

El proceso de paz de Indonesia (Aceh)

Vicenç Fisas

Han existido enfrentamientos desde 1976 entre el gobierno y el grupo armado islámico GAM, fundado y dirigido desde entonces por Hasan di Tiro, que cuenta con 3.000 efectivos y busca la independencia de esta región situada en el norte de la isla de Sumatra, de 55.000 km² y 4 millones de habitantes. El conflicto ha provocado más de 12.000 muertos (más de mil en 2002), y tiene un trasfondo de control sobre los recursos energéticos de la región (gas y petróleo). El contexto provincial es de mala gobernabilidad, falta de transparencia, deficiente sistema judicial y corrupción, con un profundo resentimiento de la población hacia el ejército y sus Brigadas Móviles, por los abusos cometidos durante años. Nada de eso parece que vaya a cambiar a corto plazo, lo que produce recelos en el GAM para convertirse en un partido político.

Evolución del proceso de paz

Desde 1998 han existido iniciativas cívicas de negociación llevadas a cabo por asociaciones como SIRA, que en noviembre de 1999 organizó una marcha pacífica de dos millones de personas sobre la capital, o el IFA, con sede en Nueva York. En octubre de 1999, el Centre Henry Dunant, con sede en Ginebra, inició un proyecto sobre Aceh, con el objetivo de reducir las consecuencias humanitarias del conflicto. En enero del 2000, el centro inició sus actividades para facilitar un diálogo entre el gobierno indonesio y el GAM. En mayo del 2000 se realizaron las primeras conversaciones, alentadas también por EEUU. En el segundo semestre del 2000 fueron detenidos o asesinados los líderes de las organizaciones cívicas que apoyan un referéndum, y a primeros de 2001 fracasaron los intentos de llegar a un acuerdo político. En enero de 2001, representantes del gobierno y del GAM acordaron establecer mecanismos para encontrar soluciones al conflicto, proponiendo acuerdos de seguridad y un marco para lograr una consulta democrática a todo el pueblo de Aceh. El 18 de marzo, las dos partes acordaron en Ginebra establecer dos “zonas de seguridad”, conviniendo en parar la violencia durante unos días, pero el acuerdo fracasó por la imposibilidad de monitorear una zona tan amplia como la acordada (dos distritos). En mayo de 2001 se realizaron en Ginebra unas conversaciones confidenciales encaminadas a lograr un acuerdo conjunto para una “Pausa Humanitaria”, y por la que se creó el Joint Security Committee. La Pausa duró tres meses y fue prorrogada hasta enero de 2001. A mediados de 2001, un grupo de entidades civiles se reúnen en Washington para formar la Civil Society Task Force, liderada por el clérigo musulmán Iman Syuja, con el propósito de hacer más inclusivos las negociaciones. Como muestra del clima de desconfianza existente en aquel momento, el 20 de julio, el gobierno arrestó a seis de los negociadores el GAM. A finales del mes, no obstante, el nuevo gobierno de Megawati Sukarnoputri concedió una autonomía especial a la región, impulsando una solución autonómica para reducir los apoyos independentistas, lo que se tradujo en un autogobierno limitado, la gestión del 70% de los recursos procedentes del gas natural, la utilización de símbolos propios, la elección del gobernador y el mantenimiento de un sistema judicial basado en la Sharia. La nueva autonomía, sin embargo, tiene serias deficiencias, pues no hace mención a los derechos humanos, la justicia, los servicios ofrecidos o los mecanismos para acabar con la corrupción.

Después de los atentados del 11-S, el GAM condenó los hechos para desmarcarse de los grupos terroristas e insistió en realizar conversaciones en el extranjero, a lo que se inicialmente se opuso el gobierno indonesio, que no deseaba internacionalizar el conflicto. También en septiembre, los líderes del GAM dieron su acuerdo a que los consejeros del Centre Henry Dunant se integraran en el proceso de diálogo, e hicieron una declaración pública por la que aceptaban una “solución provisional”.

En febrero de 2002 se iniciaron en Ginebra unas conversaciones, facilitadas por el Centre Henry Dunant, que empezó su labor en el año 2000, realizando tres tandas de encuentros a lo largo del año (febrero, mayo y diciembre). Aunque al acceder a la presidencia en julio 2001, Megawati parecía no estar muy interesada en las negociaciones y los militares rechazaban cualquier implicación internacional, finalmente varios diplomáticos estadounidenses la convencieron para que aceptara la intermediación de tres “hombres sabios” que fueran de la confianza de ambas partes y que figurarían como consejeros del Centre Henry Dunant: Budimir Loncar (ex ministro de Exteriores yugoslavo y exembajador en Indonesia), Surin Pitsuran (ex ministro de exteriores tailandés, y miembro del International Crisis Group) y Anthony Zinni (Enviado Especial de EEUU para Oriente Medio). La Comisión Europea también envió una misión independiente para apoyar los esfuerzos de prevención del conflicto. Entre febrero y mayo de 2002 se celebraron siete rondas de conversaciones y dos más entre mayo y octubre. En mayo 2002, gobierno y

GAM acordaron usar la Ley de Autonomía Especial para Aceh como punto de partida para un diálogo inclusivo, aunque siempre ha existido una divergencia a la hora de interpretar si la ley podía simplemente ser “pulida” (versión gubernamental) o “revisada” (versión del GAM). A mediados de agosto, el gobierno da al GAM un primer ultimátum hasta primeros de diciembre para que acepte la autonomía, lo que es rechazado por dicho grupo. En agosto visitó la provincia el enviado especial estadounidense, Anthony Zinni, y el gobierno concedió de plazo hasta finales de año para que el GAM abandonara su demanda de independencia. El GAM aceptó finalmente la autonomía como base para negociar, pero sin abandonar sus reivindicaciones independentistas, y en noviembre declaró su disposición a firmar un acuerdo con el gobierno, a pesar de que continuaban produciéndose enfrentamientos tras un breve alto el fuego unilateral durante el mes del Ramadán. El GAM firmó también unos compromisos con representantes de la sociedad civil para participar en las elecciones locales de 2004. A finales de año, la presidenta de Indonesia manifestó su interés en aprender del proceso de Sri Lanka, y declaró estar preparada para firmar un acuerdo en diciembre. Antes de firmarse, Japón, EEUU, la UE y el Banco Mundial se comprometieron a patrocinar una Conferencia para la Reconstrucción y Reconciliación de Aceh, que se celebró el día 3 de diciembre, en Tokio, con la asistencia de 23 países y diversas organizaciones internacionales, pero con la ausencia del GAM, y en medio de combates. **El día 9 de diciembre de 2002, finalmente, el gobierno y el GAM alcanzaron en Ginebra un Acuerdo Marco de Cese de Hostilidades**, que establecía el desarme y la desmovilización del GAM, la retirada de la mayoría de las FFAA, el establecimiento de “zonas de paz” para garantizar la asistencia humanitaria y las tareas de rehabilitación, y la celebración de elecciones libres en Aceh en 2004. El acuerdo sería supervisado por el Comité Conjunto de Seguimiento, formado por representantes de Indonesia, el GAM, los mediadores del Centre Henry Dunant y 140 observadores y soldados de Tailandia y Filipinas, y que contaría con la ayuda económica de Canadá, Japón y la UE. Los soldados filipinos, sin embargo, abandonaron a las pocas semanas el país, acusados de imparcialidad por el GAM.

Acuerdo Marco de Cese de Hostilidades, 9-12-2002

- ❑ El objetivo del Acuerdo es el de crear confianza para proceder a nuevas fases en el proceso de paz (ayuda humanitaria, rehabilitación y reconstrucción)
- ❑ El Acuerdo toma la Ley de Autonomía como punto de partida para un diálogo inclusivo que culminará con unas elecciones en 2004.
- ❑ Se toman garantías para que ambas partes controlen a sus fuerzas, se produzca un inmediato cese de hostilidades y no se incrementen los potenciales militares
- ❑ El Centre Henry Dunant es requerido para facilitar la implementación del Acuerdo
- ❑ Se reactiva el Joint Security Committee (JSC), con el mandato de implementar el Acuerdo, vigilar la situación de seguridad, asegurar que no se crean nuevas fuerzas paramilitares y velar por el proceso de desmilitarización
- ❑ El JSC identificará las llamadas Zonas de Paz. En los dos primeros meses, ambas partes se situarán en posiciones defensivas y suficientemente separadas, que serán vigiladas por rquipos tripartitos.
- ❑ Posteriormente el GAM señalará los emplazamientos en los que guardará sus armas, comunicándolo al Centre Henry Dunant. Dos meses después de firmado el Acuerdo, el GAM empezará a depositar allí todas sus armas, completando esta fase en cinco meses. Simultáneamente, el ejército indonesio reformulará su mandato en un planteamiento defensivo. El GAM no podrá mover las armas sin el consentimiento del Centre Henry Dunant, quien podrá realizar inspecciones en cualquier momento y sin previo aviso. El Centre informará al JSC de los resultados de tales visitas.
- ❑ La composición del JSC será de oficiales superiores designados por el gobierno, el GAM y una personalidad aceptada por ambos lados. Cada una de las tres partes irá acompañada por un grupo de cuatro personas. El JSC podrá ser asistido por grupos de observadores. Tanto el JSC como estos grupos recibirán asistencia económica y logística del Centre Henry Dunant, y serán operacionales al cabo de un mes de firmarse el Acuerdo.
- ❑ Las partes se comprometen a garantizar la seguridad necesaria y la libertad de movimientos para todos los participantes en el diálogo inclusivo.
- ❑ Se establecerá un Joint Council (JC), formado por los más importantes representantes del gobierno, del GAM y del Centre Henry Dunant, con la función de resolver todos los temas y disputas que puedan surgir para la implementación del Acuerdo.

El Acuerdo Marco es, evidentemente, un marco de discusión para la paz, no un acuerdo de paz, y su redactado ha provocado importantes discusiones al no especificar con claridad el significado de algunos

conceptos. Así, por ejemplo, el ejército indonesio entiende que el compromiso de “colocación” o depósito de las armas equivale al desarme del GAM, mientras que este grupo lo entiende como el compromiso de almacenar las armas en sitios especificados y no usarlas. El Centre Henry Dunant (CHD) propuso guardar las armas en depósitos con una triple llave (ejército, GAM y CHD), pero el GAM rechazó la participación del ejército. El GAM entendió también que la “reubicación” de las tropas implicaría la retirada del ejército, mientras que éste lo interpretó como reubicarse a posiciones defensivas en las llamadas zonas de paz. El GAM no aceptó tampoco que la policía (Brimob) se encargara de la vigilancia de la región, y menos de los depósitos de armas. Tampoco hubo acuerdo en el significado del “diálogo inclusivo”, que para el GAM suponía poder demandar una reconsideración total de la autonomía mediante un referéndum, mientras el gobierno lo entendía como la posibilidad de realizar enmiendas a la ley autonómica. Finalmente, el desacuerdo estaba también respecto a las elecciones de 2004, ya que el GAM entendía que ello implicaba realizar un referéndum, no sólo unas simples elecciones.

Tras la firma del Acuerdo, sin embargo, disminuyó el clima de violencia y de inseguridad. El Comité Conjunto estableció un sistema de sanciones para quienes violaran el cese al fuego, y en enero empezó a desplegar varios equipos de vigilancia, hasta un total previsto de 25. Cada equipo está integrado por seis personas (dos observadores militares, dos representantes del GAM y dos observadores del Centre Henry Dunant). También en enero de 2003, una delegación de EEUU, Japón, la UE y el BM visitó la región para identificar las necesidades de reconstrucción y desarrollo; el Banco Mundial aprobó un primer programa de asistencia de 8 millones de \$ anuales, ampliable a 15 millones. En febrero debía iniciarse la fase de desarme y desmovilización, que había de durar cinco meses, en la que los miembros del GAM depositarían sus armas en 32 lugares establecidos y no revelados, y en la que las FFAA se replegarían a posiciones estrictamente defensivas. Esta fase se inició sin embargo con varias semanas de retraso y no se ha acabado de implementar, en medio de mutuas acusaciones de incumplimiento del cese de hostilidades. El GAM empezó también a ser acusado por el gobierno de realizar propaganda política sobre un supuesto referéndum por la independencia, patrocinado por la ONU, lo que no estaba contemplado en el Acuerdo; estas acusaciones dificultaban la conversión del GAM en un partido político. Por otra parte, varias organizaciones de la región alertaron de que el proceso de paz estaba excluyendo a la población civil. En marzo, y tras unos atentados en Bali realizados por el grupo Jemaah Islamiyah, el Parlamento aprobó un paquete de leyes antiterroristas y autorizó la pena de muerte. También se produjo un ataque contra la oficina del Comité Conjunto, que se ve obligado a retirarse en algunas zonas de Aceh central, y el GAM acusó de la autoría a grupos de javaneses que operan con la permisividad del ejército indonesio. Varias organizaciones han acusado a los militares indonesios de entrenar a milicias encargadas de destruir el proceso de paz, tal como ya ocurrió en Timor Este. Tras las acusaciones mutuas de incumplimiento del Acuerdo (el GAM es acusado de realizar propaganda política y de no desarmarse, y las FFAA de no retirarse y de apoyar a las milicias javanesas), y en un clima creciente de inseguridad, en abril el Comité Conjunto retiró temporalmente a un centenar de verificadores y el gobierno indonesio amenazó con volver a realizar operaciones militares a gran escala para paralizar al GAM. Ante esta situación de tensión, a mediados de abril el gobierno y el GAM decidieron reunirse en el extranjero para resolver la crisis, optando finalmente por hacerlo en Ginebra, aunque a finales de abril el encuentro es cancelado. Antes, una bomba en el aeropuerto de Yakarta causó once muertos, el gobierno declaró el estado de emergencia en Aceh y la presidenta ordenó realizar una operación militar a gran escala si el GAM no finalizaba con su campaña por la independencia y si no iniciaba la fase de desarme. A finales de abril, el expresidente Wahid propuso que la labor facilitadora del Centre Henri Dunant, que para algunos es un centro demasiado cercano al GAM, fuera reemplazada por la Organización de la Conferencia Islámica, y el gobierno indonesio dio al GAM un plazo de 15 días para desarmarse y para que ponga fin a sus reclamos para celebrar un referéndum de independencia, como condición para ir a Ginebra el 12 de mayo. El GAM rechazó el ultimátum, calificándolo de coerción y paso autoritario.

Elementos destacables (período 2000-2004)

- ❑ Desconfianza entre gobierno y GAM, y profundo resentimiento de la población hacia el ejército y sus Brigadas Móviles, por los abusos cometidos
- ❑ El contexto regional es de mala gobernabilidad, deficiente sistema judicial, falta de transparencia y corrupción en el conjunto de Aceh, lo que dificulta que el GAM apueste por la vía autonómica
- ❑ El estatuto de Autonomía de 2001 tiene serias deficiencias
- ❑ Confusión desde mediados 2002 sobre si la ley de autonomía es el punto de partida o el punto final
- ❑ El ejército podría estar entrenando a las milicias que realizan ataques (spoilers)
- ❑ El gobierno ha recurrido varias veces a plantear ultimátums
- ❑ El GAM puede estar esperando el desmoronamiento general y el colapso económico de Indonesia
- ❑ La fase de pre-negociación ha durado 2 años
- ❑ Rol destacado de las organizaciones cívicas
- ❑ Primeras conversaciones con los líderes del GAM exiliados en Suecia
- ❑ Desde febrero 2002 hay mediación formal suiza (Centre Henry Dunant), sin alto el fuego
- ❑ Influencia del proceso de Sri Lanka
- ❑ El GAM ha tenido el mismo dirigente desde 1976, Hasan di Tiro, que tiene el exilio y el cuartel general en Suecia
- ❑ El GAM cuenta con varias ONG aliadas a su causa, una con sede en Nueva York
- ❑ El GAM se desmarcó del terrorismo tras el 11-S
- ❑ El GAM no está en la lista estadounidense de organizaciones terroristas
- ❑ Estados Unidos ha apoyado los diálogos (¿por la presencia de Exxon-Mobil?)
- ❑ Intermediación destacada de Anthony Zinni, Enviado de EEUU para Oriente Medio
- ❑ La UE se ha implicado mediante su política de prevención
- ❑ Amplio historial de represión gubernamental contra organizaciones de DDHH favorables al referéndum
- ❑ Diálogos sin alto el fuego
- ❑ Incentivo inicial con la conferencia de donantes en Tokio, previa al Acuerdo
- ❑ Hay pocos incentivos para que el GAM se convierta en un partido político
- ❑ Primera fase de medidas de confianza, y segunda de desarme, con tiempos muy limitados (dos y cinco meses, respectivamente)
- ❑ Poca claridad en el significado de algunos conceptos del Acuerdo Marco de Cese de Hostilidades, como los relativos al depósito de las armas y su sistema de control, la nueva ubicación de las tropas o el papel de la policía
- ❑ Estancamiento de la fase de desarme y desmilitarización, que es la segunda Inseguridad de los excesivamente reducidos equipos de verificación para el cumplimiento del cese de hostilidades
- ❑ Acusaciones mutuas de incumplimiento del Acuerdo (acusaciones contra el GAM de realizar propaganda política, movilización social pro-referéndum y de no desarmarse)

2005: LA OPORTUNIDAD DEL TSUNAMI

- 26-12 El Tsunami provoca 170.000 muertos en la región. El GAM declara un alto el fuego unilateral
- 27-12 Las FFAA hacen un llamamiento para un cese de hostilidades, con el propósito de colaborar en las tareas humanitarias
- 28-12 El portavoz del GAM, residente en Suecia, recuerda que su grupo ya ha declarado un alto el fuego unilateral, pero que las FFAA continúan matándolos
- El Presidente de Indonesia hace un llamamiento al GAM para trabajar conjuntamente en la reconstrucción de Aceh
- 10-1 El GAM manifiesta su preocupación por la presencia en Java de militantes islámicos extremistas de los grupos FPI y MMI.
- 11-1 Las FFAA ofrecen una amnistía temporal al GAM se dejan las armas y se dedican a reconstruir Aceh
- La Escola de Cultura de Pau lanza un comunicado señalando que ocho de los países afectados por el tsunami sufren un conflicto, y que la rehabilitación podría ser una oportunidad para explorar nuevos procesos de paz
- 13-1 El GAM propone conversaciones para asegurar el éxito del cese al fuego
- 14-1 El Ministro de AAEE de Suecia se reúne con los líderes del GAM exiliados en ese país, y les urge a cumplir con el cese al fuego
- El Vicepresidente de Indonesia declara que están intentando concertar con el GAM un acuerdo a largo plazo que garantice la seguridad de los trabajadores humanitarios
- 19-1 El Gobierno manifiesta su esperanza de que se abran negociaciones a lo largo del mes. El Ministro de AAEE dice que podrían ser en Suecia o en Aceh. El Gobierno considera retirar la demanda contra los tres líderes del GAM exiliados en Suecia, que fueron arrestados en junio de 2004, aunque liberados después por falta de pruebas. El GAM manifiesta su deseo de negociar en el exterior de Indonesia. El Ministro de AAEE declara que el tsunami ha inspirado al Gobierno para buscar un acuerdo de paz. Las FFAA desconfían y piden prudencia, debido a los antecedentes de incumplimiento del alto el fuego. Existe también una preocupación internacional por la corrupción reinante en el país.
- 23-1 Indonesia se declara preparada para iniciar una negociación. Los líderes del GAM exiliados en Suecia se muestran pesimistas. El Ministro indonesio de Seguridad Social declara que se puede negociar todo menos la independencia. El GAM, por su parte, declara que "para bailar un tango hacen falta dos personas".
- 25-1 El exPresidente finlandés Martti Ahtisaari y su Crisis Management Initiative, mediará en las conversaciones entre el Gobierno indonesio y el GAM. Indonesia envía a Finlandia un equipo negociador formado por el jefe del ministerio de la seguridad, el Ministro de Exteriores y el Ministro de Justicia, que hará de jefe de equipo.
- 27-1 Inicio de la ronda de negociaciones en Finlandia. El Presidente indonesio ofrece una amplia autonomía y otras concesiones a los miembros del GAM. Las conversaciones duran dos días.
- 29-1 El mediador finlandés invita a las partes a celebrar una segunda ronda de negociaciones. En la primera ronda se ha tratado la situación humanitaria, el desarrollo socio-económico de la región, temas de seguridad, las condiciones para el desarme, amnistía, derechos humanos y elecciones. Ahtisaari declara que las negociaciones son globales: "nada estará solucionado hasta que todo esté solucionado".
- 31-1 El GAM propone suspender temporalmente su demanda de independencia, si el Gobierno realiza un referéndum al cabo de 10 años, propuesta que es rechazada por el Gobierno.

Varios analistas y políticos señalan que en el GAM existen varias facciones y divisiones internas, poniendo en tela de juicio la capacidad de los líderes exiliados en Suecia para conducir las negociaciones

El Gobierno de Indonesia declara estar dispuesto a nuevas negociaciones, e insiste en que la agenda debe ser clara y que ha de ser acordada antes de iniciar la nueva ronda. Ambas partes acuerdan reunirse en el futuro para discutir un acuerdo global "bajo el paraguas del autogobierno".

- 4-2 Juha Christensen, un consultor financiero finlandés, de 46 años, que desde hace años mantienen buenas relaciones con el Gobierno indonesio y con miembros exiliados del GAM, es la persona que durante un año ha explorado las posibilidades del nuevo encuentro que ahora se ha materializado en la ronda de Helsinki, con la mediación de Martti Ahtisaari.
- 5-2 El Presidente de Indonesia manifiesta su confianza de que la segunda ronda de negociaciones pueda hacerse a finales del mes de febrero.
- 10-2 Los Gobiernos de Alemania y Malasia piden el logro de un acuerdo de paz entre el Gobierno de Indonesia y al GAM
- 17-2 El jefe de la delegación indonesia declara que el Gobierno sólo se asistirá a una segunda ronda de negociación si es para discutir una "autonomía especial", no la independencia de Aceh.
- 20-2 Los líderes exiliados del GAM manifiestan su deseo de alcanzar al alto el fuego duradero.
- 21-2 Se inicia la segunda ronda de conversaciones, con una "discusión preliminar". Los equipos de negociación son los mismos que la primera ronda. Las conversaciones tratan sobre una posible autonomía especial, temas de seguridad, cese de hostilidades y verificación de los posibles acuerdos.
- Las dos partes mantienen conversaciones separadas con el mediador, y luego se juntarán todos cuando la negociación vaya progresando.
- 23-2 Termina la segunda ronda de negociaciones, con el compromiso de realizar una tercera ronda entre el 12 y el 17 de abril. El portavoz del GAM se muestra optimista, ya que las conversaciones se han movido hacia una solución positiva.
- El Gobierno de Finlandia señala que organismos regionales, como ASEAN o la UE, podrían participar en la vigilancia del acuerdo de alto el fuego.
- Miembros de la delegación indonesia señalan que el GAM ha ido cambiando su posición inicial por una actitud más abierta. Se han tratado aspectos como "autoridad local", autonomía especial, amnistía, integración del GAM en la comunidad, seguridad, calendario, etc.
- El mediador finlandés señala la necesidad de poner una fecha límite al proceso de negociaciones, mencionando a julio como fecha tope.
- 24-2 El Gobierno de Indonesia declara que espera alcanzar un acuerdo a mediados de año, y manifiesta que está estudiando el significado y alcance de las propuestas de "autogobierno" planteadas en la ronda negociadora.
- 11-4 Empieza en Helsinki la tercera ronda de diálogos, mientras las FFAA indonesias continúan atacando a miembros del GAM, que ha sufrido unas 260 bajas desde el tsunami.
- 16-4 Finaliza la tercera ronda de negociaciones, con el apoyo económico de la UE. Ambos bandos han calificado la negociación como positiva y constructiva. Se ha aprobado el principio de una verificación externa (posiblemente de la UE y ASEAN), así como el marco de una estructura administrativa local, la posibilidad de reformar el sistema de elecciones locales, una posible amnistía y la lucha contra la corrupción. Queda pendiente la cuestión de los acuerdos de seguridad, que se discutirá en la cuarta ronda, a celebrar entre el 26 y el 31 de mayo.