
RECONSTRUCCIÓN POST-TSUNAMI Y PROCESO DE PAZ EN ACEH: DOS AGENDAS Y UN DESTINO

LUIS LECHIGUERO PARDO*

RESUMEN

Uno de los principales efectos del tsunami en Aceh (Indonesia) fue la precipitación del proceso de paz entre el movimiento independentista GAM y el Gobierno de Indonesia, ocho meses después del desastre. En esta línea, el presente artículo identifica algunas conexiones entre ambos procesos, post-desastre y post-conflicto, y presenta algunos de los dilemas y paradojas que se dan a nivel de terreno.

ABSTRACT

An important effect of the tsunami in Aceh (Indonesia) was the sparking off the peace process between the independent movement GAM and the Government of Indonesia, eight months after the disaster. The present article identifies some of these connexions between both processes, post-disaster and post-conflict, and presents some of the dilemmas and paradoxes founded at the field level.

RÉSUMÉ

Un des principaux effets du tsunami en Aceh (Indonésie) a été l'accélération du processus de paix entre le mouvement independantiste GAM et le Gouvernement d'Indonésie, huit mois après la catastrophe. Dans cette ligne, cet article identifie quelques connexions entre les deux processus, post-desastre et post-conflict, et présente certains dilemmes et paradoxes qui sont donnés sur le terrain.

* Luis Lechiguero es sociólogo y ha trabajado en varios países de Asia y Oriente Medio en el sector de Cooperación para el Desarrollo y Ayuda Humanitaria con Cruz Roja Española (India, Siria, Vietnam, Laos, Indonesia), la Comisión Europea y agencias de Naciones Unidas.

Introducción

Probablemente 2004 será recordado por muchos como el año del tsunami, un broche siniestro que cerraba un año ya de por sí trágico por la situación en Iraq, Darfur y otras crisis importantes en el mundo. La imagen vívida y dramática de las olas barriendo poblaciones enteras y la destrucción que dejaron a su paso ha quedado indeleblemente marcada en nuestras retinas como una experiencia global y sobrecogedora. Aun así, aquellas imágenes y testimonios iniciales fueron tan trepidantes e inmediatas que apenas aprendimos nada sobre la historia e identidad de las comunidades que veíamos sufrir tras el televisor.

Un caso concreto es el de la región de Aceh (pronunciado “Ache” en castellano), en Indonesia, que sufrió el más violento de los azotes del terremoto y el tsunami. Ni siquiera la gran mayoría de cooperantes y organizaciones humanitarias que llegaron inmediatamente después de la catástrofe sabían mucho de su historia y contexto socio-político, como es, por ejemplo, el grave conflicto armado que sufría la región desde los últimos treinta años y que se había cobrado la vida de unas 15.000 personas. Un conflicto complejo y lejano que pasó bastante desapercibido en el radar de gran parte de los medios de comunicación internacionales hasta que el tsunami precipitó el restablecimiento de las negociaciones de paz.

Ese flamante interés sobre la paz en Aceh parece mantenerse gracias a los buenos visos de éxito que presenta el proceso hasta la fecha, y suele proyectarse como un ejemplo sin parangón entre las más de veinte negociaciones de paz que se están llevando a cabo en la actualidad en diversas partes del mundo. Un síntoma de ello fue la candidatura para el premio Nobel de la Paz 2006 del Presidente de la República Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono y del mediador Martti Ahtisaari, Presidente de la ONG Crisis Management Initiative (CMI) que facilitó las negociaciones del acuerdo.

En castellano, a parte de la puntual y escueta noticia en prensa, son todavía pocos los artículos que siguen dicho proceso de paz con cierto detenimiento y en su mayoría se limitan a traducir materiales de fuentes anglosajonas. Como excepción, mencionar la tarea de seguimiento que hace la Escola de Cultura de Pau de Barcelona y que ha producido varios artículos sobre el tema¹.

1. Para una aproximación al conflicto en Aceh y el actual proceso de paz, véase URGELL, Jordi (2006). “¿Paz en Aceh?: Retos locales, oportunidades globales”. En *Papeles de Cuestiones Internacionales* nº 93. Primavera. Centro de Investigación para la Paz (FUHEM) / Icaria Editorial.

Con todo, hay que añadir que la gran mayoría de estudios que tratan sobre Aceh hoy en día, presentan los dos grandes procesos que está atravesando la región, el de reconstrucción post-tsunami y el de post-conflicto, por separado.

Por un lado, las organizaciones humanitarias que siguen trabajando en el terreno después de la fase de emergencia, están produciendo una ingente cantidad de informes sobre la reconstrucción de infraestructuras y rehabilitación de las comunidades que sobrevivieron la tragedia, exponiendo el gran cúmulo de problemas a los que se enfrentan para llevar a cabo sus operaciones, desde la inexistencia de un catastro actualizado en el que basarse para construir las 120.000 casas planificadas, hasta las dificultades para establecer sistemas fiduciarios seguros que minimicen los posibles casos de corrupción, por poner algún ejemplo.

Por otro lado están los estudios y análisis que nos ofrecen un seguimiento del proceso de paz iniciado el 15 de agosto de 2005 tras la firma, en Helsinki, de un acuerdo de entendimiento entre el movimiento independentista *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM) y el Gobierno Indonesio para poner fin a un conflicto al que muchos no le veían solución alguna hasta que el drama del tsunami lo puso de nuevo sobre raíles.

Estos análisis políticos, densos y bien informados, nos hablan del tsunami y sus efectos como un parámetro más a tener en cuenta entre los diferentes aspectos que han contribuido a consolidar el acuerdo, como son el giro político ocurrido en Indonesia tras las elecciones presidenciales de 2004, las cesiones del GAM en cuanto a independencia política de Aceh, el decidido apoyo de la Unión Europea y la comunidad internacional, o el hecho de que todo ello ocurra en el país con mayor población musulmana del mundo (dato que cobra especial importancia si tenemos en cuenta el actual panorama político internacional vis a vis el islam), etc. Salvo raras excepciones, para los analistas políticos, el “efecto tsunami” se conceptualiza como una variable más, pero sin profundizar demasiado en la textura del proceso de reconstrucción post-desastre y su impacto en el proceso de paz.

Sea porque la situación es demasiado compleja o porque se busca información y conclusiones muy concretas, el caso es que a pesar de que estos dos paradigmas están ocurriendo en la misma zona y tratan básicamente de un mismo colectivo, por su tratamiento académico da la sensación de que ocurren en dos localizaciones diferentes. Las referencias entre ambos campos de estudio, aunque tímidamente tendientes a converger, son todavía muy escasas y se limitan a escenificar sus propias líneas de argumentación.

El objetivo en este artículo es identificar algunas de esas conexiones entre ambos procesos, post-desastre y post-conflicto, ahondar en las repercusiones mutuas y presentar algunos de los dilemas y paradojas que se dan a nivel de terreno entre los dos enfoques.

Los dos tsunamis

Hasta la fatídica mañana del 26 de diciembre de 2004, la provincia de Aceh en el extremo norte de la isla de Sumatra era un nombre muy poco conocido fuera de su entorno geográfico. Si acaso, relativamente familiar para los incondicionales del buceo por sus magníficas costas y arrecifes de corales y para los estudiosos de la historia del sudeste asiático por su enconada historia de resistencia ante la predatora política colonial europea de los siglos XVIII y XIX.

La opinión pública internacional no memorizó el nombre de Aceh hasta que fue sacudido por el tristemente famoso maremoto que afectó a varios países del océano Índico. Esta provincia indonesia, de 57.000 kilómetros cuadrados y habitada por unos cuatro millones de personas, fue la localización más cercana al epicentro de este movimiento sísmico que cambió literalmente el centro de gravitación de la tierra². Aceh sufrió la más violenta sacudida del terremoto y posterior tsunami que barrió una franja de hasta seis kilómetros tierra adentro de unos 800 kilómetros de sus costas, llevándose por delante ciudades y pueblos enteros, campos de cultivo, bosques, ganado y la vida de al menos 170.000 personas. De la noche a la mañana, en la aldea global, Aceh se convirtió en sinónimo de desastre y tragedia, sumando su nombre al triste rosario de nombres cuya sola mención generan consternación y respeto: Hiroshima, Bhopal, Chernóbil, Bam, Bhuj...

La respuesta humanitaria no se hizo esperar y fue tan espectacular como el mismo desastre que la originó. La avalancha de solidaridad nacional e internacional se convirtió en un “segundo tsunami” de ayuda humanitaria de magnitudes nunca vistas hasta entonces. Fuera por la fecha, justo en Navidades, o la multitud de testimonios gráficos que ilustraban la tragedia humana y su amplia diseminación mediática, el caso es que la respuesta fue masiva y espontánea, no solamente en términos financieros, que sobrepasó con creces la respuesta a cualquier otro desastre sufrido hasta entonces, sino en términos de variedad de actores y complejidad, con la presencia de ejércitos de más de 30 países y alrededor de 500 agencias humanitarias de todo tipo y trasfondo, todos queriendo ayudar a paliar los efectos del desastre. Hasta Sudán y Afga-

2. www.nasa.gov/home-hqnews-2005-jan-HQ_05011_earthquake_prt.htm

nistán mandaron importantes cantidades de ayuda a pesar de no sobrarles en sus propios países.

Probablemente nadie sabe con certeza el coste de las operaciones de aquellos primeros meses de emergencia, pero si contamos los distintos formatos en que la ayuda fue enviada (incluido el militar) seguramente se superó la cifra de 2.000 millones de euros. El rechazo inicial de ayuda internacional por parte de la India y Tailandia (dos de los cuatro países más afectados) limitaba básicamente a dos los países candidatos para recibir ayuda, Indonesia y Sri Lanka. Con el posterior recrudecimiento del conflicto en Sri Lanka, que ha limitado en gran manera la operatividad de las agencias humanitarias en ese país, la desviación de fondos ya comprometidos con el tsunami sigue incrementando el monto dirigido hacia Aceh que hoy en día cuenta, según el Banco Mundial³, con unos 9.000 millones de dólares para su reconstrucción, convirtiéndose en la actualidad en la segunda operación de rehabilitación mas grande del mundo después de Iraq⁴.

Quizás no es muy correcto medir la solidaridad únicamente en términos monetarios pero nos da una idea de la magnitud de la respuesta: el Gobierno de Indonesia ha destinado 2.200 millones de dólares de su presupuesto nacional para la fase de reconstrucción a través de la Agencia de Reconstrucción de Aceh y Nias (BRR); la ayuda bilateral comprometida por parte de varios países en la reunión de donantes de Yakarta a principios de enero de 2005 ascendía conjuntamente a 3.800 millones de dólares y se calcula que las ONG disponen de otros 3.000 millones de dólares para el operativo⁵ que se prolongará, seguramente, hasta 2010.

Es curioso observar que la gran avalancha de fondos recibidos directamente de fuentes privadas por parte de las ONG dio lugar a una situación bastante paradójica en la que los donantes bilaterales buscaban y perseguían literalmente a las agencias humanitarias para que aceptasen fondos con los que llevar a cabo las operaciones, en vez de ser al contrario como es práctica común en el espacio humanitario tras este tipo de desastres.

3. BRR y Banco Mundial (2005). *Aceh and Nias One Year After the Tsunami: The Recovery Effort and Way Forward*. Jakarta: BRR/World Bank. Pág. 23.

4. Para la reconstrucción de Iraq hay comprometidos unos 26.000 millones de dólares aunque el coste necesario para reestablecer los principales servicios sociales se calcula en 36.000 millones. Esto es a parte de los 320.000 millones de dólares dedicados a las operaciones militares por EE UU y otros 20.000 previstos para la mejora del sector de hidrocarburos. (http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_reconstruction_costs.htm)

5. El movimiento de Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja conjuntamente ha reunido casi 1.000 millones de dólares para la reconstrucción de Aceh, Catholic Relief Service cuenta con 149 millones de dólares, Save the Children 132 millones, Oxfam otros 100 millones, CARE 70 millones, UNICEF y IOM más de 200 millones de dólares cada uno, etc.

Esta cantidad abrumadora de fondos recibidos puso en una situación difícil a muchas de las organizaciones que se habían comprometido a participar en las operaciones pues superaba con creces las necesidades para la fase de emergencia y pronto se vieron obligadas a pensar en planes de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo, fuese o no esa su intención inicial⁶.

Pasada la fase de la emergencia en la que exitosamente se evitaron las epidemias, se cubrieron las necesidades de comida, cobijo y atención médica a los supervivientes del desastre, muchas de esas agencias se instalaron decididamente en Aceh para rehabilitar, en la medida de lo posible, el escenario físico a las condiciones previas al desastre, reconstruyendo instalaciones de agua y saneamiento, establecimientos de salud y educación, creando oportunidades de trabajo y subsistencia para las comunidades, fortaleciendo las instituciones locales, facilitando las condiciones básicas para una reactivación de la economía que ayude a Aceh a mantener un desarrollo social sostenible y quien sabe si, tal vez, afrontar otro posible desastre en el futuro.

Pero en ese noble empeño, las agencias humanitarias se están encontrando con un factor añadido que dificulta en gran manera su operatividad y consecución de objetivos: la presencia del ya mencionado conflicto que subyacía en los cimientos de la sociedad de Aceh y cuya dinámica muchos desconocían de antemano. La gran cantidad de fondos recogidos independientemente de sus respectivos gobiernos hacía pensar que por una vez, las agencias humanitarias podrían ser independientes de las agendas y políticas de los grandes donantes, pero en este caso los condicionantes han venido por otra esquina...

El desastre como espacio político

Sin querer entrar en la agitada discusión sobre la definición del espacio humanitario y el papel que juegan, o deberían jugar, los diferentes actores que se dan cita en torno a las diferentes crisis que sufre el mundo constantemente, no se puede negar que los desastres naturales hoy en día se han convertido en uno de los principales tableros donde la política internacional mueve sus fichas.

El ejemplo del tsunami no deja lugar a dudas: países como la India y Tailandia rechazaron el ofrecimiento de ayuda internacional en un gesto de soberanía nacional, expresando una visión de sí mismos como potencias emergentes

6. He aquí una situación en la que aparentemente se podía solucionar una parte importante del trasegado asunto de la Vinculación de Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo (VARD), por los menos en lo que concierne al endémico problema de la disposición de fondos...

que no necesitan de ayuda externa para gestionar sus crisis⁷. La iniciativa propuesta inicialmente por EEUU de gestionar la respuesta internacional en “*petit comité*” junto a Japón, Australia y la India dejando fuera el sistema de Naciones Unidas es otro ejemplo de cómo se intentó politizar la respuesta al tsunami. Dicha iniciativa no tuvo mucho éxito y al cabo de una semana, en la Cumbre de Yakarta del 6 de enero de 2005, todos los países dispuestos a involucrarse, incluido EEUU, se plegaron a la estrategia mayoritaria liderada por Naciones Unidas, que además nombró poco después, al mismísimo Bill Clinton como Enviado Especial para la recuperación post-tsunami, con el consiguiente efecto catalizador sobre la comunidad internacional.

Aunque el tema es interesante, no es mi intención en este artículo analizar las distintas agendas de los países que respondieron al desastre, sino mostrar el contexto político en el que se encontraba Aceh cuando llegó el tsunami.

Como ya hemos indicado, Aceh sufría un conflicto encarnizado desde hacía muchos años. La crisis se recrudeció todavía más después del fracaso de unas negociaciones iniciadas en el año 2002 tras las que se implantó en toda la provincia, un estado de ley marcial que convertía oficialmente todo Aceh en zona de operaciones militares con la presencia de más de 45.000 soldados del ejército indonesio (TNI) para enfrentarse a los 5.000 guerrilleros que se calcula tenía entonces el GAM. La población civil sufrió de manera severa este recrudecimiento del conflicto con continuas masacres de civiles, abusos de los derechos humanos por parte de los dos bandos, el incendio de centenares de escuelas y el desplazamiento de miles de refugiados. El Gobierno impuso una política de aislamiento completo sobre la región, y la presencia de extranjeros quedó completamente vetada, al igual que el acceso a la zona de los medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales.

Desde los inicios del conflicto en 1976, la fijación del Gobierno por combatir el movimiento independentista dejó de lado cualquier iniciativa por incluir Aceh en las planes de desarrollo que se llevaban a cabo en el resto del país, y fue dejando progresivamente en bancarrota una economía local con grandes potenciales debido a su riqueza en recursos naturales y su ancestral tradición mercantil de tiempos pasados. El cultivo del cacao y café y otras actividades económicas importantes se fueron reduciendo a meras actividades de subsistencia por el miedo de la población a salir a los campos a trabajar y la permanente amenaza de extorsión por parte de ambos bandos hacia aquellas familias o inversores que mostrasen cierta prosperidad económica.

7. La India no solo declinó un llamamiento a la ayuda internacional sino que además contribuyó a las operaciones en Sri Lanka con 100 millones de dólares.

En octubre de 2004, las estadísticas del gobierno provincial mostraban que un 53% de las familias en Aceh vivían por debajo de la línea de la pobreza. En este panorama tan poco alentador llegó el terremoto y el tsunami. Sin duda se puede decir que el desastre *llovía sobre mojado*.

Durante los dos primeros días después de la catástrofe, según llegaban los datos sobre la magnitud del desastre y la incapacidad del Gobierno para responder debidamente a la emergencia, Yakarta se vio obligada a tomar la decisión de abrir las fronteras de Aceh a las agencias humanitarias y los miles de cooperantes que esperaban el visto bueno de las autoridades para llevar a cabo su trabajo. De repente, esta provincia (de una extensión similar a Cataluña y Valencia juntas), se vio inundada por la presencia internacional con más de 20.000 soldados de ejércitos pertenecientes a treinta y tres países y muchos otros miles de cooperantes de más de cuarenta nacionalidades.

Comprensiblemente, el ejército y el Gobierno central se mostraron intranquilos ante esta nueva situación tan desbordante y en los sectores duros del parlamento indonesio pronto reapareció la sombra del fantasma de Timor Leste que tan candente sigue en la política nacional del archipiélago indonesio.

Las reservas de Yakarta se evidenciaron apenas pasadas dos semanas con el anuncio por parte del vicepresidente, Yusuf Kalla, de que todos los extranjeros, especialmente los ejércitos, deberían abandonar las zonas afectadas a finales de marzo, tres meses después de la crisis. Poco después, el mismo presidente de la República tuvo que desdecir a su vicepresidente, asegurando que la notificación había sido solamente una sugerencia y que las agencias humanitarias podrían continuar con su reconocido trabajo más allá de la fecha indicada.

Se empezó a hablar entonces de que las partes en conflicto estaban negociando un acuerdo de paz, pero según el GAM⁸, los combates y enfrentamientos entre ambos bandos continuaron sin pausa en las selvas de Sumatra y varios distritos del norte de la provincia y se saldaron con decenas de muertes hasta pocas semanas antes de la firma del acuerdo.

Todo esto ocurría en paralelo a las operaciones de emergencia aunque las agencias humanitarias sólo lo percibían en forma de bloqueos a su acceso a ciertos lugares considerados sensibles por el ejército y los continuos avisos de que sólo garantizaban la seguridad de los agentes humanitarios en ciertas

8. Véanse los informes de incidentes en la página web del GAM: <http://www.asnlf.net/>

zonas como la capital, Banda Aceh, Meulaboh y otras áreas de la costa oeste de la provincia donde la presencia del GAM era menor.

El GAM por su parte analizó rápidamente la situación e intentó captar la atención internacional, elusiva por tantos años, que, de pronto, estaba poniendo Aceh en los titulares de todo el mundo. Agradeció sobremanera la ayuda brindada por la comunidad internacional y reiteradamente anunció que en absoluto atacaría a los trabajadores humanitarios en el desempleo de sus funciones.

Vino entonces la noticia alentadora de que el acuerdo de paz estaba a punto de culminar y cuando finalmente llegó el 15 de agosto de 2005, casi ocho meses después del desastre, las agencias humanitarias reforzaron su confianza de que podrían seguir su trabajo a largo plazo.

Con todo, las ONG y agencias de desarrollo continuaron atareadas con su trabajo de reconstrucción post-tsunami y mirando por el rabillo del ojo los desarrollos del proceso de paz sin apenas participar en esa área de trabajo, a la espera de nuevas consignas por parte del Gobierno.

Las dos agendas

La división de agendas a la que hacíamos mención en la introducción del artículo no sólo se refiere a su tratamiento académico y mediático, pues refleja exactamente lo que ocurre también a nivel operacional sobre terreno.

Esta fragmentación de enfoques responde claramente a una política por parte del Gobierno central de Indonesia de sólo internacionalizar el trabajo de recuperación post tsunami y tratar como tema de Estado y soberanía nacional el proceso de paz al que sólo se permite participar a un selecto número de actores internacionales, siempre con un status de invitados y observadores. Es ilustrativo observar la total ausencia de las Naciones Unidas durante todo el periodo de negociaciones que desembocaron en el acuerdo de Helsinki, así como su moderado papel en el posterior desarrollo de las actividades previstas en el acuerdo de paz para hacer realidad este proceso más allá de las firmas. Esto no quita que su presencia en Aceh esté muy consolidada⁹ en las tareas de apoyo al gobierno y a las agencias humanitarias para llevar a cabo la reconstrucción post-tsunami. Esta modesta participación de la ONU en el

9. Tienen en el terreno, 16 de sus agencias en activo, alrededor de 300 expatriados y un presupuesto de más de 800 millones de dólares hasta 2009.

proceso de paz se debe, quizás, a su papel gestor en Timor Leste en los años 90 sobre el que Yakarta no tiene una opinión totalmente positiva.

En el caso concreto de Aceh, el papel de mediador y monitor del proceso de paz lo ha jugado casi exclusivamente la Unión Europea, primero a través de su apoyo a la ONG Crisis Management Initiative (CMI) que facilitó el acuerdo y después, a través de la Aceh Monitoring Mission (AMM), una misión civil de supervisión del proceso de paz compuesta por europeos y miembros de varios países ASEAN trabajando conjuntamente para asegurar el cumplimiento de las condiciones enumeradas en el acuerdo: desmovilización, desarme y reintegración de ex combatientes, creación de una comisión de conciliación, etc.

Paradójicamente, otro factor que contribuye a esta fragmentación de agendas son los mandatos particulares de muchas agencias humanitarias que limitan mucho su capacidad de acción en las áreas de conflicto.

Una de las grandes cuestiones que todavía se debaten hoy en día, a casi dos años del desastre, es si estas organizaciones, por protocolos internos, pueden o no dedicar parte de sus fondos a rehabilitar y reconstruir comunidades no afectadas por el tsunami aunque estén tanto o más necesitadas. Eso no es un problema cuando el tsunami golpeó zonas ya afectadas por el conflicto, pero muy a menudo se da el caso de comunidades en el interior de la isla que sufrieron grandes pérdidas debido al conflicto y que se ven marginadas del proceso de reconstrucción por una concepción purista de los manuales de identificación de beneficiarios de las ONG y las agencias de desarrollo. También existen comunidades que no han sido afectadas directamente ni por el tsunami ni por el conflicto, pero que por hallarse en la misma provincia de Aceh han sufrido la negligencia del Gobierno central y las administraciones locales quedando perpetuamente en la cuneta del desarrollo.

Las limitaciones de criterio de los *marcos lógicos* elaborados en las primera fases de la respuesta sólo permiten que ese dinero se dedique a la reconstrucción en áreas afectadas por el tsunami y se convierte así en una nueva causa de conflicto entre comunidades que ven ir y venir a los coches de las agencias humanitarias sin parar a preguntarles por qué son tan pobres. Ésta es, sin duda, una de las áreas donde las recomendaciones del enfoque “*do not harm*” podrían llevarse a cabo evitando los potenciales conflictos entre comunidades, pero lamentablemente no es la práctica común.

A esto se une el consabido problema de contratación de mano de obra no autóctona, que en el caso de Aceh se nutre en gran manera de recursos humanos de

la isla de Java, históricamente percibida en Aceh como la sucesora de la política colonial holandesa de antaño, y no son raros los amagos de conflictos sobre el terreno por esta causa.

Todas las agencias comprenden que sin paz y estabilidad en la provincia no hay desarrollo posible aunque todos dejan esa premisa esencial en las asunciones de su marco lógico, como algo que no depende de ellos, ante la presente imposibilidad de colocarlo en sus objetivos con miedo de encontrarse en una situación de *ultra vires*, más allá de su mandato.

Efectos del tsunami en el conflicto

Aunque en la teodicea particular de algunos ulemas musulmanes el tsunami fuese considerado como una maldición de Allah por dejadez del pueblo en su práctica del islam o incluso, como algunos críticos fundamentalistas llegaron a indicar, debido a la lasitud de sus mujeres en cuanto al uso del velo (*djilbab*), la gran mayoría de los acheneses le han dado un sentido positivo al considerar su impacto sobre la política de la región como una oportunidad de poner fin a un conflicto que en su memoria histórica se encadena a más de ciento cincuenta años de enfrentamientos y desgaste social. Como reconoció el mismo presidente de la República en su discurso de conmemoración un año después del tsunami, la tragedia ha supuesto una *bendición disfrazada*.

El tsunami fue la excusa perfecta y facilitó una salida honrosa para que ambas partes se pusieran a negociar sin que ninguna de ellas fuese percibida por la otra como que capitulaba o cedía en sus posiciones anteriores. Como recoge el preámbulo del acuerdo de entendimiento que se firmó en Helsinki el 15 de agosto de 2005:

“El Gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre confirman su compromiso para una solución pacífica, completa y sostenible al conflicto en Aceh con dignidad para todos.”

Ambas partes habían aprendido las lecciones del pasado, el ejército indonesio que no había solución militar al conflicto y el GAM que el Gobierno no admitiría nunca una repetición de la experiencia de Timor Leste. Si no aprovechaban la ocasión de tener la atención pública que el tsunami les había brindado, la oportunidad se podría perder para siempre.

Hubo cesiones por ambas partes, el GAM renunciaba a la independencia territorial de Aceh y el Gobierno central cedía en cuestiones de representación

política cara a las elecciones de 2009, donde según la legislación vigente sólo se pueden presentar partidos nacionales y no regionales¹⁰. Sin duda hay que dar también crédito a la estrategia negociadora del ex presidente de Finlandia Martti Ahtisaari, que aceptó ser el mediador a través de su ONG Crisis Management Group, solamente si ambas partes aceptaban su consigna de “*no hay nada acordado hasta que todo esté acordado*”.

En un ensayo anterior, al igual que en muchos otros procesos de paz alrededor del mundo, sólo se acordó el cese de hostilidades sin estipular un marco más amplio que marcara la dirección a llevar en la transición de la guerra a la paz, como el proceso de DDR, la reforma de las fuerzas armadas y la policía, el sistema judicial, etc.

Como bien indica la nueva Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU, uno de los factores que hace fracasar muy a menudo los procesos de paz es la falta de fondos para sostener adecuadamente los mecanismos que articulan la construcción de paz como el proceso de reinserción de ex combatientes, la capacitación de los gobiernos locales, etc. En el caso concreto de Aceh, el acuerdo firmado en Helsinki era inicialmente eso, unas firmas y buenas intenciones por parte de ambos bandos. Las negociaciones del estatuto de Aceh¹¹ llevaron luego otros ocho meses de negociaciones para ser refrendado por el parlamento indonesio y todavía quedan muchos desafíos por delante para llevar a cabo dicha legislación. Los programas específicamente dedicados para paliar los efectos del conflicto son todavía bastante limitados y si no fuera por los servicios y beneficios que las comunidades están recibiendo del operativo post-tsunami seguramente tendríamos una situación bastante más delicada.

Resumiendo, el “primer tsunami” aportó al conflicto visibilidad y atención internacional lo que precipitó el acuerdo de paz. El “segundo tsunami” está poniendo los fondos y la experiencia técnica sobre el terreno para desarrollar una provincia que incluso antes del desastre estaba bastante devastada económica y socialmente.

El medio ambiente: posiblemente el gran perdedor

Dentro del complejo kaleidoscopio que ha producido el tsunami y la paz en Aceh hay un impacto negativo que es importante destacar.

10. En las elecciones previstas para el 11 de diciembre de 2006 los candidatos provenientes del GAM se presentarán como independientes hasta que el GAM se configure formalmente como partido político en los próximos años.

11. *Law on the Governing of Aceh (LoGA)*

Aceh alberga dos ecosistemas tropicales conocidos como Gunung Leuser y Ule Massen, dos paraísos naturales que conjuntamente ocupan tres millones y medio de hectáreas y son la tercera masa tropical más importante del mundo después del Amazonas y el Congo, un hábitat único que alberga más de 20.000 especies vegetales y animales, entre las que se encuentran varias en proceso de extinción como el elefante, el orangután, el rinoceronte y el tigre de Sumatra.

Durante el conflicto esta selva primaria era muy a menudo el escenario de enfrentamientos entre los bandos beligerantes y precisamente por eso, por la peligrosidad de llevar a cabo en ella tareas económicas, quedaba preservada del asalto a sus recursos.

El cese de hostilidades tras el acuerdo de paz ha supuesto precisamente el libre acceso a estas selvas a todo aquel que lo desee y están sufriendo de repente una expoliación masiva de su patrimonio medioambiental, especialmente con la tala de árboles, para suplir la creciente demanda de madera necesaria para construir en tiempo récord las 120.000 casas necesarias para devolver un techo a los 500.000 desplazados tras el desastre. De la noche a la mañana se han creado senderos y caminos por los que los camiones cargados de madera talada ilegalmente no dejan de circular.

La Unión Europea a través de un fondo de donantes creado para apoyar el Gobierno en las tareas de reconstrucción está apoyando, entre otros, un proyecto para poner freno a este saqueo a través de 250 guardas forestales independientes¹² con la tarea de producir evidencias de estas actividades ilegales para que las fuerzas del orden tomen luego cartas en el asunto. La preservación de estos espacios naturales necesita tanta atención y cuidado como la solución al conflicto y la tarea de reconstrucción después del desastre.

Es éste otro problema complejo, pues depende también de legislaciones y mandatos de diferentes administraciones sobre el ecosistema, así como de los intereses económicos de algunas elites políticas y económicas.

Gobernanza: el eje principal

Tanto para la reconstrucción post-tsunami como para el proceso de paz, este factor es crítico: sin un fortalecimiento de las instituciones de gobierno provincial y las administraciones locales, ambos procesos tendrían muy pocas garantías de éxito.

12. Reclutados, formados y financiados a través de una ONG medioambiental independiente, la Leuser International Foundation. (www.leuserfoundation.org)

No es difícil imaginar que tras treinta años de conflicto, el aparato estatal en Aceh quedó reducido a su mínima expresión sin apenas provisión de servicios en casi todos los sectores sociales. El problema de la corrupción, proverbial en todo el país, añadía un nuevo lastre a los escasos recursos dedicados a la provincia¹³.

Ante esta situación de baldío institucional en la provincia y la necesidad de gestionar de forma eficiente, rápida y transparente los 9.000 millones recaudados tras el tsunami, el Gobierno de Indonesia respondió *in extremis* con la creación de una Agencia de Reconstrucción de Aceh y Nias¹⁴, el BRR¹⁵, dependiente del Gobierno central y con categoría de Ministerio. Esta institución es, hoy en día, la locomotora de todos los esfuerzos de reconstrucción y, a pesar de todos los problemas a los que se está enfrentando, se hace merecedora del aprecio de todas las agencias participantes en los trabajos de reconstrucción, sobre todo si imaginamos cómo hubiera sido sin la presencia de una agencia nacional que marque las pautas en esta empresa tan ambiciosa y compleja.

Uno de los problemas es que el BRR se ha creado provisionalmente para un período de cinco años, tras el cual todo el trabajo de supervisión y dirección de los proyectos pendientes así como su mantenimiento pasará a manos de la incipiente burocracia provincial y local, cuyos líderes políticos serán legitimados tras las primeras elecciones democráticas en la provincia¹⁶ que tendrán lugar el 11 de diciembre de 2006.

Indudablemente esto plantea un desafío importante en cuanto al proceso de Vinculación de Ayuda Humanitaria, Rehabilitación y Desarrollo (VARD) pues no sólo se da una situación post-desastre y post-conflicto, sino también una preocupante crisis estructural de las instituciones de desarrollo que dificultan las estrategias de transición. El incipiente Gobierno de Aceh y la BRR tienen ante sí una delicada “zona gris” para hacer este traspaso de responsabilidades, y a la vez vincular los actuales programas de rehabilitación y reconstrucción a los de desarrollo a largo plazo que deberán fijar las nuevas administraciones locales. Dicho proceso también pondrá a prueba la capacidad de adaptación de las agencias humanitarias que sigan sus operaciones por

13. Una ilustración anecdótica fue la puesta en prisión del gobernador de Aceh, Abdullah Puteh, apenas dos meses después del tsunami por un delito de apropiación indebida de fondos públicos en la compra de un helicóptero ruso en 2001 en la que se había inflado su precio de compra.

14. Aunque no tuvo la misma repercusión mediática que el tsunami, el 28 de marzo, tres meses después, tuvo lugar otro terremoto de gran magnitud que asoló la costa sur-oeste de la provincia y varias islas como Simelue y Nias.

15. *Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Nangroe Aceh Darussalam-Nias*

16. Elecciones para los cargos de gobernador provincial, *Bupatis* (regentes a nivel de distrito) y alcaldes.

entonces, ante la necesidad de coordinarse con los nuevos interlocutores, sus enfoques y agendas particulares.

El mandato del BRR, al igual que el de la gran mayoría de las agencias internacionales, se limita exclusivamente a la reconstrucción post-tsunami y no puede hilar, por el momento, en el proceso de paz. Para este propósito se ha creado la Agencia para la Paz y la Reintegración en Aceh¹⁷, una institución con presupuesto nacional bajo el liderazgo del actual gobernador provincial en funciones. Sus primeros pasos han evidenciado la debilidad institucional para llevar a cabo sus propósitos y progresivamente está aceptando el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea y del Banco Mundial para desarrollar los programas de reintegración de ex combatientes y apoyo a las víctimas del conflicto que el Gobierno le ha encomendado.

Las agencias humanitarias se ven hoy en día ante un dilema importante al considerar el aspecto de la gobernanza: producir resultados lo más rápido posibles trabajado de manera independiente o incluir de manera sistemática, no sólo a las comunidades, sino también a las administraciones locales en sus programas, lo que, de seguro, ralentizará considerablemente su consecución de objetivos y resultados.

Por supuesto, el apoyo al gobierno local y provincial es también tarea de las agencias bilaterales y son varias las iniciativas que se están llevando a cabo para fortalecer los ayuntamientos y las agencias gubernamentales de los departamentos ministeriales a todos los niveles de la administración: bomberos, agencias forestales, departamentos de aguas, telecomunicaciones, etc.

Sin duda, el restablecimiento de instituciones eficaces y eficientes probará ser mucho más difícil que la reconstrucción de casas y carreteras.

Los próximos cuatro o cinco años van a ser críticos para Aceh pues se verá hasta qué punto los actores sociales, agencias e instituciones en todos los sectores (político, humanitario, económico y religioso) son capaces de aunar sus agendas, optimizar los recursos y trabajar al unísono para un objetivo común: la consolidación de la paz y la democracia en Aceh y el desarrollo integral de un colectivo que ya ha padecido demasiados infortunios en su historia.

17. *Badan Reintegrasi-Damai Aceh (BRA)*.