

**DOCUMENTOS CIDOB**  
**ASIA 24**

**INDONESIA EN**  
**TRANSFORMACIÓN**

Manuel Montobbio

documentos



**Serie: Asia**

Número 24. Indonesia en transformación

© Manuel Montobbio

© Fundació CIDOB, de esta edición

Barcelona, julio de 2009

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46.802-2001

ISSN: 1696-9987

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

# **INDONESIA EN TRANSFORMACIÓN**

**Manuel Montobbio\***

Julio de 2009

\*Diplomático y doctor en Ciencias Políticas



## Sumario

<b>Indonesia: la realidad de una Historia posible.....</b>	<b>7</b>
<b>Ejes estructuradores de la construcción nacional indonesia.....</b>	<b>9</b>
<b>La metamorfosis de Indonesia en sí misma: recorrido y aproximación .....</b>	<b>15</b>
Sukarno y los orígenes de la nación indonesia.	
Una aproximación al “Viejo Orden” .....	15
La Constitución de 1945 .....	20
Construcción y caracterización del “Nuevo Orden” .....	22
Necesidad de cambio y problemática de persistencia y crisis en el “Nuevo Orden”. La caída de Suharto.....	26
La transición democrática .....	32
<i>Actores y problemas</i> .....	32
<i>¿El hombre que quiso ser Adolfo Suárez?</i> .....	33
<i>Las elecciones fundacionales del 7 de julio de 1999</i> .....	40
<i>Modificaciones a la Constitución de 1945     y configuración de un nuevo régimen político</i> .....	41
<b>El punto de llegada y los escenarios del futuro .....</b>	<b>47</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>53</b>
<b>Resumen / Abstract .....</b>	<b>55</b>



## **Indonesia: la realidad de una Historia posible**

Imagina que el sueño de Bolívar fuera realidad, que hoy toda América, de Río Bravo a Tierra del Fuego, conformara un Estado federal, unos segundos u otros Estados Unidos de América, conformados por todos los antiguos territorios del dominio colonial español. Vuelve los ojos, abre los ojos y mira a Indonesia: verás su sueño hecho realidad, en otras latitudes y respecto a otra herencia colonial.

Indonesia cuenta con 240 millones de habitantes, más de la mitad de ellos en Java, 17.000 islas de todos los tamaños en un archipiélago con vuelos internos de hasta siete y ocho horas, cuya extensión superpuesta a Europa nos llevaría de Lisboa a más allá de los Urales o Estambul, 50 idiomas y varias etnias, fundamentalmente malaya en su occidente y melanésica en su oriente, mayoritariamente islámica pero con todas las religiones monoteístas del mundo, y mayoría hindú en Bali y cristiana en varias islas, con grados de desarrollo y civilizaciones y culturas distintas, sin más experiencia histórica común que el lejano imperio medieval de Majapahit y el dominio colonial holandés, efectivo, a excepción de Java, en la mayoría del archipiélago tan sólo desde finales del siglo XIX... Nada hacía evidente que Indonesia fuera a constituirse y consolidarse como un único Estado y fuera a ser sentida como nación por sus habitantes. Tal era, como los hechos han demostrado, una de sus historias posibles, inverosímil e improbable incluso. Pero real: la nación indonesia constituye de alguna manera un milagro, una apuesta, una afirmación voluntariosa de una de las historias y realidades posibles que hay que seguir construyendo decidida, perseverante y delicadamente.

¿Cuáles son los ejes estructuradores, factores y actores que la han hecho posible?, ¿cuáles son los que van a determinar los escenarios de futuro de Indonesia y las direcciones de su transformación? Responder a la segunda cuestión nos invita a contestar la primera y realizar un breve recorrido por los itinerarios y dinámicas de la transformación de Indonesia en sí misma.





## **Ejes estructuradores de la construcción nacional indonesia**

Entre los grandes problemas y ejes estructuradores de la agenda nacional indonesia procede destacar:

- La problemática derivada de su dimensión y diversidad étnica, religiosa y geográfica, que a su vez presenta una triple dimensión:
  - La tensión entre el centro y la periferia, y su reflejo en la disyuntiva entre un Estado fuertemente centralizado o un Estado federal o altamente descentralizado como fórmula para satisfacer las demandas de legitimidad y eficacia de los ciudadanos y la viabilidad y unidad del Estado; entre la necesidad de una dirección única que refuerce lo común y el sentido de unidad y la de que ello no signifique uniformización e imposición de la etnia, religión o cultura mayoritaria, que respete a las minorías y especificidades y les otorgue un sentido de apropiación del poder a través de un adecuado grado de autogobierno. Esta tensión pone en evidencia la cuestión del dominio de Java sobre el resto del archipiélago: con más de cien millones de habitantes en una superficie rectangular que superpuesta a la península Ibérica equivaldría a su mitad norte, y una cultura centenaria altamente sofisticada, pues el archipiélago ha sido siempre un imperio javanés o gobernado desde Java, con la consiguiente sensibilidad del resto de las islas hacia ésta.

Esta sensibilidad está presente en todas las islas fuera de Java, especialmente en aquéllas de religión mayoritaria no musulmana, que han protagonizado en algunos casos revueltas independentistas<sup>1</sup>, resoluble en términos de descentralización y respeto a las minorías sin cuestionamiento de la unidad nacional, con las excepciones –tras la autodeterminación

1. Mención especial merece el caso de las Molucas, alineadas con el poder colonial holandés durante la guerra de independencia, que proclamaron una república independiente, cuyo gobierno se mantuvo en el exilio en Holanda tras su retirada.

de Timor Leste a favor de la independencia— de Aceh e Irian Jaya, donde han existido movimientos independentistas con sólido apoyo de una parte significativa de la población. Aunque se trata de casos distintos —el de Aceh, en el norte de Sumatra, basado en la ambición de establecer un Estado confesional islámico; el de Irian Jaya, antigua Papúa holandesa conquistada por Indonesia en 1962 y anexionada tras un referéndum cuestionado en 1969, al deberse su pertenencia a Indonesia más a una opción de ésta que a la de su propia población—, su presencia en la agenda política indonesia es cualitativamente distinta, y ocupa en ella estructuralmente un lugar destacado.

— La diversidad y convivencia religiosa, y especialmente las relaciones entre el islam y el Estado<sup>2</sup>. Convivencia, al igual que las relaciones centro-periferia, afectada hoy por la política de “transmigrasi” impulsada por Suharto, por la que, como solución a la sobrepoblación de Java, diez millones de personas procedentes de ésta se establecieron en otras islas de Indonesia, muchas de ellas de religión mayoritaria no musulmana, rompiendo así la uniformidad religiosa. Con el 85% de su población que profesa el islam, Indonesia constituye el Estado con mayor población islámica del mundo, por lo que la articulación política y social del islam y su planteamiento de las relaciones entre éste y el Estado resulta un factor determinante en su configuración. Mas el islam en Indonesia dista de ser un todo unitario, por lo que procedo a destacar para su comprensión dos ejes estructurados o líneas de distinción: por un lado, la que se da, en el ámbito de la práctica religiosa, entre la cultura “santri”, observadores estrictos de las prácticas religiosas establecidas por el Corán, y la “abangan”, musulmanes nominales con una práctica más laxa de la religión —a lo que no es ajena en Java la superposición del islam a una época hindú y a tradiciones espirituales ancestrales—; por otro, la distinción que cabe

2. Para un análisis en mayor profundidad sobre las relaciones entre el islam y la política en Indonesia, véase Manuel Montobbio, 2004.

establecer en el ámbito de la organización política y social del islam entre tradicionalistas y modernistas. Los primeros, con una visión sincretista del islam que incorpora tradiciones anteriores, fundamentalmente localizados en áreas rurales y pobres, especialmente en Java, son relativamente tolerantes con religiones distintas al islam, no propugnan necesariamente la confesionalidad del Estado y defienden un discurso político populista y nacionalista, están organizados en Nadlatul Ulama, que, con sus 30 millones de afiliados, es la organización musulmana más numerosa del mundo. Los segundos se ciñen a una interpretación más literal del Corán, tienen su base social fundamentalmente en las ciudades y capas de la población con mayor educación y poder adquisitivo, y mantienen un discurso político cuestionador del carácter laico del Estado y partidario de un especial reconocimiento y posición del islam por parte de éste, y cuya principal organización histórica es la Muhammadiyah, con 28 millones de afiliados. Distinciones y pluralidad que hacen que las relaciones entre el islam y la política no se desarrollen sólo del uno a la otra, sino que sean complejas y multidireccionales: no sólo hay islam en la política, sino también política en el islam. Sin olvidar la cuestión o debate de la compatibilidad entre islam y democracia, sobre la que la experiencia indonesia muestra muchas posibilidades de resolución favorable<sup>3</sup>. En la era del choque de civilizaciones, Indonesia puede constituirse y se constituye en el país de la convivencia de civilizaciones.

– La minoría china, y especialmente su poder económico. Indonesia cuenta con unos seis millones de ciudadanos de origen chino (chinos de ultramar), con una posición prominente en su vida económica ya desde tiempos de la colonia, que controlan el 70% de las empresas indone-

3. En este sentido, Hefner señala "Nowhere in the Muslim world have Muslim intellectuals engaged the ideas of democracy, civil society, pluralism and the rule of law with a vigor and confidence equal to that of Indonesian Muslims" (Robert W. Hefner, "Islam and Nation in the Post-Suharto Era", en Schwarz y Paris, 1999).

sias cotizables en bolsa. El factor étnico, sumado al de la acumulación de riqueza y a que una buena parte de ellos son cristianos, ha creado resentimientos en la opinión pública y en buena parte de la población, percepciones negativas en el imaginario colectivo<sup>4</sup> –incluso dubitativas de su fidelidad nacional, lo que llevó tras el golpe de 1965 a la prohibición de la educación y publicación en chino, y a la indonesización de los nombres de muchos chinoindonesios- que dan lugar a manifestaciones violentas en su contra y a la tendencia o tentación de convertirlos en chivo expiatorio en situaciones de crisis. Frente a ellos, están los pribumi, hijos de la tierra u originarios del archipiélago, y el planteamiento de una discriminación positiva en su favor. En el ámbito empresarial, existe el intento de promover una élite o empresariado pribumi frente al predominio de la minoría china, especialmente impulsado por Suharto (empezando por su propio entorno familiar).

- La problemática de la construcción de un Estado, de un régimen y un sistema político legítimo y eficaz, del Estado de derecho, de la posibilidad de participación y oposición, de la configuración de la cultura política, y el reto de la construcción y consolidación de la democracia.

Marco y contexto en que las Fuerzas Armadas Indonesias y las relaciones cívico-militares ha constituido históricamente un especial protagonista y temática. Pues, de alguna manera, en Indonesia las Fuerzas Armadas no nacen del Estado, sino el Estado de ellas, fruto de su lucha por la independencia, a la que consideran, al igual que el Estado y la nación, de alguna manera su hija, con esa responsabilidad de cuidado, educación y salvaguardia que caracteriza la paternidad. Estado del que han sido columna vertebral, que fue posible gracias a su existencia, desarrollado en su estructura civil a partir y sobre ésta. En expresión

4. Para una visión completa y en profundidad de dichas percepciones, véase Suryadinata, 1992.

de Shiraisi<sup>5</sup>, “poder estructural” en el sistema político indonesio, con una elaborada teorización histórica de su función, tanto militar como política, cristalizada en las doctrinas de la defensa popular total y de la “dwifungsi” o doble función –militar y política, especialmente como garantía de la unidad y la estabilidad nacional-, que ha tenido su reflejo, entre otros ámbitos, en la “kekaryaan” o encuadramiento de militares en puestos de la Administración civil, desde ministros o embajadores a altos cargos o gobernadores provinciales, o en la asignación de un número de escaños en el Parlamento. Una institución y una sociedad, tras la transición democrática, a las que se les plantea el reto de construir unas relaciones mutuas desde la madurez de la respectiva evolución.

- La problemática del desarrollo humano sostenible o de la viabilidad socioeconómica para un país que, a pesar de sus inmensas riquezas naturales, llega a la independencia con una inmensa mayoría por debajo del umbral de pobreza y un ínfimo número de cuadros universitarios. De que el Gobierno y el Estado no sólo se constituyan, sino sean capaces con sus políticas de satisfacer efectivamente las necesidades de la población, de producir crecimiento sostenible, una adecuada y equilibrada distribución de la renta –social y geográficamente-, la satisfacción de las necesidades básicas en infraestructuras y sanidad, y especialmente la socialización a través de la educación, base de la ciudadanía y el desarrollo a largo plazo.

5. Takashi Shiraisi, “The Indonesian Military in Politics”, en Schwarz y Paris, 1999. P. 74.



## **La metamorfosis de Indonesia en sí misma: recorrido y aproximación**

La metamorfosis de Indonesia en sí misma encuentra sus orígenes y semilla en la figura de Sukarno, artífice de la independencia, padre de la nación e instaurador del “Viejo Orden”; y en la Constitución de 1945 proclamada con carácter provisional por Sukarno y Hatta con la independencia y, sin embargo, con la excepción del período entre 1950 y 1959, fundamento del sistema político indonesio, hoy con reformas sustanciales. Asimismo, realiza su recorrido por el viejo orden de Sukarno, su proclamación de la “democracia guiada” ante el fracaso de la *Konstituante*, Asamblea Constituyente convocada en 1955, bruscamente finalizada el 30 de septiembre de 1965 y los hechos trágicos que alumbraron la instauración del “Nuevo Orden” de Suharto, “Bapak Pembangunan” o padre del desarrollo, y su necesidad de cambio a partir de él, con la problemática de persistencia y crisis que no podrá superar la crisis económica de 1998. La dimisión de Suharto y la asunción de la presidencia por el hasta entonces vicepresidente Habibie supone el inicio de un proceso de transición democrática que dará lugar a la instauración y consolidación de un nuevo régimen, con las elecciones fundacionales de 1999 y las primeras presidenciales de 2004, puesta en práctica de las transformaciones constitucionales y políticas surgidas de las primeras, como puntos de inflexión decisivos. Realicemos a continuación, siquiera sea a vuelapluma, un recorrido por las fases de dicha metamorfosis, que nos permita adquirir conciencia, al volver la vista atrás, de sus qué, porqués y cómo.

### **Sukarno y los orígenes de la nación indonesia. Una aproximación al “Viejo Orden”**

La independencia y los orígenes de la nación indonesia se encuentran en buena medida en el nacionalismo indonesio, movimiento surgido en los años veinte bajo el liderazgo de Sukarno entre miembros de la

burguesía local ilustrada de la colonia holandesa, educada en sus instituciones, organizado desde 1927 en el Partido Nacionalista Indonesio, con el lema “una nación, Indonesia; un pueblo, el indonesio; un idioma, el bahasa indonesia”. Esta última opción resultará particularmente estratégica para la futura construcción nacional, pues frente al javanés –idioma de origen sánscrito con caracteres cirílicos y complicada gramática-, este movimiento compuesto esencialmente por javaneses opta por el bahasa indonesia, lingua franca relacional hablada hasta entonces en las costas para el comercio en el archipiélago, sin especial tradición literaria y estructura sencilla. Precisamente por ello más fácil de imponerse políticamente, al no ser contemplada por el resto como una imposición javanesa, y educativamente, como lo demuestra el hecho de que, medio siglo después de la retirada holandesa, el holandés haya dejado de hablarse totalmente y toda la población indonesia habla el bahasa, además de la lengua de su respectiva etnia o cultura. En definitiva, dicho movimiento nacionalista supone una apuesta clara por una de las historias posibles ante la eventualidad de la futura desaparición del poder holandés –la de un único Estado indonesio en los confines del imperio colonial-, un actor organizado para su consecución y unas élites para el reemplazo, y un vehículo para la construcción nacional –el bahasa indonesia-.

Movimiento condición necesaria pero no suficiente para la independencia: esta última será la invasión japonesa del archipiélago durante la Segunda Guerra Mundial, que supuso para la población indonesia la caída del mito de la superioridad holandesa al tiempo que una dolorosa experiencia a pesar de las expectativas iniciales. Pero sobre todo la ventana de oportunidad para, al calor de la derrota japonesa, proclamar el 17 de agosto de 1945 la independencia, que el poder colonial acabará reconociendo tras una larga y cruenta guerra en 1949. Lucha por la independencia que se constituirá posteriormente en fuente de legitimidad política, junto a la emanada de las urnas. Período de lucha en que la independencia constituirá el objetivo común aglutinador de las distintas fuerzas y actores políticos y sociales. Conseguida



ésta, emergerán distintas visiones en torno a la nación que había que construir, presentes especialmente en dos momentos de debate de definición nacional, en 1945 y durante la “Konstituante” o Asamblea Constituyente (1955-1959).

Visiones que Schwarz (2000) alinea en tres grandes grupos: los integradores o “pancasilistas”, para los que, basándose en la tradición javanesa, la sociedad prima sobre el individuo, siendo ésta la verdadera detentadora de la soberanía y el poder ejercido paternalmente por los líderes políticos; los islamistas, partidarios de la confesionalidad del Estado, si bien con diferentes visiones en otros asuntos; y los constitucionalistas, preocupados no tanto por las bases ideológicas del Estado como por sus instituciones, mecanismos y regulación jurídica, así como por las garantías y derechos del ciudadano frente a éste.

En el debate constitucional de 1945, en las semanas previas a la independencia (la Constitución fue promulgada con carácter provisional al día siguiente a ésta), Sukarno ofreció como fórmula de compromiso la doctrina del Pancasila o los cinco principios: creencia en un único Dios, justicia y respeto entre los pueblos, unidad de Indonesia, democracia por deliberación entre representantes, y consenso y justicia social. Se trata de una fórmula de principios deliberadamente amplios y genéricos, susceptible de constituir el punto de encuentro entre diferentes visiones, si bien, posteriormente, especialmente durante el “Nuevo Orden”, será utilizada desde el Estado en una interpretación acorde con la visión integradora, justificadora de la ideología en el poder y excluyente de otras. De hecho, fue efectivamente objeto de consenso, y se incorporó al preámbulo de la Constitución, si bien los islamistas propusieron que el primer principio fuera formulado como “creencia en un único Dios, con la obligación para los adherentes al islam de aplicar la ley islámica (shariah)”. Esta modificación en principio iba a ser incluida, pero, por iniciativa de los nacionalistas y los partidos no musulmanes fue finalmente suprimida en la Constitución proclamada, lo que ha constituido una fuente de desconfianza de los islamistas hacia el sistema, y eterno

referente en la Historia política y constitucional, al reflejar la cuestión clave para la definición del Estado como islámico.

Indonesia ha tenido tres constituciones, todas ellas promulgadas provisionalmente: la de 1945, corta y abierta, presidencialista; la Constitución Federal de 1949; y la de 1950, que entró en vigor al finalizar la guerra de independencia y reguló la vida política de la república en sus primeros tiempos. Esta última fue más larga, a diferencia de la de 1945, y establecía un sistema parlamentario y regulaba detalladamente las garantías y derechos individuales, las instituciones del Estado y el equilibrio de poderes. Alcanzada la independencia, constituía la base para la instauración y puesta en funcionamiento del régimen y el sistema político, cuya legitimidad exigía la celebración de elecciones, que finalmente tuvo lugar en 1955, precedida por una etapa de alta inestabilidad política, ante la alta politización y polarización de los actores políticos y sociales y la opinión pública, con alto grado de movilización. Las elecciones de 1955, previstas en la Constitución de 1950 para elegir la Asamblea que elaboraría la Constitución definitiva destinada a sustituirla, fueron las únicas plenamente libres y competitivas de la historia de Indonesia hasta 1999, y por ello importante referente histórico como muestra del posicionamiento político de la ciudadanía indonesia. Sin embargo, sus resultados<sup>6</sup> poco contribuyeron al consenso. Mientras en el Gobierno Sukarno se apoyaba en la coalición Nasakom (nacionalistas, socialistas y comunistas), el consenso en la “Konstituante” resultaba difícil, especialmente en torno a la islamización del Estado. No obstante, procede destacar el consenso alcanzado en importantes ámbitos, como el de los derechos humanos y el de las garantías y salvaguardias frente a la arbitrariedad del poder. La persistencia de la inestabilidad política, la rebelión en Sumatra por un grupo de militares que proclamó el Gobierno Revolucionario de la República de Indonesia,

6. Partido Nacionalista Indonesio, 22.3%; Masyumi (musulmanes tradicionalistas), 20.9 %; Nadlatul Ulama, 18.4%; Partido Comunista Indonesio, 16.4%; Partido Socialista, 2%

con apoyo del partido Masyumi, lleva a Sukarno, entre otros factores, a proponer a la Konstituante la “democracia guiada”, que implicaba el retorno a la Constitución de 1945, incorporando los consensos ya alcanzados e incluyendo aquellos en materia de derechos humanos y garantías. El rechazo por la Konstituante de la inclusión de la islamidad llevará de nuevo a los partidos islámicos a rechazar la propuesta de Sukarno, quien el 5 de julio de 1959 disolvió la Asamblea, abrogó la Constitución de 1950 y proclamó la entrada en vigor de la de 1945, sin adiciones.

Ello tuvo como consecuencia la disposición de un mayor margen de maniobra política por parte de Sukarno, basado en la Constitución de 1945 y en una consideración del propio carisma y el contacto directo entre líder y pueblo, sin intermediarios institucionales, como fuente de legitimidad, conectando con las tradiciones del feudalismo javanés. Pero no sólo Sukarno ve fortalecido su poder con la “democracia guiada”, sino también el Partido Comunista –con 300.000 cuadros y dos millones de afiliados, el mayor del mundo tras el chino y el soviético–, en el que se tiene que apoyar cada vez más, y las Fuerzas Armadas, que, imbuidas por su sentido de misión de salvaguardia de la unidad nacional, se ven crecientemente frustradas ante la inestabilidad política y acreedoras de un mayor protagonismo político, por lo que apoyarán decididamente la instauración de la “democracia guiada”, en la que –al calor de su consideración como “grupo funcional” contemplado por la Constitución de 1945, lo que les otorga una posición formal en el sistema político–, al tiempo que desarrollan la teorización de su función política, con la proclamación en 1958 de la doctrina de la vía intermedia por el general Abdul Haris Nasution, que afirma su doble condición de fuerza militar y sociopolítica, base para la posterior formulación de la *dwifungsi*. “Democracia guiada” que se desarrolla en un contexto internacional altamente confrontativo, en que, tanto por su situación interna como por sus posicionamientos internacionales y su situación estratégica en plena Guerra Fría, Indonesia es contemplada con preocupación por las potencias occidentales; así como régimen político que hará más fácil

posteriormente a Suharto la instauración de su “Nuevo Orden”. Como señala Schwarz (2000: 23), “Guided Democracy provided a sufficiently serviceable vehicle for Soeharto: all that was lacking was to replace its civilian leadership with one drawn from military ranks”.

Pues en definitiva, más allá de la interpretación de los hechos del 30 de septiembre de 1965<sup>7</sup>, su consecuencia fue el desmoronamiento del régimen político existente, la asunción del poder efectivo por los militares, y especialmente por Suharto, que culminará con su elección como Presidente en 1967, momento que podemos considerar de instauración del régimen que será conocido como el “Nuevo Orden”.

Por su relevancia para el análisis del actual proceso de transición y consolidación democrática, tres elementos de la experiencia anterior al “Nuevo Orden” resultan a mi juicio especialmente destacables: la experiencia traumática, verdadero drama civil, de la única sucesión presidencial; la experiencia de pluralismo parlamentario y de negociaciones para un pacto fundacional; y al mismo tiempo la existencia de elementos comunes entre el “Nuevo Orden” y el preexistente, que cuestionan la imagen de absoluta contraposición cultivada por éste.

## **La Constitución de 1945**

Como se ha señalado ya, se trata de una Constitución breve, concebida y promulgada como provisional, amplia, flexible, presidencialista, que otorga amplio margen a las posibilidades de aplicación y de funcionamiento real del sistema político, para el que determina los siguientes elementos definidores:

– El Pancasila como base ideológica del Estado.

7. Secuestro y asesinato de seis generales y un teniente, atribuido a un intento de golpe del Partido Comunista, que llevó al contragolpe de las Fuerzas Armadas dirigido por Suharto, que provocó en los meses siguientes a una feroz represión, cuyas víctimas se cuentan entre 100.000 y un millón.

- Su carácter unitario y republicano (a. 1).
- La soberanía es atribuida al pueblo y ejercida por la Asamblea Consultativa Popular (Majelis Permusyawaratan Rakyat-MPR), conformada por los miembros del Parlamento (Dewan Perwakilan Rakyat-DPR), así como por “delegados de territorios regionales y grupos según se prevea en regulaciones estatutarias” (a. 2), debiendo reunirse al menos una vez cada cinco años y adoptando sus decisiones por mayoría. De ahí se desprende que, en cuanto institución que ejerce la soberanía, la MPR se encuentra formalmente en la cúspide del régimen político; así como que la legitimidad y el acceso a ser detentador de la soberanía popular no procede sólo de las elecciones, sino también de la pertenencia a determinado grupo o territorio. Ello hará posible la atribución a las Fuerzas Armadas de determinado número de escaños, o que la MPR llegue a tener en tiempos de Suharto el doble de miembros que la DPR, elegidos de hecho los no pertenecientes a ésta por el propio Presidente al que ésta a su vez tiene la competencia de elegir. Pues tal constituye sin duda su principal competencia al tiempo que principal característica del régimen político definido por la Constitución de 1945: el Presidente y el Vicepresidente de la República no son elegidos ni por sufragio universal ni por los miembros del Parlamento, sino por la MPR (a. 7). Ésta, igualmente, “determinará la Constitución y las principales líneas directrices de la política del Estado”.
- En cuanto al Poder Ejecutivo, el Presidente “ejercerá el poder de Gobierno de acuerdo a la Constitución” (a. 4), será el comandante en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (a. 10), tendrá el poder de elaborar regulaciones de acuerdo con el DPR (a. 5) y será asistido por ministros a los que tiene la competencia de nombrar y cesar (a. 17), parámetros que dejan al Presidente un amplio margen constitucional para el desempeño de sus funciones.
- El DPR se reunirá al menos una vez al año y aprobará las leyes, excepto en caso de emergencia, en que el Presidente tendrá derecho a promulgar regulaciones en lugar de leyes, correspondiéndole igualmente aprobar el Presupuesto.

– Respecto al Poder Judicial, establece únicamente que será ejercido por la Corte Suprema y otros tribunales con la composición y funciones que se establezca por ley.

– En cuanto a los derechos y garantías de los ciudadanos, se reconoce la igualdad ante la ley, el derecho al trabajo y a la vida digna y a la educación, estableciendo que los derechos de reunión y asociación, la libertad de expresión y similares serán regulados por ley (a. 28).

Tan destacable de una Constitución resulta lo que regula como lo que no regula, y en este sentido cabe destacar de la Constitución indonesia de 1945, junto a la definición de las instituciones y grandes principios del Estado, el amplio margen que deja para la concreción del funcionamiento real del sistema político a su desarrollo legislativo y a la acción real de los actores políticos, como la propia experiencia de su aplicación ha demostrado.

### **Construcción y caracterización del “Nuevo Orden”**

Si, siguiendo a Morlino (1985), consideramos un régimen político como algo vivo y por ello susceptible de diferentes estadios de evolución, persistencia y crisis, fundamentalmente determinados por las dinámicas de legitimidad, eficacia y movilización que en él se desarrollan, cabe señalar como punto de partida de la instauración y posterior consolidación del “Nuevo Orden” la coalición fundante establecida por Suharto y ABRI, con la anuencia o expectativa de otros actores políticos relevantes, tras el 30 de septiembre de 1965, y su control de las estructuras de “enforcement” o de coerción, determinantes en última instancia del poder, especialmente en una coyuntura de crisis, a lo que siguió la asunción formal de la presidencia por Suharto en 1967, con el consiguiente control de las restantes estructuras del Poder Ejecutivo (estructuras de decisión) y legitimidad institucional, a partir de lo que impulsará estrategias de legitimidad, eficacia y movilización para alcanzar la persistencia estable del régimen, que se desarrollan en las siguientes direcciones:

– La creación de una estructura de intermediación propia, el Golkar o *Golongan Karya*, que -definido como grupo funcional<sup>8</sup> y construido sobre la base de anteriores partidos nominalmente musulmanes, fundamentalmente por parte de ABRI- constituirá al tiempo un instrumento de movilización desde arriba, reclutamiento de cuadros civiles, acción política y una maquinaria electoral. Esta acción sobre las estructuras de intermediación se completa, en el plano político, por la reestructuración de los partidos previamente existentes, con la prohibición del Partido Comunista y la fusión del PNI y otros partidos no confesionales en el Partido Democrático de Indonesia (PDI) y de los partidos musulmanes en el Partido del Desarrollo Unido (PPP); y en el social, por el establecimiento del sindicalismo vertical y único.

– La celebración de elecciones en 1971 y, a partir de entonces, cada cinco años. Elecciones concebidas más como evento de participación, legitimación y ejercicio de pluralismo limitado que como competición por el poder.

– La elaboración de un discurso político legitimador, basado en el desarrollo como objetivo nacional<sup>9</sup>, en el recurso a la tradición javanesa<sup>10</sup> como explicativa y justificativa de los modos de ejercicio del poder y la autoridad y las especificidades del régimen, y en la afirmación nacionalista.

– El desarrollo, doctrinal y real, de la *dwifungsi* de ABRI, con todas sus implicaciones, entre ellas la *kekaryaan*.

– Sobre todo, en el plano de la eficacia, el desarrollo de políticas públicas que harán posible el crecimiento sostenido del 7% durante tres décadas, y notables avances en salud y educación, así como la satisfacción de

8. Esta diferenciación entre grupo funcional y partido político resultará políticamente relevante en el "Nuevo Orden", al permitir la legislación determinados derechos a los primeros que niega a los segundos.

9. Así, Suharto era llamado "Padre del Desarrollo".

10. La relación paternal con la autoridad, la deliberación por consenso, el no perder cara, la consideración de las prácticas y tradiciones de los antiguos sultanes javaneses constituyen elementos constantes en los intentos de explicación del funcionamiento del "Nuevo Orden", desde dentro y desde fuera.

otras necesidades básicas (como la autosuficiencia alimentaria en arroz, que será presentada como un hito).

– En el plano internacional, se asistirá a la progresiva legitimación del régimen, por su importancia y alineamiento en la confrontación Este-Oeste, por los logros en el desarrollo socioeconómico, que llevarán a especial reconocimiento, y por el desarrollo por parte de Suharto de una labor de estadista internacional en sus últimos años (por ejemplo, la Presidencia del Movimiento No Alineado).

– La propia práctica política y ejercicio del poder, en el que Suharto se revelará como un hábil manejador de las relaciones con todos los actores significativos, situándose en el centro de todas las decisiones relevantes.

El desarrollo de dichas dinámicas, y especialmente la legitimidad concreta emanada de los resultados de las políticas públicas desarrolladas por el régimen en el ámbito socioeconómico, llevarán a Suharto a su consolidación y a su persistencia estable.

Si para la caracterización del sistema político del “Nuevo Orden” recurrimos a la clásica definición de Linz sobre los sistemas autoritarios<sup>11</sup> y a los elementos definidores que en base a ella establece Morlino (1994a), podemos definirlo como un régimen autoritario, que se caracteriza por los siguientes elementos:

– Una coalición dominante conformada por las Fuerzas Armadas (ABRI), el Golkar y las élites económicas.

– Un pluralismo político limitado a tres actores (Golkar, PDI y PPP), de los cuales sólo uno tiene posibilidades reales (y en algunos aspectos legales) de plena acción política y de acceso al Gobierno.

11. “Sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles”.



– Una mentalidad/ideología legitimante, basada en el Pancasila, y un discurso político que recurre a la legitimación del desarrollo, al nacionalismo y a la tradición javanesa; y en el caso de ABRI, en la teoría y práctica de la *dwifungsi*.

– Una ausencia de movilización política intensa –acompañada, en contraste con la era precedente, de una escasa politización de la opinión pública-, en todo caso canalizada desde arriba por las estructuras de intermediación establecidas por el régimen.

– Suharto como líder indiscutible, que ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles: de ahí que entre los analistas políticos abunden los “suhartólogos”, aquellos que consideran el conocimiento de la personalidad, biografía y pautas de actuación del líder claves explicativas fundamentales del funcionamiento del sistema político.

– Un notable grado de estructuración institucional del régimen, basado en la Constitución de 1945 en interpretación adecuada a sus intereses<sup>12</sup>.

– Resulta igualmente aplicable al “Nuevo Orden” la caracterización de Przeworski (1995) sobre el régimen autoritario, en el sentido de que en él el aparato de poder puede no sólo actuar *ex ante*, sino también *ex post*<sup>13</sup>: aunque regulado jurídicamente, el Estado indonesio no es plenamente de Derecho, ya que no está plenamente sometido a él.

12. Por ejemplo, la reunión de la MPR se realiza sólo una vez cada cinco años, siendo nombrados sus miembros no parlamentarios de hecho por Suharto, recurso a la excepcionalidad para la aprobación gubernamental de regulaciones en lugar de leyes, etc.

13. “El aparato de poder puede actuar no sólo *ex ante*, sino también *ex post*, esto es, no sólo puede establecer normas destinadas a prohibir ciertas acciones que podrían dar lugar a resultados indeseables, sino que también puede anular esos resultados aunque se haya llegado a ellos respetando sus propias normas... A diferencia de lo que ocurre en una democracia, el conjunto de los resultados posibles no puede deducirse de las propias normas” (1995: 79-80).

En definitiva, nos encontramos en el funcionamiento real del sistema político con una ausencia real de división de poderes y contrapesos entre ellos (*checks and balances*) y de *accountability*, así como del grado de participación y oposición en el juego político que caracteriza a la poliarquía, y con limitaciones e incertidumbres en el ejercicio de derechos y libertades políticas fundamentales como las de reunión y asociación o expresión. Sin embargo, con apariencia de democracia: como señalaba a principios de los noventa Abderahman Wahid, Indonesia era una “si oleh-oleh demokrasi” (una como si fuera democracia). Y ello en una cultura política de apariencia: no importa tanto cómo son realmente las cosas, sino cómo parecen. Y si el rey está desnudo, que nadie lo diga. Como en las funciones del *wayang kulit*<sup>14</sup>, la vida política indonesia parece transcurrir como una eterna reinterpretación del *Ramayana*, en que Suharto es el gran *dalam*<sup>15</sup>.

### **Necesidad de cambio y problemática de persistencia y crisis en el “Nuevo Orden”. La caída de Suharto**

Mas precisamente cuando el régimen parece haber alcanzado esa estabilidad, empieza también a afrontar una doble problemática y reto, que conlleva su necesidad de transformación y adaptación: el propio límite biológico de la vida de Suharto, junto con la necesidad y el reto de afrontar su sucesión; así como la necesidad de procesar las demandas de una sociedad que sus propias políticas han transformado. Pues, de alguna manera, como todos los regímenes autoritarios que han alcanzado la persistencia estable mediante la eficacia de sus políticas públicas, el “Nuevo Orden” acaba siendo víctima de su propio éxito, al dar lugar a una sociedad en la que, desplazado del poder el líder autoritario, el mantenimiento de su régimen no resulta ya posible.

14. Teatro de marionetas o de sombras javanés.

15. Titiritero.

¿Cuáles son los cambios políticamente relevantes que se dan poco a poco en la sociedad? Aparte del mayor nivel educativo de la población y la consecuente mayor capacidad analítica y crítica de la opinión pública, estos cambios son lo que podríamos denominar la emergencia de la sociedad civil, la movilización desde abajo, que se refleja en una prensa crecientemente independiente y crítica, un movimiento de derechos humanos y de organizaciones, un sindicalismo independiente cuestionador del sindicalismo oficial, una reemergencia de las organizaciones islámicas como fuerzas sociopolíticas con agenda propia y ambición de influir en la vida política, y en los posicionamientos de ciertos intelectuales con líderes que simbolizan y se constituyen en referente de esos planteamientos alternativos o demandas de evolución del régimen: periodistas como los directivos de *Tempo*, Goenawan Mohamad y Fikri Jufri, por citar sólo algunos, activistas de derechos humanos como Adnan Buyung Nasution, sindicalistas como Mochtar Papapkan o líderes islámicos como Abdurrahman Wahid al frente de Nadlatul Ulama y, posteriormente, Amien Rais al frente de la Muhammadiyah. Todos ellos personifican y dan cara y ojos, y boca, hacia dentro y hacia fuera, a esa sociedad que, siquiera sea paulatina y limitadamente, demanda cambios al poder político.

Cambios en la sociedad, mas también en el régimen, donde no dejan de oírse algunas voces demandantes de cambios limitados. Y especialmente en las Fuerzas Armadas, progresivamente desplazadas por Suharto de codetentadoras del poder a instrumento de éste mismo. En la perspectiva sucesoria, ABRI quiere tener su propia voz, y asegurarse una posición protagónica en la futura evolución del régimen. Aunque con ocasión de cada elección se especuló que sería la última en que se presentaría Suharto, a partir de mediados de los ochenta el debate sucesorio se plantea seriamente, y se traduce en la competición por la vicepresidencia, a la que correspondería asumir la sucesión. Liderada por el general Benny Murdani –jefe del Estado Mayor y posteriormente ministro de Defensa– intenta influir en la designación vicepresidencial de 1988, que

recae en un cuadro del Golkar impuesto por Suharto, Sudharmono, pero en 1993 ABRI juega desde el principio sus cartas, imponiendo de hecho la candidatura del general Try Sutrisno a la vicepresidencia.

Asimismo, no debemos olvidar una sociedad internacional en mutación tras el fin de la Guerra Fría, en que la fidelidad occidental del régimen deja de ser garantía de su apoyo incondicional, y en la que soplan vientos democratizadores en lo político y globalizadores en lo económico.

Frente a dichas demandas de cambio, Suharto responde con la apertura o “*keterbukaan*”, con la que el régimen parece dispuesto a liberalizarse progresivamente y a impulsar desde arriba cambios democratizadores, en el discurso y en la realidad. La creciente presencia de opiniones críticas en los medios, el ascenso limitado de la oposición, especialmente el PDI, en las elecciones de 1992, o la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que, si bien de nombramiento gubernamental y con límites de actuación, da carta de naturaleza y legitimidad a la problemática de los derechos humanos en la agenda política de la que forman parte.

Apertura, eso sí, controlada. Abierta la caja de Pandora, Suharto quiere controlar y canalizar adecuadamente las fuerzas liberadas. Así, frente al resurgir islámico, viaja en 1991 a la Meca y e impulsa la creación en 1994 de la ICMI (Asociación de Intelectuales Islámicos), organización presidida por el entonces ministro de Tecnología, B. J. Habibie, que pretende agrupar a las élites intelectuales islámicas, ofreciéndoles al mismo tiempo influencia y acceso al poder, y evitando así su oposición frontal. Frente al movimiento de derechos humanos, se crea la ya mencionada Comisión Nacional de Derechos Humanos. Frente a los intentos de posición unitaria del ABRI, su división progresiva entre un sector nacionalista o “*merah putih*” (rojo y blanco, colores de la bandera) y otro “*verde*” o islámico, liderado por su yerno, el general Prabowo Subianto, y una política de ascensos y nombramientos tendente a impedir la conformación de posiciones unitarias. Frente al cuestionamiento internacional

—especialmente tras la masacre en el cementerio de Santa Cruz en Dili en 1991—, el desarrollo de una faceta de estadista internacional, que se refleja en la Presidencia del MNA (1992-95) y la mediación indonesia en el conflicto de las islas Spratly.

Hay que señalar también, en esta época, la emergencia de un factor de creciente importancia explicativa del funcionamiento real del sistema político: la Primera Familia, por utilizar la expresión con que era conocida. Los hijos de Suharto demuestran, al crecer, una especial vocación empresarial e inclinación hacia los negocios, que resulta distorsionante del funcionamiento real de la competencia económica, e incluso de las reglas para la inversión extranjera, y a la que acaban supeditándose decisiones económicas, jurídicas y políticas.

Sin embargo, una vez liberadas las marionetas adquieren su propia vida, la apertura no parece tan fácil de controlar por su proclamador, que frente a su evolución va tomando una serie de decisiones que llevan a su finalización. Así como el nuevo período presidencial se inicia en marzo de 1993 con la expectativa de constituir el de la profundización en la liberalización política emprendida, en 1994 hechos como el cierre del semanario *Tempo* y los diarios *Editor* y *Detik*, la prisión de Mochtar Paparkan y la desarticulación del sindicalismo independiente, o la intervención *ex post* en la vida interna del PDI anulando las elecciones en que había resultado elegida presidenta del mismo Megawati Soekarnoputri indican que la *keterbukaan* ha terminado. Al tiempo que en el gabinete los tecnócratas que habían controlado la política económica se ven progresivamente marginados en el Gobierno.

En definitiva, frente a la alternativa de liderar un proceso cuya lógica llevaría necesariamente a su desplazamiento del poder, aunque fuera pilotado por él mismo, Suharto responde frente a la evolución de los acontecimientos con la lógica de la afirmación de su poder y su mantenimiento en él. Al tiempo que el desarrollo fruto de sus políticas públicas va permaneciendo como su principal fuente de legitimidad, las pautas autoritarias se acentúan y resultan más estridentes en la sociedad que

ha evolucionado, como, por ejemplo, los ataques en varios casos a la independencia judicial, que debe amoldarse a la voluntad de Suharto como nunca antes. Las siglas KKH (corrupción, colusión y nepotismo), que constituyen el demonio que es necesario exorcizar de la vida política indonesia y contra las que se manifestarán las masas que pedirán la caída de Suharto, resumen en buena medida la realidad del “Nuevo Orden” en sus últimos años.

La crisis económica asiática, que llega a Indonesia en 1997, vendrá a cuestionar la columna vertebral en que se sostiene todavía la legitimidad y aceptación relativa del régimen. En sus primeros momentos, en base al buen record de Suharto afrontando recesiones económicas anteriores, los analistas contemplaban a Indonesia como a uno de los países con más posibilidades de capear el temporal. Sin embargo, a diferencia de las ocasiones anteriores, Suharto no se pone en manos de los tecnócratas, sino que mantiene un discurso nacionalista frente al FMI y el BM y, aunque llega a la firma de acuerdos con éstos, no cumple en su totalidad lo prometido, en buena medida porque atenta contra su poder y los intereses económicos de su familia y allegados<sup>16</sup>. El desplome del sistema bancario, la desaparición de subsidios a determinados productos básicos, con el consiguiente aumento de precios, la pérdida de miles de puestos de trabajo, entre otros factores, sumen al país en la que algunos analistas han calificado como la más severa crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial: como datos indicativos, baste señalar que, en el verano de 1998, el número de indonesios que viven bajo el nivel de pobreza ha pasado de 20 a 80 millones, y que en dicho año el PIB experimentó un crecimiento negativo del 15%.

Abortadas previamente las posibilidades de cambio desde dentro, neutralizadas las estructuras de intermediación como actores eficaces en la

16. Para un análisis del tratamiento de la crisis económica, véase John Bresnan, “The United States, the IMF, and the Indonesian Financial Crisis”, en Schwarz y Paris, 1999. P. 87-112.

conformación de las políticas, el protagonismo en la movilización desde abajo pasa de las élites a las masas, entre las que destaca el liderazgo asumido por el movimiento estudiantil, vinculando la protesta económica a la demanda de democracia y de dimisión de Suharto.

En esta situación de crisis tiene lugar en marzo de 1998 (tras la celebración de elecciones legislativas en el verano de 1997) la proclamación de Suharto como presidente por un último período de cinco años por la MPR. Aleccionado por la experiencia de 1993, designa con antelación a B. J. Habibie como vicepresidente, en lo que cabe contemplar más como una afirmación de poder al nombrar a un colaborador leal más que a un posible sucesor<sup>17</sup>. Tras ello, designa un gabinete cuya composición -determinada fundamentalmente por la lealtad-, especialmente en las carteras económicas<sup>18</sup>, hace perder a las instituciones internacionales las esperanzas de un adecuado enderezamiento de una crisis ya de extrema gravedad. La desesperanza y presión en la calle también aumenta. Frente a ella sólo queda el recurso a la represión, que acaba conllevando sangre: el 12 de mayo mueren en la Universidad Trisakti cuatro estudiantes, lo que provoca una nueva ola de protestas. Los propios miembros de la coalición dominante del régimen se cuestionan el apoyo a la continuidad de Suharto en el poder: los militares se cuestionan la conveniencia de seguir con la represión, y analizan posibles escenarios de futuro; e incluso en el Golkar surgen voces críticas. El 18 de mayo, Harmoko, ex presidente del Golkar y ex ministro de Información y portavoz parlamentario, solicita en una conferencia de prensa a Suharto la dimisión, con el apoyo del teniente general Syarwan Hamid, jefe del grupo parlamentario de ABRI. A Suharto sólo le queda un cartucho: la conformación de un

17. De hecho, uno de los argumentos manejados por Suharto para no abandonar el poder en los días anteriores a su dimisión fue precisamente que esta situación daría lugar a la asunción de la presidencia por parte de éste.

18. A modo de ejemplo, designa a Bob Hasan, el mayor monopolista de madera, como el ministro de Comercio e Industria, que según el FMI debe desarticular los monopolios.

nuevo Gabinete que le dé un margen de confianza. El día 20 recibe una carta de Ginanjar Kartasaasmita, Ministro coordinador para Asuntos Económicos, y otros 13 miembros del Gabinete, a su vez parlamentarios del Golkar, en la que rechazan formar parte del nuevo Gobierno “dada la conveniencia de resolver primero los problemas políticos”. Se ha quedado solo. A las nueve de la mañana del día 21 una breve ceremonia televisada recoge su dimisión y la proclamación presidencial de Habibie.

¿Fin del “Nuevo Orden”? La forma de la finalización por desmoronamiento de la presidencia de Suharto, la evolución de la sociedad en que se produce y el equilibrio existente entre los actores sociopolíticos apuntan, como los hechos han demostrado, a la desaparición del régimen y el sistema político encarnado por el “Nuevo Orden”, en un proceso de transición o de cambio político. ¿Hacia dónde?

## **La transición democrática**

### **Actores y problemas**

La caída de Suharto conlleva la “descongelación” de los grandes problemas de la construcción nacional indonesia, con toda su fuerza y trascendencia: el régimen político afronta no sólo el reto de su democratización y construcción del Estado de Derecho, sino también, y al mismo tiempo, el de la superación de la crisis económica y el reencauzamiento en el camino del desarrollo sostenible, el de la descentralización y las relaciones interétnicas y con la minoría de origen chino (erigida en chivo expiatorio durante la crisis), el del nuevo papel de las Fuerzas Armadas y la recomposición de las relaciones cívico militares, o el de las relaciones entre el islam y la política.

¿Cuáles son los actores destinados a interpretar la obra de teatro o la película de la transición indonesia? En buena medida, los mismos que protagonizaron la única expresión libre de la voluntad popular en 1995. En primer lugar, los partidos, actores formales del sistema político,



entre los que cabe destacar el Golkar, interesado en su supervivencia en un nuevo régimen; el PDI-P<sup>19</sup>, liderado por Megawati Soekarnoputri, heredero del PNI y encarnador de la lucha de oposición a Suharto; y los partidos islámicos, el ya existente PPP, el PAN (Partido del Mandato Nacional) –fundado en 1998 por Amien Rais, con la ambición de abrir el islamismo modernista a otras fuerzas, islámicas o no, con el objetivo de impulsar la democratización– y el PKB (Partido del Despertar Nacional), constituido desde el Nadlatul Ulama y liderado por Abdurrahman Wahid. Junto a ellos, aparte de una opinión pública altamente movilizadora, cabe destacar como actores especialmente relevantes al empresariado (en el que a su vez cabe distinguir entre empresarios de origen chino y pribumis), las Fuerzas Armadas, el movimiento estudiantil –que desempeña un importante rol no sólo en la movilización, sino también en el traslado de las demandas de la calle hacia las élites–, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, como el movimiento sindical o el de derechos humanos.

En definitiva, nos encontramos ante una estructuración suficiente de los intereses y grupos relevantes de la sociedad como para que pueda plantearse una transición como pacto entre élites o actores políticos, en el marco del propio sistema, de la ley a la ley, sin que la caída de Suharto implique necesariamente el desmoronamiento del régimen desde abajo. Pacto entre élites, sí; pero también, o con, movilización desde abajo.

### ¿El hombre que quiso ser Adolfo Suárez?

Como señala Schwarz, “Habibie owed his rise to the presidency to nothing other than being the last beneficiary of Soeharto’s manipulation of the political system”. Un acceso al timón del barco de la nación indo-

19. Partido Democrático Indonesio de la Lucha, escisión del PDI tras la expulsión de su presidente, Megawati Soekarnoputri.

nesia en plena tempestad, cuando en el plano de la eficacia el Gobierno afronta retos de resolución de crisis no sólo económica, sino en prácticamente todos los frentes o ejes estructuradores de la construcción nacional indonesia, sin legitimidad ni base propia de poder. En clave fílmica, afrontaba el indonesio año que vivimos peligrosamente solo ante el peligro.

El nuevo Presidente afrontaba el Gobierno sin legitimidad, incluso con la decepción que supuso para buena parte del movimiento democrático, que había luchado por la caída de Suharto, que el resultado de ésta fuera su sustitución por Habibie. Ante la conciencia de la falta de legitimidad del pasado, Habibie apuesta por el cambio como fuente de legitimidad del futuro: se declara como Presidente de transición y anuncia la celebración de elecciones al cabo de un año, entre otras medidas liberalizadoras y simbólicas, como la liberación de presos políticos o la libertad para crear nuevos partidos, reconociendo así tácitamente la falta de legitimidad de las elecciones de las que emanaba su propio poder<sup>20</sup>, y pidiendo como un pagaré para el futuro la legitimidad prestada para (con la promesa de) desmontar el sistema ilegítimo que lo había hecho Presidente.

Legitimidad ésta de la promesa, de la palabra, pero también de la eficacia, de la acción. Acción al mismo tiempo de asentamiento en el poder, de alianza y puente, creación de esa base de la que carecía, con excepción de la de algunos líderes e intelectuales musulmanes modernistas por su presidencia de ICMI y el apoyo a la expectativa del Golkar, como se refleja en la composición de su primer Gobierno.

Habibie busca la alianza, en primer lugar, militar: el inicio de la presidencia de Habibie queda marcado por el acuerdo con el jefe del Estado Mayor, el general Wiranto, líder de la facción rojiblanca de ABRI, que

20. Celebradas en 1997, no resultaba legalmente necesaria una nueva convocatoria de elecciones en cinco años, por lo que Habibie hubiera podido permanecer en la presidencia hasta 2003.

apoyaba al Presidente a cambio de manos libres para el control de la institución, lo que provoca no poca tensión con el general Prabowo, jefe de la Reserva Estratégica (Kostrad), yerno de Suharto y líder de la facción verde, con ambiciones de liderazgo de la institución, finalmente saldada a favor de Wiranto<sup>21</sup>.

Tras el aseguramiento de las estructuras de *enforcement*, el Presidente busca las de intermediación: el control del Golkar, que consigue con la victoria de su candidato a secretario general, Akbar Tanjung, en su congreso de julio de 1998.

Frente a la dificultad de la legitimidad interna, se apuesta desde el principio por la legitimación internacional: un Habibie cuyo ascenso a la presidencia es recibido con preocupación por las instituciones financieras internacionales por sus antecedentes como impulsor de megaproyectos tecnológicos, se acerca desde el principio al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, llega a nuevos acuerdos, y recurre de nuevo a los tecnócratas en el Gobierno –Ginjar Kartasasmita como ministro coordinador para Asuntos Económicos, y Wijoyo Nitisastro y Ali Wardana como asesores-, lo que supone una garantía para dichas instituciones y garantiza la interlocución con ellas. En dicha clave de legitimación internacional, aunque desde luego no sólo en ella, cabe contemplar posteriormente su política sobre Timor Leste y su política exterior en general.

Mas, sin embargo, el verdadero test para el asentamiento de Habibie en el poder, siquiera sea transitoriamente, lo constituye la sesión de la

21. El 22 y 23 de mayo de 1998 tuvieron lugar los acontecimientos decisivos que determinaron el control de ABRI por Habibie y Wiranto: la destitución de Prabowo en Kostrad y su sustitución por el general Lumintang, los intentos de Prabowo de contrarrestar la situación y comprobación de insuficiente número de tropas leales, la aceptación final de su nueva designación como director de la Academia Militar y posterior política de nombramientos de militares leales a Wiranto en puestos clave. Para una narración de los hechos, véase Takashi Siraishi, ob. cit.

MPR en noviembre de 1998. Como institución constitucionalmente competente para nombrar al Presidente, puede plantear asimismo –como hechos posteriores han mostrado– su destitución. Tal era el clamor de la calle, de los manifestantes que tras la caída de Suharto querían llevar más allá el proceso democratizador. Es precisamente por eso que el conocido como “pacto de Ciganjur”, contraído entre Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputri, Amien Rais y el sultán de Yogyakarta en la casa del primero, en el barrio de dicho nombre, se configura en perspectiva histórica como punto de inflexión, momento fundacional en cuanto al cómo de la transición, de la ley a la ley, cambiando el sistema conforme a las propias reglas de juego, con el liderazgo o predominio de las élites respecto a las masas, si bien sobre la base de la movilización de éstas –por emancipación y no por constitución, en la terminología de Przeworski–, al excluir los líderes más creíbles y aceptados de la oposición democrática la destitución de Habibie por la MPR a cambio de la celebración de elecciones en 1999 y otras medidas adoptadas por ésta.

En el plano político, cabe considerar en su conjunto las medidas adoptadas por Habibie –la liberación de los presos políticos, la libertad de expresión y de prensa, reunión y asociación, de creación y acción de los partidos políticos, la modificación de la legislación electoral– como el proceso o fase de liberalización definido por O’Donnell y Schmitter y otros transitólogos, como el paso de las restricciones características de los regímenes autoritarios a las libertades fundamentales, base de las condiciones de participación y oposición propias de la poliarquía, si bien todavía bajo la institucionalidad del régimen autoritario. A lo que se unen algunas modificaciones constitucionales adoptadas por la MPR, que serán analizadas más adelante, tendentes al fortalecimiento del Poder Legislativo y a la limitación del Ejecutivo, que inician ya un proceso de transformación democratizadora del régimen en el que las elecciones de 1999 se plantean como fundacionales y motor del impulso definitivo.

Mas, sin embargo, no constituye la democratización del régimen el único desafío que deben afrontar Habibie y su Gobierno. El fin del “Nuevo

Orden” despierta y hace aflorar a la superficie de la agenda política prácticamente todas las cuestiones fundamentales definidoras de la construcción y viabilidad nacional indonesia: desde la tensión entre el centro y la periferia, a la que se responde con una nueva legislación descentralizadora que entrará en vigor posteriormente; a las tensiones interétnicas, tanto respecto a la minoría china en una coyuntura de crisis económica como entre las comunidades religiosas; la presencia del islam en la escena política, que plantea con renovado vigor su ambición de que su peso demográfico se refleje en una especial posición en el sistema político, al tiempo que en la perspectiva electoral se estructura, además del ya existente PPP, en tres nuevos partidos políticos –el Partido del Despertar Nacional (PKB) de Wahid, el Partido del Mandato Nacional (PAN) de Rais y el Partido del Creciente y la Estrella (PBB), aglutinador de los musulmanes modernistas más conservadores-; el replanteamiento de las relaciones cívico militares para unas Fuerzas Armadas a las que se contempla como sostenedoras del régimen caído, y que lleva al necesario replanteamiento y acotación de la *dwifungsi*<sup>22</sup>; la problemática de la vigencia efectiva del Estado de Derecho y el enfrentamiento del pasado, tanto en el ámbito de las violaciones a los derechos humanos como en el económico, especialmente respecto a los negocios de la ex Primera Familia; y la peor crisis económica de la Historia de Indonesia...

Por no mencionar la cuestión de Timor Leste, cuyo análisis en profundidad supera el planteamiento del presente trabajo. A los efectos de su relevancia para la transición democrática indonesia, baste señalar una doble dimensión. Por un lado, la identificación de la necesidad de afrontar y resolver la cuestión timorese con transición democrática asumida progresivamente por las fuerzas y actores de la sociedad civil comprometidos con ésta, a lo que no es ajena la propia participación de los timorese,

22. Reflejada en el compromiso parlamentario alcanzado en enero de 1999 de reducción de los escaños reservados a los militares de 75 a 38 en el DPR y del 20 al 10% en las legislaturas locales, y su desaparición en 2004 (posteriormente prorrogado hasta 2009).

desplazados de su territorio, en el movimiento estudiantil y en el de derechos humanos, o el contacto establecido por Xanana Gusmao en prisión con otros presos políticos. Ello, junto a un desconocimiento generalizado de la opinión pública y la difusión de lo acontecido al calor de la libertad de prensa. Por otro, la hipoteca constante que para la política exterior y la inserción internacional de Indonesia –esa “piedra en el zapato” de la que hablaba el Ministro de Exteriores Ali Alatas– ha supuesto el estatus del territorio como pendiente de descolonización, con Portugal como potencia formalmente administradora e Indonesia como potencia ocupante, en el ámbito de Naciones Unidas, y el test decisivo de legitimidad internacional que puede suponer la resolución del contencioso<sup>23</sup>.

Esta situación no significa en el primer ámbito el consenso de todas las fuerzas y líderes políticos significativos respecto a la política timoresa de Habibie, pero sí cuando menos su no oposición activa. En el segundo, cabe considerar el posicionamiento de Australia en enero de 1999 –tras haber sido durante mucho tiempo la única potencia en reconocer la territorialidad indonesia de Timor Leste– a favor del ejercicio de autodeterminación como un desencadenante que lleva a Habibie a ofrecer la autonomía y la celebración de un referéndum, admitiendo la posibilidad de la independencia, en caso de rechazo de la primera. El acuerdo entre Indonesia y Portugal, bajo los auspicios de Naciones Unidas, en la primavera de dicho año, que confía a éstas la celebración de un referéndum y la conducción de un proceso de autodeterminación de resultados conocidos, marca el inicio de la desaparición de esa piedra del zapato de la política exterior de Indonesia, sin descartar consecuencias interiores que podrán en su momento contemplarse en perspectiva histórica.

Mas la democratización del régimen no responde sólo a la estrategia adoptada por sus autoridades, sino también a la emergencia de una alternativa estructurada e independiente. Como señala Przeworski (1995:

23. Para una visión de éste en todas sus dimensiones, véase Montobbio, 1994.

92-93), “la amenaza para los regímenes autoritarios no procede del desmoronamiento de su legitimidad, sino de la organización de una contrahegemonía, de que existan proyectos colectivos para un futuro alternativo. Los individuos aislados sólo tienen posibilidad de opción política en presencia de alternativas colectivas”. Contrahegemonía y alternativa colectiva que se estructuran y encarnan progresivamente durante la presidencia de Habibie en el PDI-P de Megawati Sukarnoputri, fundado por ésta tras su expulsión del PDI, que va dotándose de cuadros y presencia en todo el archipiélago, conectando la tradición carismática de Sukarno y el histórico PNI con el anhelo democratizador de las masas y la opinión pública, encarnando en clave de pasado y de futuro el rechazo al “Nuevo Orden” y la opción por el cambio. Opción adoptada por los indonesios en las elecciones de 7 de julio de 1999.

¿Fue o pretendió ser Habibie el Adolfo Suárez de la transición democrática indonesia? Contempladas en perspectiva histórica, muchas son las similitudes entre sus figuras: hombres provenientes del régimen, al llegar al poder llevan a éste a una liberalización y a unas elecciones a partir de las cuales no será posible el régimen del que provienen, dando lugar potencialmente a su transformación sobre una nueva base de legitimidad democrática. Ambos asumen el riesgo de ser víctimas de su propio éxito, de perder el poder en las elecciones que han convocado desde él mismo. Con diferente suerte. Pues pese a su declaración inicial como figura transitoria, Habibie apuesta posteriormente por ganar las elecciones que convoca. Los resultados de éstas hacen de él un Suárez perdedor de las elecciones de 1977 frente al PSOE, al arrojar un resultado que no le permite continuar en la presidencia, pero que por otro lado garantiza la supervivencia del Golkar como actor protagónico en el nuevo escenario político. Un Golkar que dista de ser, como en el caso español, una UCD aglutinadora de élites tanto del régimen como de la oposición moderada que apuestan por la victoria en torno a la figura del Presidente de transición. ¿Fracaso? En perspectiva histórica, la figura de Habibie aparece no tanto como el hombre que perdió, sino como quien

asumió el riesgo de perder para que el país ganara, quien haciendo de necesidad virtud apostó por abrir la caja de Pandora del cambio a través del pacto y la convocatoria electoral, por una de las historias posibles, una de las mejores historias para la Historia de Indonesia, en un momento de encrucijada para ésta.

### Las elecciones fundacionales del 7 de julio de 1999

Elecciones fundacionales –en sentido transitológico-, en cuanto su celebración constituye una nueva fuente de legitimidad democrática del sistema político y sus instituciones, al tener lugar en condiciones poliárquicas de competencia, participación y oposición, contempladas como tales por los partidos, la opinión pública y todos los actores significativos, nacionales e internacionales. A partir de ahí, aunque en consolidación y con complejos problemas y retos de eficacia y construcción nacional ante sí, el régimen puede ser considerado democrático, la transición democrática concluida. No así el proceso de cambio político y la consolidación democrática –cuando menos en una perspectiva no minimalista-, que afronta todavía un largo camino de transformaciones fundamentales por recorrer.

Fundacional, también, en sus resultados<sup>24</sup>, por cuanto establece el mapa del sistema de partidos con potencialidad de consolidarse en el rodaje del sistema político, suficientemente representativo de la sociedad indonesia en su conjunto al tiempo que suficientemente estructurado como para garantizar la gobernabilidad, en torno a tres grandes fuerzas: el PDI-P, el Golkar, y los diferentes partidos musulmanes aglutinados en el denominado “eje central”, lo que les permite en su conjunto constituir un actor con capacidad de negociación en pie de igualdad con los dos partidos mayores. Sin olvidar que los militares siguen tras ellas disponiendo de grupo parlamentario propio.

24. PDI-P, 154 escaños; Golkar, 120 escaños; PPP, 58 escaños; PAN, PKB, 51 escaños.



## Modificaciones a la Constitución de 1945 y configuración de un nuevo régimen político

Aunque parlamentarias, las elecciones de 1999 fueron vividas como presidenciales: quienes votaron por Megawati lo hicieron para llevarla a la presidencia, como hubiera sucedido en un sistema presidencial. Y ésa era la expresión de la voluntad popular que se desprendía de sus resultados. Y sin embargo, como resultado de dichas elecciones acabó siendo Presidente Abdurrahman Wahid, al ejercer la MPR reunida al efecto, en octubre de 1999, la soberanía que le concede la Constitución, que eligió como Presidente a quien no había obtenido el respaldo mayoritario de las urnas, pero sí de las élites políticas representadas en la MPR, no todas ellas miembros de ésta por elección popular. Sea con el argumento de que una mujer no puede ocupar la presidencia de la República –posteriormente olvidado, como demuestra la realidad posterior– o por otras razones, el consenso entre el Golkar y los partidos del Eje Central lleva a Wahid –contemplado como figura de consenso por su prestigio intelectual y su trayectoria de reivindicación democrática– a la presidencia y a Megawati a la vicepresidencia. Lo que, por una lado, pone de manifiesto las perversiones de ingeniería constitucional a que puede llevar la normativa constitucional vigente, no alterada por las elecciones celebradas, planteando de cara al futuro la cuestión de la conveniencia de su reforma; y, por otro, determina el nacimiento de un primer Ejecutivo democrático, constitucional pero cuestionable en su legitimidad, frente a un Legislativo que encarna toda la legitimidad fundacional emanada de las elecciones. Legitimidad que hay que conquistar por la vía de los hechos, de las políticas públicas efectivamente desarrolladas, y de la concertación con el Legislativo.

Wahid inicia su presidencia conformando un Gobierno de 35 miembros –fruto de los pactos para alcanzar la presidencia– en que están presentes todas las fuerzas políticas significativas –lo que le deja sin oposición– con el objetivo de iniciar una nueva era y combatir definitiva-

mente la KKN. Resuelta la cuestión timoresa, en la agenda política siguen, sin embargo, la superación de la crisis económica y todas las grandes cuestiones de la construcción nacional indonesia, que se plantea afrontar.

En su haber cabe destacar avances en derechos humanos<sup>25</sup>; en las Fuerzas Armadas, donde destaca su separación de la policía, que adopta la nueva denominación de TNI; y en la descentralización administrativa, con la entrada en vigor, no exenta de polémica, de las leyes 22 y 25/1999, que prevén, entre otras cuestiones, la elección directa de autoridades regionales y locales, la transferencia de competencias y del 25% de los ingresos del Estado y la participación en los ingresos de la explotación de los recursos naturales del territorio; o el diálogo con los movimientos independentistas de Aceh y el planteamiento de autonomía para dicho territorio, y la aproximación a la problemática de Irian Jaya.

En su debe, el retraso en el cumplimiento de las medidas de política económica recomendadas por las instituciones financieras internacionales, la continuidad de la tensión interétnica, una conducta política errática decepcionadora de expectativas, una tal vez excesiva dedicación a la política exterior ante la crítica situación interna, y especialmente el fracaso en la lucha contra la corrupción, que el Legislativo ignora al gobernar –con un partido con tan sólo el 10% de los escaños–, combinación que acabará llevando a su destitución.

Durante la presidencia de Wahid el sistema constitucional de 1945 se consolida en su funcionamiento ante la nueva legitimidad democrática del Legislativo como un sistema de pacto entre Ejecutivo y Legislativo, entre el Presidente y el MPR, cuyas sesiones, anuales o extraordinarias, se convierten en la instancia de máxima definición de la agenda y la vida

25. Reforzamiento institucional y financiero de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reforma constitucional, creación de tribunales ad hoc para juzgar violaciones de derechos humanos, derogación de la prohibición de la enseñanza de chino en las escuelas y manifestaciones culturales chinas, juicio a las violaciones de derechos humanos en Timor Leste.

política indonesia, convirtiéndose efectivamente la MPR en la instancia de ejercicio de la soberanía y determinación de las grandes líneas de la política del Estado que define la Constitución, y como tal en la instancia predominante del sistema político, al no sólo nombrar sino también destituir al Presidente.

Esta trascendencia de las sesiones de la MPR se refleja en un doble plano: por un lado, las decisiones de conducción de la política del Estado y el mandato al Presidente en determinadas cuestiones clave; por otro, las reformas o enmiendas constitucionales que va adoptando.

Así, la sesión de la MPR de octubre de 1999 elige como Presidente a Wahid, y a Megawati como Vicepresidenta. Pero también adopta una serie de enmiendas constitucionales que modifican las reglas del juego político con que se inicia el mandato presidencial, como la posibilidad de una única reelección del Presidente y el vicepresidente, la limitación de determinadas potestades del Presidente (por ejemplo, el nombramiento de embajadores, el derecho de gracia...) y el fortalecimiento de las competencias del DPR.

La sesión de agosto de 2000 aprueba reformas de gran calado, que afectan a la esencia de la problemática de construcción nacional indonesia, entre las que cabe destacar:

- La definición de un nuevo modelo de relaciones centro-periferia y de distribución territorial del poder (a. 18), en provincias, distritos y municipios con cámaras de representantes y gobernantes democráticamente elegidos, autonomía más amplia posible y respeto a los derechos de las unidades tradicionales de la sociedad, en el respeto al principio de la unidad del Estado indonesio y remitiéndose al desarrollo legislativo.
- Un fortalecimiento sustancial de las competencias del poder Legislativo (DPR), que establece la entrada en vigor automática de las leyes si el Presidente no las ratifica en 30 días (a.19); las funciones legislativa, presupuestaria y supervisora; el derecho de interpelación, pregunta, propuesta y recomendación; y la inmunidad parlamentaria (a. 20).

– El establecimiento de un nuevo capítulo (XA) dedicado exclusivamente a los derechos humanos, de especial trascendencia no sólo por su extensión cuantitativa y cualitativa –que recoge los derechos fundamentales universalmente aceptados en su totalidad–, sino también por su propia existencia, que de alguna manera supone el triunfo de la visión constitucionalista y garantista presente desde el inicio del debate constitucional indonesio, al asumir el carácter universal de los derechos humanos de los individuos, y no sólo de la sociedad, como detentadores y protagonistas de éstos, otorgándole garantías frente al poder del Estado, base del contrato social y el Estado de Derecho.

– Un capítulo (XII) dedicado a la defensa y seguridad nacional, cuyos elementos más destacables son el sistema de defensa y seguridad popular Ejército-pueblo y la separación entre el Ejército Nacional de Indonesia (TNI) –compuesto por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea– y la Policía Estatal, hasta entonces integrada en ABRI.

Mas la sesión de la MPR de agosto de 2000 no se dedica sólo a la aprobación de las reformas constitucionales, sino también al control de un Presidente que ignora en su ejercicio las posiciones del Legislativo que lo ha elegido, Lo que se salda con el acuerdo por parte del Presidente de no abusar del poder que la Constitución le otorga y de delegar la gestión diaria del poder en la Vicepresidenta, al tiempo que se prorroga hasta 2009 el mantenimiento de 38 escaños para la Fuerza Armada.

Tras ella, Wahid reforma su Gobierno, que pasa de 35 a 26 ministros, y del que salen los miembros del PDI-P y el Golkar, por lo que los dos grupos parlamentarios mayoritarios pasan a la oposición. En lugar de atender a las recomendaciones y gobernar con el Legislativo en tales circunstancias, continúa ignorándolo. Su implicación en dos casos de corrupción –Bulog y Brunei–, en el marco de una actuación errática, polémica y populista, llevará, al negarse a cooperar con la investigación parlamentaria, a su destitución por la MPR.

Paradójicamente, el hombre que inicia su presidencia para llevar a Indonesia hacia el régimen democrático, que iba a reemplazar al nuevo régimen y a erradicar la corrupción que encarnó Suharto, termina como éste, solo. Sin que le sigan ni siquiera sus propios subordinados, como queda simbolizado en la negativa del director de la Policía a aceptar su destitución, y en la negativa del Ejército de aceptar la proclamación del estado de emergencia, que hubiera impedido la convocatoria de la sesión extraordinaria de la MPR, que le destituyó el 23 de julio de 2001. Esta situación genera la imagen de ese Wahid que, con todos sus ministros, a excepción del de Exteriores, habiendo dimitido, continúa, tras la proclamación del Megawati como presidenta, todavía en el palacio presidencial, mientras afuera la vida sigue, y los astros de la política giran ya en torno a un nuevo Sol.

Desde la perspectiva del proceso de transición política, cabe considerar el período presidencia de Wahid como de sustancial transformación democratizadora del régimen autoritario a través de las reformas constitucionales, tanto en su definición como en su funcionamiento real, caracterizado por el fortalecimiento y centralidad del Poder Legislativo –claro reflejo de la traducción de la nueva legitimidad electoral y democrática en poder político– frente a un Ejecutivo con legitimidad prestada emanada de reglas heredadas del pasado, así como en la *accountability* –no tanto judicial como política– que determina en definitiva su propio fin.

La elección, en julio de 2001, de Megawati Soekarnoputri como presidenta y de Hamzah Haz, líder del PPP, como vicepresidente, con Akbar Tanjung, líder del Golkar, como presidente del DPR, y Amien Rais, líder del PAN, como presidente de la MPR, configura un cuadro de liderazgo institucional acorde con el liderazgo político y los resultados electorales, cuya gestión dará lugar a las reformas constitucionales de 2001 y 2002, por las que se crea la Cámara de las regiones –con el mismo número de representantes cada una–, que, junto a los miembros de la Cámara de Representantes –de representación proporcional a la población–, componen la MPR; se establece la elección directa del Presidente y Vicepresidente de la República por sufragio universal; crea el Tribunal Constitucional; y se regulan las elec-

ciones y las autoridades regionales. Una gestión que finalizará, por primera vez, en unas segundas elecciones libres y competitivas, inauguradoras del nuevo régimen emanado de las reformas constitucionales; lo que supone, por primera vez, la elección del Presidente por sufragio directo.

Contempladas en su conjunto, y considerando el carácter abierto y breve de la Constitución de 1945, las reformas constitucionales de 1999, 2000, 2001 y 2002 suponen una transformación sustancial del sistema constitucional y del régimen político definido por la Constitución, tanto en el fondo como en la forma. En el fondo, al cambiar, o establecer, la regulación constitucional de elementos fundamentales en la definición de un régimen político. En la forma, en cuanto encarnación del protagonismo creciente del Poder Legislativo en el funcionamiento del sistema político.

Las elecciones de mayo 2004 suponen la renovación de los poderes legislativos nacional, regionales y locales conforme a la nueva institucionalidad definida e implican el paso en las presidenciales de Megawati Sukarnoputri y Susilo Bambang Yudhohono a una segunda vuelta que dan lugar a la elección, en septiembre de dicho año, de este último como primer Presidente de Indonesia elegido por sufragio directo.

La culminación por parte de Susilo Bambang Yudhohono de su mandato presidencial de cinco años, que finalizará con las elecciones presidenciales del próximo 8 de julio, y la celebración de las elecciones legislativas el pasado 9 de abril apuntan hacia un escenario de consolidación democrática en que el sistema político se encamina hacia la persistencia estable. Como reflejan los resultados de dichas elecciones -Partido Democrático del Presidente Yudhohono, 150 escaños y 20,85% de los votos; Golkar, del Vicepresidente Kalla, 107 y 14,45%; y PDI-P, de Megawati Soekarnoputri, 95 y 14,03%; y otros partidos con menores resultados- y la conformación de las candidaturas presidenciales lideradas por cada uno de ellos, el sistema político tiende a estructurarse en torno al liderazgo de esos tres partidos, donde destaca la consolidación del creado por el Presidente Yudhohono frente a los partidos históricos con los que compete.

## **El punto de llegada y los escenarios del futuro**

Las elecciones de 2004 suponen así la culminación de un proceso de transición democrática y profunda transformación del sistema político, superadora y canalizadora de las grandes cuestiones estructurales que han condicionado la construcción nacional y la vida política indonesia, sustitución definitiva del “nuevo orden” de Suharto, finalizado con su dimisión el 21 de mayo de 1998. Pues si bien no puede dejar de anotarse en el haber de su Vicepresidente y sucesor Habibie la renuncia a los años que le correspondían constitucionalmente como Presidente para, previa reforma electoral, convocar el 7 de julio de 1999 las primeras elecciones democráticas desde 1955, fundacionales al otorgar al Poder Legislativo, y con ello al régimen político, una legitimidad antes ausente; éste llega a dichas elecciones sin alterar su transformación constitucional e institucional, democratización y el adecuado encauzamiento de grandes cuestiones presentes en la construcción nacional indonesia -como la tensión centro-periferia, las relaciones entre el islam y la política o el papel político del Ejército- asignaturas pendientes para las nuevas autoridades surgidas de las urnas.

Pendientes entonces, y realidad ahora la metamorfosis del viejo nuevo orden. De una Constitución de 1945 que otorgaba la soberanía a una Asamblea Popular Consultiva (MPR) compuesta por los miembros del Parlamento y “delegados de territorios y grupos según se prevea en regulaciones estatutarias” –su designación influida por el Presidente que la Asamblea debía a su vez reelegir– como institución central de un sistema político que centralizaba el poder en el Presidente, remitiendo la regulación de los derechos fundamentales o del Poder Judicial a la legislación secundaria y dejando amplio margen a éste para el ejercicio del mismo. A otra fruto de las reformas constitucionales aprobadas por la MPR en sus sesiones de 1999, 2000, 2001 y 2002, articulación silenciosa y progresiva del consenso constitucional, que contrasta con el fracaso de la *Konstituante* (Asamblea Constituyente) de 1955 en su intento por sus-

tituir esa Constitución de 1945 redactada apresurada y provisionalmente por Sukarno y Hatta para proclamar la independencia.

De un sistema centralizado, en que la única autoridad electa radicaba en el Parlamento nacional; a un proceso de descentralización, que implica, además de la participación de las regiones en el proceso legislativo nacional a través de la mencionada Cámara de sus representantes, la elección de asambleas regionales y municipales, vía de participación popular y fuente de legitimidad democrática en todos los niveles de gobierno.

Camino recorrido no sólo definido por la transformación del marco y las reglas del juego, sino igualmente por su utilización por los actores relevantes. En un Estado que alberga el mayor número de musulmanes del mundo, junto a importantes minorías cristianas e hindúes con implantación geográfica, resulta fundamental tanto la afirmación desde el Estado de la separación entre religión y política, como el posicionamiento al respecto de la mayoría musulmana (85%), que constituye el grueso de los partidos mayoritarios no islámicos y la base de partidos islámicos claramente democráticos y canalizadores de su acción en el sistema político. Como es también el caso de Nadlatul Ulama y la Muhammadiyah, con 35 y 25 millones de afiliados, las mayores organizaciones islámicas del mundo. Lo que no significa que la sensibilidad islámica no desempeñe un papel relevante en el juego político global.

Los atentados de Bali en octubre de 2002 y de 2004 contra la Embajada australiana en Yakarta constituyen sin duda muestras preocupantes de la existencia en Indonesia de grupos y organizaciones minoritarias, como la Yemáa Islamiyah, con una visión de las relaciones entre el islam y la política incompatible con la democracia y el Estado de Derecho, y el recurso a la violencia terrorista para imponerla, en conexión con el terrorismo fundamentalista islámico. Hechos y preocupación cuya atención no debería ocultar, al contemplarla desde fuera, el escenario y argumento principal de la obra colectiva que frente al mundo interpretan los indonesios, con toda su trascendencia para ellos y para todos: la del



desarrollo y culminación de una transición a la democracia que inicia su consolidación, afirmación del pueblo indonesio como *dalam* (titiritero) del *wayang kulit* (teatro de sombras) de su historia, ejemplo frente al mundo de la compatibilidad entre el islam y la democracia.

El tsunami que asoló las costas de Indonesia –de Aceh especialmente– el 26 de diciembre de 2004 enfrentó al nuevo Gobierno al reto del desarrollo y la eficacia, pero creó unas condiciones de cooperación en la zona que contribuyeron a hacer posible posteriormente las negociaciones de paz entre el Gobierno y el GAM, que han llevado a la resolución del conflicto de Aceh a través de un acuerdo negociado, y al despliegue de una misión de la Unión Europea y de ASEAN para verificar su ejecución. Con ello, Indonesia supera uno de sus grandes retos históricos pendientes.

La conducción del proceso de descentralización y la construcción del modelo de distribución territorial del poder político; la construcción y consolidación del Estado de Derecho, especialmente el desarrollo de la independencia y efectividad del Poder Judicial –especial trascendencia política tiene en este ámbito la ruptura de la impunidad, tanto en el plano económico como en el de los derechos humanos–; y la construcción de un modelo de relaciones cívico-militares adaptado a la transición efectuada constituyen asimismo factores decisivos para la definición de la Indonesia del futuro.

Un futuro que, a corto plazo, se decide políticamente en las elecciones presidenciales del 8 de julio, o en la segunda vuelta a la que den lugar. Unas elecciones que, sea cual sea su resultado, plantean el reto de consolidar la práctica de que por primera vez un Presidente electo sea sucedido por un Presidente electo tras la culminación de su mandato con plena normalidad, con la potencialidad que ello conlleva para la consolidación global del sistema político.

A largo plazo, la configuración definitiva del sistema político vendrá determinada no sólo por las transformaciones del régimen político y su regulación constitucional y legal, sino también de las estructuras de

intermediación, los actores políticos —especialmente, el sistema de partidos, apuntando los resultados electorales su estructuración en torno a tres grandes polos, siendo de destacar que los partidos de inspiración islámica no han optado por aglutinarse en uno— y la cultura política. Una cultura política que afronta el reto de su transformación favoreciendo la sustitución de aquellos rasgos favorecedores de un régimen autoritario por aquellos propios de una cultura política democrática y participativa, pero al mismo tiempo manteniendo los elementos propios de la tradición, y las especificidades culturales y políticas de Indonesia, parte esencial de su ser e imaginario colectivo.

Pues no se transita a la democracia, sino a un tipo de democracia. Tipo a definir por sus protagonistas, sin esquemas preconcebidos desde fuera ni desde dentro, desde la distinción de aquellos elementos y principios definidores, esenciales y universales de la democracia, defendiendo su presencia en el sistema político indonesio junto a aquellos definidores de la esencia del alma, la cultura, el ser y el imaginario colectivo de Indonesia.

Mirando hacia delante, el futuro nos dispara sus preguntas, a partir de la consideración previa de la importancia del futuro de Indonesia no sólo en sí mismo, sino también para el futuro global en diferentes direcciones y ámbitos relevantes, como la compatibilidad entre el islam y la democracia y la lucha contra el terrorismo de discurso islámico desde el propio islam, con su potencialidad referencial para la Conferencia Islámica; o para la Alianza y convivencia de civilizaciones; la estabilidad regional; o la trascendencia de la labor constructora de paz de la Unión Europea en Aceh para su conformación como constructora de paz. En definitiva, el futuro de Indonesia puede tener un efecto de arrastre en positivo o en negativo, que incidirá en la construcción del sistema internacional y de gobernanza global.

¿Es posible un escenario en negro? Al mirar hacia atrás, si bien el negro queda lejos en sus páginas, la Historia de Indonesia no permite descartar el gris de una dinámica que se retroalimenta en un círculo vicioso. Pero,

sobre todo, nos muestra, especialmente en su transformación reciente, que es posible un escenario en blanco, un proceso de avance progresivo virtuosamente retroalimentado, el milagro de seguir haciendo entre todas las historias posibles de la Historia ésa que termina bien; en que la eterna reinterpretación del Ramayana por el *wayang kulit* sea la del normal funcionamiento, tal vez incluso aburrido, de un sistema político democrático incardinado en la idiosincrasia indonesia, en que el gran *dalam* sea el pueblo soberano de Indonesia. Pues es posible encauzar adecuadamente todos los factores de riesgo, disipar las nubes que podrían apartarnos del Sol del futuro, tanto en el qué como en el cómo. Desde la pregunta, parafraseando a Kennedy, no tanto de qué puede hacer Indonesia por ti o por nosotros, sino desde la de qué puedes, qué podemos hacer por Indonesia.



## Referencias bibliográficas

- BUDIMAN, Arief. *State and civil society in Indonesia*. Victoria: Centre of Southeast Asian Studies Monash University, 1992.
- KOENTJARANINGRAT, R. m. *Javanese Culture*. Singapur: Institute of South East Asian Studies/Oxford University Press, 1990.
- LEGGE, J. D. *Sukarno. A Political Biography*. Wellington: Allen & Unwin, 1990.
- LEJARRETA, Manuel. "La transición de Indonesia. A vueltas con la identidad nacional". *Política Exterior*. Vol. XV. No. 79 (2001). P. 33-43.
- MACINTYRE, Andrew. *Business and Politics in Indonesia*. Singapur: Asian Studies Association of Australia in association with Allen & Uwin, 1992.
- MAY, Brian. *The Indonesian tragedy*. Singapur: Graham Brash (Pte) Ltd, 1978.
- MONTOBBIO, Manuel. "Timor Este: razones y retos". *Tiempo de paz*. No. 34-35 (otoño de 1994). P. 63-74.
- "La transición indonesia". En: BUSTELO, Pablo y DELAGE, Fernando (eds.) *El nuevo orden internacional en Asia Pacífico*. Madrid: Pirámide, 2002a.
  - (2002b). "Transició, futur i reptes d'Indonèsia". *Àmbits de Política i Societat*. No. 23 (verano de 2002b).
  - . "Timor Lorosae: la gestación de un Estado". *Política Exterior*. No. 87 (mayo-junio de 2002c).
  - "Islam y política en el Sudeste Asiático: el caso de Indonesia". *Papeles de cuestiones internacionales*. No. 87 (otoño de 2004). Madrid: CIP.
  - "Indonesia. Tsunami y transición democrática". *Política Exterior*. No. 104 (marzo-abril de 2005).
- MORLINO, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 35 (julio-septiembre de 1986). P. 7-61.

- “Los autoritarismos”. En: PASQUINO et al. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1994a. P. 129-177.
- “Las democracias”. En: PASQUINO et al. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1994b. P. 79-128.
- O'DONNELL, G. y SCHMITTER, Ph. *Transiciones desde un Gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las transiciones inciertas*. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- PASQUINO, Gianfranco et al. *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- ROBINSON, Richard. *Indonesia. The Rise of Capital*. Singapur: Asian Studies Association of Australia in association with Allen & Unwin, 1986.
- ROHDE, David. “Indonesia Unravelling?”. *Foreign Affairs* (julio-agosto de 2001) P. 110-124.
- SCHWARZ, Adam y PARIS, Jonathan. *The politics of post-Suharto Indonesia*. Nueva York: Council on Foreign Relations, 1999.
- SCHWARZ, Adam. *A Nation in waiting. Indonesia's search for stability*. Boulder: Westview Press, 2000.
- SURYADINATA, Leo. *Military Ascendancy and political culture. A study of Indonesia's Golkar*. Chicago: Center for International Studies, Ohio University, 1992.
- *Pribumi Indonesians, the Chinese minority and China*. Singapur: Heinemann Asia, 1992.
- VATIKIOTIS, Michael R.J. *Indonesian politics under Suharto. Order, development and pressure for change*. Londres: Routledge, 1993.

## **Resumen / Abstract**

### **Indonesia en transformación**

*Manuel Montobbio*

La conformación de un Estado en democracia y desarrollo en el archipiélago que hoy constituye la República Indonesia constituye tan sólo una de las historias posibles de la Historia. Para responder a la pregunta de cuáles son los ejes estructuradores, factores y actores que la han hecho posible y los que van a determinar el futuro y las transformaciones de Indonesia, el presente trabajo realiza una aproximación a los ejes estructuradores de la construcción nacional indonesia, para a partir de ella acometer el análisis del proceso que, partiendo del régimen político instaurado por Sukarno tras la independencia, llevó a su sustitución por el “Nuevo Orden” de Suharto, su consolidación y crisis, dando lugar a la transición que ha llevado a la instauración de un régimen democrático en consolidación y al afrontamiento exitoso de sus grandes retos históricos; finalizando con una análisis del punto de llegada de este proceso de transformación y los retos del futuro de Indonesia.

**Palabras claves:** Indonesia, Estado de Derecho, estructura del Estado, democracia, transición y consolidación democrática, cambio político, construcción nacional

### **Indonesia in Transformation**

*Manuel Montobbio*

The constitution of a State in democracy and development in what is Indonesia today is just one of the possible histories of History. To explain what has made it possible and what is going to determine Indonesia's future and transformations, this paper offers an approach to the structuring axis of Indonesia's national construction; analyzes the process which led to the substitution of the political regime established by Sukarno after independence to its substitution by Suharto's “New Order”, its consolidation and its crisis, which led to the political transition to the present democratic regime in consolidation and to the overcoming of Indonesia's historical challenges; and concludes with an analysis of the point of arrival and the challenges Indonesia faces towards the future.

**Key words:** Indonesia, Rule of Law, State Structure, Democracy, democratic transition and consolidation, political change, nation building