

Conflictividad armada y resolución de disputas en el Sudeste asiático: evolución histórica y retos de futuro

êçp̃ escola de cultura de pau

Jordi Urgell

Investigador de la Escola de Cultura de Pau de la UAB
nº6 Abril 2020

Apunts ECP de
Conflictos i Pau

Resumen

Tras haber sido una de las regiones del mundo con mayores niveles de conflictividad armada durante la Guerra Fría, en las últimas décadas el Sudeste asiático ha experimentado una clara reducción tanto de conflictos armados internos como de disputas interestatales. Aunque en 2019 y 2020 se han producido avances muy positivos respecto del acomodo de minorías nacionales y de reivindicaciones políticas a través de negociaciones de paz, la región sigue teniendo varios conflictos activos y enfrenta importantes retos. Entre ellos, la creciente contestación social y erosión de la legitimidad de las instituciones y los modelos de gobernabilidad; la asertividad con la que se están reivindicando referéndums de autodeterminación; y la consolidación y expansión de ISIS en la región tras la pérdida de sus últimos feudos en Siria e Iraq.

La reducción de la conflictividad en el Sudeste Asiático

Durante buena parte de la Guerra Fría, y especialmente durante los años setenta, el Sudeste Asiático fue una de las regiones del mundo con mayores niveles de conflictividad armada, tanto en cuanto al número de disputas bélicas como a la mortalidad asociada a las mismas. La Guerra del Vietnam fue el caso con mayor repercusión política y mediática por cuanto propició la participación bélica

de numerosos países, incluyendo la de potencias como EEUU, China o la URSS; alimentó las guerras civiles que se libraban en Camboya y Laos en los años sesenta y setenta –que finalizaron con la victoria y el acceso al Gobierno en 1975 de los movimientos insurgentes comunistas Jemeres Rojos y Pathet Lao, respectivamente– y, por ende, agudizó la polarización ideológica de la península de Indochina y el incremento de las tensiones interestatales. Sin embargo, tal polarización ideológica no evitó que también se produjeran conflictos entre países de la región teóricamente alineados en la misma esfera ideológica y estratégica de la Guerra Fría, como así lo demuestran el prolongado conflicto que vivieron Vietnam y Camboya tras la llegada al poder de los Jemeres Rojos en 1975 y la posterior ocupación por Vietnam de Camboya desde 1979 hasta los acuerdos de paz de París en 1991; o bien el conflicto entre Malasia y Filipinas a mediados de los años sesenta por la reivindicación por parte de Manila de las regiones orientales del estado malasio de Sabah. En la misma época, el entonces presidente indonesio Sukarno declaró la política de confrontación (*Konfrontasi*), que incluyó episodios bélicos, a raíz de la formación de Malasia en 1963 y el establecimiento de los estados de Sabah y Sarawak en la isla de Borneo. Además de todas estas disputas con una dimensión claramente interestatal, algunos países enfrentaron rebeliones armadas internas por parte de insurgencias comunistas (Filipinas, Malasia, Tailandia y Myanmar) o bien de minorías nacionales, como Indonesia (Aceh, Papúa Occidental, Timor Oriental), Filipinas (Cordillera, Mindanao), Tailandia (Patani) y Myanmar (Karen, Shan, Mon, Chin, Kachin, Rakhine, Karenni).

Tras el fin de la Guerra Fría, pero muy especialmente desde principios del siglo XXI, en el Sudeste Asiático se observa una reducción muy clara y sostenida de las distintas expresiones de conflictividad armada –ya sean conflictos

armados, brotes de violencia intercomunitaria o disputas interestatales. El abanico de posibles explicaciones es amplio e incluye el propio impacto del fin de la Guerra Fría en la desaparición de las insurgencias comunistas en los años ochenta en Myanmar, Tailandia y Malasia; la democratización de países como Filipinas, Tailandia o Indonesia en los años ochenta y noventa; el incremento de los lazos de cooperación entre los países de la región propiciado por la ampliación y reforma de la ASEAN; o los programas de descentralización en países como Filipinas en 1991 e Indonesia en 2001 (que contempló una autonomía especial para Aceh y Papúa Occidental). Sin embargo, el factor más decisivo en cuanto a la reducción de conflictos armados internos ha sido la tendencia a acomodar reivindicaciones políticas y demandas de minorías nacionales a través de negociaciones de paz. A modo de ejemplo se pueden mencionar los numerosos acuerdos de cese de hostilidades que firmó la Junta Militar birmana con grupos armados de oposición de varias minorías nacionales desde los años noventa o, posteriormente, el Acuerdo Nacional de Alto el Fuego alcanzado en octubre de 2015 con 10 grupos insurgentes; el acuerdo de paz entre Yakarta y el grupo armado de oposición Gerakan Aceh Merdeka (GAM) en 2005 en la provincia de Aceh; o los acuerdos de paz que el Gobierno de Filipinas alcanzó en las regiones de Cordillera (con el Cordillera People's Liberation Army en 1986) y Mindanao (con el Moro National Liberation Front en 1996 y el Moro Islamic Liberation Front en 2014). Además de la acomodación de las demandas de minorías nacionales a través de la negociación, en el Sudeste asiático también ha habido una reducción de la violencia intercomunitaria, ya sea a través de acuerdos políticos—como los de Malino I (2001) y Malino II (2002), que pusieron fin respectivamente a los virulentos brotes de violencia de matriz religiosa o sectaria en las regiones indonesias de Sulawesi (1998-2001) o Molucas (1999 y 2002)—o a través de mecanismos de resolución local de conflictos—como en el caso de los enfrentamientos comunitarios en Kalimantan entre 1996 y 2002 o en Papúa Occidental en 2007.

En lo que respecta al otro patrón de contestación armada interna por parte de insurgencias comunistas, cabe destacar la disolución del brazo armado del Partido Comunista de Tailandia a principios de los años ochenta tras el ofrecimiento de una amnistía y de garantías de participación política en un nuevo marco democrático; el acuerdo de paz de Hat Yai de 1989 entre el Partido Comunista de Malasia y los Gobiernos de Malasia y Tailandia, que permitió la reinserción de combatientes

Tras el fin de la Guerra Fría, en el Sudeste Asiático se observa una reducción muy clara y sostenida de las distintas expresiones de conflictividad armada

El factor más decisivo en cuanto a la reducción de conflictos armados internos ha sido el acomodo de reivindicaciones políticas a través de negociaciones de paz

en el norte de Malasia y el sur de Tailandia; la desmovilización de la insurgencia comunista en Myanmar también a finales de los años ochenta, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría y la enorme represión por parte de la junta militar contra las protestas de 1988; el inicio de conversaciones de paz en 1986 con el National Democratic Front (NDF) en representación del Partido Comunista de Filipinas (PCF) y su brazo armado, el New People's Army (NPA), o el acuerdo de desarme y desmovilización en el año 2000 con el Revolutionary Proletarian Army/Alex Boncayao Brigade, el brazo armado del Rebolusyonaryong Partido ng Manggagawa-Pilipinas, escindido del PCF a mediados de los años noventa.

En cuanto a la conflictividad de tipo interestatal, varios de los países de la región que habían experimentado episodios bélicos o que mantenían disputas fronterizas históricas han conseguido gestionar pacíficamente dichas controversia y en algunos casos han normalizado plenamente sus relaciones diplomáticas y económicas, como Vietnam y Camboya tras Acuerdos de París de 1991, que ponían fin a la guerra civil en Camboya y a la presencia de Vietnam en el país; Vietnam con Filipinas o Tailandia—países que en los años setenta apoyaron activamente al Gobierno de Vietnam del Sur en su lucha contra Vietnam del Norte y el Frente de Liberación Nacional, conocido como Vietcong—; Malasia con Indonesia y Filipinas a raíz de las disputas territoriales en la isla de Borneo; Malasia y Singapur, tras los graves enfrentamientos comunitarios que se produjeron tras la formación de Malasia en 1963 y que culminaron con la expulsión de Singapur del país en 1965; o Indonesia y Timor Leste tras la ocupación de Timor Oriental por parte de Indonesia entre 1975 y 1999 y la violencia en masa que ejercieron milicias pro-indonesias en las semanas anteriores y posteriores a la celebración del referéndum de independencia de 1999, que condujo a la independencia de Timor Leste en 2002. Más recientemente, Tailandia y Camboya, que mantienen desde hace décadas un contencioso territorial fronterizo en los aledaños del templo hindú de Preah Vihear, lograron reconducir políticamente con el apoyo decisivo de ASEAN los enfrentamientos militares que se produjeron a partir del año 2008. Del mismo modo, Camboya y Laos también lograron canalizar a través de mecanismos de concertación diplomática sus contenciosos en áreas fronterizas no delimitadas, que llegaron a provocar algunas escaramuzas armadas y la militarización de dichas áreas en los últimos años, especialmente en agosto de 2017 y, nuevamente, en agosto de 2019.

La gestión y resolución de conflictos en el Sudeste asiático, hoy

En plena sintonía con la tendencia a la reducción de la conflictividad armada y a la resolución de disputas a través de cauces políticos, en los últimos meses se han producido avances significativos en el Sudeste asiático. En Filipinas, el conflicto armado en Mindanao –que se inició a finales de los años sesenta y que ha provocado la muerte de unas 120.000 personas desde entonces– vivió un punto de inflexión histórico con la aprobación en plebiscito a principios de 2019 de la Ley Orgánica de Bangsamoro (LOB), lo que abre la puerta a la plena implementación del acuerdo de paz alcanzado en 2014 entre el Gobierno y el grupo armado MILF, a la creación de un nuevo régimen autonómico en la región (la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, RABMM) y a la desmovilización de decenas de miles de combatientes del MILF. Además, el presidente filipino, Rodrigo Duterte, en 2019 se reunió en hasta seis ocasiones con Nur Misuari –el fundador del MNLF, la principal insurgencia armada en Mindanao hasta finales del siglo XX– para abordar el proceso de revisión de la implementación del acuerdo de paz que ambas partes firmaron en 1996 y también para discutir el encaje del MNLF en la mencionada RABMM. En diciembre de 2019, Misuri fue nombrado Representante especial del Gobierno para Asuntos Religiosos ante la Organización para la Cooperación Islámica. También en Filipinas, el Gobierno y el NDF mostraron su disposición a reanudar el diálogo tras un largo período en el que este permaneció paralizado. En diciembre de 2019 el Gobierno incluso anunció la reconstitución de su panel negociador con el NDF, que había sido disuelto meses antes durante tras colapsar las negociaciones.

En Tailandia, a principios de 2020 se inició un proceso de negociación directa entre el Gobierno y el Barisan Revolusi Nasional (BRN), el principal grupo armado de oposición que opera en el sur del país. Tras la segunda ronda de conversaciones en marzo, el Gobierno declaró que hasta el momento el clima de negociación entre las partes era constructivo y que, además de cuestiones técnicas y administrativas, ya se habían empezado a abordar algunos de los temas de la agenda sustantiva. A principios de abril, el BRN decretó un cese de hostilidades en el marco de la pandemia del COVID-19. Las negociaciones directas con el BRN se iniciaron después de que, tras varios años de negociación, no se produjeran avances significativos en el diálogo entre el Gobierno y MARA Patani –una organización que agrupaba a varios grupos insurgentes del sur del país– ni quedara demostrada la

ascendencia de MARA Patani sobre el BRN ni su control sobre los niveles de violencia en las provincias de Yala, Pattani y Narathiwat. En Indonesia, el presidente Widodo expresó públicamente por primera vez su disposición a reunirse con líderes de organizaciones secesionistas de Papúa Occidental. Aunque dicho ofrecimiento se produjo tras una de las oleadas de protestas más intensas de las últimas décadas y un incremento notable de las hostilidades bélicas en Papúa Occidental, y a pesar de que las principales organizaciones independentistas papúas pusieron determinadas condiciones para el inicio de cualquier diálogo –como la mediación internacional, la retirada de tropas de la región o la incorporación de la posible independencia de la región a la agenda–, es la primera ocasión en la que un presidente indonesio hace un pronunciamiento de este tipo.

En Myanmar, durante el 2019 el Gobierno llevó a cabo numerosas conversaciones tanto con los grupos insurgentes integrantes del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego logrado en octubre de 2015 como con grupos armados no signatarios del mismo –bilateralmente o a través de organizaciones paraguas que agrupan a varias insurgencias, como la Alianza del Norte–. A principios de 2020 el Gobierno anunció la reanudación durante los primeros meses del año del llamado proceso de Panglong 21 –que se inició en octubre de 2016 y hasta la fecha ha celebrado tres conferencias de paz, aunque sin lograr avances significativos– y remarcó su intención de incluir a los grupos no signatarios del Acuerdo Nacional de Alto el Fuego a dicho proceso, que forma parte de la hoja de ruta de paz y la reconciliación nacional del Gobierno.¹

La resolución de conflictos internos: retos de futuro

A pesar de la clara disminución de la conflictividad en la región en las últimas décadas y de los avances positivos que se han producido recientemente, el Sudeste asiático enfrenta numerosos retos. Probablemente los que generen una mayor preocupación internacional y tengan una mayor visibilidad mediática sean el repunte de las disputas entre países de la región y con China en el Mar de la China Meridional, y la posibilidad de que el Sudeste asiático se vea inmiscuido en la creciente confrontación entre China y EEUU, especialmente en una zona, Asia Oriental, que está adquiriendo una nueva e importante relevancia geoestratégica y que alberga algunos de los conflictos con mayor potencial para la escalada, como las disputas entre Corea del Norte y Corea del Sur –y entre Corea del Sur y China– en el Mar Amarillo; el contencioso

1. A finales de marzo, sin embargo, el Gobierno anunció que tanto la cuarta conferencia del proceso de Panglong como las conversaciones con la mencionada Alianza del Norte habían sido pospuestas a causa de la pandemia del COVID-19.

histórico entre China y Taiwán, que se ha agudizado a raíz de la victoria de Tsai Ing-wen en las elecciones presidenciales de Taiwán de enero de 2020; la disputa entre China, Japón y Taiwán en las islas Senkaku/Diaoyu en el Mar de la China Oriental –que podría propiciar la intervención de EEUU en virtud del tratado de defensa que tiene con Japón y que se activaría en el caso de una agresión contra su integridad territorial, que incluye a las islas Senkaku.²

A pesar de la importancia de estos dos factores, esta publicación se centra en aquellos retos más vinculados a la conflictividad interna del Sudeste asiático, que ha sido la forma de violencia más prevalente en la región tras el fin de la Guerra Fría. De hecho, en la región persisten varios conflictos armados prolongados –en Filipinas, Tailandia y Myanmar–, en los que ya existían rebeliones armadas desde los años sesenta o anteriormente.³ A continuación se analizan la contestación social de los modelos de gobernabilidad; la reivindicación de referéndums de autodeterminación; y la consolidación y expansión de ISIS en la región.

Varios países han visto erosionada la legitimidad social de sus instituciones de Gobierno y enfrentan el riesgo de movilizaciones populares que cuestionen los modelos de gobernabilidad

Gobernabilidad, transiciones democráticas y derivas autoritarias

A la luz de las masivas protestas que han tenido lugar en varios países del mundo en los últimos años, y muy especialmente en 2019, cuestionando de manera muy directa los modelos de gobernabilidad, la calidad de las instituciones democráticas o la longevidad de determinados regímenes, varios países de la región han visto erosionada su legitimidad social y enfrentan el riesgo de movilizaciones populares. De hecho, algunos países ya han vivido en los últimos años episodios esporádicos de protestas o períodos prolongados de inestabilidad y polarización social. En cuanto a los modelos de gobernabilidad que podrían generar contestación social, la casuística en la región es variada, y abarca regímenes de partido único (Laos, Vietnam o Brunei Darussalam); países que, sin ser de partido único, de facto llevan décadas con el mismo

gobierno (Camboya o Malasia); países en los que las transiciones democráticas están siendo lideradas por las antiguas juntas militares (Myanmar o Tailandia), o países formalmente democráticos pero con importantes niveles de movilización (Indonesia) o crítica por estar inmersos en derivas autoritarias (Filipinas).

En Laos y Vietnam, países de partido único desde el fin de las guerras de Indochina, se han registrado protestas incipientes recientemente a pesar de que las movilizaciones sociales están claramente restringidas.⁴ Otros dos países, Camboya y Malasia, si bien formalmente no son regímenes de partido único, *de facto* están (o han estado hasta recientemente) gobernados por el mismo partido durante un largo período de tiempo, lo cual ha ocasionado numerosas críticas y movilizaciones en tiempos recientes. En Camboya, el primer ministro Hun Sen lleva en el puesto desde 1985 (con un breve paréntesis entre 1993 y 1998), lo que le convierte en uno de los gobernantes más longevos del mundo. En las últimas elecciones generales celebradas en 2018, su partido, el Partido Popular de Camboya obtuvo los 125 escaños en liza a pesar de la concurrencia de más de 20 formaciones políticas, lo que provocó que varios países no reconocieran los resultados.

Cabe recordar que el principal opositor al Gobierno de Hun Sen, Siam Rainsy, se halla en el exilio sin posibilidad de retornar al país ni ejercer ninguna actividad política y que su partido, el Partido Nacional del Rescate de Camboya, fue disuelto por la Corte Suprema en 2017. En el caso de Malasia, la coalición Barisan Nasional – que había gobernado el país ininterrumpidamente desde su fundación en 1957– perdió sorprendentemente las elecciones celebradas en 2018 ante la coalición Pakatan Harapan liderada por Mahatir Mohamad, primer ministro del país desde 1981 hasta 2003. Este histórico cambio de gobierno provocó importantes protestas en 2018 e inició una compleja transición política que de algún modo se vio interrumpida por una crisis política en 2020 –varios partidos abandonaron la coalición gubernamental– que culminó con la renuncia de Mahatir al cargo de primer ministro, provocando ello nuevas protestas y agudizando la polarización política y social.

2. London School of Economics, *The New Geopolitics of Southeast Asia*, Ideas Speacil Report, noviembre de 2012, <http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-New-Geopolitics-of-Southeast-Asia.pdf>; , KPMG, *Asia-Pacific Geopolitics and Regional Institutions*, enero de 2020, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/au/pdf/2020/asia-pacific-geopolitics-regional-institutions.pdf>;

3. En Filipinas, tanto el NPA como las organizaciones secesionistas moro (el Muslim Independence Movement, antecedente del MNLF) surgen a finales de los años sesenta. En Tailandia, los principales grupos armados en el sur del país (BRN y PULO) surgen en los años sesenta. En Myanmar, algunos de los principales grupos armados étnicos surgen en los años cuarenta (Karen National Union), cincuenta (Karenni National Progressive Party) o sesenta (Kachin Independence Organisation).

4. Benedict J. Tria Kerkvliet, “Citizens are speaking out in Vietnam”, *East Asia Forum*, 23 de agosto de 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/23/citizens-are-speaking-out-in-vietnam/>; Radio Free Asia, “Police Detain Eight Would-be Protesters in Lao Capital Vientiane”, 15 de noviembre de 2019, <https://www.rfa.org/english/news/laos/vientiane-protest-11152019160135.html>; David Hutt, “Laos democrats fight a lonely losing struggle”, *Asia Times*, 27 de noviembre de 2019, <https://asiatimes.com/2019/11/laos-democrats-fight-a-lonely-losing-struggle/>

Otros dos casos, Tailandia y Myanmar, están atravesando transiciones a la democracia complejas en las que las juntas militares anteriores siguen jugando un rol preponderante en los procesos de apertura política. Tailandia, un país con una importante tradición autoritaria hasta los años noventa, sufrió dos golpes de estado en menos de 10 años, en 2006 –contra el entonces primer ministro Thaksin Shinawatra– y 2014 –contra la primera ministra en ese momento y hermana de Thaksin, Yingluck Shinawatra. Desde entonces, la Junta Militar (oficialmente el Consejo Nacional para la Paz y el Orden, CNPO) aprobó una nueva Constitución en 2017 y fue posponiendo la celebración de elecciones en numerosas ocasiones hasta que finalmente estas tuvieron lugar en marzo de 2019. El partido Palang Pracharath, creado por altos cargos de la Junta Militar saliente y liderado en los comicios por el hasta entonces líder del CNPO, Prayut Chan-o-cha, ganó las elecciones por un estrecho margen al Partido Pheu, liderado de facto por el ex primer ministro Thaksin Shinawatra, de modo que Prayut Chan-o-cha fue elegido primer ministro.⁵ En el caso de Myanmar, la junta militar que había gobernado el país tras el golpe de estado de 1962 controla el alcance y los tempos de la transición a la democracia tras aprobar una nueva Constitución (mayo de 2008) que, entre otras cuestiones, prevé un 25% de los escaños del Parlamento para las Fuerzas Armadas, y después de que el nuevo partido creado por dicha junta obtuviera el casi el 80% de los escaños en liza en las elecciones de 2010, boicoteadas por la Liga Nacional para la Democracia de Aung San Suu Kyi. Aunque este partido logró el 86% de los escaños en ambas cámaras en las elecciones de 2015 y Aung San Suu Ky se convirtiera de facto en la máxima mandataria del país (la nueva Constitución le impidió postularse oficialmente a la presidencia del país), recientemente ha habido importantes protestas a favor y en contra de la intención del Gobierno de reformar la Constitución y reducir el peso de las Fuerzas Armadas en la política birmana.

Finalmente, en dos democracias relativamente asentadas como Filipinas (restauración de la democracia en 1986 tras la dictadura de Ferdinand Marcos) e Indonesia (transición a la democracia tras la dictadura de Suharto en 1998), se registraron episodios de contestación social que podrían poner en riesgo la estabilidad de los respectivos sistemas. En Filipinas, el presidente Rodrigo Duterte ha sido acusado de liderar una deriva autoritaria en el país a raíz de su política antinarcótica –que habría provocado el asesinato de miles de personas desde

mediados de 2016—y de la creciente militarización de su administración y su acción de gobierno. En Indonesia, a pesar de la reciente revalidación del cargo del presidente Widodo, en 2019 se registraron las movilizaciones sociales más importantes tras la muerte del dictador Suharto, tanto por los comicios presidenciales de mayo, como por la situación política en Papúa Occidental como por varias reformas en el código penal y en materia de corrupción.

Referéndums de autodeterminación

El Sudeste Asiático ha sido históricamente una región en la que ha habido numerosos grupos armados en representación de minorías nacionales concentradas territorialmente que han aspirado a la independencia de sus respectivas regiones o han exigido la celebración de referéndums de autodeterminación. Excepto en el caso de Timor Oriental, en el que el presidente Habibie autorizó un referéndum supervisado por Naciones Unidas en 1999 en plena transición a la democracia, hasta el momento los Gobiernos de la región han conseguido acomodar las reivindicaciones de dichos grupos armados sin recurrir a la celebración de referéndums de independencia. Aunque los numerosos acuerdos de paz o alto el fuego firmados en las últimas tres décadas en Myanmar, Filipinas o Indonesia suponen *de facto* una renuncia a la independencia por parte de los grupos armados firmantes, recientemente ha habido algunos acontecimientos en la región que permiten auspiciar un incremento de la tensión vinculada a peticiones diversas de celebración de un referéndum.

En el caso de la provincia indonesia de Aceh, existe un cierto consenso en que el acuerdo de paz logrado el 2005 entre el Gobierno indonesio y la guerrilla GAM ha propiciado no solamente la práctica desaparición de la violencia política en la región y la desmovilización y reinserción del GAM, sino también una cierta estabilidad política y desarrollo económico de la provincia desde entonces. A pesar de ello, a mediados de 2019, Muzakir Manaf, antiguo jefe militar del GAM y líder del principal partido en la provincia (Partai Aceh), solicitó la celebración de un referéndum para Aceh. Aunque tal demanda fue cuestionada incluso por altos cargos de su propio partido y figuras relevantes de la antigua guerrilla, algunas voces han especulado con la posibilidad de que se incrementa la tensión entre determinados sectores políticos y sociales en Aceh y el Gobierno central, que declaró en varias ocasiones que la celebración de un referéndum de estas

Recientemente ha habido algunos acontecimientos en la región que permiten auspiciar un incremento de la tensión vinculada a peticiones diversas de celebración de un referéndum

5. Según la constitución aprobada por la junta militar en 2017, el primer ministro es elegido en una sesión conjunta entre la Cámara de representantes y el Senado, cuyos 250 miembros son designados íntegramente por el CNPO.

características es ilegal y no tiene ningún tipo de recorrido. Además de la influencia política de Muzakir Manaf y de la importancia del Partai Aceh (que ha conseguido amplias victorias en las mayor parte de los comicios a los que ha concurrido desde las elecciones de 2009), también cabe destacar el malestar social que podría generar la condena a siete años de cárcel por corrupción dictada en abril de 2019 contra Irwandi Yusuf, antiguo dirigente del GAM, primer gobernador elegido tras el acuerdo de paz (en las elecciones de 2006) y vencedor en 2017 de las últimas elecciones provinciales. Otros análisis señalan que el descontento popular en Aceh (que a su vez podría incrementar el apoyo a las demandas de celebración de un referéndum) podría agudizarse por algunos retrasos respecto de la implementación del acuerdo de paz, y más concretamente por el establecimiento de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación⁶ o bien por el hecho de que, a pesar de que el acuerdo contemplaba un reparto más equitativo de la explotación de las cuantiosas reservas de petróleo de Aceh, sigue siendo la provincia más pobre de Sumatra.⁷

En el otro extremo del país, en la región de Papúa Occidental, en los últimos años se han incrementado e internacionalizado las demandas para la celebración de un referéndum de autodeterminación. Organizaciones nacionalistas papús y un buen número de analistas y organizaciones de derechos humanos han señalado que el referéndum de 1969 organizado y supervisado por Naciones Unidas, que permitió la incorporación de la región a Indonesia, tuvo errores importantes y no expresó el sentir mayoritario de la población respecto del estatus político de Papúa, de modo que esta región no habría ejercido así su derecho a la autodeterminación y sería, por tanto, un territorio pendiente de descolonización. En 2019, coincidiendo con el 50º aniversario de tal referéndum, la región vivió la escalada de violencia más importante de las últimas décadas, con acusaciones a las Fuerzas Armadas de bombardeos aéreos y uso de armas químicas. Además, durante el año decenas de personas murieron en Wamena y en otras ciudades del país durante las protestas que se produjeron en la segunda mitad del año, las más virulentas de los últimos tiempos. En el plano político, el Movimiento Unido de Liberación de Papúa Occidental (MULPO) intensificó su campaña a favor de la repetición de un referéndum de autodeterminación

La celebración de referéndums de independencia en Bougainville (Papúa Nueva Guinea) o Nueva Caledonia (Francia) podría reforzar la narrativa y la estrategia del nacionalismo papú

en Naciones Unidas –en febrero de 2019 entregó a la Alta Comisionada de los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, una petición de celebración de un referéndum firmada por más de 1,8 millones de personas, el 70% de la población, según el MULPO—y en las dos organizaciones intergubernamentales del Pacífico: el Melanesian Spearhead Group y el Foro de las Islas del Pacífico. A pesar de las presiones de Indonesia y de otras potencias regionales como Australia a favor de la integridad territorial de Indonesia, en los últimos tiempos se ha incrementado notablemente el apoyo a las demandas de organizaciones papús por parte de Gobiernos melanesios (en especial Vanuatu, muy activo en Naciones Unidas en cuanto a la convocatoria de un nuevo referéndum), redes como el International Parliamentarians for West Papua o International Lawyers for West Papua o incluso del Grupo África, Caribe y Pacífico (ACP), 79 de cuyos países han apoyado la petición de MULPO al Gobierno indonesio para que autorice el acceso de Bachelet a Papúa para conocer de primera mano la situación de los derechos humanos en la región.

En otros escenarios, aún si las demandas de un referéndum de independencia no han sido planteadas explícitamente por parte de organizaciones insurgentes, el hecho de que estas reivindiquen la autodeterminación entre sus objetivos políticos genera preocupación.

En Tailandia, por ejemplo, según el centro de investigación International Crisis Group, existe la teoría entre determinados sectores gubernamentales que el BRN, el principal grupo que opera en el sur del país, está formando a una nueva generación de combatientes para que en un período de unos 10 o 15 años pueda haber un alzamiento masivo a favor de una declaración de independencia que acabe comportando una intervención internacional y la celebración de un referéndum de independencia.⁸ En Mindanao, tanto el MNLF como el MILF renunciaron a la independencia de la región en sus respectivas negociaciones con el Estado filipino, y no han planteado explícitamente esta cuestión en los últimos años, pero cabe recordar que el Estado reconoció el derecho de autodeterminación del pueblo moro y que una parte significativa de este considera que la mejor opción para resolver el histórico conflicto político en el sur de Filipinas sería la celebración de un referéndum organizado por Naciones Unidas.⁹

6. Michael Hart, "Lasting Peace in Indonesia's Aceh Province Depends on Truth and Reconciliation", *World Politics Review*, 31 de marzo de 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28448/for-indonesia-aceh-truth-and-reconciliation-process-is-key-to-lasting-peace>

7. Pizaro Gozali Idrus, "Los retos que persisten tras 14 años de acuerdo de paz en la provincia de Aceh, Indonesia", *Agencia Anadolu*, 26 de septiembre de 2019, <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/los-retos-que-persisten-tras-14-a%C3%B1os-de-acuerdo-de-paz-en-la-provincia-de-aceh-indonesia-1594427>

8. International Crisis Group, *Southern Thailand's Peace Dialogue: Giving Substance to Form*, Informe 304, 21 de enero de 2020, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/thailand/304-southern-thailands-peace-dialogue-giving-substance-form>

9. Abhoud Syed M. Lingga, *Understanding Bangsamoro Independence as a Mode of Self-Determination*, Comunicación presentada en el marco del Forum on Mindanao Peace celebrado en la Universidad de Filipinas en febrero de 2002, <http://www.ombudsman.gov.ph/UNDP4/wp-content/uploads/2013/01/Independence-Option.pdf>

Finalmente, cabe considerar el impacto que pueda tener en el Sudeste Asiático, especialmente en Papúa Occidental, la celebración reciente o próxima de tres referéndums de autodeterminación en el Pacífico: en la isla de Bougainville (Papúa Nueva Guinea) en noviembre y diciembre de 2019, en Nueva Caledonia (Francia) en septiembre de 2020¹⁰ y en la isla de Chuuk (Micronesia) previsto para marzo de 2020 (y recientemente pospuesto hasta 2022). Más allá de la proximidad en el tiempo de estos tres referéndums, la influencia que pueden tener en la situación en Papúa Occidental es doble. En primer lugar, porque Bougainville, Nueva Caledonia y la isla de Papúa forman parte de Melanesia, una esfera geográfica y cultural con una importante identidad transnacional en la que históricamente ha habido lazos de solidaridad hacia la causa del nacionalismo papú. Cabe señalar una cierta similitud entre la estrategia internacional seguida por el secesionismo papú y el Frente de Liberación Nacional Canac Socialista (FLNCS) –coalición de partidos que apoya la independencia de Nueva Caledonia—, por cuanto ambos han centrado sus esfuerzos en granjearse el apoyo de los países de mayoría melanesia y del Melanesian Spearhead Group (del que el FLNCS es miembro de pleno derecho y en el que MULPO aspira a conseguir el estatus de miembro asociado u observador). El segundo aspecto que puede reforzar las aspiraciones del nacionalismo papú de lograr un referéndum es que las razones que han motivado la celebración de las consultas en Bougainville y Nueva Caledonia parecen complementar su narrativa y reforzar sus apelaciones al derecho de autodeterminación. Así, la apelación a la descolonización que se ha hecho en el caso de Nueva Caledonia (que forma parte del listado de territorios no autónomos elaborado por Naciones Unidas) refuerza la narrativa papú según la que el referéndum de 1969 fue fraudulento y, por tanto, Papúa no ha ejercido aún su derecho de autodeterminación. Por otra parte, la motivación en el caso de Bougainville –la inclusión de un referéndum diferido en el acuerdo de paz de 2001 que puso fin a al conflicto armado entre el Gobierno de Papúa Nueva Guinea y el Ejército Revolucionario de Bougainville (1988-1998)¹¹ –, también refuerza la estrategia de los sectores más beligerantes del secesionismo papú, que parecen apostar por un incremento de las hostilidades bélicas y por dar continuidad a la lucha armada que ha encarnado el grupo armado OPM desde los años sesenta.

Existen informes que advierten sobre una creciente articulación transnacional entre las decenas de organizaciones en el Sudeste asiático que se estima han declarado su lealtad a ISIS

Aún si dicho referéndum no es vinculante (y, por tanto, los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y de Bougainville deberán entablar negociaciones para acordar una propuesta sobre el estatus político de Bougainville que sea sometida a votación en el Parlamento nacional), la claridad del resultado –participación del 87% y apoyo a la independencia del 98%– claramente suponen un espaldarazo a las aspiraciones del nacionalismo papú.

La expansión de ISIS

Si bien desde hace años existe una abundante literatura sobre la presencia de organizaciones de corte yihadista en el Sudeste asiático,¹² y en particular sobre las redes locales afiliadas a al Qaeda (como Yemaah Islamiyah en Indonesia, por ejemplo), en los últimos años se ha incrementado notablemente la preocupación (y la literatura académica)

sobre la creciente articulación, consolidación y expansión de ISIS en la región, por varios motivos.¹³ En primer lugar, porque existen numerosos informes que advierten sobre una creciente articulación transnacional entre las alrededor de 60 organizaciones locales en el Sudeste asiático que se estima han declarado su lealtad a ISIS tras la declaración del Califato por parte de al-Baghdadi en 2014.¹⁴ Aunque hasta el momento no se ha oficializado, en 2016 ISIS declaró su intención de establecer una nueva provincia (*wilayat*) del Califato en el Sudeste asiático

(*Daulah Islamiah Nusantara*) con epicentro en Mindanao, y para ello incluso nombró como emir de la misma a Isnilon Hapilon, un histórico líder del grupo armado Abu Sayyaf, una organización cuyo bastión principal es el archipiélago de Sulu. Según algunas informaciones, una de las principales tareas de Hapilon era coordinar la acción de los principales grupos armados en Mindanao que habían jurado lealtad a ISIS, y que operaban en bastiones distintos del sur de Filipinas: Bangasmoro Islamic Freedom Fighters (BIFF) –principalmente en las provincias de Maguindanao y Cotobato Norte–, Abu Sayyaf –archipiélago de Sulu–, el Grupo Maute –también conocido como Dawlah Islamiyah Ranao en Lanao del Sur– y Ansar Al Khilafah –provincia de Sarangani.

Aunque ya en 2016 ISIS había reivindicado acciones armadas de una cierta envergadura y había asegurado

10. Este será el segundo de los tres referéndums de independencia previstos en el Acuerdo de Nouméa de 1998, después del que ya tuvo lugar en 2018, en el que el rechazo a la independencia de Francia obtuvo un 56%.

11. Según el acuerdo de paz, el referéndum debería celebrarse en un período máximo de 15 años posteriormente a la elección del primer Gobierno autónomo de Bougainville.

12. Kumar Ramakrishn, "Terrorism in South East Asia. The Ideological and Political Dimension", *Southeast Asian Affairs* (2004), pp. 54-60

13. N. Rogozhina, *ISIS – a Threat to Security of South-East Asia Countries*, *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, vol. 60, No 2, pp. 5-14

14. James Griffiths, "ISIS in Southeast Asia: Philippines battles growing threat", *CNN*, 30 de mayo de 2017, <https://edition.cnn.com/2017/05/28/asia/isis-threat-southeast-asia/index.html>

disponer de una importante capacidad operativa sobre el terreno, el hecho que logró captar la atención internacional y que incrementó notablemente la preocupación sobre la presencia de ISIS en el Sudeste asiático fue el ataque y posterior asedio a la ciudad de Marawi (provincia de Lanao del Sur, en Mindanao) por parte del Grupo Maute y otras organizaciones armadas afines a ISIS. Los enfrentamientos entre tales organizaciones y las Fuerzas Armadas de Filipinas para retomar el control de la ciudad duraron de mayo a octubre de 2017 y provocaron la muerte de más de 1.100 personas, el desplazamiento forzoso de más de 600.000 personas y la destrucción de una parte significativa de Marawi. Según algunos medios, el asedio a Marawi fue la mayor batalla librada por ISIS fuera de Siria e Iraq y propició la colaboración con Manila de países como EEUU o Australia. Tras dicha batalla, la capacidad operativa de ISIS en la región quedó diezmada por la muerte de los principales líderes de las mencionadas organizaciones afiliadas a ISIS,¹⁵ por el incremento a la presión militar que siguió tras la declaración de la ley marcial en Mindanao y por el incremento de la coordinación en materia antiterrorista de varios de los países de la región. Además, las principales insurgencias armadas en Mindanao, el MILF y el MNLF, se comprometieron activamente en la neutralización de ISIS. Según algunos análisis, el hecho de que finalmente, tras muchas dificultades, se implementara el acuerdo de paz firmado en 2014 entre el Gobierno y el MILF, es importante porque corresponsabiliza al MILF de la seguridad en Mindanao.¹⁶ A pesar de todo ello, las organizaciones vinculadas a ISIS se han mantenido militarmente muy activas, han seguido llevando a cabo atentados de envergadura¹⁷ y siguen siendo consideradas por Duterte como el principal problema de seguridad nacional del país.

El creciente debilitamiento de ISIS y la pérdida de sus últimos bastiones en Siria e Iraq en 2019 podrían propiciar el retorno de cientos de combatientes provenientes del Sudeste asiático

Aunque Mindanao ha sido el escenario en el que ha ISIS se ha mostrado más activo y articulado, también existen numerosos análisis sobre cómo ISIS aprovecha la existencia de conflictos armados locales para extender su influencia¹⁸ y sobre la presencia de dicha organización en los otros dos contextos de conflicto armado en el Sudeste asiático: Myanmar y Tailandia. Respecto del caso de Myanmar, tanto el Gobierno birmano como otros gobiernos de la región han declarado públicamente que el país, en particular el estado de Rakhine, es objetivo de ISIS desde el año 2012, y muy especialmente a partir de la agudización de la crisis con la minoría rohingya –que algunas voces tildan de limpieza étnica–. El propio líder de ISIS, Abu Bakr al-Baghdadi, ya en 2014 destacó la importancia de la región para la yihad y los objetivos del grupo. Posteriormente, ISIS ha declarado en varias ocasiones su intención de establecer una base en Bangladesh para llevar a cabo ataques contra Myanmar por el trato dispensado por el Gobierno a la comunidad rohingya, mientras que al-Qaeda u organizaciones yihadistas de la región han hecho llamamientos a perpetrar acciones armadas contra el Gobierno birmano argumentando la represión y los agravios contra la minoría rohingya.¹⁹ En Tailandia, el centro de investigación International Crisis Group (ICG) sostiene que hasta el momento no hay evidencias empíricas sobre una presencia operativa de ISIS en el terreno ni una coordinación estratégica con los grupos armados del sur del país,²⁰ pero también existen numerosas informaciones sobre la presunta presencia de organizaciones yihadistas en la región.²¹ El Gobierno ha reconocido públicamente algunos de estos vínculos, y tanto Bangkok como la insurgencia armada o centros de investigación han señalado que la perpetuación del conflicto podría propiciar el arraigo de ideas yihadistas y la expansión de ISIS.²²

15. Cabe destacar principalmente la muerte en 2017 de Isnilon Hapilon, los hermanos Omar y Abdullah Maute y Mohammad Jafaar Maguid (alias Tokboy, líder de Ansar Al-Khilafah) o, ya en marzo de 2019, Abu Dar, líder del Grupo Maute y al que muchos consideraban el principal referente de ISIS en la región tras la muerte de Hapilon.
16. Loesch, Juliette, "The GPH-MILF Peace Process in the Philippines to Prevent and Transform Violent Extremism in Mindanao", *Journal of Peacebuilding & Development*, Volumen 12, No. 2, 2017
17. A modo de ejemplo, solamente en Mindanao cabe destacar los atentados del 31 de diciembre de 2018 en un centro comercial de Cotobato; de principios de 2019 en la Catedral de Jolo (22 personas muertas y 109 heridas) o de diciembre de 2019 en la Catedral de Cotobato (22 personas heridas).
18. International Crisis Group, *Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, 14 de marzo de 2016, <https://www.crisisgroup.org/global/exploiting-disorder-al-qaeda-and-islamic-state>
19. Htet Naing Zaw, "ISIS a Threat to N. Rakhine: Gov't Spokesperson", *The Irrawaddy*, 29 de abril de 2019, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/isis-threat-n-rakhine-govt-spokesperson.html>; John Pennington, "What are the links between the Rakhine crisis and ISIS", *ASEAN Today*, 23 de octubre de 2017, <https://www.aseantoday.com/2017/10/what-are-the-links-between-the-rakhine-crisis-and-isis/>; Francis Chan, "ISIS, Al-Qaeda drawn to crisis in Rakhine state", *The Straits Times*, 20 de septiembre de 2017, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/isis-al-qaeda-drawn-to-crisis-in-rakhine-state>
20. ICG sostiene que los líderes de estos grupos se oponen a ISIS o al-Qaeda porque su objetivo político (la autodeterminación de Patani) no es coincidente con el establecimiento de un Califato a escala global; porque la mayor parte de la sociedad y de los líderes religiosos en la región no comparten la ideología salafista-yihadista, porque cualquier alianza o vínculo con ISIS erosionaría claramente la legitimidad interna e internacional de sus objetivos políticos y la posibilidad de alcanzar un acuerdo con el Gobierno tailandés, que parece la prioridad estratégica de la insurgencia en el sur del país. ç
21. Massimo Morello, *Thailand's Southern Worries and the IS Threat*, Italian Institute for International Political Studies, 11 de diciembre de 2018, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/thailands-southern-worries-and-threat-21736>
22. International Crisis Group, *Jihadism in Southern Thailand: A Phantom Menace*, Informe Asai 291, 8 de noviembre de 2017, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/thailand/291-jihadism-southern-thailand-phantom-menace>

Finalmente, algunas voces también han advertido que el creciente debilitamiento de ISIS y la pérdida de sus últimos bastiones en Siria e Iraq en 2019 podrían propiciar el retorno de cientos de combatientes provenientes del Sudeste asiático y el incremento de las acciones armadas de ISIS en otras latitudes del planeta para desviar la atención de sus derrotas en Siria e Iraq.²³ A finales de 2019 el Gobierno de EEUU reconocía que hasta la fecha no se había producido un retorno en masa de combatientes procedente de Oriente Medio, aunque sí se había incrementado la presencia de numerosas personas que llevaban a cabo tareas de formación en combate y fabricación de explosivos en Mindanao.²⁴ Además, algunas fuentes advertían sobre una creciente adopción por parte de organizaciones armadas locales de estrategias de combate que, como los atentados suicidas,²⁵ hasta la fecha no habían sido utilizadas en el Sudeste asiático y que sí han sido habituales en Siria, Afganistán o Iraq.²⁶

Conclusión

Tras haber sido uno de los epicentros de la Guerra Fría y una de las regiones con mayores niveles de conflictividad armada de todo el mundo, en el Sudeste asiático ha

habido una clara reducción de todos los tipos de conflictos en las últimas décadas. El fin de la Guerra Fría parece tener una clara correlación con la disminución de las disputas bélicas interestatales y con la desmovilización o el debilitamiento de insurgencias de inspiración comunista, mientras que la reducción de los conflictos armados internos vinculados a las demandas de minorías nacionales parece estar estrechamente relacionada con la tendencia en la región de acomodar tales demandas a través de negociaciones y acuerdos de paz.

En cuanto a los retos del futuro de la conflictividad interestatal, cabe destacar el repunte de las disputas en el Mar de la China Meridional y la nueva geopolítica y relevancia geoestratégica de Asia Oriental, que se ha erigido en uno de los escenarios de posible confrontación geoestratégica entre China y EEUU y que alberga disputas con gran potencial para la escalada en el arco que va del Mar Amarillo, al Mar de China Oriental y al Mar de la China Meridional. En cuanto a los retos de futuro de los conflictos armados internos, en esta publicación se han abordado principalmente el posible incremento de la tensión vinculado a las demandas de autodeterminación; la posibilidad de que se incrementen las protestas a favor de mayor democracia y mejor gobernabilidad; y la consolidación de ISIS en la región.

23. Daveed Gartenstein-Ross, Colin P. Clarke, Samuel Hodgson, *Foreign Terrorist Fighters from Southeast Asia: What Happens Next?*, International Centre for Counter-Terrorism, 17 de febrero de 2020, <https://icct.nl/publication/foreign-terrorist-fighters-from-southeast-asia-what-happens-next/>; Amy Chew, "Malaysia warns Isis may shift base to Southeast Asia, as militants seek fake Passports", *This Week In Asia*, 28 de noviembre de 2018, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3039660/malaysia-warns-isis-may-shift-base-southeast-asia-militants-seek>
24. Amy Chew, "Isis terror tactics being exported to Southeast Asia", *This Week in Asia*, 23 de noviembre de 2019, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3039037/isis-terror-tactics-being-exported-southeast-asia-us-official>
25. En Mindanao, entre julio de 2018 y finales de 2019, 33 personas habían muerto y más de 100 habían resultado heridas a causa de esta forma de violencia. Roel Pareño, "Suicide bombings a new threat in Mindanao", *Philippine Star*, 26 de diciembre de 2019, <https://www.philstar.com/nation/2019/12/26/1979768/suicide-bombings-new-threat-mindanao>
26. Amy Chew, "Isis terror tactics being exported to Southeast Asia, US official says", *This week in Asia*, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3039037/isis-terror-tactics-being-exported-southeast-asia-us-official>



Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

èc̃p̃ escola de cultura de pau

UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

Escola de Cultura de Pau
Parc de Recerca, Edifici MRA,
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (España)
+34 93 586 88 42
pr.conflict.escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat

Con el apoyo:

ACD Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament

Generalitat de Catalunya

@escolapau
EscolaPau