



Análisis: la no federación de Aceh con Indonesia

POR DAMIEN KINGSBURY

El 15 de agosto de 2005, con la firma del acuerdo de paz de Aceh en Helsinki, se puso fin a 28 años de conflicto en ese territorio indonesio. Los signatarios del acuerdo fueron el Gobierno indonesio y el grupo rebelde de Aceh, el Movimiento Libre de Aceh o *Gerakan Aceh Merdeka*, mejor conocido por sus iniciales GAM. Para que el resultado recogiera las ideas tanto de federalismo como de autonomía, el acuerdo evitó cuidadosamente ambos términos. El término “autonomía” era inaceptable para el GAM porque denotaba el statu quo, mientras que el federalismo desafiaba directamente la naturaleza unitaria del Estado indonesio.

Hay momentos en la historia de un país en que las apariencias políticas son más importantes que la realidad. De igual forma, lo que se dice actualmente en Indonesia no corresponde necesariamente a la realidad. De ahí que el acuerdo de paz de Aceh haya descrito una relación autónoma y federada, pero omitió llamarla así.

El conflicto, que terminó con el acuerdo de paz de Aceh, había empezado en 1976. El GAM se levantó contra el Estado indonesio, reafirmando el estatus independiente que Aceh tenía antes del gobierno de los holandeses. Los resultados de la respuesta del Gobierno indonesio y del ejército a las acciones militares del GAM, fueron más de 15,000 muertos, miles de viviendas destruidas y una población de poco más de cuatro millones aterrizada.

“Autonomía especial”

En 2002, tras 32 años de reinado del presidente Suharto, se le concedió nominalmente a Aceh una autonomía especial, que también obtuvo el otro territorio de Papua (la mayor parte de la región occidental de la isla de Nueva Guinea, frente a la ahora independiente Papua Nueva Guinea) dentro de un programa de reforma política que reconocía su estatus histórico.

En el resto de Indonesia, las medidas encaminadas a lograr determinados niveles de autonomía regional transfirieron cierta autoridad política y económica a nivel de distritos subprovinciales. El propósito era aliviar la centralización excesiva y la falta de capacidad de respuesta al mismo tiempo asegurar que los distritos autónomos siguieran siendo demasiado pequeños para tener viabilidad en forma independiente.

La autonomía especial concedida a Aceh y a Papua difería en tanto que transfería autoridad a la provincia en lugar de dársela a los distritos. Esto se hizo con el ánimo de apaciguar los deseos separatistas. En realidad, era poco el ingreso que estas provincias ricas en recursos conservaban para sí, el control político

Damien Kingsbury es profesor asociado en la Facultad de Estudios Internacionales y Políticos y Director de la maestría en desarrollo internacional y comunitario de la Universidad Deakin, en Victoria, Australia. Entre sus libros se encuentra *The Politics of Indonesia*, 3ª ed., Oxford, 2005. En 2005 fue consejero del GAM en las pláticas de paz de Helsinki.

continuaba centralizado y aumentó la ya fuerte actividad militar.

El GAM entonces rechazó la idea de autonomía especial por considerarla una farsa. Por consiguiente, cualquier acuerdo al que se llegara en Helsinki no deberá incluir este término.

Desde la perspectiva del Gobierno de Indonesia, el término federalismo era igualmente problemático. Indonesia se estableció como federación en 1949, pero se terminó con el federalismo al año siguiente. Sus críticos sostuvieron que era impracticable y que constituía una fachada para la permanencia de los intereses coloniales holandeses.

En general, se considera que el federalismo es un modelo apropiado para los sistemas de gobierno que tienen un grado relativamente alto de identidad política local preestablecida pero a la vez, un sentido comunal político más amplio.

Indonesia abarca ocho grupos principales de islas y alrededor de 13,000 islas no habitadas, y cuenta con más de doce idiomas y aproximadamente 350 dialectos. El único elemento en común es su historia colonial. Holanda —que como potencia colonial gobernó Indonesia de 1700 a 1949— estableció ahí estados federales entre 1946 y 1949, como contrapeso de la República de Indonesia que Sukarno y Mohammad Hatta habían proclamado en agosto de 1945 después de terminada la Segunda Guerra Mundial. En diciembre de 1949 la Indonesia federal (holandesa) tenía 16 estados asociados y territorios autónomos. Los nacionalistas indonesios vieron en esta estructura federal un instrumento del imperialismo holandés, un ejemplo más del principio “divide y vencerás”. En contraste con estos antecedentes a pesar de que Indonesia pudo haber sido un candidato ideal para el federalismo, la República de Indonesia se reconstruyó a sí misma como un Estado unitario en 1950.

Desde 1950 Indonesia se reorganizó no sólo como Estado unitario sino, en cierto sentido, como una recreación del imperio javanés Majapahit del siglo XIII. Los niños indonesios todavía aprenden sobre sus victorias imperiales en sus libros de historia. Pero en un imperio hubo y sigue habiendo poco espacio para una relación entre iguales.

Por ello no es sorprendente que tan pronto como el Gobierno indonesio de Jakarta hubo provocado el colapso de la estructura federal de Indonesia, Sulawesi del Sur y después Ambon se levantaron en revueltas separatistas. Los militares indonesios predominaron rápidamente pero las rebeliones reforzaron en la mente de los oficiales del ejército la idea de que el federalismo era una amenaza para la unidad del Estado. Pensaban que Indonesia debía permanecer unida e integrarse como nación, inclusive por medio de la fuerza, si era necesario.



El presidente de Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono.

La participación de Aceh en una rebelión más amplia de inspiración islámica a partir de 1953 y en otra rebelión a nivel regional en 1958 contribuyó a acrecentar la sensación de inseguridad del Estado indonesio. Aparentemente, no se podía confiar en las áreas periféricas. Tras la derrota de esas rebeliones, Indonesia pasó de ser una democracia parlamentaria a una presidencia ejecutiva, centralizando todavía más la autoridad política.

Federalismo o una Indonesia unitaria

Después de la caída del presidente Suharto en 1998 y en vista de lo que cada vez se veía más como el fracaso del proyecto nacional de Indonesia, una figura política contraria a Suharto, Amien Rais, breve e infructuosamente acarició una propuesta para restablecer en Indonesia un Estado federal. Rais fue presidente de la Cámara Alta de la legislatura de Indonesia entre 1998 y 2004, presidente del Partido Nacional del Mandato (*Partai Amanat Nasional, PAN*) y ex líder de una de las más grandes organizaciones musulmanas de Indonesia. Fue candidato a la presidencia en 2004 pero quedó en cuarto lugar, con sólo 15% de los votos.

Como quiera que sea, por ese tiempo Timor Oriental empezó a mostrar señales de que podría tener su propia relación con la reestructuración de Indonesia. Timor Oriental fue invadida por Indonesia en 1975 e integrada a este país en 1976, dos actos que desafiaron las leyes internacionales. Como respuesta a la posible separación de Timor Oriental, el ejército además de iniciar una campaña militar encubierta en contra, aumentó su retórica para afirmar que la unidad del Estado era de vital importancia. El término retórico que usó para afirmar la unidad del Estado fue *Negara Kesatuan Republik Indonesia* (NKRI), es decir, el Estado Unitario de la República de Indonesia.

NKRI se convirtió en un mantra militar y nacionalista, especialmente después de la separación de Timor Oriental en octubre de 1999. En Aceh, el ejército insistió en que los servidores públicos no sólo juraran fidelidad al NKRI sino también en que la demostraran. La respuesta a las amenazas de pluralidad política percibidas, parecía ser la reafirmación del Estado unitario.

Debido a la delicada transición democrática de Indonesia y la constante influencia del ejército en asuntos políticos, un político indonesio jamás hubiera dicho en público que Indonesia fuera otra cosa que un Estado unitario. Durante las pláticas de paz era imposible que los negociadores del Gobierno indonesio aceptaran, y mucho menos que propusieran, ninguna solución política que cuestionara la validez retórica del NKRI. El término 'federalismo' era inaceptable.

El GAM renuncia a la independencia a cambio de autonomía

En la búsqueda de un acuerdo, el GAM cedió su demanda de independencia a cambio de un mayor grado de verdadera autonomía. El Gobierno indonesio concedió a Aceh una semi independencia, en la práctica, un estatus federado funcional.

En los vertiginosos días posteriores al acuerdo de paz de Aceh, se dio la extensa discusión en los medios de comunicación de Indonesia de si éste podría ser el camino que abriera las relaciones políticas entre Jakarta y el resto del Estado.

La pregunta específica que surgió inmediatamente fue si la provincia de Papua, tan agitada como Aceh, podría llegar a un acuerdo similar. La pregunta fue todavía más lejos: Si fuera posible, ¿abriría el camino para que Indonesia se convirtiera en una auténtica federación?

Antes de que el asunto fuera tratado, el presidente de Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono —un ex general que en la década de 1970 prestó sus servicios en Timor Oriental—, junto con otros políticos importantes de la legislatura indonesia, impulsó la división de Papua en tres provincias. Un fallo subsecuente del Tribunal Constitucional permitió dos de las divisiones y dejó pendiente la tercera.

Se dijo que con esta medida se favorecía la distribución de recursos en Papua; sin embargo, pareció haber sido tomada para aislar y controlar mejor el deseo de sus habitantes de obtener una forma especial de autonomía. Uno de los objetivos centrales de la política de dividir a Papua en tres o más provincias fue prevenir la implementación de su versión de Autonomía Especial. Los defensores de la división temían que un movimiento de esta naturaleza pudiera potenciar el papel de la elite local que sospechaban utilizaría la autonomía para promover la independencia.

Una vez dividida, la capacidad actual de Papua para negociar un acuerdo similar al de Aceh parece remota.

Después de un inicio tempranamente prometedor, los indígenas de Papua no lograron una mayor cohesión interna. Los líderes que buscan la unificación han sido pocos. Un líder carismático, Theys Eluay, fue asesinado por las tropas de las fuerzas especiales del ejército en 2001, y los candidatos más recientes se convirtieron en exiliados políticos; uno de ellos sufrió un derrame cerebral severo.

Para el resto de Indonesia, regresar a una estructura federal requeriría que otras provincias presionaran para que se hiciera un nuevo acuerdo, basado en concesiones a las demandas de devolución o separatismo. En Indonesia se hacen este tipo de propuestas, pero se hacen sin mucha convicción y rara vez con la suficiente firmeza. El ejército indonesio ha dejado claro que se opondrá con toda energía a ese tipo de iniciativas.

¿Será posible el surgimiento de una Indonesia federal?

Dado que el Gobierno indonesio tiene el delicado papel de tratar de reducir la independencia efectiva de los militares, es muy poco probable que haga cualquier movimiento que lo pueda colocar en confrontación directa con las fuerzas armadas. En este caso, más vale recordar que el actual presidente Susilo Bambang Yudhoyono fue general de división del ejército.

El federalismo puede ser una propuesta lógica para Indonesia, dada su fragmentación geográfica y diversidad cultural, así como su larga historia de separación precolonial. Pero las fuerzas desplegadas contra el federalismo son sustanciales y en el futuro próximo, probablemente abrumadoras.

Asumiendo que la intención del acuerdo de paz de Aceh se manifieste en los hechos, Aceh habrá logrado una relación funcional federada con Jakarta. Sin embargo, es un logro que se obtuvo mediante una costosa guerra de guerrillas librada por los habitantes de Aceh y con el deseo de no negociar nada que no fuera una independencia absoluta. Su ejemplo puede inspirar a otros a presionar para obtener una autonomía local.

Pero las posibilidades del federalismo —en el otro extremo de la autonomía local— son remotas. La falta de compromiso local, la oposición vehemente del ejército indonesio y el fervor nacionalista de los políticos oportunistas de Jakarta, hacen que esta federación —retórica o funcional— ya no parezca posible en algún otro lugar de Indonesia. ⑥