

# ASIA Y ÁFRICA ACTUALES

## INDONESIA: UNA TRANSICIÓN POLÍTICA COMPLEJA

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA

*Programa de Estudios APEC  
El Colegio de México*

En junio de 1999, se realizó la primera elección general de la era post-Suharto. Los medios de comunicación internacionales insistieron con vehemencia en que se trataba de las primeras elecciones libres realizadas en el país y en que ellas iniciaban el tránsito a la democracia de Indonesia.

Esto es cierto. Ahora las condiciones de operación del sistema político difieren radicalmente de las existentes durante el *Nuevo Orden* de Suharto. Eso no significa, sin embargo, que la reforma política en curso sea fuente de las bendiciones predicadas por los apóstoles de la nueva fe democrática. Antes bien, la apertura política ha generado nuevas tensiones entre los nuevos y los viejos actores políticos; así mismo, ha exacerbado las relaciones conflictivas entre los diferentes segmentos de la sociedad indonesia.

Las condiciones generadas por la reforma del Nuevo Orden, en consecuencia, ponen en riesgo la existencia del mismo Estado nacional, en la medida en que:

- La sólida estabilidad política, otrora garantizada por los *Golkar* y por un sistema oficial de partidos, ha sido sustituida por un equilibrio inestable, derivado de una cerrada competencia, tanto entre individuos como entre partidos, que origina crisis políticas recurrentes.
- La presidencia de la república ha dejado de ser la cúspide de la pirámide política y el nodo en el cual convergen to-

dos los hilos del poder. El *Majelis Permusyawaratan Rakyat* o Consejo Consultivo Popular (CCP) ha recuperado, *de facto*, las prerrogativas que, *de jure*, le concede la Constitución de 1945 sobre la Presidencia.

- El sistema de administración pública, centralizado en Yakarta, ha sido desmantelado gracias a la aplicación de una ley sobre autonomía regional y, sobre todo, al reforzamiento de los movimientos independentistas en Aceh, Irian Jaya y Riau.
- La frágil cohesión existente en una sociedad marcada por una profunda diversidad étnico-cultural se ha perdido. Las confrontaciones entre grupos sociales diversos se han multiplicado y extendido por todo el territorio nacional. Así, la crisis social se ha convertido en el telón de fondo de la crisis económica no resuelta y de las crisis políticas recurrentes.
- Los militares, celosos defensores del Estado basado en los *Pancasila*, están a la expectativa y listos para asumir el poder, en caso de que los acontecimientos, en una u otra de las esferas arriba mencionadas rebasen a los actores políticos civiles.

Las consecuencias inmediatas del cambio político en Indonesia obligan a reflexionar con mayor detenimiento sobre la democracia y su implantación en contextos socioculturales diferentes a los "occidentales". Por lo pronto, parece evidente que, para sociedades no "occidentales", los beneficios que ella pudiera acarrear no son necesariamente inmediatos.

### **Apertura democrática e inestabilidad política**

El régimen de Suharto tuvo su origen en el golpe de Estado perpetrado por militares y organizaciones políticas islámicas en contra del tandem Sukarno-comunistas. Posteriormente, Suharto fue capaz de crear un sistema de equilibrios políticos para situar la Presidencia por encima de las instituciones clave del régimen:

- Para neutralizar a los musulmanes, instituyó la *dwi fungsi* o “función dual” de los militares: defensa de la soberanía nacional ante los peligros externos y defensa de la seguridad nacional ante las amenazas internas; para garantizar la seguridad nacional instauró la participación directa de los militares en las instituciones de representación popular y en las de la administración pública; así mismo, desarrolló una estructura territorial, paralela a la del gobierno civil, que garantizó una unidad nacional basada en la coerción.
- Para equilibrar el enorme peso político de los militares, creó los *Golkar*, acrónimo de *Golongan Karyan* o “grupos funcionales”, partido político de corte corporativista.
- Para inhibir la influencia de las formaciones políticas de oposición, reestructuró el sistema de partidos: decretó la fusión de las corrientes islámicas en el *Partai Persatuan Pembangunan* (PPP o Partido de la Unidad para el Desarrollo) y de las corrientes nacionalistas y no islámicas en el *Partai Demokratik Indonesia* (PDI o Partido Democrático de Indonesia).

Las reformas puestas en práctica luego de la renuncia de Suharto desarticularon ese sistema de equilibrios: la reforma electoral permitió que 48 partidos políticos participaran en la elección general de junio de 1999; de esos, 19 obtuvieron, cuando menos, un lugar en el parlamento o *Dewan Perwakilan Rakyat* (la Casa de Representantes, CR).

La integración de un CCP plural, la máxima autoridad constitucional, liquidó el régimen presidencialista: sus primeras decisiones fueron obligar al Presidente de la República a rendirle cuentas cada año y fincarle responsabilidades, en caso de no cumplir con las nuevas normas políticas.

La composición del CCP y de la CR ha generado una situación de frágil equilibrio que provoca crisis recurrentes y que pone en riesgo la existencia del nuevo régimen. En la elección general, ningún partido obtuvo una victoria absoluta: el PDI-*Perjuangan* obtuvo 33% de los votos y los *Golkar* apenas alcanzaron 22%. En esas condiciones, uno y otros carecieron de la fuerza necesaria para imponer a Megawati Sukarnoputri o a Yusef Habibie como Presidente de la República.

Esa circunstancia fue aprovechada por Amien Rais, presidente del *Partai Amanat Nasional* (PAN),<sup>1</sup> para formar una alianza de partidos islámicos, con el *Partai Kebangunan Bangsa* (PKB),<sup>2</sup> con el PPP<sup>3</sup> y con otras formaciones políticas minoritarias.

La alianza islámica supo manipular al PDI-P y a los Golkar, para sacar una ventaja que le permitió dominar las principales instancias políticas: impuso a Amien Rais como presidente del CCP y a Abdurrahman Wahid como Presidente de la República;<sup>4</sup> concedió la vicepresidencia de la república a Megawati Sukarnoputri (del PDI-P) y la presidencia de la CR a Akbar Tandjung (de los Golkar).

Los partidos islámicos, tanto en el CCP como en la CR, han hostigado en permanencia a Wahid; han buscado pretextos para destituirlo y sustituirlo, de ser posible, por Amien Rais. La presidencia, otrora la institución más fuerte del sistema, ahora se encuentra en permanencia bajo la presión de las corrientes islamizantes. Por si eso fuera poco, éstas proponen ahora elevar el islam al rango de religión de Estado, poniendo en tensión la frágil cohesión social y política del país.

### Las debilidades de la Presidencia

La Constitución de 1945, vigente en Indonesia, establece que “la soberanía debe estar en manos del Pueblo y debe ser ejercida plenamente por la *Majelis Permusyawaratan Rakyat* (o CCP)”<sup>5</sup>

<sup>1</sup> El PAN o Partido del Mandato Nacional fue organizado por Amien Rais, alrededor de Muhammadiyah, una organización islámica con 20 o 25 millones de afiliados y de la cual él era el presidente durante el período de las confrontaciones sociales que desembocaron en la caída política de Suharto. El PAN obtuvo 7% de votos, en la elección de junio de 1999.

<sup>2</sup> El PKB o Partido del Despertar del Pueblo fue organizado por Nahdlatul Ulama, la organización islámica más numerosa de Indonesia (30 o 35 millones de adherentes, según las diversas fuentes), encabezada por Abdurrahman Wahid hasta el momento en que fue designado Presidente de la República por el CCP. El PKB ocupó el tercer lugar en la elección de junio de 1999, con 13% de los votos.

<sup>3</sup> El PPP ocupó el cuarto lugar en la elección general, con 11% de los votos.

<sup>4</sup> Con ello, las dos instancias políticas más importantes quedaban bajo el control de sendas personalidades islámicas.

<sup>5</sup> Constitución de 1945, artículo 1, párrafo 2.

y que “el CCP debe determinar la Constitución y los lineamientos para la política del Estado”.<sup>6</sup>

El CCP es definido como la máxima autoridad constitucional; sin embargo, la práctica política ejercida durante el Nuevo Orden lo subordinó a la Presidencia. Gracias a la libertad para designar a los miembros de los Golkar y de las fuerzas armadas que ocuparían puestos en la CR y, por ende, en el CCP, Suharto estableció un control absoluto sobre ambas instituciones.

Ese mecanismo cimentó el sistema de relaciones entre los agentes políticos bautizado por los indonesios como *KKN* (*Kolusi, Korupsi, Nepotism*, o colusión, corrupción y nepotismo) y reconocido como la base del poder omnímodo del presidencialismo indonesio.

Luego de la caída de Suharto, uno de los objetivos de las principales corrientes de *Reformasi* era volver al espíritu de la Constitución de 1945, para restablecer la preminencia del CCP. Así, durante la primera reunión de la CCP resultante de la elección de junio de 1999, los asambleístas decidieron:

- Ejercer las prerrogativas que les concede la constitución, como máxima autoridad legal, para limitar el ámbito de acción presidencial.
- Reunirse cada año (y no una vez cada cinco años, para [re]elegir al presidente) con el fin de supervisar los resultados de las políticas gubernamentales en todos los órdenes y exigir el rendimiento de cuentas al titular del poder ejecutivo.
- Vigilar la conducta de los miembros del gobierno, a fin de erradicar las prácticas del *KKN*.

Si esas decisiones son consideradas en el contexto de los resultados de la elección general de junio de 1999, se comprenderá que la presidencia, otrora la cúspide de una sólida estructura vertical, haya devenido en el eslabón más débil de la cadena de mandos y la expresión más evidente del equilibrio inestable que caracteriza ahora al sistema político indonesio.

<sup>6</sup> *Idem.*, Artículo 2.

Abdurahman Wahid fue electo presidente de la República de Indonesia por la alianza de los partidos de filiación islámica, promovida por Amien Rais. Recuérdese que es una coalición de partidos que obtuvieron resultados electorales minoritarios. Por lo tanto, Wahid asumió el poder ejecutivo en una situación de debilidad política extrema: aunque su partido, el PKB, es el más fuerte de la coalición, Gus Dur carece de una base social propia que le permita gobernar en consonancia con la CR y el CCP.

La división de estas dos instancias en tres bloques con pesos políticos equivalentes, por otra parte, ha determinado el equilibrio inestable característico del sistema político indonesio: al bloque islámico se oponen el PDI-P y los Golkar, ambos de filiación nacionalista y laica; pero estas dos formaciones políticas han sido incapaces de superar sus diferencias, para presentar un frente común a los islamistas.

En esas circunstancias, el presidente se ha convertido en el nodo sobre el cual se concentran las tensiones generadas por la divergencia de intereses de las tres principales corrientes políticas. El éxito o el fracaso de la reforma dependerá de la manera en que se resuelvan las relaciones entre la presidencia y las instancias de representación popular. Por ahora, Indonesia enseña que, en ausencia del sistema de valores subyacente en la cultura democrática, los mecanismos democráticos, por sí mismos, no garantizan un ejercicio democrático.

### **La unidad nacional en riesgo**

El proyecto de la República de Indonesia, unitaria y laica, basada en el Nuevo Orden, descansaba sobre diversas formas de predominio político de unos grupos sociales sobre otros:

*De los javaneses sobre los pobladores de otras islas.* En 1945, antes de la capitulación nipona, los independentistas se habían comprometido, en la *Carta de Yakarta*, a establecer un Estado independiente que reconocería el Islam como religión oficial. Al día siguiente de la rendición japonesa, Sukarno proclamó unilateralmente la independencia de una República de Indo-

nesia basada en los *Pancasila*.<sup>7</sup> Los netherlandeses desconocieron la proclamación y se inició una fase de confrontación y de negociación entre el gobierno metropolitano y los independentistas. Entre éstos predominaban los javaneses, laicos y musulmanes; su predominio se consolidó con las negociaciones por la independencia, extendiéndose hasta la época actual.

*De los nacionalistas sobre los regionalistas.* Durante las negociaciones por la independencia, los netherlandeses propusieron diversos proyectos, destacando el reconocimiento de la independencia de Java y la creación de una federación de Estados bajo la égida de los Países Bajos. Los nacionalistas indonesios, léase javaneses, se opusieron a la fragmentación territorial e impusieron su concepción de la república unitaria.

La región de Aceh, Sumatra del Norte, fue de las pocas que condicionaron su participación en ese proyecto al reconocimiento de un estatuto regional especial. La violación reiterada de los múltiples acuerdos alcanzados entre acehnenses y el gobierno central fue el caldo de cultivo de un movimiento independentista perenne. Más tarde, la incorporación forzada de las provincias de Irian Jaya (Papúa) y de Timor Timur (Timor) sería justificada a partir de la idea de la Indonesia unitaria; sin embargo, las poblaciones locales de esas provincias jamás renunciaron a sus deseos de independencia.

Un mecanismo sociodemográfico utilizado por el gobierno central para reforzar su javanocentrismo fue la política de *transmigración*, que consiste en la promoción de migraciones de las islas más pobladas (Java, sobre todo) a las menos pobladas.

Al contar con el apoyo gubernamental, los inmigrantes javaneses pudieron sacar un mayor partido económico y político que los pobladores indígenas. Éstos, poco a poco, generaron reacciones de rechazo a los javaneses y al gobierno central, bajo el argumento de que eran ellos los principales beneficiarios de las políticas gubernamentales y los principales usufructua-

<sup>7</sup> Se trata de cinco principios de la ideología nacionalista indonesia. El primero de ellos estaba abocado a dar una satisfacción relativa a las exigencias político-religiosas de los musulmanes, después del abandono, por parte de los nacionalistas laicos, del compromiso establecido en la Carta de Yakarta. Así, el primer principio establece la obligatoriedad para todos los ciudadanos de profesar una religión monoteísta.

rios de las riquezas naturales locales; las comunidades autóctonas, se argumentaba, permanecieron marginadas mientras duró el Nuevo Orden.

Con la concesión de la independencia a Timor Timur, se acentuaron las veleidades independentistas en Aceh e Irian Jaya y surgieron nuevos movimientos secesionistas: en Riau (Sumatra), para reivindicar la recuperación de los recursos petroleros a favor de la población local; en Sulawesi del Sur (islas Célebes), para marcar la distancia política de los partidarios de Habibie con respecto a los resultados de la elección de junio de 1999.

A fin de evitar el desmembramiento acelerado del país, el gobierno de Wahid prometió la aplicación, a partir de enero del 2001, de una nueva ley sobre autonomía regional. Lejos de haber resuelto los problemas para los cuales fue creada, dicha ley los ha exacerbado, al acentuar los muy diversos conflictos regionales entre inmigrantes y poblaciones indígenas. El gobierno central, por lo tanto, parece haber perdido la capacidad para reabsorber las fuerzas centrífugas que ponen en riesgo la unidad nacional.

### **Pérdida de la cohesión social**

De acuerdo con fuentes oficiales indonesias, el archipiélago de Indonesia esta compuesto por 17 508 islas, con una superficie total de casi 2 millones de kilómetros cuadrados. En 2000, la población total del país rebasaba los 210 millones de personas; de éstos, 58 y 21% se concentraban, respectivamente, en Java y Sumatra, las islas más densamente pobladas.

Por otra parte, existen más de 500 grupos étnicos, con sus propias lenguas y muy diversos dialectos. Así, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por difundir el uso del malayo como la lengua nacional, el uso de las lenguas autóctonas persiste y contribuye al mantenimiento de las entidades locales por encima de la nacional.

Con respecto a la religión, cabe señalar que alrededor de 90% de la población profesa el islam. Los musulmanes se concentran en las islas más pobladas de Java y Sumatra así como en las de su periferia inmediata.



Los *Pancasila*, como principios ideológicos de la república unitaria de Indonesia, establecen, en primer término, la obligatoriedad de creer en un solo dios; así, oficialmente, se reconoce la existencia, en el territorio nacional, de cinco religiones monoteístas: islam y cristianismo corresponden a la clasificación; sin embargo, los ideólogos oficiales han tenido que realizar malabares teológicos para justificar el carácter monoteísta del budismo, el hinduismo y el confucianismo.

Las cinco religiones fueron introducidas en el archipiélago en épocas muy diferentes; a pesar de eso, los habitantes de las islas más periféricas mantuvieron sus propias creencias religiosas hasta el momento de la independencia cuando, a causa de los *Pancasila*, fueron obligados a adoptar la religión monoteísta que tenían al alcance: el cristianismo profesado por los colonizadores europeos.

Más tarde, con la “transmigración”, musulmanes de Java y Sumatra fueron enviados a colonizar las provincias menos pobladas, pero no musulmanas. Allí, los inmigrantes musulmanes gozaron del apoyo político y económico del gobierno central y lograron convertirse en las élites locales dominantes, marginando a los pobladores autóctonos y generando en ellos un profundo resentimiento.

Las tensiones entre inmigrantes y pobladores autóctonos han sido una constante de la Indonesia independiente; aunque su origen es político y económico, los medios de comunicación han puesto de realce la dimensión religiosa y presentan los conflictos como confrontaciones entre musulmanes fanáticos y cristianos pacíficos: las matanzas de timorenses, perpetradas por milicianos pro Yakarta, sirvieron para reforzar ese cliché; sin embargo, las matanzas de madureses musulmanes realizadas por dayaks no musulmanes, en Borneo, son un contraejemplo fehaciente.

En todo caso, las islas Molucas, Célebes, Borneo, Sumbawa y Lombok son escenario de conflictos étnicos sangrientos que denotan la pérdida de la cohesión social; se trata, por supuesto, de un fenómeno que refuerza las tendencias hacia la fragmentación del territorio nacional.

Por si fuera poco, a los conflictos étnicos, se suman ahora las confrontaciones entre javaneses musulmanes, partidarios

contra detractores del presidente Wahid. Con la violencia entre musulmanes localizados en Java, la situación política ha dado un giro nuevo. Para la clase política civil, el país se ha tornado inmanejable, como resultado de la inestabilidad política permanente resultante de la degradación de la cohesión social, a lo largo del territorio nacional.

Ante esa situación, los militares han sido enfáticos: ellos se presentan como la solución de última instancia, aun a costa de dar marcha atrás con la reforma política.

### **Indonesia: ¿hacia una solución militar?**

El proyecto de la República de Indonesia unitaria no hubiese sido posible sin el dominio de los militares sobre los civiles. En efecto, las ABRI, o Fuerzas Armadas de Indonesia, desempeñaron un papel de primerísimo orden en la proclamación de la independencia sin tener en cuenta a los musulmanes, el éxito en las negociaciones con los netherlandeses, la consolidación y expansión del territorio nacional con la sumisión forzada de Aceh así como con la anexión de Irian Jaya y de Timor Timur, la cimentación del Nuevo Orden sobre los cuerpos de centenas de millares de comunistas y la consolidación del régimen de Suharto con la subordinación de todos los actores políticos y sociales al presidente de la República. Conscientes de ello, los militares se conciben no sólo como un estamento social aparte sino como los principales artífices del proyecto nacional, como los únicos capaces de mantenerlo ante las amenazas externas e internas, de carácter militar o civil, de naturaleza política o religiosa.

El predominio de los militares sobre la sociedad fue bautizado por los indonesios como la *dwi fungsi* o "función dual": defensa de la soberanía nacional ante los peligros externos y defensa de la seguridad nacional ante las amenazas interiores. La función dual cuajó en tres mecanismos de control social y político característicos: presencia en los organismos de representación popular, vigilancia de las instancias gubernamentales civiles y control de la población mediante la estructura territorial de las ABRI.

*La presencia de los militares en los organismos de representación popular* (ACP y CR) permitió establecer un control de aquellos sobre la clase política civil. Durante el Nuevo Orden, la CR estaba compuesta por 500 miembros; de esos, 400 eran electos por sufragio universal y provenían de los tres partidos reconocidos oficialmente; los otros 100 lugares restantes estaban destinados a los militares, sin necesidad de ser sometidos al proceso electoral. La ACP estaba integrada por los 500 miembros de la CR y por 500 dirigentes de grupos sociales significativos, designados, en su gran mayoría, por el presidente y entre los cuales también podían haber militares. En esas condiciones, los procesos legislativos y la definición de la política gubernamental eran supervisados y controlados directamente por los militares, limitando al extremo el margen de maniobra de los civiles.

*La vigilancia de los militares sobre las instancias de la administración pública* sometió la burocracia al control de aquéllos. Las disposiciones reglamentarias del Nuevo Orden otorgaron a los militares cuotas específicas de personal en cada uno de los ministerios y de las agencias gubernamentales. Así, los mecanismos corporativistas que legitimaban al gobierno eran supervisados por los militares, evitando que fueran capitalizados, en el sentido político, por la burocracia.

*El control de los militares sobre la población mediante la estructura territorial de las ABRI* es el principal elemento de cohesión nacional. La estructura territorial militar esta organizada en paralelo a la administración civil; por lo tanto, abarca todo el territorio nacional y ha servido para suprimir las veleidades independentistas o autonomistas de las poblaciones que reúsan aceptar el predominio de los javaneses sobre ellos.

Una de las principales demandas del movimiento por la reforma política ha sido la supresión de la función dual de los militares. La atención de los reformistas, sin embargo, se concentró en su presencia en la CR y en el CCP, logrando la aprobación de leyes que la suprimirán, pero sólo en el futuro mediano.

En la perspectiva de las fuerzas armadas, la instauración del predominio político de los civiles ha tenido como saldo la pérdida de la cohesión social; el desarrollo de tendencias independentistas y la violencia generalizada muestran la inca-

pacidad de la clase política civil para gobernar. Por si esa incapacidad fuera poco, el debate reciente sobre la exigencia de algunos partidos islámicos de recuperar el espíritu de la *Carta de Yakarta*, para instaurar el islam como religión de Estado, es percibido por los militares como una amenaza directa contra el Estado-Pancasila.

La pérdida de la influencia política sobre los civiles ha sido aceptada a regañadientes por los militares; sin embargo, ellos han reforzado los otros dos mecanismos de control. En consecuencia, ante la incapacidad de la clase política civil de establecer consensos que permitan resolver los problemas más urgentes del país, los militares son los únicos dotados con los medios necesarios para garantizar la permanencia del proyecto de la república unitaria.

En este contexto, cabe preguntarse si los civiles laicos serán capaces de neutralizar políticamente a las corrientes islamizantes y de continuar con el proceso de reformas: de serlo, habrá que ver cuáles serán las soluciones propuestas a los movimientos independentistas y cuál será la actitud de los militares al respecto; de no serlo, quedaría abierta la vía a la islamización de la vida política nacional. Uno y otro escenario es considerado por los militares como una amenaza para la república unitaria basada en los Pancasila. ¿La militarización de la vida política será el saldo de la transición política? ❖