

# LA UNIÓN HOLANDO-INDONESIA Y LA CUESTIÓN DE NUEVA GUINEA

El 27 de diciembre de 1949, y en el curso de una ceremonia celebrada en el Palacio Real de Amsterdam, la Reina Juliana de Holanda transfirió su soberanía sobre Indonesia al Dr. Mohammand Hatta, Primer Ministro de la nueva República de los Estados Unidos de Indonesia. Al mismo tiempo nació la Unión holando-indonesia. Con esta ocasión, los medios oficiales neerlandeses expresaron su satisfacción por esta creación holandesa, destinada a asegurar una durable cooperación entre las dos naciones. Así lo expresaba la Reina Juliana en su discurso con ocasión de la transferencia: «Ha pasado ya el tiempo en que nos encontrábamos en campos opuestos; ahora marchamos juntos, y nuestros dos países se sienten lo suficientemente fuertes para inaugurar una nueva era de cooperación entre Oriente y Occidente.»

El optimismo holandés era comprensible, pero prematuro. La Unión no nació voluntariamente, sino que fué impuesta después de una guerra ruinosa para el país. Por otra parte, y a pesar de todas sus palabras, se podía dudar con fundamento de la amistad hacia Holanda de hombres que, como Sukarno y Hatta, han pasado una parte de su juventud en las prisiones holandesas, a causa de sus actividades nacionalistas.

No es, pues, extraño que en los acontecimientos políticos de Indonesia el sentimiento antiholandés juegue un papel muy importante. La negativa holandesa a entregar Nueva Guinea a la joven República ha terminado por agravar la cuestión. El núcleo del problema lo constituye el deseo indonesio, tantas veces expresado, de cancelar la Unión holando-indonesia y los otros acuerdos de la Conferencia de la Mesa Redonda. Sin embargo, el Gobierno indonesio no se ha decidido a tomar una decisión unilateral al respecto, sino que, por vía de las negociaciones con Holanda, se propone revisar sus acuerdos internacionales y eliminar aquellas partes del acuerdo de la Conferencia de la Mesa Redonda que son perjudiciales para los intereses del país.

## EL NACIONALISMO INDONESIO Y LA UNIÓN HOLANDO-INDONESIA.

*Annove* el nacionalismo indonesio data desde primeros de siglo, en realidad la aceleración del movimiento de independencia se debe a la

segunda Guerra Mundial. Primeramente, el 14 de julio de 1941, se proclama la Carta del Atlántico, con arreglo al principio wilsoniano de autodeterminación de los pueblos, y los pueblos coloniales ven aquí una promesa de su independencia. Desde entonces data lo candente del problema colonial, resumido en la frase de Sumner Welles *The age of imperialism is ended*. Los proyectos, las sugerencias, las demostraciones contrarias al régimen colonial, se suceden con rapidez. En diciembre de 1942, desde los micrófonos de la BBC, en Londres, la Reina Guillermina de Holanda promete una Conferencia de los pueblos dependientes de la Corona holandesa, para transformar la estructura del Reino sobre una base de igualdad y cooperación.

Otro hecho importante tiene lugar en 1941: Pearl Harbour, seguido por la fulminante invasión japonesa del Asia Oriental. La rápida conquista de Indonesia en pocos días, hizo disminuir el prestigio holandés ante las masas, y entonces la intensa propaganda antiamericana sostenida por la máquina japonesa se transformó sutilmente en un movimiento antiholandés, que penetró hasta los rincones más apartados de Indonesia, reavivando la llama del nacionalismo. No es, pues, sorprendente que al día siguiente de la derrota japonesa se proclamase la Independencia y que el pueblo se levantara presto a defenderla. El Gobierno holandés quiere desarrollar una avalancha de reformas elocuentes, pero es ya tarde. Indonesia quiere ir más lejos de lo que se le ofrece, y además desconfía. La nueva República puede contar con la protección de las dos grandes potencias, los Estados Unidos y la U. R. S. S. Además, a los ojos del pueblo indonesio se presenta el ejemplo de otras naciones asiáticas y vecinas que se emancipan: Filipinas, India, Pakistán, Birmania. Holanda no sabe retirarse a tiempo, y la guerra es inevitable. Siguen cuatro años de luchas, de inquietud y de ruina económica para el país, hasta que Holanda, presionada por las Naciones Unidas, debe ceder, y se llega a la Conferencia de la Mesa Redonda (agosto-noviembre 1949).

Vista la imposibilidad de contención del nacionalismo indonesio, la política holandesa fué lograr, por lo menos, una posición privilegiada para los súbditos y empresas holandesas residentes en Indonesia, empleando el mecanismo de la Unión. Descartadas las posibilidades de una federación, el Gobierno holandés decidió que lo conveniente sería organizar una cooperación durable entre los dos países, no accidental, sino orgánica, y estructurada en un sistema confederativo reposando sobre órganos permanentes. Tal sería la futura Unión holando-indonesia, que el Gobernador General de Indonesia, Van Mook, y su sucesor, el doctor Beel, se mantuvieron firmes en hacer aceptar a los indonesios en los acuerdos de Linggardjati y del Renville. Finalmente, en la Conferencia de la Mesa Redonda, en La Haya, la aceptación de la Unión holando-indonesia fué condición *sine qua non* para la transferencia de soberanía.

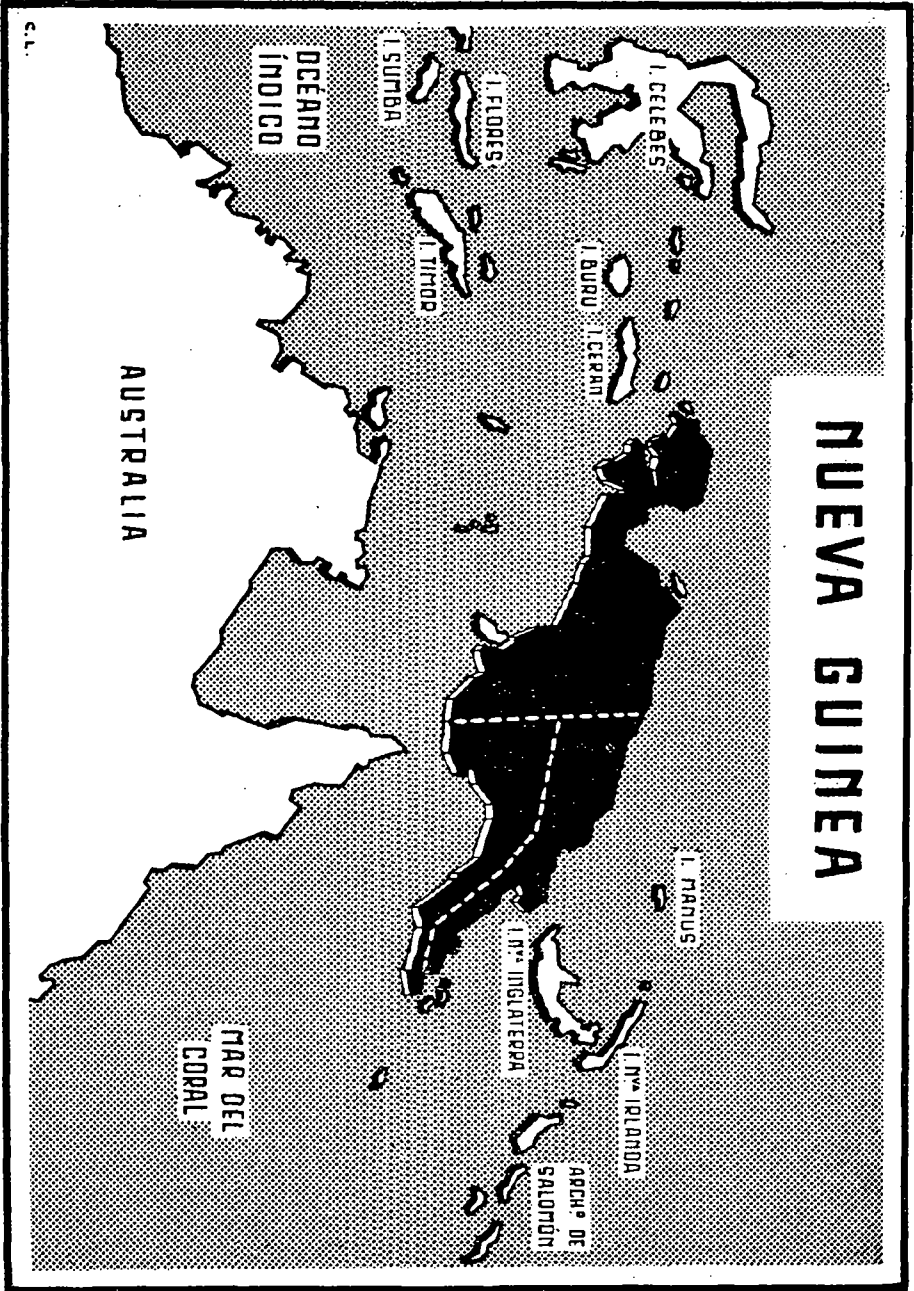
La Unión consagra la colaboración organizada entre el Reino de los Países Bajos y la República Indonesia sobre la base de voluntariedad y de completa igualdad de derechos, y se propone la cooperación entre ambas partes para promover los intereses comunes. Esta colaboración se ha de manifestar en el campo de las relaciones exteriores, defensa y, en cuanto sea necesario, de las finanzas, así como de las cuestiones económicas y culturales (art. 2.º del Estatuto de la Unión).

De todo esto, nada se ha llevado a la práctica, porque, ya desde la primera Conferencia de la Unión, celebrada en marzo de 1950 en Djakarta, se vió claramente que Holanda e Indonesia estaban lejos de tener intereses comunes, mejor dicho, que si Holanda poseía importantes intereses creados en Indonesia, esta nación, colocada dentro de la esfera de la cooperación interasiática, se siente desligada de Europa. Desde un primer momento se han deslindado los campos: la coordinación de la política exterior se hace difícil, desde el momento en que Holanda pertenece a la comunidad atlántica, e Indonesia al neutralismo asiático, y en caso de guerra, sería imposible toda cooperación militar. La Unión sólo a Holanda beneficia, y ya hemos visto cuál fué el pensamiento que presidió su creación.

#### LA CUESTIÓN DE NUEVA GUINEA OCCIDENTAL (IRIAN).

Estrechamente conectado a este problema se halla la cuestión del futuro de Nueva Guinea Occidental (Irian, según el término indonesio). El litigio sobre la parte occidental de Nueva Guinea es un legado de la vieja disputa holando-indonesia que la Conferencia de la Mesa Redonda no pudo resolver. Después de tres años, la posición de las partes permanece idéntica: Indonesia reclama la transferencia de Nueva Guinea, y Holanda, sobre la base de que solamente los indígenas pueden decidir el futuro *status* del territorio, pretende seguir administrándolo hasta la celebración de un plebiscito.

Aparte razones etnológicas y raciales, las reivindicaciones indonesias sobre Irian encuentran una base en el hecho de la integridad histórico-política de Nueva Guinea e Indonesia, y en la promesa holandesa de transferencia. Desde muy antiguos tiempos, Nueva Guinea e Indonesia han sostenido estrechas relaciones en todos los órdenes. Pero hay un hecho decisivo: según las épocas, Nueva Guinea ha dependido, en todo o en parte, del Sultán de Tidore, antiguo protectorado holandés en las Molucas Septentrionales. Los sultanes y príncipes locales de Nueva Guinea (Waigeu, Salawati, Waigam, Misool, Onin y Vogelkop) actuaban como feudatarios del Sultán de Tidore. En 1660, la Compañía Holandesa de las Indias Orientales reconocía en documento los derechos del Sultán de Tidore sobre Nueva Guinea. Más tarde, el sultanato vió au-



mentar su extensión, en virtud de concesiones holandesas, hasta cubrir finalmente la entera porción occidental de Nueva Guinea.

Sólo a principios del siglo actual la política holandesa comenzó a disociar Irian de Tidore, a fin de colocar todo el país bajo su directo control. El primer paso se da en 1905, con la compra al Sultán de sus derechos sobre la parte sur de Nueva Guinea. Una segunda maniobra, dirigida directamente contra la parte noroeste restante, tropezó con la firme resistencia del Sultán. Sólo en 1949, cuando ya Indonesia se escapaba de manos holandesas, el Gobierno de los Países Bajos se decidió a dar un último golpe, despojando al Sultán de sus derechos y colocando todo el territorio bajo su directo control, con el propósito de convertirla en una colonia separada.

Por el contrario, las alegaciones holandesas explican que, tratándose de un país poco desarrollado, económica y socialmente, se hace necesario un período de educación, tras del cual la misma población decidirá su futuro destino. La posición holandesa igualmente rechaza las alegaciones indonesias sobre la identidad racial y cultural de Indonesia e Irian.

La posición holandesa está en contraposición con realidades anteriores, reconocidas por el Gobierno holandés. En todas las Constituciones holandesas, y en aquellas concedidas a Indonesia, Irian o Nueva Guinea, se considera como una parte de Indonesia, y en ningún momento se alude separadamente a ella como territorio con administración distinta. La más reciente reforma constitucional holandesa, en 1948, al enumerar las diversas partes del reino, proclama: «El reino de los Países Bajos comprende los territorios de Holanda, Indonesia, Surinam y Antillas Neerlandesas» (art. 1.º), y el mismo Gobierno holandés reconoce la unidad del territorio, como se desprende de su informe a la Comisión de las Naciones Unidas para Territorios Dependientes (1949, II, págs. 158-59): «Indonesia consiste en una serie de grupos insulares que se extienden desde Asia a Australia. Los principales grupos son: las grandes islas de la Sonda, las pequeñas islas de la Sonda, las Molucas y Nueva Guinea hasta los 141 grados longitud Este.» Esta delimitación del territorio «hasta los 141 grados Este» indica claramente que es la unidad política y administrativa del territorio, a la que se refiere, además de la geográfica. Y posteriormente, añade: «Racialmente, los indígenas pueden dividirse en malayos al Oeste y papuas al Este, pero estas razas están muy mezcladas entre sí y no podrían ser separadas por fronteras definidas.»

Reconociendo estas realidades, el Gobierno holandés hizo la promesa de transferir su soberanía sobre toda Indonesia, incluyendo Nueva Guinea, como puede inferirse de la declaración del representante holandés Van Royen ante el Consejo de Seguridad, reunido en el Palacio de Chaillot en París: «No se trata aquí de saber si Indonesia ha de ser o no independiente. Ambas partes estamos de acuerdo en que lo que antaño constituía las Indias Orientales Neerlandesas, debe convertirse en un

Estado independiente lo más pronto posible.» Como hemos visto, las antiguas Indias Orientales comprendían Nueva Guinea.

La idea de separar Nueva Guinea del resto de Indonesia y dotarla de un *status* especial fué expuesta por los delegados holandeses en la Conferencia de la Mesa Redonda en La Haya. La Conferencia no pudo llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes, y en vista de que era deseable que terminase sus trabajos el día 2 de noviembre de 1949, la Comisión de las Naciones Unidas, presente a la Conferencia, presionó para que se mantuviese el *status quo* durante un año, al fin del cual se habría logrado una solución que fijaría definitivamente la suerte del territorio.

Por eso, el actual litigio de Nueva Guinea tiene su origen en la Carta de Transferencia de Soberanía a Indonesia (27 de diciembre de 1949). Según la Carta de Transferencia, Holanda transfiere, incondicional e irrevocablemente, su soberanía sobre Indonesia a los Estados Unidos de Indonesia (*Republik Indonesia Serikat*) (art. 1.º). Sin embargo, con respecto a Nueva Guinea, se decide «that the status quo of the Residency of New Guinea shall be maintained, with the stipulation that, wit in a year from the date of transfer of sovereignty to the Republic of the United States of Indonesia, the question of the political status of New Guinea be determined through negotiations between the Republic of the United States of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands» (artículo 2.º). De acuerdo con la correspondencia anexa al acuerdo, el término *status quo* significa la autoridad del Gobierno holandés sobre la Residencia de Nueva Guinea.

Durante el año 1950, el Presidente Sukarno se convirtió en portavoz del espíritu irredentista. En una serie de apasionados discursos y declaraciones dirigidos al pueblo indoneso, «de Sabang a Merauke» (es decir, comprendido el de Nueva Guinea), Sukarno prometió que Irian volvería a Indonesia antes de 1951. Sin embargo, ya en 1950 comienza el proceso de disociación de las relaciones holando-indonesias. La I Conferencia de la Unión, celebrada en Djakarta, estableció una Comisión conjunta, compuesta de igual número de miembros holandeses e indonesios. La Comisión recorrió Nueva Guinea, y no habiendo llegado a ningún acuerdo, se publicaron informes separados en La Haya. Después de inútiles discusiones, se convocó una conferencia especial sobre Nueva Guinea en La Haya, el 2 de diciembre de 1950. Aquí repitióse el proceso de desacuerdo. Indonesia no aceptaba más que la transferencia de soberanía, aunque ofrecía sustanciales garantías para los intereses holandeses, y Holanda, sobre la base de seguir administrando Nueva Guinea, ofrecía una participación progresivamente mayor indonesia en la administración, y en la preparación de un plebiscito. Otras modalidades, tales como la constitución de un condominio, la transferencia del territorio a la soberanía de la Unión holando-indonesia, fueron rechazadas tam-

bién por Indonesia. El 27 de diciembre, último día señalado por la Carta de Transferencia, terminaban las negociaciones sin acuerdo alguno. Con posterioridad, el Gobierno holandés, después de declarar, por boca de su Ministro de Colonias, Van Maarseveen, que no tiene intención de transferir Nueva Guinea a Indonesia, ha tomado las medidas oportunas para incorporarla a sus territorios.

La negativa holandesa a entregar Nueva Guinea ha conducido a los indonesios a plantear el problema de una revisión total de los acuerdos de la Mesa Redonda, a raíz de un cambio fundamental. En efecto, según la tesis indonesia, el Gobierno de los Países Bajos, al incumplir los términos de la Carta de Transferencia, ha violado, en consecuencia, el contenido esencial del Acuerdo de la Mesa Redonda (*Covering Resolution*), del cual la Carta de Transferencia no es más que una parte. En consecuencia, el Gobierno indonesio se cree desligado de sus compromisos con Holanda.

En los debates parlamentarios subsiguientes al fracaso de las discusiones de La Haya, que adquirieron carácter de crisis, todos los partidos políticos indonesios se unieron a la demanda de transferencia y a la petición del *boycot* para todo lo holandés. Los partidos de la oposición, y especialmente el partido socialista, del ex primer ministro Sjahrir, aprovecharon la ocasión para condenar acerbamente los acuerdos de la Mesa Redonda, sobre la base de haber logrado la independencia política sólo, a cambio de la continuación de un verdadero colonialismo económico.

La posición del Gobierno indonesio fué claramente expuesta por la declaración del Primer Ministro Mohamed Natsir, ante el Parlamento, el día 3 de enero de 1951. Después de reivindicar una vez más Irian, el Primer Ministro declaró que el fracaso de la Conferencia había creado una nueva situación, y que las antiguas relaciones holando-indonesias serían examinadas de acuerdo con las nuevas circunstancias. «El Gobierno es de opinión que los acuerdos holando-indonesios, incluido el Estatuto de la Unión, necesitan ser considerados de nuevo, para establecer nuevos principios.» Seguidamente, el Gobierno anunció la creación de una Comisión extraordinaria, compuesta de jurisconsultos y miembros del Parlamento, para examinar la total estructura de las relaciones con Holanda y determinar qué acuerdos puede desechar Indonesia. Sin embargo, quedó claramente expuesto que Indonesia no intentaría, por entonces, una acción unilateral, y que cualquier cambio en los acuerdos sería realizado de común acuerdo con Holanda. Que esta posición, por moderada, no era la de la mayoría del pueblo indonesio, se vió claramente cuando la moción Kusnan, del Partido Nacionalista, que pedía la inmediata abrogación de la Unión, fué rechazada sólo por tres votos de diferencia (66 a 63), con un total de 95 abstenciones, en los miembros

de los partidos de la mayoría parlamentaria. Igualmente, el Gobierno Natsir hubo de sofocar violentas demostraciones antiholandesas.

Los resultados de la Comisión Extraordinaria, presidida por el doctor Supomo, exponen que la Unión holando-indonesia, como algo impuesto a la voluntad del pueblo indonesio, perjudica a su soberanía, que desde el punto de vista psicológico constituye una opresión para la nación, y que el pueblo ni la desea ni la necesita, porque no siente la necesidad de cooperación con Holanda. En consecuencia, el Gobierno indonesio está dispuesto a sustituir la Unión por acuerdos internacionales bilaterales de carácter ordinario, suprimiendo las Partes de los acuerdos de la Mesa Redonda, que son desfavorables para el país, y creyendo que de decidirse por la cooperación, ésta puede realizarse de una manera normal entre dos Estados independientes y soberanos (1).

Posteriormente, el Gobierno Wilopo ha anunciado las medidas necesarias para completar la conversión de la Unión en relaciones basadas en Tratados internacionales ordinarios (2). En todas estas declaraciones, el Gobierno indonesio ha expresado solamente el deseo de reemplazar la Unión por acuerdos apropiados y por vía de negociación con los holandeses. Sin embargo, la posición del Presidente Sukarno es más extremada. Considerando la cuestión de Nueva Guinea como una violación de los acuerdos de la Mesa Redonda, Sukarno declaraba el 17 de agosto de 1951, con ocasión de la Fiesta Nacional indonesia: «Los holandeses, violando los acuerdos internacionales, están administrando Nueva Guinea como colonia, sin nuestro consentimiento. La República Indonesia considera esta actitud como un acto hostil, y, en consecuencia, si la cuestión no se resuelve favorablemente, la Unión será abolida. Aun vista desde un ángulo diferente al de Nueva Guinea, el pueblo indonesio encuentra demasiadas dificultades para reconciliar la Unión con su concepción de completa independencia y soberanía. Basándose en los resultados de la Comisión especial, el Gobierno indonesio ha tomado las medidas oportunas para encontrar rápidamente los caminos para anular la Unión (3). En octubre del presente año 1952, el Ministro indonesio de Relaciones Exteriores, Mukarto, anunció oficialmente que su país se retiraría de la Unión holando-indonesia en un futuro no lejano, y que a tal efecto se estaban llevando a cabo negociaciones con Holanda.

El fracaso de las negociaciones holando-indonesias plantea el problema de cuál sea actualmente el *status* internacional de la Nueva Guinea Occidental. De acuerdo con la Carta de transferencia, la soberanía sobre Indonesia es incondicional e irrevocablemente transferida a la República

(1) Declaraciones sobre política internacional del Gobierno Sukiman-Suwirdjo, en «*Indonesian Review*», pág. 226. Djakarta, 1951.

(2) *Indonesian Affairs*. Djakarta, febrero 1952. Pág. 7.

(3) *Order, Peace, Prosperity*. Mensaje del Presidente SUKARNO, en «*Indonesian Review*», 1951. Págs. 245-246.



Indonesia. Por Indonesia entendemos las antiguas Indias Orientales Neerlandesas en su totalidad, es decir, comprendiendo Nueva Guinea. Sin embargo, el *status quo* de Nueva Guinea se mantiene con la condición de que en el término de un año, a contar desde el día 27 de diciembre de 1949 (fecha de la transferencia de soberanía), la cuestión será decidida mediante negociaciones entre Holanda e Indonesia. Como hemos advertido, el término *status quo* significa la permanencia de Nueva Guinea bajo la autoridad holandesa.

Del artículo 1.º de la Carta de transferencia, que transfiere la soberanía sobre toda Indonesia, y del artículo 2.º, que deja pendiente el *status* de Nueva Guinea durante un año, puede inferirse que la intención de las Partes durante las negociaciones en la Conferencia de la Mesa Redonda no fué otra que transferir también Nueva Guinea como parte del territorio indonesio a la soberanía de los Estados Unidos de Indonesia. Sólo durante un año, la soberanía holandesa *de facto* sería ejercida con el acuerdo de ambas partes. Al fin de este período, Nueva Guinea sería transferida a Indonesia, con las provisiones que las partes acordaran en las negociaciones a que se refiere el artículo 2.º de la Carta.

La Carta de transferencia estipula que Holanda ha transferido su soberanía a Indonesia. Por tanto, las discusiones relativas a Nueva Guinea no han de tener por base si el territorio debe ser o no transferido, sino ciertas provisiones económicas, culturales, financieras, de emigración, en virtud de la especial posición del territorio. Con arreglo a estas consideraciones, la posición indonesia es que la autoridad holandesa sobre Irian, a partir del 27 de diciembre de 1950, es ilegal, porque está en conflicto con las provisiones de la Carta de transferencia.

La base de las negociaciones había de ser, pues, la transferencia de Nueva Guinea. Pero las circunstancias de Nueva Guinea son especiales: se trata de una región casi deshabitada, con posibilidades de recibir una gran cantidad de inmigrantes. En segundo lugar, aunque con abundantes riquezas naturales, se trata también de una región muy atrasada económica, social y culturalmente, y, por otra parte, Holanda, perdidas sus colonias, se encuentra en la imposibilidad de invertir sus capitales y dar salida a su mano de obra sobrante, cerrada la emigración a Indonesia. Esta es la razón de la actitud holandesa, que de esta manera parece querer obtener mejores condiciones para sus capitales y sus súbditos, especialmente para aquellos *inlanders* que todavía residen en Indonesia, deseosos de establecerse en Nueva Guinea y gozar allí de una organización autónoma.



### III.- CRONOLOGIA INTERNACIONAL

