



“Nada está acordado hasta que todo está acordado”: las negociaciones de paz post-Tsunami de Aceh

Percival Manglano *

Tema: Aceh, la región indonesia y asiática más afectada por el *tsunami* del pasado 26 de diciembre, lleva cerca de 30 años sumida en un conflicto de baja intensidad que ha causado unos 12.000 muertos. La catástrofe sísmica ha atraído la atención mediática mundial a la provincia, abriendo sus fronteras y empujando al Gobierno indonesio y a la guerrilla independista GAM a la mesa negociadora en Finlandia. Las negociaciones para alcanzar un alto el fuego definitivo están previstas que duren hasta julio de este año. En abril se celebró la tercera ronda negociadora

Resumen: La peor catástrofe humanitaria del siglo XXI forzó a las partes en conflicto en Aceh a hacer algo que prácticamente no habían hecho hasta ahora: pensar, ante todo, en el bien de la población civil de la región. En el momento en el que la prioridad absoluta (empujada por la aflicción mundial ante las imágenes de la tragedia) fue hacer llegar la ayuda humanitaria a los malhadados habitantes de la región, Gobierno y guerrilla decidieron dar contenido al cese de las hostilidades impuesto por las circunstancias, sentándose a negociar los términos de una paz duradera. El desastre ha traído, paradójicamente, nuevas oportunidades para la paz que deberán ser aprovechadas por el nuevo Presidente indonesio, Yudhoyono. La renuncia de la guerrilla GAM a la independencia de Aceh sigue en el aire. Las negociaciones de abril trajeron avances que no deben ser sobrevalorados

Análisis:

Aceh: una provincia de difícil encaje en Indonesia

Las olas del océano Índico arrasaron aquel desdichado 26 de diciembre de 2004 el litoral occidental de una de las provincias indonesias con la historia más convulsa. Aceh sufre desde 1976 la acción de la guerrilla independista GAM (Movimiento por un Aceh Libre en sus siglas indonesias) que modela su acción en base a los tradicionales movimientos de liberación nacional anticoloniales de los años 50 y 60. También ha sufrido las políticas de un Gobierno indonesio que –especialmente bajo el régimen de Suharto– expolió sus riquezas naturales, abusó masivamente de los derechos humanos de sus habitantes y no ofreció los servicios básicos mínimos que se espera de unas autoridades oficiales.

El famoso espíritu indomable de Aceh viene de lejos. El Sultanato de Aceh no fue conquistado definitivamente por la potencia colonial holandesa hasta 1910. La fiera resistencia de sus habitantes supuso la mayor oposición a la que se enfrentó el poder holandés en todo el archipiélago y que Aceh fuese la última región en incorporarse a sus

* Colaborador del Real Instituto Elcano

posesiones. Llegada la Guerra de Independencia indonesia contra los holandeses a finales de los años 40, Aceh se sumó a la lucha del resto del país y contribuyó a su éxito final. Conseguida la independencia, sus esfuerzos se centraron –infructuosamente– en hacer del islam la religión oficial de la nueva República de Indonesia. La subsiguiente revuelta islamista del Darul Islam en los años 50 tuvo su principal foco de actividad tanto en Aceh como en Java.

El islam, la religión mayoritaria de Indonesia, penetró en el archipiélago en el siglo XIII a través de Aceh. Los hoy más de 4 millones de habitantes de la región se cuentan entre los más devotos y conservadores de los alrededor de 200 millones de musulmanes indonesios. La versión más sincrética del Islam practicada en Java –la principal isla de Indonesia– contrasta con la ortodoxia de las creencias religiosas en Aceh.

El GAM, sin embargo, no es un movimiento afiliado a al-Qaeda o a ninguna otra de las organizaciones terroristas islamistas del Sudeste Asiático (si bien existen continuas informaciones de organizaciones radicales islámicas que se han asentado recientemente en Aceh para, bajo la apariencia de traer ayuda humanitaria y consuelo espiritual a la afligida población, intentar reclutar apoyos). Su objetivo es la independencia de Aceh y no la revolución islámica mundial. El espíritu indómito de los habitantes de Aceh se demuestra incluso en su independencia frente a las ambiciones planetarias del islamismo más radical.

Tras la derrota de la revuelta del Darul Islam en los años 50, Aceh vivió una época de relativa calma hasta que el ejemplo de Timor Oriental propició la creación del GAM a finales de 1976. Timor Oriental había experimentado unas escasas semanas de independencia tras la retirada portuguesa y antes de la invasión indonesia de 1975. Además, en Timor también surgió una guerrilla independista, liderada por el hoy Presidente del país, Xanana Gusmao. Si bien dicha guerrilla nunca pudo derrotar militarmente al ejército indonesio, haría perdurar la llama de la esperanza de un futuro independiente a través de su simbólica existencia (o, más bien, supervivencia).

Los picos de actividad guerrillera del GAM coincidieron con grandes movilizaciones en Timor: a finales de los 70, a finales de los 80, a principios de los 90 y a finales de los 90. Tras la caída de Suharto en mayo de 1998, se abrió un proceso de transición democrática en Indonesia que acabaría ofreciendo a los timorenses lo que el GAM aspiraba conseguir para Aceh: un referéndum de independencia. Ganado el referéndum en Timor en 1999 y conseguida la independencia formal en 2003, el GAM redobló sus esfuerzos para obtener el mismo resultado.

Los esfuerzos de pacificación

La democratización de Indonesia a partir de 1998 también supuso la entrada en escena en Aceh de actores internacionales con la intención de solucionar el conflicto. El Centro Henri Dunant (una ONG suiza) llegó a Aceh en octubre de 1999 con la intención de actuar de mediador del diálogo. Consiguió que las partes accediesen a un alto al fuego en mayo de 2000 para facilitar el reparto de ayuda humanitaria. La calma duró sólo hasta finales de año. Pero se había creado un precedente: el Gobierno indonesio y el GAM habían llegado a un acuerdo por primera vez en la historia.

En julio de 2001, el parlamento indonesio aprobó una Ley de Autonomía Especial para Aceh. Dicha Ley otorgó mayores poderes a las autoridades de la provincia que a la de ninguna otra de la República. Su aplicación –en particular a través de los reglamentos que

debería haber aprobado el parlamento regional–, sin embargo, ha sido muy deficiente. Además, en la práctica, ha escudado a las autoridades locales de las investigaciones del Gobierno central iniciadas tras reiteradas acusaciones de corrupción y malversación de fondos.

Los enfrentamientos armados continuaron en Aceh hasta que en diciembre de 2002 y, gracias una vez más a los esfuerzos del Centro Henri Dunant, se llegó a un nuevo acuerdo de alto el fuego. No se alcanzó un acuerdo de paz, sino un marco de negociación a través del cual llegar a la ansiada paz. Se buscaba el abandono de las armas por parte del GAM y su transformación en un partido político. Clave en estas negociaciones fue el entonces Ministro Coordinador de Seguridad y hoy Presidente de la República de Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono. Yudhoyono siempre se ha mostrado como un elemento conciliador dentro de las Fuerzas Armadas en este conflicto, buscando soluciones adicionales a la militar. Así lo dejó claro en su propia campaña electoral presidencial.

Tras el fracaso de una nueva ronda negociadora celebrada en Tokio en mayo de 2003 (en la que el Gobierno central habría estado dispuesto a aceptar que hasta un 70% de los ingresos generados por la extracción de los recursos naturales de Aceh –en particular de sus enormes reservas de gas y petróleo– revertiera a la región), el Gobierno indonesio declaró rotas todas las negociaciones, anunció el comienzo de una ofensiva a cargo de un contingente de 45.000 efectivos militares (frente a los escasos 5.000 guerrilleros que se calcula tiene el GAM) y estableció el estado de sitio en la provincia, implicando la asunción del gobierno regional por parte de las autoridades militares. Está previsto que el estado de sitio continúe hasta mayo de este año. Se deberá decidir entonces su continuación o levantamiento.

Una vez más, fue la población civil la más afectada por la reanudación del conflicto; se calcula que cuatro quintas partes de los 12.000 muertos habidos desde 1976 han sido civiles. Civiles que también han sido el blanco preferente de los abusos de derechos humanos, extorsiones, corrupción y tráfico ilegales varios de ambos bandos (los destinos militares en Aceh siempre fueron bienvenidos por los altos mandos indonesios por los réditos económicos que acompañaban al cargo: contrabando de vehículos; negocios madereros ilegales; comercio de marihuana; o acuerdos de “protección”). Esta tragedia humanitaria no pareció incomodar demasiado a ninguna de las partes en conflicto hasta que quedó trágicamente empequeñecida por la llegada del *tsunami*. En escasas horas, el Océano Índico se cobró 15 veces más víctimas mortales de las que el conflicto armado había provocado en casi 30 años y lanzó a un millón de personas en Aceh por debajo del umbral de la pobreza.

Las negociaciones post-Tsunami

La elección en septiembre de 2004 de Yudhoyono como Presidente de la República de Indonesia resultó ser una buena noticia para las perspectivas de una solución negociada en Aceh. Yudhoyono es un personaje relativamente popular en Aceh. Ganó más de un 77% de los votos frente a la anterior presidenta Megawati en la segunda vuelta de la elección presidencial de septiembre de 2004 (comparado con un 61% a escala nacional). La participación en Aceh fue del 79%, superior a la media nacional y muy superior a la apatía participativa que normalmente ha caracterizado a los habitantes de Aceh en los comicios

nacionales indonesios¹.

Pero, más allá de la identidad del nuevo Presidente, lo más importante para Aceh fue el reflejo de solidaridad demostrado por la población indonesia –en particular, javanesa– tras las primeras noticias del desastre. El país entero lloró por los habitantes de Aceh, siguiendo la expresión popularizada por los noticieros televisivos (*Indonesia menangis*: “llora Indonesia”). Lloró y recaudó fondos espontáneamente. Grupos de estudiantes se arremolinaron en torno a los semáforos en las calles de Yakarta pidiendo contribuciones. Por una vez, los habitantes de Aceh recibieron la ayuda que más necesitaban del resto del país. Ayuda que también recibirían del resto del mundo: la ayuda para los países afectados por el *tsunami* (dos tercios de cuyas víctimas fueron de Aceh) se estima en 10.000 millones de dólares.

Pocos días después del paso del *tsunami*, el GAM anunció una tregua unilateral. El 8 de enero, sus máximos dirigentes (exiliados en Suecia desde los años 70 y a los que muchos acusan de estar desconectados de la realidad diaria vivida en Aceh) se reunieron con Martti Ahtisaari, antiguo Presidente de Finlandia y conocido mediador internacional. El trabajo de mediación en Aceh lo emprendería ahora la Fundación presidida por Ahtisaari, el *Crisis Management Institute* (CMI), bajo el auspicio del Gobierno finlandés.

Las primeras conversaciones oficiales entre el GAM y el Gobierno indonesio en 20 meses se celebraron en la residencia Königstedt, en Vanita, Finlandia, del 27 al 29 de enero. Se reestableció así el diálogo entre las dos partes, por razones humanitarias. La base del diálogo fue la oferta de autonomía especial presentada por el Gobierno indonesio. No se había conseguido un alto el fuego oficial, pero las partes intentarían contener sus operaciones.

Tras esta primera reunión, se celebró una segunda ronda de contactos del 21 al 23 de febrero. Se estableció entonces la fecha límite de julio para llegar a un acuerdo. Como insistió Ahtisaari, “nada está acordado hasta que todo está acordado.” Se había comenzado un proceso de negociación, pero los resultados eran patentemente inciertos.

Quedó claro entonces, en todo caso, que el Gobierno indonesio se opondría a la presencia de personal de la ONU en Aceh; tras la experiencia de Timor Oriental, los indonesios han asociado la acción de la ONU con el desmembramiento del país. En general, las autoridades indonesias han sido reacias a mantener fuerzas armadas extranjeras en su territorio como demostró exigiendo la retirada de Aceh de todas las tropas en misión humanitaria antes de finales de marzo de 2005. El problema de Aceh es considerado por Yakarta un problema interno, no internacional.

Se ha barajado, sin embargo, la posible presencia de observadores de ASEAN o de la Unión Europea en Aceh tras la firma de un Acuerdo (Ahtisaari ha admitido contactos con Javier Solana, en relación con una posible futura misión de observación de la UE en Aceh). Estos observadores garantizarían el cumplimiento sobre el terreno de lo acordado en Finlandia.

La tercera ronda negociadora terminada el 16 de abril demostró ser una etapa de transición,

¹ Las elecciones legislativas de abril de 2004 –también con una alta participación– se caracterizaron por la atomización del voto, siendo los más votados el Golkar (partido oficial de Suharto) y varios partidos conservadores islámicos, frente a un descalabro del partido PDI-P de la entonces Presidenta Megawati.

por mucho que el Presidente Ahtisaari hablase de un “gran avance” (“*breakthrough*”) en su rueda de prensa para dar cuenta de lo negociado. Las partes entraron en detalles, sin llegar a acuerdos, pero abordando los asuntos más espinosos de la negociación: estructura de la administración local, elecciones locales, amnistía y reparto de ingresos fiscales. Se acordó también pedir a los aparatos de seguridad de cada parte una mayor contención, reflejo de los acentuados choques militares en las semanas anteriores. Cabe señalar, en todo caso, la alusión a la “dignidad” con la que se califica el acuerdo de paz que deberá ser alcanzado en el futuro. La próxima reunión comenzará el próximo 26 de mayo, fecha en la que se estudiarán los documentos de trabajo acordados redactar durante esta última reunión.

Conclusiones: La destrucción física del aparato administrativo de Aceh a causa del *tsunami* ha supuesto, paradójicamente, una oportunidad. Su incompetencia hasta la fecha había contribuido al sentimiento de alienación de la población de Aceh con respecto a la autoridad central. Particular rechazo producía, por ejemplo, el aparato de justicia, hasta el punto de que se confiaba más en las tradicionales formas de justicia locales que en la impuesta por el Estado. En el momento de reconstruir esta infraestructura institucional, Indonesia se enfrenta al reto de hacerlo satisfaciendo las aspiraciones de la población mejor de lo hecho hasta ahora. Los países donantes tendrán un papel clave para el éxito de esta empresa a través de la ejecución de proyectos de cooperación técnica enfocados en el fortalecimiento institucional.

Pero el reto lo es, ante todo, del nuevo Presidente Yudhoyono. Éste se enfrenta a la primera gran crisis de su presidencia, con la responsabilidad añadida de tener la vista de la comunidad internacional puesta sobre la región. Yudhoyono tiene grandes bazas para solventar la crisis con éxito: su pasado militar, su larga implicación en el conflicto de Aceh, y la legitimidad democrática que le otorgó su holgada victoria electoral. Su éxito dependerá de su capacidad para ofrecer a los habitantes de Aceh un gobierno que responda a sus necesidades, les integre en Indonesia, acabe con la corrupción y la violación de los derechos humanos de las Fuerzas Armadas y minimice el impacto de las organizaciones radicales islámicas en la provincia. Todo ello deberá pasar, ante todo, por el acuerdo y mantenimiento de un alto el fuego perdurable con el GAM.

Percival Manglano
Colaborador del Real Instituto Elcano