convencimiento de que tensar la cuerda en cuestiones de derechos humanos y justicia interrumpiría el proceso político en marcha. Debido a su responsabilidad para con la sociedad en su conjunto y haciéndose eco de la encrucijada histórica que está atravesando Aceh, muchas de estas organizaciones parecen dispuestas a posponer (habrá que ver si minimizar) sus exigencias en aras de la pacificación, democratización y autonomía de la región.

El encaje de Aceh en Indonesia

Hasta el momento, el Gobierno de Indonesia ha demostrado una inesperada voluntad política para resolver pacíficamente el histórico contencioso en Aceh y aplicar todos los aspectos del MOU: amnistía para prisioneros y combatientes, retirada de tropas y desembolso de fondos para los desmovilizados del GAM. Sin embargo, persisten serias

dudas sobre si demostrará la misma determinación a la hora de implementar las cuestiones políticas del acuerdo y abordar los dos problemas que se hallan en la raíz del conflicto y de la solución: la fragilidad socioeconómica de la región y el encaje definitivo de Aceh en Indonesia.

Al considerar la situación de desarrollo de la región, caben dos aseveraciones. La primera es que Aceh ha sido tradicionalmente una de las provincias más empobrecidas de Indonesia, a pesar de gozar de abundantes recursos naturales, especialmente yacimientos de hidrocarburos.¹³ Yakarta no sólo ha excluido a Aceh del espectacular crecimiento que vivió Indonesia durante décadas consecutivas hasta la crisis financiera asiática de 1997, sino que sistemáticamente la ha expoliado de sus recursos y se ha servido de funcionarios y técnicos traídos de fuera de la provincia para hacerlo. El segundo aspecto guarda relación con la actual insostenibilidad de la economía acehní, que se sustenta únicamente en la ayuda internacional para la reconstrucción de la región, en la actividad que generan las numerosas ONG en el terreno y en la producción de alimentación y servicios básicos. ¿Qué pasará cuando se retiren todas las ONG y empiecen a escasear los fondos destinados a raíz del *tsunami*? Si Yakarta no consigue subvertir la marginación y expoliación de la que históricamente ha sido objeto Aceh y a la vez no asienta las bases de un desarrollo sostenible, los logros alcanzados en otras esferas y el propio proceso de paz pueden verse seriamente socavados por la falta de oportunidades de la población en el día a día.

Respecto al encaje de Aceh en Indonesia, el MOU contiene una fórmula que permite salvar la cara a ambas partes y trabajar sobre un acuerdo común a corto y medio plazo: aunque el GAM no renuncia explícitamente a la independencia, sí reconoce que el proceso político se encausa en el marco del “Estado unitario y la constitución de la República de Indonesia”. Sin embargo, la relación entre Aceh e Indonesia a largo plazo no parece definitivamente resuelta. Tras la independencia de Timor-Leste en 2002, la secesión de Aceh es absolutamente inaceptable a ojos de Yakarta, ya que abriría la Caja de Pandora indonesia, esto es, la desmembración del territorio. Por otra parte, el GAM declara que no ha renunciado definitivamente a su objetivo fundacional y que, por responsabilidad política y en aras del acuerdo con el Gobierno indonesio, aplica una estrategia gradual: lo primero es asegurar la paz y asentar un nuevo marco político en Aceh. Luego, ya veremos. Además, las reivindicaciones independentistas del GAM se apoyan en raíces históricas (Aceh ha sido una entidad política independiente la mayor parte de su historia) y parecen gozar del apoyo de una amplia mayoría de la población acehní. Aunque no existen datos oficiales al respecto,

¹³ La petrolera Exxon-Mobile tiene lucrativas explotaciones de gas y petrolíferas desde hace lustros en la costa oriental de Aceh. Varias organizaciones han denunciado repetidamente que el Gobierno ha destinado buena parte de sus contingentes en Aceh a defender dichas instalaciones de los ataques y actos de sabotaje del GAM.

en un referéndum llevado a cabo en noviembre de 2000 por una organización de la sociedad civil, el 92% de los votantes se mostró favorable a la independencia. El International Crisis Group señalaba en un informe de 2001: “Es ampliamente conocido que el GAM sería capaz de movilizar un amplio apoyo para la independencia si hubiera un referéndum”.¹⁴

La última incertidumbre que se vislumbra en el futuro inmediato remite a los efectos que tendrá en el proceso de paz la retirada de la Misión de Monitoreo de Aceh (AMM). Su mandato finaliza a mediados de marzo de 2006, pero el Gobierno ya ha expresado su voluntad de que éste se extienda otros seis meses y la AMM ha avanzado su predisposición a proseguir en Aceh si existe una invitación formal y el acuerdo de las partes. Aunque ya ha habido voces influyentes en Yakarta que se han opuesto frontalmente a que la AMM siga supervisando el MOU, todo parece indicar que ésta permanecerá en Aceh como mínimo hasta el último trimestre de 2006. Esto es una buena noticia al menos desde dos puntos de vista. Por un lado, la AMM estará presente en unas elecciones tan decisivas como las previstas para abril de 2006. Sin perjuicio de que haya observación electoral internacional, su presencia incrementará la participación, la seguridad y la credibilidad de los comicios. Por otro, supervisará algunas de las cuestiones sensibles recientemente mencionadas; reforzará los incentivos de las partes para seguir comprometidas con el MOU; incrementará la confianza de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional y, en definitiva, acompañará a un proceso que se prevé difícil y controvertido en los próximos meses. En todo caso, algunas organizaciones sociales consideran que seis meses de supervisión del acuerdo de paz (de septiembre de 2005 a marzo de 2006) son absolutamente insuficientes a la luz de los precedentes y ante el tamaño de los retos apuntados: 30 años de guerra y confianza entre las partes muy deteriorada por los fracasos y los incumplimientos de los acuerdos de paz previos.

¿Qué
pasará
cuando se
retiren las
ONG y
escaseen
los fondos
por el
tsunami?

Más allá de Aceh

La importancia del éxito o fracaso del proceso de paz en curso trasciende la posibilidad de reconstruir Aceh o de asentar una paz estable y duradera en la región por primera vez en el último siglo y medio. Del mismo modo que el *tsu-*

¹⁴ International Crisis Group, *Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace*, 12 de junio de 2001, p. 5, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1457&l=1>

nami fue una oportunidad para la paz en Aceh, ésta a su vez entraña numerosas oportunidades que van más allá de las fronteras de tan minúscula región.¹⁵

En primer lugar, para Indonesia, país musulmán más poblado del mundo y bastión estratégico de la lucha global contra el terrorismo que ve hipotecado el papel que está llamado a jugar en la política internacional por la represión y la violación sistemática de los derechos humanos con las que históricamente ha ventilado sus asuntos domésticos, especialmente las demandas de independencia y autonomía.

Indonesia es actualmente uno de los países que alberga más contextos de tensión, polarización y violencia. Sólo desde la caída de Suharto en 1998 han estallado conflictos de distinto signo, naturaleza e intensidad en Sulawesi, Molucas y Kalimantan; se han perpetuado o exacerbado los de Aceh y Papúa; se han registrado incidentes y disturbios significativos en lugares como Lombok, Flores o Timor Oriental y se ha resuelto de manera dramática la independencia de Timor-Leste. Las causas citadas para explicar toda esta violencia son la visualización y la exacerbación de conflictos (latentes) tras el derrumbe de regímenes autoritarios y longevos (como el Nuevo Orden de Suharto, la URSS o la ex Yugoslavia); el papel histórica y sistemáticamente represivo e intervencionista de las Fuerzas Armadas;¹⁶ la política de transmigraciones masivas auspiciada desde el Gobierno central para aliviar la presión demográfica de Java y a la vez reforzar la continuidad cultural y lingüística del país o, sobre todo, la existencia de fuerzas centrífugas (autonomistas o secesionistas) alimentadas por la fragmentación cultural y la dispersión geográfica de un archipiélago de miles de islas y por el centralismo y autoritarismo con el que Yakarta ha gestionado la enorme diversidad del país.

El éxito provisional del proceso de paz en Aceh abre la puerta para que Indonesia gestione de manera diferente las aspiraciones de sus gentes y territorios y enfrente desde la política, y no desde el militarismo y la guerra, los conflictos que se derivan de la confluencia de los factores enumerados. Yakarta tiene ante sí dos modelos de gestión de conflictos: Aceh o Timor. Lo que suceda en adelante en Papúa o en otros escenarios de tensión puede ser un buen indicador para saber si el Gobierno ha interiorizado o no las lecciones de ambos contextos y si ha entendido que no puede imponer a cañonazos la sagrada unidad de Indonesia.

En segundo lugar, el liderazgo de la Unión Europea (UE) en la AMM (su primera intervención de este tipo en el continente asiático) supone un reto para su papel y prestigio en

¹⁵ Adam Burke y Afnan, *Aceh: Reconstruction in a conflict environment - Views from civil society, donors and NGOs*, Indonesian Social Development, Nº 8, octubre de 2005, en <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID>

¹⁶ Carmel Budiardjo, *Indonesia's territorial integrity and the TNI's role in crushing separatism*, 3 de junio de 2003, en <http://tapol.gn.apc.org/reports/r030603tni.htm>

la escena internacional. Esta es una nueva oportunidad para desmentir la clásica afirmación de que la UE es “un gigante económico pero un enano político” y para aplicar una política exterior decididamente activa en la prevención y resolución de conflictos y suficientemente alejada del unilateralismo y belicismo que ha demostrado EEUU en el último lustro. Sólo en 2005, la UE ha desplegado diez misiones políticas en distintas partes del mundo,¹⁷ un número sin precedentes que supera incluso a las operaciones de Naciones Unidas desplegadas el pasado año y que confirma la expansión geográfica y el incremento del perfil político de la acción exterior de la UE.

El hecho de que la AMM esté integrada por observadores de la UE y la ASEAN también permite retomar el debate acerca del capítulo VIII de Naciones Unidas y del papel, alcance y dificultades de las organizaciones regionales en materia de prevención de conflictos y mantenimiento y construcción de la paz. En los últimos años algunas organizaciones regionales han jugado un papel protagonista en la prevención y gestión de conflictos en sus áreas de influencia.¹⁸ Más allá de las ventajas que tradicionalmente se han atribuido a su participación en estos contextos (auxilio de Naciones Unidas en su tarea fundamental de salvaguardar la paz y la estabilidad internacionales; cercanía, conocimiento y “apropiación” de los conflictos o crisis en cuestión; mayor flexibilidad y menor politización que el Consejo de Seguridad de la ONU en la toma de decisiones, etc.), la colaboración entre ellas (como en el caso de la UE y la ASEAN) puede convertirse en un avance y un mecanismo relativamente innovador en la prevención de conflictos y el mantenimiento y la construcción de paz.

La paz en Aceh también supone una excelente oportunidad para la región del Sudeste asiático y Asia meridional, tan afectada desde hace décadas por conflictos identitarios parecidos a los de Aceh. La fórmula que allí se ha ensayado, consistente en conceder autonomía política, respetar la idiosincrasia cultural y religiosa y permitir el disfrute de los recursos naturales en el marco de las fronteras existentes, podría concebirse como modelo, ejemplo o simple antecedente en Filipinas (donde la guerrilla del MILF lucha por los derechos del pueblo bangsamoro),¹⁹ Tailandia (que registra altos índices de violencia en las provincias meridionales de mayoría musulmana), Myanmar (donde distintas guerrillas de matriz étnica

¹⁷ Macedonia, Moldavia, frontera entre Moldavia y Ucrania, República Democrática del Congo, región sudanesa de Darfur, Irak y Palestina. Para más información, ver Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, Barcelona, 2006.

¹⁸ Por ejemplo, la ECOWAS (en África Occidental y especialmente en Liberia y Sierra Leona); la IGAD (en Somalia o Sudán); la UA (en Zimbabue, Chad u otros contextos africanos); la OSCE (en la democratización y la prevención de conflictos en Europa del Este y en la esfera de influencia ex soviética); la OEA (en profusión de medidas de fomento de la confianza y en la gestión de crisis, así como en la resolución de disputas bilaterales); CARICOM (que ha desempeñado un rol de alto relieve político en Haití); la ASEAN (cuyas tímidas presiones a la junta militar de Myanmar parecen haber cristalizado en unas incipientes medidas de apertura) y, por descontado, la OTAN (cuyas intervenciones a finales de los años 90 en los Balcanes y actualmente en Afganistán han gozado de una gran cobertura mediática).

¹⁹ Frente de Liberación Moro Islámico (MILF).

se enfrentan a una de las dictaduras militares más férreas del mundo), India (un país con numerosos grupos armados en los Estados de Assam, Tripura o Manipur) o Sri Lanka (donde los Tigres Tамиles persiguen la creación de un Estado tamil),²⁰ por citar sólo algunos de los países vecinos de Aceh.

La violencia política organizada en pro de la autodeterminación desatada en la segunda mitad del siglo XX apenas ha erosionado el sistema internacional surgido del fin de la II Guerra Mundial y, en especial, uno de los principios más importantes que lo sustentan: la inviolabilidad de las fronteras internacionales y la integridad territorial de los Estados. La evidencia empírica acumulada en algunas de las bases de datos actuales más relevantes arroja dos conclusiones de las que deberían tomar nota las guerrillas y los grupos etnopolíticos que les sean afines. Primero, que en los últimos 40 años sólo en cinco ocasiones la violencia armada secesionista ha cristalizado en la creación de un Estado independiente reconocido internacionalmente: Bangladesh (1971), Eslovenia (1991), Croacia (1991), Eritrea (1993) y Timor-Leste (2002).²¹ Segundo, y como consecuencia de lo anterior, que la violencia organizada contemporánea ha sido mucho más efectiva en el logro de demandas no vinculadas al territorio (esto es, acceso al poder central o al proceso de toma de decisiones, respeto de los derechos humanos o de rasgos idiosincrásicos diferenciales, reparto más equitativo de los recursos económicos, desmilitarización de determinadas áreas, democratización, cambios de gobierno o incluso de régimen, etc.) que en la materialización de aspiraciones secesionistas o autonomistas. Sin embargo, en las últimas décadas la comunidad internacional ha tenido que realizar algunas concesiones para mantener relativamente inalterado el *statu quo*, entre las que se cuentan una mayor consideración hacia los derechos y demandas de minorías y grupos etnopolíticos diversos, así como una mayor predisposición a flexibilizar fronteras domésticas, a descentralizar determinadas competencias tradicionalmente reservadas a los Estados e incluso a permitir tímidos y todavía incipientes ejercicios de redistribución interna de soberanía. Como en el caso de Aceh, la resolución de todos los conflictos armados mencionados apunta hacia la autonomía.

Llega la hora de la verdad

El proceso de paz en Aceh avanza a buen ritmo y cada vez parece menos probable la reanudación de la violencia a corto o medio plazo. En esta ocasión, tal vez por primera vez en su historia, distintos factores y actores parecen haberse conjurado para conseguir de una

²⁰ Sobre el conflicto en Sri Lanka ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* Amaia Sánchez, "Relevo en Sri Lanka: ¿una nueva oportunidad para la paz?", pp. 87-98 (N. de la Ed.)

²¹ Robert Marshall y Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2005*, Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos, Universidad de Maryland, 2005.

vez por todas la paz: existencia de un buen acuerdo (asequible en su cumplimiento y a la vez con capacidad para abordar y transformar algunas de las causas de fondo del conflicto); voluntad política de ambas partes e inercia positiva en la implementación del mismo; existencia de incentivos para la consecución de la paz e implicación y presión de la comunidad internacional. Y, sobre todo, la tan extendida certidumbre en Aceh de que el *tsunami* es el precio que se ha tenido que pagar para lograr la paz.

A pesar de todo ello, todavía es pronto para pensar que la paz sea sostenible e irreversible, como así lo atestiguan las constantes demandas de la población civil para que la AMM prosiga en el terreno, el hecho de que la mayor parte de la cúpula del GAM todavía no haya retornado de Suecia o el que buena parte de sus ex combatientes no hayan revelado aún su identidad al Gobierno por temor a un nuevo fracaso del acuerdo y a las consiguientes represalias del Ejército. Con la desmilitarización de Aceh por parte del Gobierno y con el desarme del GAM y la disolución de su brazo armado, el proceso de paz abandona el terreno militar y entra de pleno en su fase política. Llega, por tanto, la hora de la verdad.

Una ironía del destino a modo de epílogo: muchas personas sonríen en Aceh cuando se cita a la AMM. Para ellas, estas siglas no son simplemente el garante de la paz y los ojos de la comunidad internacional en la región, sino las de tres palabras repetidas y sentidas desde tiempos remotos: *Aceh Maut Merdeka* (Aceh Quiere Libertad). Entre incertidumbres y esperanzas, Aceh sigue cantándole a la libertad.

Mapa de Indonesia



INDONESIA

Población: 217.534.272 personas

Superficie terrestre: 1.811.570 Km²

Capital: Yakarta

Moneda: rupia indonesia

Idioma: indonesio

Nombre oficial: Republik Indonesia.

División administrativa: 26 provincias.

Capital: Jakarta 10.621.000 hab. (1999).

Otras ciudades: Surabaya 3.683.200 hab.; Bandung 3.834.300; Medan 2.977.000 (2000).

Gobierno: Susilo Bambang Yudhoyono, presidente desde octubre de 2004; Jusuf Kalla, vicepresidente desde octubre de 2004. Poder Legislativo unicameral de 500 integrantes, 462 de ellos elegidos por voto popular directo y 38 representantes del ejército, renovables cada cinco años.

Fiesta nacional: 17 de agosto, Independencia (1945).

Fuerzas armadas: 297.000 (2001). Otras: Policía, 215.000; Policía auxiliar (Kamra), 1,5 millones.

Pueblo: malayo, javanés, sundanés, madurés, balinés, ambon, alfur, toraja, dayak, batak, minahasa, y papuano. Hay minorías china e india.

Religión: 86% de la población es musulmana; casi el 10% es cristiano, 2% hindú (sobre todo en Bali) y 1% budista; hay minorías que practican cultos indígenas. El Estado reconoce el islam, el cristianismo protestante y católico, el hinduismo y el budismo como cultos distintos.

Idiomas: bahasa indonesio (oficial); muy semejante al bahasa malayo, lengua oficial de Malasia. Los gobiernos de ambos países han acordado su progresiva unificación, basada en el melayu, lengua madre común. Javanés, idioma materno de 60 millones de habitantes. Inglés, lengua de negocios. Hay centenares de idiomas regionales/locales (más de 200 se concentran en la provincia de Paúa occidental -Irian Jaya).

Partidos políticos: Partido del Amanecer Nacional (PKB); Partido Democrático Indonés en Lucha PDIP). El partido gubernamental durante la época de Suharto, el Golongan Karya (Golkar) fue creado en 1971. El Golkar es una alianza de varios grupos profesionales y de intereses y cuenta con el apoyo de las Fuerzas Armadas. La mayoría de los funcionarios públicos están afiliados a la Asociación Nacional de los Servidores Civiles (KORPRI), que forma parte del Golkar. Tanto el Partido Unido por el Desarrollo (PPP) y el Partido del Mandato Nacional (PAN) son islamistas y moderados. El Partido Comunista de Indonesia (PKI) era, hasta el golpe militar de 1965, el tercer partido comunista del mundo.

Organizaciones sociales: Unión de los Trabajadores de Indonesia (SPSI), desde 1985, fundada en 1973 con el nombre de Federación del Trabajo de Indonesia (FBSI).

Salud

Esperanza de vida al nacer: 67 años (2000-2005)

Hombres: 65 años (2000-2005)

Mujeres: 69 años (2000-2005)

Economía

Ranking Índice de Desarrollo Humano: 110 (en 1998 estaba en el lugar 96)

PNB: 173.5000 millones de dólares (27ª economía del mundo)

Crecimiento PIB (2002-2003): 4,1%

Tasa de desempleo: 9,1%

Población por debajo del umbral de pobreza internacional (menos de dos dólares al día): 52,4%

Índice de Gini (desigualdad de ingreso): 43,0

Deuda externa (2003): 134.389 millones de dólares

Deuda externa como porcentaje del PIB: 82%

Fuentes: *Guía del Mundo*; Banco Mundial, *World Development Indicators 2005*