

EQUILIBRIO DEL PODER POLITICO INTERNO Y POLITICA EXTERIOR EN INDONESIA

L. P. SINGH

Sir George Williams University

MUCHOS ESTUDIOSOS, entusiasmados por el cientificismo en el estudio de las relaciones internacionales, han deplorado, en fechas recientes, el mal estado de los estudios teóricos en el campo de la exploración del comportamiento estatal, y han tratado de hacer algo al respecto.¹ Sin embargo, no se ha logrado obtener una teoría general, y que realmente funcione, de la política exterior, sino sólo unas cuantas teorías parciales, o marcos conceptuales. Algunos han subrayado el impacto de los estímulos externos; otros han insistido en las fuentes internas de la política exterior; otros más han ofrecido explicaciones deterministas o idiosincráticas de una sola causa. Algunos de los escritos teóricos están tan llenos de símbolos matemáticos que niegan el propósito mismo de la teoría, a saber, facilitar la investigación y la comprensión de la realidad empírica. Por lo menos una de tales teorías, la teoría de la toma de decisiones, de Snyder, es demasiado elaborada y compleja como para ser operante. Como lo hace notar adecuadamente Stanley Hoffman, está “tan llena de cajas dentro de otras cajas, que hay que desechar una buena parte antes de poder usarla”.² George Modelski ofrece un modelo de “insumo-producto” de política exterior, según el espíritu parsoniano, que es notable por su claridad de conceptos, pero deja fuera algunos elementos esenciales.³ Recientemente, Michael Brecher ha producido un modelo ligeramente mejorado de análisis de política exterior por “insumo-producto”.⁴ Al

¹ Véase James N. Rosenau, “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy”, en R. Barry Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, III, 1966, pp. 27-92.

² Stanley Hoffmann (ed.), *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, N. J., 1960, p. 52.

³ George Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, Nueva York, 1962.

⁴ Michael Brecher, “Elite Images and Foreign Policy Choices:

igual que Modelski, Brecher ve la política exterior como un sistema de acción en el interior del cual las variables clave, es decir, el ambiente, los actores, las estructuras y los procesos, están colocadas dentro de un marco de demandas a la política (insumos), procedimiento político, y productos de la política (productos). En otras palabras, un sistema de política exterior recibe insumos, los lleva a una "máquina de política" que, a su vez, da productos o decisiones (queda implícita aquí la suposición de que los productos, o por lo menos algunos de ellos, pueden, al correr del tiempo, funcionar como insumos). Los insumos que influyen en los que toman las decisiones son: la forma de percibir el ambiente operacional o el sistema internacional o regional (el cual incluye probablemente la localización geográfica), la naturaleza de las relaciones bilaterales o multilaterales con otros países, la capacidad económica y militar, la estructura política, el potencial de presión de las élites competitivas y de los grupos de presión, y los sistemas de comunicaciones.

El marco de Brecher es muy útil para explicar los elementos de continuidad y cambio en la política exterior de Indonesia. Sin embargo, hace falta añadir algunos elementos más a su lista de insumos. Sería incompleto un análisis de la política exterior de Indonesia sin una investigación de las variables idiosincráticas (orientación axiológica de los individuos que toman las decisiones, como Sukarno) y sociales (orientación axiológica de la sociedad en general), así como de las fluctuaciones en el equilibrio del poder político interno. Además, el procedimiento político no siempre necesita permanecer en una categoría aparte; puede tener una función de insumo, cuando el poder de tomar decisiones está en manos de un individuo dominante, como Sukarno (o de Gaulle). De hecho, el tema de este trabajo es que los elementos significativos de la política exterior indonesia han sido determinados en gran medida por la dinámica del equilibrio del poder en el interior del sistema político de Indonesia. Hay una continuidad subyacente en la política exterior; pero las fluctuaciones en el equilibrio del poder han efectuado desplazamientos hacia la derecha o hacia la izquierda.

Política exterior en el período de democracia liberal

Una declaración fundamental —y probablemente la más clara— sobre las premisas básicas de la política exterior fue hecha el 2 de septiembre de 1943 por el gobierno de Indonesia, de aquel entonces, dirigido por el vicepresidente Muhammad Hatta:

El pueblo indonesio que lucha por su libertad, ¿no tiene más posibilidades de acción que el ser pro-ruso o pro-norteamericano? ¿No hay otra actitud que se pueda adoptar para lograr nuestros ideales nacionales? La opinión del gobierno indonesio es que se debe adoptar la posición de que Indonesia no debe ser una parte *pasiva* en el juego de la política internacional, sino un agente *activo*, con derecho a decidir su propia situación... los lineamientos de la política de Indonesia pueden ser determinados por la tendencia política de algún otro país que sirva a sus propios intereses.⁵ Así pues, la política de no alineación con los bloques de

poder, o política exterior “independiente y activa”, como prefieren llamarla los indonesios, ya había sido adoptada mucho antes de que Indonesia obtuviera formalmente su independencia. La misma política fue reafirmada por media docena de sucesivos gobiernos de coalición de Indonesia, durante el período de democracia liberal que duró hasta 1957. Los insuños que habían producido originalmente esa política eran variables idiosincráticas sistemáticas (ambientales), gubernamentales y sociales. El deseo de lograr la igualdad con los Estados europeos, más antiguos, y de resistir nuevas dominaciones era una orientación axiológica importante para casi todos los líderes nacionalistas. Como escribió unos años más tarde el doctor Hatta, el principal arquitecto de la política inicial de Indonesia,

... Los países que han adquirido recientemente su independencia están fuertemente influidos por el sentimiento nacional y sienten la necesidad de mantener el respeto de sí mismos. El recuerdo del estado colonial que los mantuvo

⁵ Citado en Muhammad Hatta, “Indonesia’s Foreign Policy”, *Indonesian Review*, vol. I, núm. 6 (1953), p. 26.

atados durante siglos los hace resistirse a cualquier cosa que consideren como un intento de volver a colonizarlos, ya sea por medio de un dominio económico o ideológico. Este hecho psicológico tiene una profunda influencia en la insistencia de Indonesia en una política independiente".⁶

Las orientaciones ideológicas de la élite que toma las decisiones y su forma de percibir a los contendientes de la guerra fría (es decir, los Estados Unidos y la URSS) fueron factores adicionales en contra de la alineación. Ni el Occidente colonialista y capitalista, ni la Unión Soviética comunista podían ejercer una atracción magnética en nacionalistas indonesios como Hatta, Sjahrir y Sukarno. Además, no había ninguna necesidad urgente de elegir entre los Estados Unidos y la URSS, puesto que Indonesia no tiene fronteras comunes con ninguno de los dos. También contaba la consideración pragmática de no enemistarse a ninguno de los líderes de los bloques, puesto que la república necesitaba su simpatía y su apoyo en su lucha para independizarse de los holandeses. La sociedad indonesia tiene una larga tradición filosófica de tolerancia y síntesis, y los que tomaban las decisiones no podían, en esta calidad, considerar los bloques de la guerra fría en términos de blanco y negro. La variable social, por tanto, favorecía una política de no alineación.

Al fin de cuentas, queda el hecho de que la variable más importante que mantuvo la no alineación de Indonesia durante el período de democracia liberal fue el equilibrio del poder interno. Durante ese período, todos los gabinetes estuvieron formados por coaliciones de partidos políticos ideológicamente heterogéneos e individuos prominentes. De los cinco partidos más influyentes, el Masjumi (islámico modernista) y el Nahdatul-Ulema (islámico tradicional) eran anticomunistas, y pro-occidentales en general. El Partido Nacional Indonesio (PNI) desconfiaba de las potencias occidentales en general. Los socialistas, encabezados por Sjahrir, eran anti-comunistas, pero no siempre pro-occidentales. El Partido Comunista (PKI), desde luego, era hostil al Occidente. El presidente Sukarno simpatizaba un poco con el Occidente, y el vicepresidente Hatta veía desfavorablemente a las potencias comunistas. Por tanto, no es sorprendente que la no alineación haya

⁶ *Ibid.*

ofrecido un consenso ideológico en materia de política exterior. Y tan es así que cada vez que algún primer ministro o algún ministro del exterior trató de desviar la no alineación indonesia hacia el Oriente o hacia el Occidente, eso significó el desastre para él, para su partido o facción y para el gabinete. En 1952, por ejemplo, el gabinete de Sukiman cayó por haber roto el consenso ideológico sobre política exterior. El ministro del exterior, Subardjo —un nuevo recluta del Partido *Masjumi* de Sukiman y amigo íntimo del primer ministro—, había firmado, sin consultar al gabinete en forma apropiada, un acuerdo con el embajador de los Estados Unidos, Merle Cochran. Dicho acuerdo comprometía a Indonesia a aceptar la ayuda norteamericana bajo las condiciones del Acto de Seguridad Mutua estadounidense de 1951 (la Sección 511 del Acto de Seguridad Mutua obliga al receptor a “contribuir plenamente... al desarrollo y mantenimiento de sus propias defensas y a la fuerza defensiva del “mundo libre”, y a “tomar medidas conjuntas para fomentar la comprensión, la buena voluntad y la seguridad internacionales”). La diplomacia secreta de Subardjo dio lugar a una tormentosa controversia. El PNI, uno de los partidos más grandes, e incluso una facción del *Masjumi*, acusaron al primer ministro y al ministro del exterior de efectuar una rindición ideológica formal, en el sentido de que estaban cooperando con los esfuerzos del embajador Cochran para alinear a Indonesia del lado de los Estados Unidos. Los críticos recordaban que el gobierno de Natsir había rechazado, en 1950, la ayuda militar norteamericana ofrecida por la misión Melby. Añadían, además, que Indonesia debía permanecer fuera de la guerra fría en bien de la unidad nacional.⁷

Un cuidadoso estudio de los hechos en este asunto sugiere que ni Subardjo ni los Estados Unidos habían conspirado contra la política “activa e independiente” de Indonesia. (Más tarde se firmó el mismo acuerdo, con modificaciones de redacción). Pero la imagen que tenía la élite de los Estados Unidos y de la facción de Sukimán era tal que los críticos tuvieron pocas dificultades en lograr su objetivo principal, es decir, derrocar al gabinete de Sukiman, acudiendo a una de-

⁷ Para un análisis detallado, véase Herber Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell, 1962, pp. 198-205.

fensa del simbolismo y de la mística de la política exterior “independiente”. Como ha observado acertadamente Herbert Feith, la política exterior “independiente y activa” se convirtió en “una especie de prisma ideológico a través del cual tenían que refractarse todas las medidas políticas prácticas”.⁸ Nadie podía pronunciarse en contra de la no alineación, por lo menos no en público. En años posteriores, el gobierno del premier Sastroamidjojo (encabezado por el PNI), muy consciente de las funciones integradoras que podía tener, para la política interna, una política exterior ambiciosa, la hizo realmente “activa”, al organizar la famosa Conferencia de Bandung de países afroasiáticos.

La política exterior de Sukarno

Con la introducción de la democracia dirigida, en 1959, cambiaron las variables gubernamentales, políticas, idiosincráticas, militares y socio-ideológicas, y también cambió el contenido de la no alineación, a tal grado que virtualmente dejó de ser no alineación. Durante el período de democracia liberal, la estructura del gobierno y el equilibrio de las fuerzas políticas rivales mantuvieron la no alineación. Bajo la democracia dirigida (gobierno autoritario de Sukarno y el ejército), se le permitió a Sukarno un control monopolista de la política exterior. Las fuerzas anti-Sukarno, que también eran pro-occidentales en general, fueron eliminadas. La fuerza creciente del PKI, con el cual Sukarno estableció una relación de protección mutua contra el poder del estado mayor del ejército, empujó a la política exterior indonesia hacia la izquierda —una desviación que Sukarno no pudo lograr durante el período de democracia liberal, debido a las limitaciones que las variables políticas y gubernamentales imponían a la política exterior. Y con un cambio cuantitativo y cualitativo de la variable militar —Indonesia se volvió uno de los países más armados del mundo, gracias a una enorme ayuda soviética— Sukarno adoptó una política agresiva y dogmática, con una “confrontación” tras otra. No se permitió que la variable idiosincrática desempeñara libremente su papel, y la imagen que tenía la élite del ambiente operacional llegó a estar en

⁸ *Ibid.*, p. 202.

perfecta armonía con la concepción que tenía Sukarno de la realidad internacional, debido al monopolio gubernamental de los medios de comunicación. Puesto que la percepción de la realidad internacional a menudo llega a ser la propia realidad internacional, y puesto que eso fue especialmente cierto en el caso de la Indonesia de Sukarno, es necesario mencionar brevemente aquí el concepto del mundo que tenía Sukarno.

El concepto del mundo de Sukarno había sido determinado en gran medida por su experiencia de la lucha revolucionaria contra los holandeses y por su ideología izquierdista. Rechazaba la opinión común según la cual la guerra fría entre los países encabezados por los Estados Unidos y los países comunistas era el conflicto principal de nuestro tiempo, y afirmaba que el conflicto (o “confrontación”, como prefería llamarlo) entre anticolonialistas —o Nuevas Fuerzas Emergentes (NEFOS)— y NECOLIM —colonialismo imperialista y neocolonialismo o las Fuerzas Antiguamente Establecidas (OLDEFO)* era el conflicto principal del sistema internacional contemporáneo. Como lo ha sugerido admirablemente George Modelski, era una “teoría del conflicto” de las relaciones internacionales, que postulaba que el conflicto entre lo “nuevo” y lo “viejo” debía terminar con la destrucción de lo “viejo”.⁹ En la opinión de Sukarno, el origen de la tensión internacional no estaba en la guerra fría, sino en el imperialismo colonial, en todas sus muchas manifestaciones. De esta manera, Sukarno rechazaba la división tripartita de la sociedad internacional (el “mundo libre”, los países comunistas y el “tercer mundo” de países no alineados) y proponía una división bipartita: OLDEFOS y NEFOS (lo cual implicaba la eliminación de los no alineados).

El presidente de Indonesia no llegó de buenas a primeras a un concepto preciso de la lucha entre NEFOS Y OLDEFOS; lo fue desarrollando gradualmente, de acuerdo con la exigencias de su política interior y exterior. En su discurso ante la quinceava sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (este discurso, “Volver a construir el mundo”;

* NEFOS: *New Emerging Forces*. NECOLIM: *Neocolonialism, Colonialism and Imperialism*. OLDEFO: *Old Established Forces*. Para referirnos a estas organizaciones conservamos las siglas en inglés. [N. del T.]

⁹ George Modelski (ed.), *New Emerging Forces: Documents on the Ideology of the Indonesian Foreign Policy*, Canberra, 1963, pp. ii-iv.

se convirtió más tarde en un documento de política del Estado), el presidente Sukarno ofreció, aunque fue en forma casual, la primera formulación de sus ideas sobre fuerzas “emergentes” y fuerzas “establecidas”. Pero entonces, en 1960, ni definió ni especificó las naciones emergentes y las Fuerzas Antiguamente Establecidas. Sin embargo, podemos deducir fácilmente de su discurso que los países “emergentes” también eran los países “más jóvenes”, “más pequeños”, y “que estaban retoñando”. Se implicaba, por lo menos, que la Unión Soviética, una potencia grande y establecida, no era uno de los países “emergentes”. Por tanto, los comunistas no constituían los países “emergentes” en 1960. En la Conferencia de Belgrado de países no alineados, un año más tarde, el líder indonesio se adentró más en su tema de las nuevas fuerzas emergentes. Las definió como países que estaban, o habían estado, comprometidos en la lucha por la independencia nacional. Fue en Belgrado donde Sukarno habló del “conflicto” entre las Nuevas Fuerzas Emergentes que luchaban por “la libertad y la justicia” y las viejas fuerzas de “dominación”, y pidió a todos que aceptaran que “ese conflicto, y no la guerra fría, estaba en la raíz de las tensiones contemporáneas.

La opinión mundial que prevalece hoy en día quisiera hacernos creer que la verdadera fuente de la tensión y de las fricciones internacionales es el conflicto ideológico entre las grandes potencias. Creo que eso no es cierto.¹⁰

El líder indonesio, declarando que no podía haber coexistencia entre la independencia y la justicia, por una parte, y el imperialismo colonialista, por la otra, hizo un llamado a los países no alineados para que se aliaran con las fuerzas que desafiaban el orden imperialista colonialista.

Fue en la inauguración de la conferencia preparatoria de los Juegos de Las Nuevas Fuerzas Emergentes (GANEFOS)* —juegos organizados para contrarrestar la humillación sufrida durante los Juegos Asiáticos que tuvieron lugar en Jakarta en el otoño de 1962— cuando Sukarno incluyó por vez primera a los países comunistas en su descripción de los NEFOS,

¹⁰ Ibid., pp. 33-44; *Indonesian Observer*, Jakarta, 4 de septiembre de 1961.

* GANEFOS: Games of the New Emerging Forces. [N. del T.]

además de los países de Asia, Africa y América Latina. Sukarno denunció al Comité Olímpico Internacional (que había suspendido a Indonesia por no haber permitido que los equipos de la República de China (Taiwan) e Israel participaran en los Juegos Asiáticos) como instrumento de los OLDEFOS, y ordenó el establecimiento de una organización permanente, llamada GANEFO, para resistir a los OLDEFOS. Explicando la historia y significación de esos dos términos que tanto le gustaban, observó que

...los NEFOS se caracterizaban por su deseo de liberarse del colonialismo, de la explotación del hombre por el hombre, de la pobreza, etc. Por otra parte, las Fuerzas Antiguamente Establecidas, temiendo por sus intereses, se oponían a la existencia de las Nuevas Fuerzas Emergentes.¹¹

La lista de participantes establecía muy claramente cuáles eran los países de las NEFO: los 51 países de Asia, Europa, Africa y América Latina, incluyendo a todos los países comunistas, la Palestina árabe, Bélgica, Francia y, sobre todo, después de reanudadas las relaciones diplomáticas, los Países Bajos (el antiguo enemigo), pero excluyendo a la India (fue un indio el que había molestado a Sukarno al protestar contra la exclusión de la República de China e Israel), las Repúblicas de Corea y Vietnam, Israel y algunos Estados árabes pro-occidentales. La composición del Comité Ejecutivo de los GANEFO daba una clara indicación de las aspiraciones indonesias a encabezar una agrupación política de los NEFOS: mientras que China Popular, la Unión Soviética y la RAU fueron nombradas vicepresidentes para Asia, Europa y África respectivamente, a Indonesia se le concedía el honor de presidir el Comité. La buena disposición que mostraron algunos países de Europa Occidental, como los Países Bajos y la Francia de de Gaulle (que a últimas fechas no estaba muy contento con los Estados Unidos) para participar en los GANEFO llevaba a una mayor expansión del área de los NEFOS. En su discurso para el día de la Independencia, el 17 de agosto de 1963, el presidente Sukarno, al describir a las Nuevas Fuerzas Emergentes, dijo que comprendían a “las naciones oprimidas y progresistas” —las naciones de Asia, Africa y América Latina, los

¹¹ *Djakarta Daily*, 29 de abril de 1963.

países “socialistas”, y los grupos *progresistas* de los países capitalistas.¹² Por tanto, para 1963 ya era obvio que los OLDEFOS eran los “imperialistas colonialistas” de Norteamérica, Europa Occidental y Australasia. Quedaba abierta la posibilidad de que algunos de ellos pudieran cambiarse al grupo NEFO, siempre y cuando estuvieran en buenas relaciones con Jakarta. De manera semejante, se consideraba automáticamente que los enemigos de Indonesia, aunque fueran asiáticos, formaban parte de los OLDEFOS. Un año más tarde, cuando la campaña “para aplastar a Malasia” marchaba viento en popa y se había aumentado, en forma correspondiente, la beligerancia de Jakarta, Sukarno abandonó cualquier afectación de no alineación. En la conferencia de países no alineados que se efectuó en el Cairo, en octubre de 1964, apoyó la línea de Pekín al rechazar la coexistencia pacífica entre NEFOS y OLDEFOS, y trató una vez más, sin mucho éxito, de convertir la confrontación entre ambos bandos en la preocupación principal de la conferencia. La incansable campaña lanzada por Sukarno y su ministro del exterior, Subandrio, para hacer que no alineación y “confrontación” fueran sinónimos, se filtró en las discusiones sobre casi todos los puntos del temario de la Conferencia del Cairo. Ante el asombro de muchos de los participantes, el equipo de Sukarno parecía sugerir que la coexistencia pacífica era un invento puramente occidental, cuyo propósito era legalizar la dominación colonialista e neocolonialista.¹³

Para Sukarno, por lo tanto, era inconcebible la paz entre NEFOS y OLDEFOS. Como lo dijo él mismo: “Hay personas que dicen, ¿por qué preocuparse por el Orden Establecido?... hay que vivir y dejar vivir. Tales personas son estúpidas”. De ahí en adelante el punto principal del programa de política exterior de Jakarta fue cimentar la solidaridad entre los NEFOS, asegurándose, por este medio, un papel dirigente para Indonesia, e intensificar la lucha contra los NECOLIM. Detrás de todo esto estaba la astuta intención de asegurar el apoyo de los NEFOS a las ambiciones internacionales de

¹² *Indonesian Observer*, 18-19 de agosto de 1963.

¹³ Para un examen extenso, véase L. P. Singh, “Dynamics of Indian-Indonesian Relations”, *Asian Survey*, vol. VII, núm. 9 (sep. 1967), pp. 655-666.

Sukarno. Una vez que desaprobó la proyectada Federación Malasia, Sukarno la denunció como una conspiración "neocolonialista" de los OLDEFOS, y pidió la ayuda de los NEFOS en la campaña de Indonesia para "aplastar" a la Federación. Así, en la misma forma en que había conseguido el apoyo internacional para su política en Siria Occidental, Sukarno intentaba movilizar la simpatía y el apoyo del mundo para lograr sus fines en el sureste de Asia: la eliminación de la influencia norteamericana y británica y la restauración en la región del mismo tipo de predominio indonesio que había existido en los días de los imperios Mojapahit y Srivijava. Por tanto, el lema de la lucha entre NEFOS y OLDEFOS tenía como finalidad primordial aumentar la importancia internacional del presidente y movilizar el apoyo internacional para sus aspiraciones de predominio regional. Además tenía la ventaja de conseguir la adhesión de dos fuerzas muy importantes y básicamente antagónicas (el ejército y el partido comunista) para su política exterior.

Así, hacia las postrimerías de la era de Sukarno, las finalidades de la política exterior indonesia eran lograr el liderato de un amplio segmento de Afro-Asia, construir un agrupamiento NEFO, y emplear el prestigio internacional en beneficio del deseo de Indonesia de dominar las estructuras y procedimientos de la toma de decisiones a nivel internacional, en lo referente al sureste de Asia. Sukarno nunca tuvo miedo de afirmar ese papel. Como declaró cuando se oponía a la formación de Malasia:

¿Es que no hay razones para que tengamos que cuidarnos de las asociaciones entre muchos países que nos rodean?... especialmente si no se escucha la voz de Indonesia... si no se la considera como... si Indonesia no tuviera derecho a evaluar un acontecimiento que va a tener lugar a sus mismas puertas...¹⁴

Para lograr la hegemonía de Indonesia, Sukarno se propuso eliminar la presencia de Occidente del sureste de Asia. En esto tuvo algún éxito de tipo psicológico. Dos documentos publicados después de una conferencia en Manila (de Indo-

¹⁴ Del Discurso para el día de la Independencia, 17 de agosto de 1963, citado en Modelski, *op. cit.*, p. 126.

nesia, Malaya y las Filipinas, para discutir el conflicto malasio) tenían el sello de la ideología de Sukarno y subrayaban sus aspiraciones hacia el exterior. Vale la pena hacer notar que ambos documentos —la Declaración de Manila y la Declaración Conjunta— estaban firmados por Sukarno, Macapagal y el Tungku Ahdul Rahman, en ese orden. Los tres jefes de gobierno estaban de acuerdo, según el “espíritu de Bandung”, en que las bases extranjeras eran “de naturaleza temporal” y que “no se debería permitir que fueran usadas, directa o indirectamente, para subvertir la independencia nacional de cualquiera de los tres países”. También prometían abstenerse de “emplear arreglos de defensa colectiva para servir los intereses particulares de cualquiera de las grandes potencias”.¹⁵ El presidente Sukarno dijo orgullosamente a su pueblo, en su discurso para el día de la Independencia, el 17 de agosto de 1963:

Ya no se trata a Indonesia como el muñeco *Togog*, permitiéndole nada más observar, sola, los cambios que se efectúan en el *status quo* en la región que la circunda... Se reconoce el derecho y la responsabilidad primordial de Indonesia de salvaguardar la seguridad y la paz en la región.

Como el objetivo indonesio de expulsar del sureste de África a las potencias occidentales coincidía con los intereses de la China comunista en la región, y como los líderes de ambos países tenían una imagen favorable uno del otro, ambos formaron un eje Pekín-Jakarta. Sukarno procedió a ampliar más el grupo, y no tardó en relacionar su campaña para “aplastar a Malasia” con los esfuerzos de Vietnam del Norte y Corea del Norte por sacar a los Estados Unidos de Vietnam del Sur y Corea del Sur. Sihanuk de Cambodia había roto hacía poco sus relaciones diplomáticas con Washington. Sukarno proclamó en 1965 el surgimiento de un eje “antiimperialista”, el eje Jakarta-Pnompenh-Hanoi-Pekín-Pyongyang-Pindi, como “el eje más natural” que había sido formado por el curso de la historia.¹⁶ En ese mismo año, Jakarta se salió de las Naciones

¹⁵ Para el texto del documento, véase *Malaysia-Indonesia Relations*, Kuala Lumpur, 1963 (Apéndice).

¹⁶ Discurso para el día de la Independencia, “Alcanzar a las estrellas”, *Indonesian Herald*, Jakarta, 20 de agosto de 1965.

Unidas, diciendo que esa organización mundial se había convertido en un instrumento de los OLDEFOS.

Desgraciadamente para Sukarno, su concepto de la realidad internacional no estaba de acuerdo con los hechos de la vida internacional. En cuanto su objetivo era la solidaridad de los NEFOS, sus pronunciamientos tocaban efectivamente un punto sensible de los afroasiáticos militantes. Pero en cuanto su objetivo era manipular a los NEFOS para lograr sus aspiraciones regionales, no era posible que tuviera éxito. Su vanidad, su desastrosa actuación interna, lo egoísta de sus preocupaciones nacionales, no podían dejar de reflejarse en sus principios y sus pretensiones al liderato. Aunque algunos de los países afroasiáticos no estaban dispuestos en un principio a criticar su posición agresiva hacia Malasia, al correr del tiempo la mayoría de esos países, excepción hecha de Pekín, dejaron saber que Sukarno no podía contar con su aprobación, y mucho menos con su apoyo, para sus aventuras. Incluso la Unión Soviética mantuvo una reserva sorprendente a este respecto. La frustrada segunda conferencia afroasiática dejó bien claro que la idea que tenía Sukarno de la solidaridad de los NEFOS no podría pasar de ser un sueño. La escisión sino-soviética y la rivalidad sino-india, para no hablar de una cantidad de tensiones bilaterales en el interior del "tercer mundo", eran factores mucho más poderosos que el anticolonialismo fallido que constituía el puntal más importante de la ambiciosa estructura NEFO de Sukarno. Irónicamente, ni siquiera pudo mantener el equivalente doméstico de sus NEFOS, esa precaria amalgama del ejército y las fuerzas comunistas y nacionalistas, a la que dirigía. El golpe de estado del 30 de septiembre (de 1965) acabó con ella, y también sucumbieron al mismo tiempo Sukarno y su política.

Política exterior posterior a Sukarno

El desastroso golpe de estado del 30 de septiembre ocasionó un cambio drástico en el equilibrio del poder interno. El victorioso estado mayor anticomunista dirigido por el General Suharto eliminó al PKI, obligó a Sukarno a desistir de gran parte de su autoridad en favor del general Suharto en marzo de 1966, y por fin, lo derrocó del poder en marzo de

1967. Este cambio de la variable política, aunque no de la gubernamental, ocasionó un cambio en las variables idiosincráticas, de comunicación, e incluso en las socio-ideológicas y, por tanto, un desplazamiento muy importante en la orientación de la política exterior. Se inició sin demora un programa de “de-sukarnización”. El eje Jakarta-Pekín y las políticas de “confrontación” habían creado en Indonesia un fervor revolucionario que obró grandemente en beneficio del Partido Comunista. El nuevo régimen no sólo suprimió el PKI y persiguió a los chinos locales, sino que acusó a Pekín de conspirar con el PKI en relación con el golpe de estado de 1965. Pekín, a su vez, no ahorró superlativos para hacer “severas advertencias” a los “bandidos derechistas de Indonesia”.¹⁷ Por tanto, no fue una sorpresa para nadie cuando los dos países retiraron sus misiones diplomáticas.

Así, mientras se deterioraban las relaciones con los países comunistas, y especialmente con China, el nuevo régimen se dedicó a mejorar sus relaciones con todos aquellos países que Sukarno había declarado enemigos de Indonesia. Adam Malik, el nuevo ministro del Exterior, no demoró en anunciar que daría la prioridad a la “confrontación de estómagos” antes que a la “confrontación de Malasia”. De acuerdo con esta política, afirmó, en su primera declaración política importante, que Indonesia volvería a la política exterior “activa e independiente”, reanudaría sus relaciones amistosas con los Estados Unidos, buscaría ayuda económica de todos los bandos, y que existía la posibilidad de que entrara a las Naciones Unidas.

El nuevo gobierno indonesio llegó a la conclusión de que, para poner en orden la economía del país, tenía que reducir sus gastos militares (que habían ascendido al 70% del presupuesto nacional), y tenía que convencer a los posibles acreedores de que los empréstitos podían ser pagados. Conscientes del hecho de que Indonesia ya tenía una deuda de 2.5 billones de dólares con varios países, los prestadores no comunistas se habían mostrado reacios a ofrecer ayuda, mientras durase la política de “confrontación”. Incluso los soviéticos habían es-

¹⁷ Departamento de Asuntos Exteriores, *Hubungan Republic Indonesia Dengan Republic*, Rajkat, Tjina, Documenta Diplomatica, 1967, núm. 4, pp. 182-259.

tado demorando las entregas de refacciones para equipo militar hasta que se llegara a algún nuevo acuerdo sobre el millón de dólares que les debía Indonesia. Estos factores tan significativos, junto con la futilidad de la "confrontación" (no había habido ninguna ganancia a cambio de los gastos y de las vidas perdidas), llevaron a los nuevos dirigentes indonesios a buscar caminos hacia una salida digna de la "confrontación" con Malasia. Los nuevos dirigentes, conscientes de que se les podría acusar de ser un instrumento de los neocolonialistas, procedieron a dar término a la "confrontación" utilizando el lenguaje de la época de Sukarno. Suharto, por ejemplo, declaró a principios de abril que Indonesia continuaría con la "confrontación", pero añadió que su gobierno "permanecía dispuesto a un arreglo pacífico, y que los esfuerzos que se hicieran en contra de Malasia tendrían que estar basados en "las necesidades de la Revolución y del pueblo" (con lo cual indicaba que este último tendría la prioridad frente a la "confrontación"). El verdadero pensamiento de los nuevos dirigentes se vio reflejado en un editorial de *Iriksati*, un periódico del ejército: "Sugerimos una confrontación pacífica en vez de una confrontación física o una guerra, que fue inspirada por el Partido Comunista indonesio en bien de los intereses de China".¹⁸ El ministro del Exterior, Adam Malik, fue a Bangkok para asistir a una reunión de los ministros del exterior de Indonesia, Malasia, las Filipinas y Tailandia, que se había convocado para encontrar una solución pacífica al enredo malasio. Dado el deseo indonesio de concluir la paz con Malasia, el ministro del exterior llegó con gran rapidez a un acuerdo, en mayo de 1966. Malasia aceptó hacer un gasto que salvara el honor de Indonesia, al declarar que el pueblo de Sarawak y Sabah —los dos territorios de Borneo en la Federación— siempre tendría derecho a determinar su status político (Sukarno siempre había insistido en los acuerdos de Manila a mediados de 1963, pidiendo garantías satisfactorias para Indonesia de que se cumplirían los deseos de los dos estados).

Otro paso que dio el nuevo régimen hacia la "de-sukarnización" fue reingresar a las Naciones Unidas y a las agencias especializadas, de las cuales Sukarno había retirado a Indonesia. En vista de que, técnicamente, Sukarno todavía era el

¹⁸ *New York Times*, 5 y 11 de abril, 1966.

principal entre los que decidían el régimen, se las apañó para encontrar un arreglo que respondía a la demanda del Bung de "reestructurar" la organización mundial, para que reflejara mejor los deseos y la política de las "Nuevas Fuerzas Emergentes". Una misión de carácter exploratorio que fue a las Naciones Unidas informó a su regreso que muchos otros miembros de la ONU estaban dispuestos a cooperar con Indonesia, realizando esfuerzos comunes tendientes a lograr la reorganización de la organización mundial. El nuevo régimen, empleando el lenguaje de Sukarno, declaró que "reestructuraría a la ONU desde adentro". Esos cambios de política fueron rápidamente aprobados por la Asamblea Consultiva del Pueblo, el principal organismo del Estado.

Habiendo abandonado la costosa y aventurera política exterior de Sukarno, y habiendo cancelado sus extravagantes proyectos para lograr prestigio, tales como el rescacielos del Nusantra House y el CONEFO hall, el nuevo régimen procedió enseguida a tratar de posponer o de cambiar el calendario de pagos de las deudas extranjeras, al mismo tiempo que intentaba conseguir la mayor cantidad posible de ayuda económica del extranjero. Los Estados Unidos y sus aliados occidentales, llenos de júbilo, estuvieron encantados de ayudar. Sin embargo, el nuevo régimen no tenía ningún deseo de presentarse como un país pro-occidental ante una élite que había sido alimentada por Sukarno con lemas anti-occidentales. Los Estados Unidos tuvieron esto en cuenta, y no mostraron, en público, un entusiasmo innecesario. Alentaron a Japón para que se pusiera a la cabeza de los arreglos de ayuda económica a Indonesia. Japón ofreció 30 millones de dólares de crédito de emergencia y organizó un "club de Tokio" de donadores no comunistas, que estaba formado por el propio Japón, los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia y los Países Bajos. Un equipo de expertos del Fondo Monetario Internacional ayudó a los funcionarios indonesios a elaborar un programa de estabilización económica. El Club de Tokio se reunió tres veces en la segunda mitad de 1966 para discutir las formas y medios para ayudar a Indonesia. Además de ofrecer una cantidad de ayuda nueva, el Club decidió diferir los pagos de más de 350 millones de dólares adudados por Indonesia. La Unión Soviética, aunque estaba descontenta por la

supresión del Partido Comunista indonesio por parte del nuevo régimen, aceptó reorganizar el calendario de pagos de sus préstamos, con el fin de salvaguardar sus intereses diplomáticos en Jakarta. La India, ansiosa por reanudar sus relaciones firmes con Jakarta, ofreció un crédito de veinte millones de dólares, y algunos otros países también hicieron lo más que pudieron en beneficio de Indonesia. Desde entonces las potencias occidentales, y en especial Alemania, los Estados Unidos y Japón, han llegado a una serie de acuerdos para reforzar la economía de Indonesia. Por otra parte, la Unión Soviética y sus aliados no han dado ayuda al nuevo régimen. Es irónico el hecho de que los visitantes distinguidos que han llegado a Jakarta durante los últimos tres años vienen de los Estados Unidos, Australia, el Reino Unido, Alemania y Japón países pertenecientes a los "necolim", contra los cuales Sukarno había estado construyendo un frente mundial. El "nuevo espíritu" que el régimen quería infundir al indonesio medio fue muy bien resumido por el general Suharto en su discurso de Año Nuevo:

Debemos libramos especialmente de la arrogancia, de la insistencia en la posición dirigente de Indonesia y de la actitud de "faro del mundo"... para dar lugar a una actitud más adecuada, basada en la igualdad y el respeto mutuo.¹⁹

Evidentemente, el nuevo régimen quería que el pueblo abandonara su idea, introducida por Sukarno, de que Indonesia era el Líder de las "Nuevas Fuerzas Emergentes", destinadas a liberar al mundo de la dominación de las fuerzas del "Antiguo Orden Establecido" y a "construir de nuevo el mundo".

Sería erróneo concluir, partiendo de la mención anterior de algunas de las medidas específicas que se adoptaron, que la Indonesia de la etapa posterior a Sukarno había elegido entrar en la órbita de las potencias occidentales, y que se había decidido en contra de una política exterior ambiciosa. El presidente Suharto, el ministro del Exterior Malik y otros voceros de Jakarta han insistido, en varias declaraciones políticas, en el hecho de que Indonesia sigue queriendo desempeñar un papel independiente y activo en los asuntos mundiales. De hecho,

¹⁹ *Far Eastern Economic Review*, vol. LV, núm. 4 (enero 26, 1967), p. 129.

han insistido en que sólo estaban corrigiendo las desviaciones de Sukarno. El nuevo régimen ha rehusado ingresar al Consejo de Asia y el Pacífico, aduciendo que eso comprometería la no alineación. En forma semejante, el presidente Suharto rechazó tajantemente las sugerencias que le fueron hechas en el sentido de que Indonesia cooperase con Australia y otros países para estructurar un arreglo de defensa regional, después de la retirada de Gran Bretaña de Singapur.²⁰ Así, al mismo tiempo que ha tratado de establecer relaciones amistosas con donadores en potencia, Jakarta no ha roto el consenso ideológico de no alineación, o política "activa e independiente". En forma semejante, La Indonesia de la etapa posterior a Sukarno no ha abandonado las aspiraciones regionales de la época de Sukarno. Lo que ha cambiado es el estilo y la técnica, no los objetivos. El nuevo régimen quiere influir a través de una serie de estructuras de cooperación regional. Es significativo el hecho de que Indonesia tuvo que ver con la creación de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ASEAN) y ha actuado en calidad de conciliador entre Malasia y las Filipinas, en la disputa acerca de Sabah. Malik ha hablado frecuentemente de la conveniencia de mantener fuera del Sureste de Asia las influencias no regionales. Dentro del mundo no alineado, el nuevo régimen también ha estado intentando recuperar la influencia perdida de Indonesia. Así pues, en tanto que la Indonesia posterior a Sukarno se movió al principio hacia la derecha del centro de la esfera de los países no alineados (en contraste con lo ocurrido en la época de Sukarno), ha estado tratando de volver al centro.

Conclusiones

Una revisión de la política exterior de Indonesia en las tres etapas históricas nos lleva a las conclusiones siguientes:

1. La no alineación, o política "independiente y activa", proporciona un consenso ideológico a fuerzas políticamente divergentes dentro de la élite indonesia del poder.
2. Mientras se mantenga la continuidad de los fundamentos

²⁰ *Amera* (Jakarta), junio 18, 1968; *Merdeka* (Jakarta), junio 13, 1968; y *Warta Harian* (Jakarta), junio 19, 1968.

de la política "independiente", son permisibles algunos cambios que tiendan a efectuar una ligera desviación hacia la izquierda o hacia la derecha del centro de la esfera de los países no alineados. Un cambio importante en cualquiera de las dos direcciones sería una desviación insostenible.

3. Hay una continuidad en las imágenes de la élite en lo que se refiere a un papel global activo y un papel regional dominante para Indonesia. Sin embargo, hay variaciones en lo referente al estilo y a los métodos apropiados para alcanzar estos fines.
4. De todas las variables, la variable política, es decir, el equilibrio del poder interno, es la más decisiva para determinar los componentes significativos de la política exterior.

Traducción del inglés:
FLORA BOTTON-BURLÁ