

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA\*

## INDONESIA 1998-2003: EL CICLO DE LA REFORMA POLÍTICA

EN 1965 SUHARTO SE ENCUMBRÓ en la presidencia de la República de Indonesia luego de un golpe de Estado contra Sukarno<sup>1</sup>. Hasta la fecha, las opiniones sobre las condiciones en que se efectuó el *putsch* siguen siendo divididas: para los partidarios del régimen indonesio, los comunistas preparaban un sublevamiento militar; para los críticos del régimen, el ascendiente político de los comunistas llevó a la facción militar de Suharto a aprovechar un sublevamiento de militares

\* Director y Profesor Investigador del Centro de Estudios de Asia y África, Área de Sureste de Asia, El Colegio de México. Ha publicado diversos libros y artículos sobre Asia del Pacífico.

---

1 Ajmed Sukarno nació en 1901 en la ciudad de Surabaya, perteneciente a la actual provincia de Java del Este; fue educado en las escuelas coloniales holandesas y, bajo la influencia de H.O.S. Tjokroaminoto, desde muy temprano participó en el movimiento nacionalista indonesio. En 1927 participó en la fundación del Partido Nacional de Indonesia y pronto se convirtió en su principal dirigente. Su estancia en prisión en 1927 y el exilio en las islas de Flores y Sumatra en 1933 acentuaron su ascendiente popular. A partir de 1942 colaboró con los ocupantes japoneses, participando en 1944 en un comité preparatorio de la independencia otorgada por los nipones a los gobiernos de los países dispuestos a participar en el proyecto de la Esfera de Coprosperidad Regional. Inmediatamente después de conocer la capitulación japonesa, el 17 de agosto de 1945, Sukarno proclamó la independencia del país. Al día siguiente, un parlamento provisional adoptó la constitución vigente hasta 1999 y nombró a Sukarno.

simpatizantes del Partido Comunista de Indonesia (Partai Komunis Indonesia o PKI) para justificar el asesinato de los miembros del PKI y para hacerse del poder. En todo caso, la participación de los comunistas en dicha sublevación no ha sido probada; sin embargo, los golpistas de Suharto contaron con el apoyo de las organizaciones islámicas del país para emprender la represión contra los comunistas. Gracias a un proceso de reingeniería política Suharto fundó el llamado Nuevo Orden, basado en el ejercicio de un estricto control personal sobre todas las instituciones políticas de la república. Dicho control le permitió ser elegido presidente en 1968 y reelegido en 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 y 1998.

En vísperas del inicio de la crisis asiática, el 2 de julio de 1997, el régimen de Suharto parecía inamovible. Sin embargo, las movilizaciones populares contra las medidas de política económica puestas en práctica por el gobierno indonesio dentro del marco de los programas de rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI) sólo necesitaron dieciséis días para terminar con uno de los regímenes políticos a los que se les puede aplicar, en superlativo, casi todos los calificativos negativos del léxico socio-político.

La efervescencia social tuvo como trasfondo el descontento social y la desconfianza general hacia el gobierno de Suharto. Las masas populares, desesperadas y empobrecidas por la crisis económica, fueron el actor central del drama indonesio, pero no el único: estudiantes universitarios y personalidades portadoras de ideas e inquietudes democráticas, movimientos religiosos promotores de un proyecto de moralización política, miembros de las fuerzas armadas y del gobierno, todos ellos conscientes de su función social, ocuparon un lugar, ya fuera destacado o secundario, en la escena política. El telón de fondo lo constituyó la necesidad de transformar un régimen político extremadamente vertical.

Los movimientos populares indonesios por las reformas políticas demostraron que, en ausencia de organizaciones de oposición autónomas y dispuestas a escuchar las demandas sociales, la transición política sólo es posible mediante las movilizaciones de masas. Este método puede ser costoso y doloroso, pero las elites que usufructúan el gobierno como si fuera su patrimonio particular nunca estarán dispuestas a renunciar voluntariamente a sus privilegios.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar los cambios en las relaciones de fuerza entre los principales actores políticos y sociales, así como la manera en que tales cambios se plasmaron en las reformas institucionales que hicieron posible la elección del 7 de junio de 1999 y el surgimiento de nuevos actores políticos. Para tener una idea cabal del alcance de las reformas políticas impuestas mediante las movilizaciones populares es necesario tener en cuenta las condiciones

prevalcientes durante el Nuevo Orden. A ese tema está dedicada la primera sección del texto.

Por otra parte, el proceso de cambio político en Indonesia desde diciembre de 1997 hasta noviembre de 2003 abarca dos grandes períodos. El primero empieza en diciembre de 1997, termina en noviembre de 1999 con la designación de Abdurahman Wahid como presidente, y está marcado por la capacidad del movimiento popular, denominado *Reformasi* por los indonesios, para imponer un proceso acelerado de reformas institucionales. Este período abarca tres fases principales. La primera se extendió de diciembre de 1997 al 21 de mayo de 1998 y estuvo marcada por movilizaciones de la población en torno a reivindicaciones primero económicas y luego políticas, que provocaron la renuncia de Suharto a la presidencia y la designación de B. J. Habibie como su sucesor. La segunda fase se inició con el relevo presidencial y concluyó con la elección general del 7 de junio de 1999. Considerado un presidente ilegítimo, Habibie fue sensible a la presión ejercida por el movimiento en pro de las reformas democráticas y promovió cambios institucionales que modificaron drásticamente la fisonomía del régimen del Nuevo Orden y la función de sus principales pilares: el partido oficial (los Golkar) y las fuerzas armadas (Angotan Badan Republika Indonesia o ABRI). La tercera fase se extendió desde el ya mencionado 7 de junio a octubre de 1999, y estuvo marcada por la reagrupación de las fuerzas políticas que contendieron en la elección general para nombrar a Abdurahman Wahid presidente de la república durante la sesión de la Asamblea Consultiva Popular (MPR). Durante esta fase se definieron los proyectos políticos que delinearon los rasgos del régimen resultante de la transición política.

El segundo período cubre los gobiernos de Wahid y de Megawati Sukarnoputri, estando marcado por la desmovilización de la población, conflictos de interés entre los miembros de la nueva elite política, y la amenaza de la instauración de un régimen militar. Durante esta fase ha quedado en evidencia que la reforma institucional y social es incompleta mientras no se transforme el sistema de valores para generar nuevas pautas de conducta acordes con el nuevo contexto socio-político.

## EL NUEVO ORDEN

En 1959 el presidente Sukarno instauró la “democracia dirigida”, basada en una relación de contrapesos políticos entre las fuerzas armadas y el PKI. La alianza con los comunistas despertó recelos en los militares y los dirigentes religiosos musulmanes: unos y otros sopesaban las posibilidades de un giro gubernamental hacia la instauración de un régimen comunista, en el cual los dirigentes del PKI ocuparían un lugar destacado.

Los temores se acentuaron cuando en 1965 Sukarno anunció la creación de un eje Beijing-Jakarta. Entonces, secundados por las organizaciones juveniles y religiosas islámicas, los militares reprimieron sangrientamente a los comunistas y a los simpatizantes de Sukarno. En su calidad de creador y comandante de la Formación General Táctica del Ejército Indonesio, cuerpo especial de intervención preparado para la represión interna, Suharto desempeñó un papel de primer orden en la represión<sup>2</sup>. Fuente del apoyo castrense, controló el gobierno militar y en 1967 fue designado presidente interino. En 1968 fue electo por primera vez, resultando reelecto en 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 y 1998. Su larga permanencia en el poder se debió en gran medida a su capacidad para establecer mecanismos de control personal sobre las principales instituciones políticas: las fuerzas armadas, los partidos, la Casa de Representantes y la MPR.

### LA FUNCIÓN DUAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Debido a su participación en la represión de las rebeliones islámicas en diversas regiones de Indonesia y en el aplastamiento de la supuesta conjura comunista de 1965, se les acordó a las fuerzas armadas indonesias una función extraordinaria: además de la defensa de la soberanía nacional se hicieron cargo de la coerción física sobre la población, para suprimir desde el origen cualquier acto de disidencia o amenaza potencial interna. Las funciones de defensa de la soberanía nacional y de control socio-político fueron bautizadas por los indonesios como *dwifungsi* o “función dual.” El general Nasution, uno de los fundadores de las ABRI, explica dicha función dual en los siguientes términos: “un líder militar fallará si se limita o es limitado a los asuntos militares, debido a que será incapaz de realizar propaganda política y guerra económica, mismas que son absolutamente esenciales para la victoria” (Hering, 1986). Así, en el esquema conceptual de los militares, las amenazas contra el Estado son tanto externas como internas: las primeras caen en el dominio de los “asuntos militares”, y las segundas son combatidas mediante “la propaganda y la guerra”, una y otra de carácter económico-político.

La historia de la Indonesia independiente corrobora reiteradamente la puesta en práctica de ese esquema conceptual: la consolidación y la expansión del territorio nacional fueron logradas gracias a la sumisión forzada de la provincia de Aceh, así como a las anexiones violentas de Irian Jaya y de Timor Timur. El Nuevo Orden fue cimentado sobre los cuerpos de centenas de millares de comunistas, sostenido

---

<sup>2</sup> El número de muertos nunca ha sido establecido con precisión. De acuerdo con las fuentes, el costo en número de vidas oscila entre 78 mil y dos millones. Las estimaciones más probables varían entre 300 y 500 mil víctimas (“Suharto Coup”, s/f).

por la estructura territorial de las fuerzas armadas, y controlado por los militares a través de la participación directa en los organismos de la administración pública civil.

## LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

La organización territorial de las fuerzas armadas es la forma más eficiente de control social. A través de ella los militares ejercen directamente la coerción física sobre la población y al mismo tiempo garantizan la unidad territorial del Estado nacional. En términos territoriales, la administración del gobierno civil y la estructura de las fuerzas armadas son prácticamente idénticas.

En la cúspide, el gobierno central está organizado bajo la lógica de la división clásica de poderes: ramas ejecutiva, legislativa y judicial. En la rama ejecutiva se destaca el Ministerio de Defensa y de Seguridad, piedra angular de la organización de las fuerzas armadas.

En el siguiente nivel se sitúan los gobiernos provinciales. Durante el período de las reformas políticas y hasta antes de la independencia de Timor Timur había veintisiete provincias. Cada una se gobernaba con una autonomía muy limitada y mediante una administración que reproducía a grandes rasgos la estructura del gobierno central. Los *Kodam*, comandos militares regionales, cubren una o varias provincias en función de la densidad poblacional y/o de la importancia estratégica de algunas regiones particulares del territorio nacional<sup>3</sup>.

En el nivel sub-provincial, el gobierno civil está organizado en residencias, a las cuales corresponden los *Korem*, comandos de estación militar. Las residencias a su vez están divididas en distritos, y en cada uno de ellos existe un *Kodim*, comando militar distrital. Los distritos están conformados por sub-distritos, *Kecamatan*, vigilados por los *Koramil*, comandos militares locales. En la base de la pirámide se sitúan las aldeas, *Desa*, en cuyo seno ejercen la vigilancia y el control políticos los *Babinsa (Bintara Pembina Desa)* (Jenkins, 1984).

El paralelismo entre las administraciones civil y militar ha llevado a algunos analistas a considerar la estructura territorial de las ABRI como un “gobierno sombra”, encargado de vigilar y controlar tanto a la población como a los funcionarios gubernamentales civiles en cada uno de los niveles administrativos.

---

3 Hasta el 22 de mayo de 1999 existían 9 comandos regionales. Mediante un decreto expedido por el ministro de Defensa, general Wiranto, los militares decidieron ampliar el número de los Kodam a 17. Los cambios más importantes se realizaron en las regiones más conflictivas: Sumatra (asiento de movimientos independentistas en las provincias de Aceh y Riau), Kalimantan (isla de Borneo) y Malucas (escenario de movimientos violentos entre indígenas e inmigrantes).

## LOS MILITARES EN LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES CIVILES

Una de las concesiones obtenidas por los militares luego del golpe de Estado contra Sukarno y durante la fase de consolidación del Nuevo Orden fue su participación directa en la administración civil mediante la asignación de una cuota específica en el número de funcionarios adscritos a cada ministerio o agencia de los gobiernos –central, provincial o local. A través de su inserción obligada en la administración pública civil, los militares fueron capaces de ejercer un control casi total sobre la clase política, la burocracia y la población. Gracias a ese control pueden ejercer una influencia directa sobre las decisiones adoptadas por las diferentes instancias gubernamentales, y llevar a cabo “la propaganda política y la guerra económica” contra los enemigos internos pregonada por el general Nasution.

En ese marco, los funcionarios civiles se desempeñan como los ejecutores de políticas gubernamentales moduladas por la concepción peculiar de los militares sobre el Estado nacional y sobre las relaciones entre la población y el gobierno. En el organigrama castrense, el Kas-sospol, jefe de estado mayor para asuntos socio-políticos, era uno de los puestos más importantes, pues estaba encargado de vigilar el desempeño de los militares destacados en servicio fuera de las ABRI.

La capacidad de Suharto para designar discrecionalmente a los responsables de los principales puestos dentro de la estructura militar o en las instancias del gobierno civil le permitía ejercer un dominio personal sobre un estamento social dotado de una identidad propia y diferenciado del resto de la sociedad. Esa capacidad, a su vez, sólo puede explicarse a partir de los mecanismos de equilibrio político establecidos por el propio Suharto en las otras instituciones políticas: el sistema de partidos y los organismos de representación popular.

## EL SISTEMA DE PARTIDOS

En lo que se refiere a los partidos políticos, Suharto supo poner en práctica, y con éxito, la experiencia fallida de Sukarno, quien para neutralizar el peso político de los militares recurrió al partido mejor organizado de la época, el PKI. Suharto recurrió al mismo expediente de utilizar un partido político para ejercer contrapesos políticos sobre sus socios militares, pero tuvo que convertirse en demiurgo de su propio partido, y en 1971 refundó los Golkar sobre la base de mecanismos corporativistas<sup>4</sup>.

---

4 Golongan Karya o Golkar, como lo abrevian y llaman los indonesios, no es un partido en el sentido clásico del término. La traducción literal, “grupos funcionales”, da cuenta cabal de su naturaleza: se trata de una amalgama de organizaciones sociales diversas, entre las que destacan los empleados de la administración pública. Cada organización proviene de un dominio social específico y descansa sobre relaciones cliente-patrón, omnipresentes en las sociedades asiáticas. Por lo tanto, el corporativismo es un rasgo presente en ellas.

Desde la presidencia del Consejo Asesor del partido, formado por personalidades notables que actuaban como los patrocinadores reales del partido, Suharto ejerció un dominio total sobre los Golkar. Para completar su monopolio del poder, limitó el campo de acción de los partidos opositores mediante la promulgación en 1973 de una ley que los obligaba a fusionarse en dos nuevos partidos: Partido Democrático de Indonesia (Partai Demokrasi Indonesia o PDI), que agrupó a las corrientes nacionalistas y liberales, y Partido de la Unidad para el Desarrollo (Partai Persatuan Pembangunan o PPP). A partir de entonces, Suharto ejerció a través de los Golkar un dominio electoral total, y consolidó las instituciones claves del sistema político que él mismo denominó con el apelativo de Nuevo Orden. La eficacia del control político ejercido por Suharto se expresó de manera nítida en las siete veces sucesivas en que fue electo. Pese a todo, en la elección de 1992 el predominio incontestado de los Golkar fue marcado por un crecimiento inesperado en la participación del PDI en los votos totales y un retroceso en la del partido oficial. Se trataba de los primeros síntomas de la insatisfacción social con un régimen al cual se le adjudicaban todos los calificativos negativos del extenso vocabulario indonesio y de la irrupción en la escena política de Megawati Sukarnoputri<sup>5</sup>, quien reivindicaba la necesidad de sanear el sistema político indonesio.

La respuesta de Suharto fue intervenir en los asuntos internos del PDI para lograr primero la destitución de los puestos de dirección, y luego la expulsión de Megawati Sukarnoputri de las filas del partido en 1996. Las reacciones de los simpatizantes de la hija de Sukarno fueron violentas, y las principales ciudades de Indonesia fueron sacudidas por enfrentamientos entre las fuerzas represivas y los disidentes del PDI. Este partido, por su parte, se derrumbaría en las elecciones de 1997, cuando alcanzó un escaso 3,07% de los votos totales, favoreciendo sobre todo al PPP.

Al salir del PDI y liberarse de los mecanismos constrictivos del sistema político, Megawati Sukarnoputri tuvo un espacio de maniobra ilimitado y persistió en sus críticas al sistema, abriendo la primera fisura evidente en el monolítico sistema del Nuevo Orden.

## LAS INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN POPULAR

La Constitución de 1945 es considerada como un texto casi sagrado por las corrientes políticas nacionalistas y laicas. Se trata de un breve texto, consistente en 37 artículos, divididos en 16 capítulos, que establecen los

---

<sup>5</sup> Megawati Sukarnoputri es la hija menor del presidente Sukarno, derrocado por Suharto mediante el golpe militar de 1965.

rasgos generales de las instituciones gubernamentales y los lineamientos principales de su funcionamiento.

De acuerdo con los jurisperitos, la constitución de 1945 fue redactada tomando como modelo la Ley Orgánica China de 1931. Los analistas no indonesios consideran que el texto constitucional define los principios para el establecimiento de un presidente poderoso y de una legislatura débil. Es decir, consideran que la naturaleza del sistema político deriva de una reglamentación establecida de manera un tanto arbitraria por los fundadores del Estado indonesio; la legislación, en consecuencia, se convierte en la fuente de todo mal o de todo bien, y en esta perspectiva las luchas políticas sólo pueden tener como finalidad cambios en la legislación que permitan modificar las condiciones de la vida política de la nación.

En realidad, el texto constitucional es demasiado general como para definir con toda precisión el carácter de cada una de las instancias gubernamentales. Para comprender dicho carácter habría que referirse más bien a los valores sociales propios de la población indonesia y a la cultura política derivada de ellos. Al plasmarse en un sistema de intereses y de relaciones entre los actores sociales y políticos, son estos los que determinan la naturaleza particular de las instituciones políticas indonesias.

Así, la constitución establece que “la soberanía debe estar en las manos del pueblo y debe ser ejercida plenamente por el Majelis Permusyawaratan Rakyat” (Consejo Consultivo del Pueblo o MPR) (Department of Information, 1945: cap. I, art. 1, § 2). Esta declaración de principio en nada difiere de las disposiciones constitucionales de las democracias representativas estadounidense y europeas. Al igual que en estas, la constitución indonesia establece que “el MPR debe definir la constitución y los lineamientos de la política del Estado” (Department of Information, 1945: cap. II, art. 3).

Por otra parte, las atribuciones más importantes del presidente son definidas de la siguiente manera: “Debe ejercer el gobierno de acuerdo con la Constitución” (Department of Information, 1945: cap. III, art. 4, § 1). Ahora bien, dado que el MPR tiene la capacidad de definir la Constitución y los lineamientos de la política estatal, es legítimo suponer que en teoría el presidente queda subordinado al MPR. Así lo estipula otra provisión constitucional: el presidente “debe ser electo por la MPR, por mayoría de votos” (Department of Information, 1945: cap. III, art. 6, § 2). Esta estipulación define otra forma de subordinación teórica del presidente a la MPR.

Por si eso fuera poco, la Constitución también señala que el presidente “debe tener la capacidad de establecer estatutos de acuerdo con la *Dewan Perwakilan Rakyat*” (Casa de Representantes del Pueblo o DPR) (Department of Information, 1945: cap. III, art. 5, § 1). El desarrollo de esa capacidad, por lo tanto, también depende del segundo organismo de representación popular.



Los organismos de representación, el MPR y la DPR, son ubicados en consecuencia por encima del presidente, y resulta imposible afirmar que el texto constitucional define los principios para establecer una presidencia fuerte y una legislatura débil. Las condiciones para el establecimiento de instituciones gubernamentales con esas características debieran buscarse por lo tanto en la cultura política indonesia y en las relaciones de fuerzas entre los diversos actores políticos, pero no en la Constitución de 1945.

Suharto tuvo la habilidad requerida para establecer un sistema de relaciones que le permitió ejercer un control total sobre las instituciones de representación popular: durante el Nuevo Orden, la MPR, en tanto que máxima instancia política constitucional, estaba compuesta por mil miembros. Quinientos pertenecían a la DPR, considerada propiamente como el parlamento indonesio; cuatrocientos de sus miembros eran elegidos por sufragio universal. Ahora bien, dado el patronazgo político ejercido por Suharto a través de los Golkar, el presidente tenía garantizada la lealtad de los legisladores nominados por el partido oficial. Los cien miembros restantes de la DPR pertenecían *ex officio* a las fuerzas armadas, sin someterse a la prueba de las urnas: los militares ejercían así una tercera función de control, en este caso de tipo político-legislativo.

Los quinientos restantes provenían de “organizaciones sociales representativas”; es decir, de organizaciones reconocidas oficialmente por el régimen, y por lo tanto también sujetas a las relaciones de patronazgo y a la lealtad forzada hacia el presidente.

Dotado de la capacidad para nominar los miembros de la DPR tanto civiles como militares y los representantes de las “organizaciones representativas”, Suharto ejercía un control total sobre las instituciones de “representación popular”. Así, a pesar de las disposiciones constitucionales, el sistema de relaciones sociales sobre el cual descansaba el Nuevo Orden ubicaba la presidencia de la República en la cúspide de las estructuras políticas, y dotaba al presidente de poderes omnímodos. Las reformas políticas fueron orientadas hacia el desmantelamiento de dicho sistema, y los reformistas tuvieron particular cuidado en reivindicar el espíritu de la Constitución para atraer la simpatía popular y evitar la represión militar.

## *REFORMAS: MOVILIZACIONES POPULARES Y CAMBIO INSTITUCIONAL*

### DE LA CRISIS ECONÓMICA A LA CRISIS POLÍTICA

La crisis política experimentada por la sociedad indonesia fue la consecuencia necesaria de un conjunto de circunstancias que empezaron a

gestarse en 1985, cuando el gobierno de Suharto emprendió la liberalización de la economía y, siguiendo la estrategia de Singapur de promover la industrialización sobre la base de la apertura de la economía nacional a la inversión extranjera directa, puso en práctica medidas tendientes a atraer la inversión extranjera directa. Así, los intereses económicos extranjeros se impusieron sobre los nacionales. El nacionalismo expresado en la filosofía oficial de los *Pancasila* pasó a ser puramente declarativo, y la población perdió progresivamente la confianza en el gobierno.

La reducción de los mecanismos de intervención económica dejó al gobierno sin capacidad primero para prevenir, y luego para limitar los efectos de la crisis financiera del segundo semestre de 1997.

La renuencia de Suharto a recurrir a los programas de rescate del FMI acentuó las presiones internacionales sobre la economía indonesia y agravó los problemas económicos. Esa renuencia se explica por una sola razón: los programas del Fondo atentaban contra los privilegios de la familia del presidente en particular, y de la elite política en general. Lo paradójico fue que la aplicación de las políticas de estabilización financiera y económica del Fondo abrió la fase de inestabilidad política que empezó con las movilizaciones estudiantiles, luego del anuncio del retiro de los subsidios a los energéticos el 4 de mayo de 1998.

El desarrollo de la crisis económica coincidió con la agravación de otros problemas políticos y sociales. En 1996, los partidarios de Megawati Sukarnoputri se lanzaron a las calles para protestar contra su expulsión de la dirección del PDI. Las movilizaciones perdieron intensidad con el tiempo, pero no por ello desaparecieron. En 1996 y 1997, la prensa local e internacional daba cuenta frecuentemente de incidentes raciales a lo largo y a lo ancho de todo el país. A partir de diciembre de 1997 se multiplicaron las manifestaciones callejeras en protesta por las consecuencias de la crisis y la aceptación de los programas del FMI, así como los ataques a establecimientos comerciales propiedad de indonesios de origen chino. El descontento y las tensiones sociales eran evidentes.

Las movilizaciones, por lo tanto, aceleraron la transformación de la crisis económica en crisis política.

El diagnóstico de Amien Rais sobre la situación de Indonesia en mayo de 1998 era categórico:

Nuestra crisis no es sólo económica también es política y psicológica. La población esta harta del mismo gobierno corrupto, nepotista y plagado de compinches. En la medida en que Suharto rehúsa renunciar, en lo profundo de la psicología de esta nación hay un sentido de disgusto. Por supuesto, el pueblo no puede hablar porque el gobierno ha manejado con éxito el miedo. Pero, si usted habla con

honestidad al pueblo, éste le dirá que ha perdido la confianza, que está harto del gobierno (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

Ese hartazgo de amplios sectores sociales se expresó en la exigencia de la renuncia de Suharto al gobierno de la república. Nótese el cuidado de los opositores: al exigir la renuncia buscaron mantenerse dentro de la legalidad, dejando del lado de las autoridades la responsabilidad de reprimirlos por esgrimir una demanda legal. La sociedad indonesia parecía estar por lo tanto dividida en facciones en pro y en contra de Suharto. La solución rápida de la crisis o su prolongación indefinida dependían, en consecuencia, de la correlación de fuerzas entre unos y otros.

#### EL SURGIMIENTO DE FRACTURAS POLÍTICAS EN LA SOCIEDAD INDONESIA

La división de la sociedad en pro y en contra de Suharto es válida en términos generales. Sin embargo, para entender la dinámica de la crisis es necesario definir cuáles intereses movieron a cada grupo específico a defender u oponerse al mantenimiento del statu quo. En ese sentido, los opositores se dividieron en dos grandes campos. Los reformistas moderados fueron aquellos miembros del establishment que, conscientes del descontento popular, estuvieron dispuestos a llevar a cabo algunas reformas para preservar sus propios intereses. Los reformistas radicales asumieron con seriedad la tarea de sanear el sistema político. Este campo, a su vez, tuvo dos grandes componentes: el movimiento estudiantil, y las corrientes que el 14 de mayo constituyeron el Consejo del Mandato Popular.

#### *LOS REFORMISTAS MODERADOS*

El 14 de mayo de 1998, la prensa nacional e internacional difundió una noticia que sorprendió y fue recibida con suspicacia a la vez:

En un movimiento sorpresivo, visto por muchos como un gesto para calmar los ánimos, más que como una oferta genuina, el presidente Suharto, de acuerdo con los reportes de la prensa indonesia, habría dicho a los indonesios residentes en El Cairo que estaba dispuesto a renunciar si el pueblo ya no lo aceptaba más (*The Straits Times*, 1998c).

La supuesta declaración de Suharto siempre fue referida a informes de terceros, y nunca presentada en forma textual, prestándose por lo tanto a interpretaciones equívocas. La confusión se acentuó además gracias a los comentarios de Ali Alatas, por entonces ministro del Exterior e integrante de la comitiva de Suharto en El Cairo, quien declaró allí a la prensa que “en el pasado, el presidente Suharto había dicho que renunciaría si la petición fuera hecha a través de la Asamblea del Estado [el Consejo Consultivo Popular]” (*The Straits Times*, 1998c).

¿Equívoco de la prensa o maniobra política? Nadie sabe, pero entre el 13 (día en que supuestamente Suharto expresó la posibilidad de renunciar) y el 15 de mayo (día en que el ministro de Información aclaró, en conferencia de prensa realizada en la casa particular de Suharto, que este jamás había dicho “estar listo para renunciar”) individuos y organizaciones definieron su posición acerca de las reformas políticas que el país necesitaba. Por supuesto, luego de la aclaración oficial de la postura de Suharto, algunas personas hicieron malabares para no aparecer como opositores ni al régimen ni a las reformas. Así, el vocero oficial del Ministerio del Exterior afirmó ante la prensa: “el Ministerio del Exterior niega las noticias citadas por la prensa extranjera acerca de una declaración del ministro del Exterior Ali Alatas que podría dar la impresión de que él está en contra de las reformas” (*Antara*, 1998b).

En todo caso, vale la pena destacar los principales disensos dentro del gobierno que definieron las corrientes más importantes del grupo de reformistas moderados.

En las ABRI, durante las jornadas de violencia, algunos miembros de los mandos se mostraron tolerantes y conciliadores con los estudiantes. Asimismo, reconocieron la necesidad de emprender reformas políticas para resolver la crisis. Por eso resultó sorprendente que, al regresar Suharto de su viaje a Egipto, el general Wiranto, ministro de Defensa y comandante de las Fuerzas Armadas, manifestase abiertamente su apoyo a la permanencia de aquel en la presidencia. El lugarteniente General Agun Gumelar, comandante de la Región Militar de Silawesi del Sur, declaró al periódico *Kompas* “conmino a las cabezas de las policías urbanas y regionales a no ejercer represalias contra los estudiantes” al mismo tiempo que llamaba a los estudiantes a “no manifestar fuera de los *campus* universitarios” (*The Straits Times*, 1998b). El vicepresidente de la fracción militar de la Casa de Representantes (F-ABRI), Achman Roestandi, afirmó durante una entrevista con profesores de la Universidad de Indonesia que “todos estamos de acuerdo en que nadie más desea mantener el *statu quo*” y que “las fracciones del parlamento [Casa de Representantes] han acordado emprender una reforma” (*Kompas*, 1998b). Ante la prensa, el general Wiranto se expresó a favor de las reformas: “las demandas estudiantiles sobre reformas políticas y económicas coinciden con los deseos del gobierno” (*Antara*, 1998a). Para referirse a las manifestaciones utilizó un tono tolerante: “ABRI nunca dio instrucciones de disparar sobre la gente que participa en las manifestaciones. No hay tales instrucciones [...] Si hay alguna, se trata de un error y un malentendido que debe ser corregido”. En cambio, mostró dureza al hacer referencia a los motines.

En las esferas gubernamentales, la principal corriente favorable a la reforma fue la Casa de Representantes, donde parecía predominar un consenso sobre la necesidad de esta. Ello explica que el vocero oficial

del parlamento, Harmoko Suharto, haya declarado en una transmisión de televisión que “la Casa convocará a una reunión especial la próxima semana para discutir la sugerencia del Sr. Suharto, si ya no tiene la confianza del pueblo” (*The Straits Times*, 1998d). En los Golkar, una de las mayores fracciones dentro del propio partido del presidente Suharto emitió una declaración solicitando su renuncia (*BBC News*, 1998b).

Algunas de las asociaciones profesionales pertenecientes a los Golkar también se expresaron a favor de la renuncia de Suharto. Achmad Titosudiro, presidente de la Asociación de Intelectuales Musulmanes de Indonesia (anteriormente presidida por el Dr. Habibie, luego vicepresidente y más tarde presidente de la república), sugirió que Suharto transfiriese el poder al Dr. Habibie “para evitar más violencia y restaurar la estabilidad” (*The Straits Times*, 1998d).

Por otra parte, un grupo de generales y políticos jubilados publicó una declaración solicitando a la asamblea que había designado a Suharto como presidente de la república la revocación del mandato. En conferencia de prensa, Ali Sadikin, general jubilado, denunció que Suharto había “usado el dinero del estado para intereses personales, abusando del poder” (*BBC News*, 1998a).

#### *LOS REFORMISTAS RADICALES*

Como ya se ha indicado, en el grupo de reformistas radicales se destacaron dos grandes corrientes: el movimiento estudiantil y las organizaciones islámicas. A pesar de que ambas corrientes confluyeron y promovieron programas de reformas similares, cada una de ellas tiene su propia dinámica y obedece a su propia lógica.

El movimiento estudiantil en Indonesia está marcado por algunos rasgos peculiares.

*Es heterogéneo* debido a la dispersión geográfica de las universidades (a pesar de que el mayor número de instituciones de educación superior o IES se concentra en los principales centros urbanos), la influencia del medio local sobre ellas y su diversificación (laicas y religiosas, públicas y privadas). La heterogeneidad es percibida por los observadores como una desventaja para la organización de un movimiento estudiantil nacional y un obstáculo para sostener las movilizaciones en torno a demandas políticas nacionales.

*Es masivo*. La matrícula de las IES se acerca a los 3 millones de estudiantes. Si bien es cierto que no todos participaron en las movilizaciones políticas, también lo es que casi todos compartían los ideales políticos de reforma. En ese sentido, la opinión del presidente de la Unión de Estudiantes Hasanudin de Ujung Pandang, capital de la provincia de Silawesi del Sur, era ilustrativa: “por primera vez en muchos años, los estudiantes de todo el país comparten una plataforma común. No se

trata sólo de pedir al gobierno que establezca la economía [...] Vivimos una crisis de confianza y la única manera de restaurar la confianza es mediante un cambio de dirigente nacional” (*The Straits Times*, 1998a).

*Se radicaliza con rapidez.* En cuestión de semanas pasó de las protestas por los incrementos en los precios de los bienes de subsistencia a las movilizaciones para exigir la renuncia del presidente. En consecuencia, se podría decir que existió una modulación entre los motines callejeros populares y las movilizaciones estudiantiles: unos y otras se llevaron a cabo en ámbitos diferentes, pero ambos tuvieron como trasfondo la insatisfacción con el régimen.

Acostumbrados al verticalismo propio de los estados nacionales, los observadores locales y regionales no se dieron cuenta de que las grandes ventajas de la movilización estudiantil consistieron precisamente en la ausencia de liderazgo nacional único, en no presentar un blanco preciso a la represión, y en su posibilidad de reemplazar unas figuras por otras en caso de necesidad.

No obstante, la organización nacional de los estudiantes del consorcio de universidades pertenecientes al movimiento Muhammadiyah llevó una de las primeras voces en el coro estudiantil. Una de las razones explicativas del papel central desempeñado por los estudiantes afiliados a dicha organización reside en el hecho de que esta ha realizado un gran esfuerzo por construir un sistema educativo que abarca desde escuelas coránica hasta universidades, y que cubre un número importante de ciudades en las principales islas del archipiélago indonesio.

En consecuencia, dada la existencia de un sistema de universidades ligado a la organización, los estudiantes contaron con una estructura institucional, ausente en otros segmentos del movimiento estudiantil, que les permitía cierto grado de coordinación en una escala regional amplia. Por otra parte, los canales institucionales de Muhammadiyah permitieron la comunicación entre los miembros de la dirección de la organización (Amien Rais sobre todo), los senados estudiantiles, y la base de alumnos de las universidades de Muhammadiyah. Estos últimos se convirtieron por lo tanto en la caja de resonancia de las demandas políticas de los primeros, destacando entre todas las corrientes del movimiento estudiantil.

En esas condiciones, el 12 de mayo el Senado de los Estudiantes de Muhammadiyah de toda Indonesia, provenientes de 30 IES, presentó la declaración titulada *Tanah Merdeka* –literalmente Tierra Nacional o La Nación– al séptimo Comité de la Casa de Representantes.

Los principales puntos de la declaración señalaban la necesidad de reformar todos los campos de la vida social y la convocatoria a una sesión especial del MPR. Para justificar sus peticiones, el Senado aludía a “la larga espera del pueblo para que el gobierno calme la tormenta que sigue afectando a la nación y agudiza las dificultades populares”.

Fue todavía más lejos al evocar la posibilidad de “desintegración [social y nacional], cuando cada problema que surge como resultado de la decepción acumulada del pueblo no puede ser anticipado correctamente por el gobierno” (*Kompas*, 1998b).

En efecto, la desintegración de la frágil unidad nacional era potencialmente el mayor problema político y social. Sobre este punto convergen el Senado de Estudiantes y el comandante en Jefe de ABRI. Según el general Wiranto, “las amenazas externas para la República de Indonesia serán, en los próximos 5 o 10 años, muy pequeñas. Las amenazas domésticas serán muy posibles” (*Antara*, 1998a). Entre esas amenazas internas posibles el general citó explícitamente la situación en las provincias de Aceh, Irian Jaya y Timor.

Otras organizaciones estudiantiles también tomaron la iniciativa de establecer contacto con representantes parlamentarios. La Dirección Central de la Asociación de Estudiantes Islámicos se reunió con la Fracción de los Golkar (F-KP) de la Casa de Representantes el mismo día que el Senado (se trata de la fracción más grande de la Casa). En las discusiones los estudiantes señalaron que la Casa es clave para poner en práctica las reformas, entre las cuales eran centrales el mejoramiento de cinco leyes concernientes a las elecciones generales, la organización de –y la relación entre– Asamblea Consultiva, Casa de Representantes y Cámaras de Representantes Regionales, los partidos políticos, los referéndums y las organizaciones de masas. Las demandas del Senado y de los estudiantes islámicos se complementaban, yendo al meollo del sistema político indonesio. Con esas demandas, los estudiantes dejaron el balón en la cancha de los políticos profesionales.

Los movimientos islámicos comparten algunos rasgos con el movimiento estudiantil.

*Son heterogéneos.* Sin embargo, su influencia sobre la población es mayúscula, en la medida en que los principales cuentan con decenas de millones de adherentes. Por eso, los militares han evitado a toda costa actuar contra las figuras más destacadas.

*Carecen de unidad.* No obstante, al igual que las organizaciones estudiantiles, sus demandas son similares, cuando no complementarias.

Con todo, Muhammadiyah, a través de Amien Rais, que por entonces era su presidente, ocupó el frente de la escena política. Es más: la corriente encabezada por Amien Rais fue la primera en definir una estrategia política clara, dentro de los márgenes legales. En esa estrategia, las movilizaciones populares tuvieron una importancia de primer orden:

Deben haber algunas formas no convencionales pero democráticas para salir del *impasse* y una de ellas es una especie de movimiento para el poder popular. No debemos temer el poder popular. Después de todo, Indonesia ganó su independencia mediante el

poder popular. Y, en 1966, cuando los estudiantes movilizaron sus fuerzas junto con los militares para derrocar a Sukarno, también fue una especie de poder popular. No hay razón para temer el poder popular porque ya lo hemos experimentado dos veces (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

En una primera fase, el movimiento estudiantil y popular debía ejercer presión sobre el gobierno para que en un plazo razonable realizara progresos fehacientes en cinco áreas: “fortalecimiento de la rupiah, mantenimiento de los precios de los productos alimenticios básico en niveles accesibles para la gente común, disminución de las tasas de desempleo y de inflación así como reducción de la frecuencia de las expresiones de descontento social” (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

Originalmente, Amien Rais estaba dispuesto a esperar seis meses para ver los resultados obtenidos por el gobierno. Sin embargo, las movilizaciones populares primero, y las estudiantiles luego, agotaron esta fase y abrieron la segunda: “[Es] razonable y constitucional que el pueblo pida a Suharto devolver su mandato a la Asamblea Consultiva Popular. La Asamblea debe convocar a una sesión extraordinaria, tal como lo permite la constitución, para definir un nuevo programa de recuperación económica” (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

En caso de que Suharto rehusase renunciar, o que la Asamblea no asumiera su responsabilidad, los estudiantes tendrían “la obligación moral de ejercer presión para que Suharto y la Asamblea cumplan” (*Far Eastern Economic Review*, 1998). En esta estrategia Amien Rais recogía la propuesta de otro miembro de la Asociación de Intelectuales Musulmanes Indonesios según la cual la Asamblea Consultiva Popular debía tener la oportunidad de convocar a una sesión extraordinaria para cuestionar las responsabilidades del mandato de Suharto. La pertinencia de esa propuesta era tanto jurídica como ideológica, pues “es verdad que la Asamblea ha otorgado un mandato por cinco años, pero encima de la Asamblea esta la nación, el pueblo. Si toda la nación quiere una sesión extraordinaria ¿porqué no?” (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

Hasta aquí, la propuesta de Amien Rais parecía mantenerse en el marco de las reformas moderadas. Sin embargo, consciente de la ausencia de espacios para las expresiones políticas autónomas, el dirigente propuso la creación de un consejo popular compuesto por personalidades públicas. En la propuesta original, delineada durante una entrevista concedida en La Haya el 8 de mayo de 1998 al corresponsal del periódico *Kompas*, Rais contemplaba un consejo compuesto por treinta o cuarenta miembros, provenientes de todos los credos religiosos y de todos los grupos étnicos. Para él, el consejo permitiría ganar fuerza para negociar con un poder que “presta oídos sordos a las aspiraciones



públicas”. A los ojos del dirigente religioso, el distanciamiento entre el gobierno y la población ponía en riesgo la unidad nacional. El mantenimiento de esta sería por lo tanto la principal finalidad del consejo. El medio para alcanzar ese objetivo sería la reforma social, política, económica y jurídica (*Kompas*, 1998a).

El 14 de mayo la creación del Consejo del Mandato Popular (*Majelis Amanat Rakyat* o MAR) fue anunciada públicamente. Más de cincuenta personalidades se sumaron a él, y por medio de Amien Rais solicitaron al presidente Suharto “renunciar graciosamente y con dignidad por el bien de la nación, para que el proceso de reforma hacia la democracia pueda desarrollarse sin obstáculos y pacíficamente” (*The Straits Times*, 1998d).

El jefe de las Fuerzas Armadas y los reformistas moderados, los representantes estudiantiles y el dirigente religioso coincidían por lo tanto en la tarea política central del momento: la preservación de la unidad nacional. Ese es el punto de confluencia de reformistas moderados y radicales. Los medios para lograr el objetivo, sin embargo, eran diferentes: aquellos se contentaban con un relevo político, mientras que estos pugaban por la institucionalización de nuevas instancias políticas.

En efecto, el Consejo funcionaría con cierta flexibilidad: en el mejor de los casos sería una especie de conciencia política del gobierno formal, y en el peor serviría de base para la constitución de un gobierno provisional. Las funciones del Consejo fueron en consecuencia la piedra de toque de los movimientos por las reformas. Es necesario insistir en el plural de la última frase, pues a través de las movilizaciones políticas pudieron percibirse las diferencias entre las diversas corrientes reformistas.

#### LA DINÁMICA DE LA CRISIS POLÍTICA

Las manifestaciones anti-gubernamentales pueden ser clasificadas en tres categorías: motines populares, manifestaciones estudiantiles y reuniones políticas.

#### *LOS MOTINES POPULARES*

Estos fueron el resultado del descontento de la población afectada por la crisis económica y las medidas gubernamentales tendientes a contenerla. Entre diciembre de 1997 y mayo de 1998 la tasa de inflación fue cercana al 50%; sin embargo, desde que comenzó la presión internacional sobre la rupia, los precios de algunos productos de consumo básico se multiplicaron hasta quince veces. Dados los bajos salarios pagados en Indonesia, es comprensible que la disminución del consumo familiar haya provocado no sólo el hambre de la población urbana, sino también su desesperación.

Por desgracia, en su desesperación las masas urbanas se cebaron sobre la minoría de origen chino, cuya elite detenta el poder económico del país. Por sí solas, esas movilizaciones hubieran estado condenadas a una violencia infructuosa en términos políticos y a ser ahogadas mediante la violencia oficial. Sin embargo, los aumentos a los precios de los productos energéticos, decretados por el gobierno el 4 de mayo y dentro del marco del programa de rescate del FMI, sólo exacerbaron los ánimos, y movilizaron a los estudiantes.

#### *LAS MANIFESTACIONES ESTUDIANTILES*

Con la puesta en práctica de las medidas pregonadas por el Fondo, a los motines populares se sumaron las protestas estudiantiles. Unas y otros siguieron su propia lógica, y, aunque se expresaron de manera simultánea, lo hicieron en forma separada. Las movilizaciones estudiantiles fueron toleradas por la policía en tanto se realizaran dentro de los campos universitarios. Los choques violentos con la policía y los cuerpos anti-motines se produjeron cuando los manifestantes buscaron ocupar las calles.

Aún durante los aciagos 14 y 15 de mayo, mientras los motines más violentos se produjeron en las calles, los estudiantes siguieron manifestando dentro de los campos universitarios. Cuando los grupos más violentos merodeaban por las universidades, conminaban a los estudiantes a unírseles; éstos sin embargo rehusaron hacerlo (*Kompas*, 1998c).

#### *LAS REUNIONES POLÍTICAS*

Estas reuniones eran organizadas tanto en las universidades como en las mezquitas, y en ellas participaban personalidades simpatizantes de las reformas radicales. Con frecuencia los anuncios de Amien Rais se producían los viernes, día de oración para los musulmanes, en alguna de las mezquitas importantes del país. En las universidades, las discusiones político-académicas se organizaban en torno a los más diversos tópicos, pero siempre teniendo como eje las reformas del sistema. Organizaciones islámicas minoritarias como Jemah Islamiyah también utilizaban las reuniones religiosas de los viernes para transmitir mensajes políticos a sus seguidores y pregonar la instauración de la ley coránica.

#### LA VIOLENCIA DURANTE LA SEGUNDA SEMANA DE MAYO DE 1998

El 12 de mayo, cinco estudiantes de la Universidad Trisatki murieron bajo las balas de los cuerpos anti-motines, encargados de evitar que la manifestación estudiantil se desbordara sobre las calles de la capital. La muerte de los estudiantes acrecentó las protestas y la violencia: a las manifestaciones dentro de los campos se sumaron los motines

populares en las calles. La prensa dio cuenta de lo siguiente, por ser lo más espectacular: centenas de muertos, cerca de cinco mil edificios incendiados o saqueados, y cientos de vehículos incendiados. Las informaciones eran ambiguas, y daban la impresión de que estudiantes y saqueadores eran los mismos. Sin embargo, cada forma de manifestación anti-gubernamental se expresó en su espacio propio y de acuerdo con su propia lógica.

Por el lado de las autoridades encargadas de la represión, la actitud también estuvo diferenciada: líneas arriba insistimos en que la policía y los cuerpos antimotines fueron los encargados de la represión. *La Jornada* de México, en su edición del 16 de mayo, señalaba que el general Wiranto reconocía que sus soldados habían abierto fuego sobre los estudiantes de la Universidad Trisakti, matando a seis y exacerbando los ánimos de la población. Los medios de información locales daban cuenta de los esfuerzos del comandante de ABRI para justificar la pasividad de los soldados: “Interrogado sobre porqué los militares parecen no emprender ninguna acción contra los saqueadores, él dijo que los militares llegaban tarde a la escena en la medida en que los disturbios eran demasiado esporádicos” (*The Straits Times*, 1998d).

Es cierto que los peores motines se produjeron los días en que Wiranto justificaba a sus hombres y la prensa publicaba sus declaraciones. Sin embargo, el reporte del periódico *Kompas* sobre los choques violentos del 14 de mayo indica que estos se produjeron entre grupos no identificados y las fuerzas antimotines: cuando se encontraban con marines o soldados obedecían las indicaciones de estos, pero cuando se encontraban frente a los cuerpos represivos los choques fueron de tal violencia que incluso fue quemado un puesto de policía. En otras ciudades, como por ejemplo Purwosari, la presencia de los militares fue saludada por las masas callejeras con el grito “larga vida a las fuerzas armadas”.

¿Se trató de un cálculo político por parte de las Fuerzas Armadas? Tal vez. Pero esa actitud les permitió mantener la confianza de la población en general y de los dirigentes de la oposición radical. Así lo expresó Amien Rais en su alocución del viernes 15 de mayo en la mezquita Al Azhar de Jakarta:

A los Golkar y a otros partidos no se les puede encomendar dirigir la nación, debido a sus actuales dificultades, han perdido la dirección. Las esperanzas están puestas sobre las fuerzas armadas, cuya misión esta bien definida. Ellas todavía tienen un sentido de misión porque han mantenido el juramento de las fuerzas armadas y adhieren a los Pancasila. En algunos aspectos, sin embargo, ellas han perdido su sentido de orientación (*The Straits Times*, 1998d).

El voto de confianza contenía ciertas reservas. Pero aún así se esperaba que las Fuerzas Armadas se decidieran abiertamente por las reformas.

## EL JUEGO DE LOS MILITARES

Permaneciendo al margen de la represión, los militares preservaron la buena imagen que la población tenía de las Fuerzas Armadas. Si a eso se añade el reconocimiento abierto de la necesidad de las reformas por parte de algunos miembros de los mandos, resulta comprensible que hasta el 15 de mayo todo el mundo considerase inminente la caída de Suharto.

Sin embargo, todos quedaron perplejos cuando el general Wiranto, ministro de Defensa y comandante del ejército, calificó de ilegal la solicitud de renuncia de Suharto presentada por la dirección de la Casa de Representantes y apoyó su permanencia como presidente de la república. Al día siguiente, fortalecido por el apoyo de los altos mandos militares, Suharto anunció que no renunciaría, que reformaría el gabinete para integrar un “gabinete de reforma”, que convocaría a elecciones “tan pronto como fuera posible” y que establecería un “comité de reforma” integrado por dirigentes comunitarios y expertos universitarios para reformar el sistema legal.

Los mandos superiores del ejército daban la impresión de cobrar-se la marginación sufrida durante los últimos años del régimen, manteniendo como rehén a un presidente sin apoyo popular y sin ninguna fuerza real. Con ello esperaban ejercer el poder político y canalizar las reformas. En ese sentido, ellos también anunciaron la formación de un Consejo para la Reforma.

Con el giro inesperado de los militares, el panorama político de Indonesia se complicó: Suharto, ejército, y reformistas tanto moderados como radicales coincidían en la necesidad de las reformas para preservar la frágil unidad nacional. El alineamiento de los mandos militares a favor de Suharto introdujo un nuevo factor que oponía las Fuerzas Armadas tanto a los moderados como a los radicales.

De la oposición, con los moderados, se destacaba sobre todo la relación con la Casa de Representantes en lo que respecta a la renuncia del presidente. A ese respecto, el único arreglo posible era la renuncia de los integrantes de la Casa a exigir la dimisión del presidente.

La oposición con los radicales era todavía más compleja: no sólo dependía de la renuncia o permanencia de Suharto, sino también de la actitud de los militares con respecto al MAR y a las movilizaciones populares.

Para el miércoles 20 de mayo estaban programadas manifestaciones en todo el país con motivo del aniversario de un movimiento en contra del colonialismo holandés. El jefe de las Fuerzas Armadas aconsejó no realizarlas, a fin de evitar nuevos acontecimientos violentos. Por el lado de los organizadores, a último momento Amien Rais anunció la suspensión, indicando que uno de los generales le había informado “que los militares estaban listos para una confrontación tipo Tiananmen, si fuera necesario”. De ser eso cierto, las Fuerzas Armadas

perderían la simpatía popular y dejarían la iniciativa política en manos de Mujamadiyah y de las corrientes favorables a la reforma y la renuncia de Suharto.

Para estas, esa iniciativa consistiría en el establecimiento de acuerdos políticos mínimos que les permitirían presentar un frente común a los militares. Más allá del alcance del acuerdo, cada corriente utilizaría sus propios medios para ejercer presión política sobre el ejército. En ese escenario, era posible una crisis institucional Casa de Representantes-ejército y el retorno de las movilizaciones de masas. Algunos observadores empezaron a hablar de posibilidades de guerra civil.

En la mañana del 21 de mayo, ante la posibilidad de una confrontación sangrienta entre las diferentes corrientes partidarias de las reformas políticas y el ejército, Suharto presentó su dimisión al presidente de la Suprema Corte, y el vicepresidente Habibie rindió juramento como presidente. El testigo de calidad fue el general Wiranto, quien dio el visto bueno de las Fuerzas Armadas a la transferencia de poderes. El discurso de renuncia de Suharto fue significativo: reconocía la imposibilidad de alcanzar un consenso para establecer el comité de reforma y para reorganizar el gabinete. La elite política mantuvo firmemente su posición, y los militares tuvieron que aceptar el cambio de poderes. La renuncia de Suharto estuvo condicionada a que el vicepresidente, B.J. Habibie, lo relevase en la presidencia de la república. Con ello, se dice, buscaba preservar sus intereses, pues Habibie había llegado primero a la vicepresidencia y luego a la presidencia únicamente por la voluntad de Suharto.

En efecto, Habibie desarrolló su carrera en la administración pública bajo la tutela de Suharto y al margen de cualquier relación importante con el partido oficial. El Ministerio de Tecnología le sirvió de trampolín para llegar a la vicepresidencia durante la reunión del MPR de principios de 1998. Como candidato a la vicepresidencia impuesto por el propio Suharto, Habibie tuvo que soportar la oposición a su nominación por parte de algunos sectores de los Golkar, los cuales llegaron inclusive a proponer otro candidato. Suharto tuvo que usar todos los medios de disuasión para lograr la aceptación de Habibie, y en la votación ambos fueron aceptados, por “aclamación”, como presidente y vicepresidente para el período 1998-2003.

Sin simpatizantes en los Golkar, Habibie se vio de pronto propulsado, nuevamente por la voluntad de Suharto, a la presidencia de la república. Las movilizaciones populares contra los programas económicos del FMI, iniciadas en diciembre de 1997, pronto fueron secundadas por las manifestaciones estudiantiles y las protestas de organizaciones religiosas y laicas en demanda de reformas económicas favorables a la población y reformas para sanear el sistema político. Las confrontaciones callejeras entre los manifestantes y las fuerzas del “orden” tuvieron

como saldo la matanza en la Universidad Trisakti, el 12 de mayo, en Jakarta, y la indignación popular contra el régimen de Suharto creció. La presión popular destruyó por completo la base política de Suharto: una gran parte de los miembros de su gabinete renunció en masa, y las direcciones de los Golkar, de las facciones que componían el parlamento (PDR) y de las ABRI también exigieron que renunciara. Entre el 19 y el 20 de mayo de 1998, Suharto negoció su salida, condicionándola a que Habibie lo sucediera. La mañana del 21 de mayo, la población de Indonesia presenció con regocijo la ceremonia de renuncia y de transferencia de poderes. Habibie fue investido como el tercer presidente de la República de Indonesia sólo dos meses después de haber sido aceptado a regañadientes como vicepresidente por la MPR.

Suharto esperaba dejar tras de sí un incondicional, que, sin apoyos políticos sólidos dentro de la *nomenklatura* indonesia, dependiese enteramente de su autoridad personal. Sin embargo, la clase política había comprendido que el Nuevo Orden y su promotor habían terminado. De la noche a la mañana, los beneficiarios del régimen se tornaron reformistas y trastocaron radicalmente el funcionamiento de las instituciones políticas: el presidente dejó de ser el árbitro que equilibraba a militares y civiles y la máxima autoridad respetada por la población. El presidente pasó a ser la pieza más débil del sistema político: sin apoyos en los Golkar, los militares trataron de influir directamente sobre él.

Con la renuncia de Suharto se evitó la crisis institucional, pero eso no significó que la crisis social y política estuviera resuelta. En efecto, para el movimiento radical la renuncia sólo fue un triunfo a medias: además de esta exigía el ejercicio del poder por parte de la MAR, la máxima autoridad del país y la única capacitada para emprender transformaciones políticas profundas.

Así se abrió un compás de espera, pero la oposición radical, consciente de su autoridad moral y política sobre amplios sectores de la población (pudo suspender la manifestación del 20 de mayo y concentrar, del 19 al 21, a millares de estudiantes de las principales ciudades de Java, en el edificio de la Casa de Representantes), había probado en la práctica la fuerza de las movilizaciones y estaba dispuesta a recurrir a ellas.

#### EL DEBILITAMIENTO POLÍTICO DE LA PRESIDENCIA

La segunda fase del proceso de desmantelamiento de las instituciones del Nuevo Orden dio comienzo con la investidura de B.J. Habibie como presidente de la república. La tercera presidencia del país estuvo marcada por la debilidad política de Habibie, que fue evidente desde los primeros días de su gobierno.

Los estudiantes siguieron manifestando en contra del nuevo gobierno en las universidades y en las calles.

En ciudades como Jakarta, YogJakarta, Surabaya, Semarang y Medan, los estudiantes juzgaban al gobierno como no constitucional. Esto se debía a que, de acuerdo con la Constitución, el MPR es el encargado de designar al presidente y al vicepresidente. La renuncia de Suharto y la transferencia de poderes se hicieron ante el presidente de la suprema corte, y el MPR no participó, por lo tanto, ni en la designación ni en el ungimiento de Habibie como presidente; de allí que adjudicara un carácter no constitucional al gobierno.

Los estudiantes consideraban que el gobierno sólo era *transicional* y exigían la convocación de una reunión especial del MPR para legitimar la presidencia de Habibie, para convocar a “una nueva elección general y designar un mejor gobierno” y para juzgar política y judicialmente a Suharto<sup>6</sup>.

Cuatro días después de haber sido entronizado en la presidencia, Habibie presentó su programa de reformas, indicando que las prioridades de su gobierno eran “terminar con la corrupción, la colusión y el nepotismo, para crear un gobierno limpio”. El proyecto no ofrecía ninguna respuesta a las exigencias populares de convocar una sesión extraordinaria del MPR y organizar rápidamente a una nueva elección general. Antes bien, indicaba explícitamente que entendía por qué “algunos miembros del público todavía cuestionan la legitimidad de este gobierno. Debemos aceptar todas esas opiniones graciosamente” (*The Jakarta Post*, 1998b).

Durante el mismo acto público en el cual presentó su programa, algunos miembros importantes de su gabinete, sin embargo, expresaron opiniones que iban en el mismo sentido de los juicios de los estudiantes: pusieron en claro que habían “aceptado los puestos [en el gabinete de Habibie] bajo el entendido de que se trataba de un gobierno de transición, el cual debería preparar nuevas elecciones y subsecuentemente un nuevo gobierno” (*The Jakarta Post*, 1998b).

Por su parte, Akbar Tandjung, ministro y secretario de estado, además de prominente figura de los Golkar, dio el paso que el presidente no quiso dar y afirmó que “la elección general se realizaría tan pronto como el gobierno, en cooperación con la Casa de Representantes [DPR], complete los proyectos de las nuevas leyes políticas” (*The Jakarta Post*, 1998b).

El general Wiranto y los militares, por su parte, adoptaron una actitud que proyectaba una imagen de neutralidad y de respeto a las ins-

---

<sup>6</sup> En voz de uno de los manifestantes de Surabaya: “los estudiantes seguirán presionando para la realización de una sesión especial [del MPR] y por una *reforma total*”. Una sesión especial sería la manera constitucional de transferir el poder, porque entonces Suharto tendría que dar cuenta de su trabajo a lo largo del tiempo que estuvo en funciones” (*The Jakarta Post* 1998a).

tuciones. Sin embargo, posteriormente empezó a circular información sobre las tentativas del jefe de las ABRI de influir sobre Habibie a partir de la base de apoyo político que le ofrecían las Fuerzas Armadas.

Desde el inicio de sus funciones como presidente de la república, Habibie fue sometido a fuertes presiones por todos los actores políticos. La presidencia, otrora la institución clave e incuestionable del régimen del Nuevo Orden, se convirtió en el foco de tensiones que minaron totalmente su función política.

#### *LA PRESIDENCIA: CAJA DE RESONANCIA DE REFORMASI*

Las consignas enarboladas por los estudiantes sobre la convocación de una sesión extraordinaria del MPR pronto fueron retomadas por organizaciones sociales legales y no legales. Incluso, en las filas de los Golkar empezó a gestarse una corriente reformista. El ambiente fue propicio para el surgimiento de las primeras iniciativas para la organización de nuevas formaciones políticas de oposición. Sin la base política garantizada por las instituciones del Nuevo Orden, Habibie rápidamente adoptó una actitud reformista para tratar de ganar el apoyo de las corrientes favorables a los cambios políticos que se desarrollaban fuera de las estructuras institucionales oficiales. Con ello su situación se tornó más precaria, pues en su afán de congraciarse con los nuevos actores sociales y políticos promovió nuevas leyes que terminaron con las instituciones del Nuevo Orden.

En efecto, al día siguiente de la presentación del programa de reformas del gobierno empezaron las entrevistas de los dirigentes de las diversas facciones de la DPR con representantes de organizaciones sociales tanto incorporadas a los Golkar como autónomas. En algunas entrevistas, estos esgrimieron argumentos aún más radicales que los de los estudiantes. Como ellos, consideraban que, “de acuerdo con la Constitución de 1945, la MPR es la única institución autorizada para destituir un presidente y un vicepresidente”, pero iban más lejos cuando exigían que la MPR se reuniese “en un plazo no mayor de 30 días, [para] revocar los decretos, por ella expedidos a principios de año, para designar a Suharto y Habibie como presidente y vicepresidente respectivamente” (*The Jakarta Post*, 1998c). La medida era extrema, pues implicaba que los miembros del MPR reconocían abiertamente haberse sometido a la voluntad de Suharto durante la reunión de marzo de 1998.

Simultáneamente, cientos de estudiantes de Jakarta protestaban en los alrededores de la sede del MPR, y algunos representantes de organizaciones estudiantiles de diversas tendencias religiosas también se entrevistaban con los dirigentes de las fracciones parlamentarias de los Golkar y de las ABRI.



El punto importante que sobresalió en esas entrevistas fue la opinión de Slamet Effendy Yusuf, miembro de la fracción Golkar. Este creía que era posible convocar a una sesión especial del MPR, pero dudaba de que el organismo pudiera resolver el problema, dados los múltiples aspectos conflictivos que implicaba la legitimidad de la designación de Habibie como presidente. Asimismo, dudaba de que una elección general llegase a satisfacer a todos los grupos pro-reforma (*The Jakarta Post*, 1998d). Por primera vez un representante de los Golkar aceptaba tácitamente la ilegitimidad del nombramiento de Habibie. Con ello, volvían a salir a la luz las desavenencias entre el heredero político de Suharto y el partido oficial.

Para los Golkar, tanto la aceptación de Suharto y Habibie como presidente y vicepresidente como el ascenso de este último a la presidencia se convirtieron en un estigma político del cual necesitaba liberarse. Esa necesidad funcionó como causa eficiente del surgimiento de una corriente reformista en el partido oficial bautizada por sus promotores como el “equipo de los salvadores de los Golkar” (*The Jakarta Post*, 1998f). En nombre de ese grupo, Iskandar Mandji exigió, el 2 de junio, la renuncia de Harmoko a sus responsabilidades de dirección dentro del partido y de la DPR, argumentando que su conducta como dirigente había decepcionado al público. El comportamiento de Harmoko era vinculado al de Suharto, considerado la causa de los problemas políticos presentes. Más aún, Iskandar afirmaba que Harmoko había “mentido” cuando le dijo al ex-presidente Suharto que el público deseaba que, por séptima ocasión, asumiese la presidencia de la república (*The Jakarta Post*, 1998f).

En los Golkar resultaba cada vez más claro que la defensa del *statu quo* era imposible. Por lo tanto, empezó a desarrollarse un clima contra Suharto y sus más recalcitrantes defensores dentro del gobierno y del partido<sup>7</sup>. Habibie era considerado parte de ese grupo. El equipo de los salvadores exigía un congreso del partido para reformarlo y adaptarlo a las nuevas circunstancias, marcadas por el surgimiento de nuevos partidos y por una agudización de la competencia política.

En efecto, a pesar de que la ley entonces vigente prohibía a los partidos no reconocidos por el gobierno, la presión de las movilizaciones populares abrió espacios para el surgimiento de nuevas formaciones políticas. Entre las primeras se destacan el Partido de las Mujeres (PP o *Perempuan Partai*), el Partido de los Trabajadores de Indonesia (PPI

---

7 Según Iskandar, “el proceso de selección de los miembros de los Golkar para formar la MPR/DPR era un nido de víboras de colusión y nepotismo. Muchos legisladores de los Golkar en la DPR eran familiares de prominentes figuras del establishment” (*The Jakarta Post*, 1998f).

o *Pekerja Partai Indonesia*), *Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royon* (MKGR) y el Partido por la Reforma de los Chinos-Indonesios (PARTI).

El 7 de junio de 1998, en Semarang, los dirigentes de Nahdlatul Ulama, la organización islámica más grande de Indonesia, decidieron crear su propio partido político. Con ese acontecimiento, el panorama político se modificó radicalmente: las primeras formaciones políticas nuevas representaban corrientes de opinión importantes, pero casi siempre con un arraigo local que limitaba su desarrollo como organizaciones nacionales. En contraste, Nahdlatul Ulama, con organizaciones comunitarias cuyos miembros representaban a varias decenas de millones de afiliados, era percibida como un competidor político potencialmente fuerte.

Por lo tanto, la recomposición de los Golkar a partir de los ejes de las reformas exigidas por la población se convirtió en una tarea de los dirigentes del partido oficial. La preparación del Congreso del Partido fue la tarea interna más urgente, pero en el plano institucional, los Golkar promovieron a través de la DPR la organización de la sesión extraordinaria del MPR.

Así, Habibie reconoció públicamente que los dirigentes de la DPR propusieron diciembre de 1998 como fecha para la realización de la sesión extraordinaria del MPR, durante la cual se definiría la fecha de la elección general, según se decía, para algún momento de 1999 (*The Jakarta Post*, 1998f).

---

#### **Diciembre de 1998**

Revisión de las leyes sobre elecciones, composición de la DPR y la MPR y partidos políticos. Sesión extraordinaria del MPR para determinar la fecha de la elección general.

#### **Enero de 1999**

Aprobación de las leyes antes citadas.

#### **De enero a mediados de 1999**

Socialización de las nuevas leyes, formación y legalización de nuevos partidos políticos y preparación de la elección general.

#### **Mediados de 1999**

Elección general.

#### **Diciembre de 1999**

Sesión ordinaria de la nueva MPR para definir los Lineamientos de la Política Estatal y elegir al presidente y al vicepresidente.

---

La iniciativa de los legisladores no dejó de ser sorprendente. Las exigencias del público tenían un alcance limitado, y para los Golkar hubiera sido benéfico convocar a una Asamblea en la cual ejercer un dominio absoluto y zanjar los problemas legales relativos a la sucesión. Sin

embargo, en la disputa con Habibie los legisladores decidieron ir más lejos: al convocar a la sesión extraordinaria para preparar la elección general, se reconocía tácitamente el carácter transitorio del gobierno, se minimizaba la función de Habibie, se proyectaba una imagen de un partido favorable a la reforma, y se esperaba poder utilizar los recursos gubernamentales para lograr una victoria electoral incuestionable.

Habibie, por su parte, tuvo que aceptar pasivamente la iniciativa de los legisladores, acentuándose todavía más su debilidad política. Así, el 22 de junio de 1998, a través de Feisal Tanjung, ministro de Asuntos Políticos y Seguridad, el gobierno anunció el calendario de las reformas políticas (*The Jakarta Post*, 1998f).

#### LAS ABRI ANTE LAS REFORMAS

El Ministerio del Interior designó de inmediato un comité de siete expertos en ciencia política para delinear los proyectos de las leyes requeridas para emprender las reformas institucionales. Conocido como el “equipo de los siete”, estuvo integrado por: Ramlan Surbatki (Universidad Airlangga y presidente de la Asociación Indonesia de Ciencia Política); Ryaas Rasyid, Johermansyah Johan y Lufti (adscritos al Instituto de Administración Pública); Afan Gaffar (Universidad Gadjah Mada, YogJakarta); Alfian Malawange (Universidad Hasanuddin, Sulawesi del Sur); y Anas Urbaningrum (presidente de la Asociación Indonesia de Estudiantes Musulmanes). Uno de los primeros pronunciamientos públicos del comité estuvo relacionado con el proyecto de reducir el número de militares en los organismos de representación popular (*The Jakarta Post*, 1998k). Dicho proyecto era el resultado tanto de la creciente insatisfacción de la población por el papel desempeñado por los militares durante la era Suharto, como de los conflictos entre las diferentes facciones políticas del Nuevo Orden.

Luego del ascenso de Habibie a la presidencia, las organizaciones estudiantiles, políticas y sociales empezaron a ejercer presión para que el nuevo gobierno investigase lo sucedido el 12 de mayo en la Universidad de Trisakti y castigase a los culpables.

Luego de la matanza, los militares se auto-exculparon, haciendo recaer la responsabilidad sobre el jefe de la policía de Jakarta. La investigación llevada a cabo por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) demostró que los policías anti-motines se habían limitado a utilizar balas de goma para reprimir a los estudiantes. En su informe, la comisión señalaba que otras unidades militares estaban involucradas en la matanza (*The Jakarta Post*, 1998e).

En un principio los militares se desentendieron del informe de la CNDH, pero para congraciarse con la población Habibie se comprometió a realizar la investigación requerida, y para ello solicitó al general

Wiranto que las mismas ABRI la llevaran a cabo. Rápidamente los militares encontraron a catorce soldados implicados, y Wiranto se apresuró a señalar que ordenaría inmediatamente “un proceso legal para castigar a los responsables” (*The Jakarta Post*, 1998a). Sin embargo jamás reveló nombres, rangos ni unidades de tales responsables, pretextando que eran inocentes hasta no probar lo contrario. Más tarde, la prensa daría cuenta del proceso en contra de los militares desconocidos: “dieciocho oficiales de la policía [no identificados], supuestamente responsables de abrir fuego contra los estudiantes, son juzgados por un tribunal militar. Sin embargo, ninguno es acusado por haber participado directamente en la muerte de los estudiantes sino por haber cometido un acto de indisciplina” (*The Jakarta Post*, 1998l).

La ligereza con que actuaron las autoridades militares desencantó a una población que, a pesar de juzgar negativa la función política de las Fuerzas Armadas, respetaba a los militares y los consideraba como uno de los cimientos de un régimen político estable<sup>8</sup>. El desencanto rápidamente se transformó en indignación, expresada en nuevas demandas contra los militares: a la exigencia de castigar a los culpables de la matanza de Trisakti se sumó la de llevar a cabo investigaciones sobre la participación de los militares en los motines de mayo de 1998 y las desapariciones de activistas políticos durante la elección general de 1997.

Diversas organizaciones sociales y personalidades políticas coincidían: “el gobierno debe llevar a cabo una investigación sobre los motines de mediados de mayo, encontrar a los provocadores y anunciar el resultado de la investigación”. Algunos iban más lejos, y en caso de que el gobierno no los escuchase, amenazaban con “invitar a una organización internacional sobre derechos humanos para llevar a cabo la investigación” (*The Jakarta Post*, 1998h).

Nuevamente la CNDH fue la encargada ventilar el asunto: a las alegaciones de los militares de que cuatrocientas noventa y nueve personas habían muerto en los motines, la comisión oponía una cifra de 1.188 sólo en el área metropolitana de Jakarta. La población quedaba cada vez más convencida de que “hubo gente que planeó los motines en Jakarta y Solo” (*The Jakarta Post*, 1998h). Ante la presión, Habibie declaró públicamente: “yo particularmente solicito a la dirección de las fuerzas armadas revelar la verdad sobre las acusaciones acerca de un grupo organizado que fue visto incitando a la gente a quemar y saquear edificios en las áreas donde ocurrieron los disturbios” (*The Jakarta Post*, 1998h).

Con respecto a las desapariciones de activistas, luego de una reunión de trece miembros de la Comisión con Habibie, su vicepresidente

---

<sup>8</sup> A ese respecto, ver por ejemplo la actitud de los estudiantes con respecto a los militares durante las jornadas de mayo de 1998.

declaró: “empezamos a entender que la resolución del misterio sobre los desaparecidos, el incidente de Trisakti y los motines están fuertemente relacionados con la consolidación interna de las ABRI” (*The Jakarta Post*, 1998l). Sin aclarar lo que significa la “consolidación de las ABRI”, el representante de la CNDH se limitó a inculpar a los militares.

Acorralado, el general Wiranto tuvo que reconocer que “las ABRI han identificado algunos miembros de su personal que estuvieron presuntamente involucrados en el rapto de activistas [...] Ellos actuaron más allá de su autoridad”. No obstante, se abstuvo de identificar a los soldados. Con respecto a la acusación de incitación a los motines, afirmó que “las ABRI no tienen ninguna evidencia para confirmar que los motines del mes pasado fueron provocados por algún grupo organizado” (*The Jakarta Post*, 1998m).

En la medida en que las alegaciones contra las ABRI progresaban y los militares aceptaban sus responsabilidades, fue asentándose entre el público la convicción de que la función política de las fuerzas armadas debía ser suprimida: unos estaban por la supresión total e inmediata; otros, más moderados, juzgaban necesaria una reducción gradual de la presencia de los militares en los organismos de representación popular. Los militares, por su parte, acallaban sus opiniones al respecto; pero no por ello dejaban de ejercer presión sobre el presidente y los Golkar.

El 19 de junio de 1998, en plena discusión sobre las responsabilidades de las ABRI, Wiranto, secretario de Defensa, Feisal Tanjung, ministro para Asuntos Políticos y Seguridad, Syarwan Hamid, ministro del Interior, y Akbar Tanjung, ministro/secretario de Estado, se reunieron con Habibie. Ni la presidencia ni los asistentes al encuentro revelaron el motivo del mismo. Sin embargo, tanto Wiranto como Tanjung leyeron sendos textos ante los reporteros al salir de la reunión. Wiranto llamaba a “la nación a cesar todas las ‘expresiones emocionales’ que sólo pueden dificultar al gobierno y a la nación reencauzarse en la senda del desarrollo”. Asimismo, llamaba la atención sobre “los intentos de algunas fuerzas para destruir la confianza del pueblo en el gobierno, incluyendo a los militares; [esas fuerzas], si no son detenidas, pueden llevar a la desintegración nacional” (*The Jakarta Post*, 1998j). Tanjung insistió en que “alguna gente ha malinterpretado el significado de la reforma y ha usado la reforma como un instrumento para imponer su voluntad sobre otros, o aun para hacer ostentación de la ley y del interés público. Tales acciones pueden llevar a la anarquía, provocar la inestabilidad y poner en peligro la unidad nacional y la cohesión [social]” (*The Jakarta Post*, 1998j).

Dado el tenor de sus expresiones, Wiranto debió haber exigido al presidente y a los responsables de la política interior y la seguridad contener lo que consideraba ataques contra las Fuerzas Armadas. Sin más recurso que hacer patente su insatisfacción con la evolución de los

acontecimientos, los dirigentes de las ABRI tomaron distancias de sus socios políticos de los Golkar.

El 12 de junio de 1998 el general Wiranto presentó a los miembros de la DPR la percepción de los militares sobre el proceso de reformas. Acompañado de los jefes de los cuatro componentes de las ABRI y el vocero de estas, declaró ante los reporteros: “las Fuerzas Armadas han sugerido a sus aliados políticos de los Golkar prepararse para ser más autónomo en el futuro: se debe buscar unos Golkar más independientes en esta era de reformas”. Con ello hacía público el distanciamiento entre ambos socios políticos, como resultado aparente de las presiones políticas sobre las fuerzas militares para deslindar responsabilidades en las actividades oscuras del régimen del Nuevo Orden y reducir su presencia en los organismos de representación popular.

La nueva línea de fractura en los Golkar era evidente. Por un lado, los reformistas del partido oficial, en aras de restaurar su imagen ante la población indonesia, se radicalizaron progresivamente; por el otro, los militares adoptaron una actitud conservadora y quedaron a la zaga del proceso de reforma. El conservadurismo militar traslucía en el documento presentado a los legisladores, que contenía las percepciones de las ABRI sobre la reforma.

Parecía que para los militares la irrupción de la población en el escenario político, el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, el cambio en la correlación de fuerzas entre los principales actores del viejo régimen, y el establecimiento de un consenso en torno a la necesidad del cambio político entre la población civil, no habían sucedido. En su texto recurrían a la vieja fraseología usada durante el Nuevo Orden: “Las afirmaciones exageradas o las protestas que amenacen la estabilidad política y social en el proceso de reforma no serán toleradas”; “sin un control fuerte, el movimiento de reforma puede ser manipulado por partes que no representan los intereses del pueblo”; “la estabilidad política y social son un prerrequisito para resolver la crisis” (*The Jakarta Post*, 1998i).

El proceso de cambio había comenzado con la desestabilización política del Nuevo Orden, provocada por la movilización de la población. El proceso se encauzó en la senda de las reformas institucionales y dentro del marco de las leyes, gracias a la autocontención de los nuevos actores sociales y políticos y a la adhesión de una parte de la vieja elite política. Las reformas avanzaron por ese camino gracias a las crisis internas de las instituciones del régimen de Suharto. La inestabilidad propia del período de crisis económica, política y social funcionó como motor del proceso de reforma. Al condenarla los militares adoptaron la más conservadora de las actitudes, y pagaron por ello un precio político

elevado: una participación reducida progresivamente, hasta desaparecer, en los órganos de representación popular.

#### LAS LEYES ELECTORALES DE ENERO DE 1999

A lo largo del segundo semestre de 1998 los diversos movimientos pro-reformas políticas siguieron desarrollándose: surgieron nuevos partidos políticos, los Golkar renovaron su dirección y replantearon su programa político en función del ambiente de reformas y las ABRI seguían reiterando su respeto al gobierno y a las reformas por él convalidadas. Como telón de fondo, el movimiento estudiantil siguió activó, pronunciándose una y otra vez sobre las diversas iniciativas de reforma.

#### *CONTRADICCIONES EN EL SENO DE LOS MIEMBROS DE LA DPR*

Con el surgimiento de nuevos partidos el ambiente político se modificó. Los proyectos de las leyes de reforma política formulados por los miembros del “equipo de los siete” recogían los temas considerados más relevantes por la población y por los actores políticos. Así, el proyecto de presencia de los militares en la MPR estuvo acompañado por el de neutralidad política de los funcionarios públicos. Se proponía que los funcionarios gubernamentales “no pertenezcan a ningún partido político, ni ser funcionarios de alguno de ellos, ni tampoco puedan competir en una elección; si quieren hacer [cualquiera de esas tres cosas] deben solicitar permiso sin goce de sueldo, jubilación anticipada, cambiar de trabajo o simplemente renunciar [a sus funciones]” (*Van Zorger Report*, 1999). Con ello se buscaba una mayor equidad en las elecciones futuras, ya que por ley los Golkar incorporaban en sus filas tanto a funcionarios como a burócratas, y ellos constituían una poderosa máquina electoral que había garantizado el predominio del partido oficial en las elecciones generales.

Si bien las discusiones de los proyectos legislativos se desarrollaban fundamentalmente entre los miembros del “equipo de los siete” y los legisladores, también eran moduladas por las opiniones de las personalidades que habían surgido como representantes ideológicos de las nuevas corrientes y organizaciones políticas. En esas condiciones, el Congreso, elegido bajo Suharto pero trabajado por los intereses particulares de cada una de las fracciones que lo integraban, tuvo que aceptar reformas que atentaban contra su existencia. Con ello aparecieron nuevas líneas de fractura entre las diferentes fracciones de la DPR.

El PPP adoptó una actitud extrema, pronunciándose por la revocación de los Pancasila como el único principio ideológico para los partidos y las organizaciones de masas, la supresión de la presencia de los militares en la DPR y la investigación de las riquezas de Suharto. Con

ello pretendía reivindicar su identidad islámica y presentarse como un auténtico partido reformista. El resultado fue por supuesto un distanciamiento político tanto de los Golkar como de las ABRI.

Con respecto a la presencia de los militares en la DPR, los Golkar preferían que la supresión fuese gradual y no inmediata. Los militares hubieran preferido que sus socios políticos defendieran su presencia en la máxima instancia política constitucional, pero el partido oficial se encontraba también inmerso en un proceso de ajuste al ambiente reformista. Sin embargo, la nueva imagen que este deseaba proyectar no implicaba necesariamente que estuviera dispuesto a renunciar a los mecanismos que garantizaban su predominio político: por eso rechazaba la propuesta del PPP sobre la supresión de los Pancasila, y sobre todo se oponía radicalmente a la propuesta sobre la neutralidad política de los funcionarios públicos.

Bajo el argumento de la necesidad de que los Golkar fuesen un partido político autosuficiente, los militares apoyaban el proyecto sobre la neutralidad de los funcionarios. Con ello, de alguna manera tomaban la revancha sobre el partido oficial, que apoyaba la supresión progresiva de la presencia militar en la DPR.

El clima político, por lo tanto, no era propicio para el cumplimiento del calendario de las reformas establecido por el gobierno. Por eso mismo, Habibie, el más interesado en su cumplimiento, optó por poner contra la pared a los legisladores y adelantó la sesión extraordinaria del MPR para los días 10 al 13 de noviembre de 1998. Si la sesión se desarrollaba en forma caótica y con resultados insatisfactorios, el desprestigio sería para los legisladores y el presidente aparecería como un reformista consecuente, maniatado por un parlamento que no estaba a la altura de las circunstancias.

Ahora bien, a las animadversiones dentro del Congreso correspondían fuertes tensiones externas. Los estudiantes indonesios habían indicado que se movilizarían durante la sesión extraordinaria para vigilar que la DPR tomase en cuenta las aspiraciones de reforma de la población. El gobierno, por su parte, movilizó treinta mil soldados, que fueron estacionados en los lugares clave de la capital: la sede del Congreso, la oficina presidencial, el distrito de negocios, los accesos a la capital (*The Straits Times*, 1998e). La sesión, por lo tanto, se desarrolló bajo un estado de sitio virtual. Se temían confrontaciones violentas, ya que los sectores más conservadores de los Golkar habían organizado sus propios servicios de orden (llamados *PAM Swakarsa*) y los habían distribuido en lugares estratégicos para reprimir las manifestaciones estudiantiles.

Más allá de algunas escaramuzas entre los estudiantes y los *PAM Swakarsa*, el día de la inauguración de la sesión especial los militares y la policía pudieron mantener el orden, y la reunión del



MPR se realizó sin violencias físicas, pero en un ambiente de presión política extrema.

*EL ACUERDO DE CIGANJUR Y LA REUNIÓN DEL MPR*

Diversas corrientes políticas se esforzaron por promover una reunión de los dirigentes políticos e ideológicos de los principales partidos de reciente creación. La finalidad era crear un contrapeso político a la reunión del MPR mediante un acuerdo sobre las líneas generales del proceso de reforma. Se trataba por lo tanto de definir el ámbito de las decisiones que los miembros del MPR habrían de tomar. De traspasar estos los límites establecidos por el acuerdo de los dirigentes de la oposición, sus decisiones serían consideradas ilegítimas, por no corresponder a las expectativas populares de reforma.

La sesión de la DPR comenzó el 10 de noviembre, pero los esfuerzos de los promotores del encuentro entre los dirigentes reformistas no se concretaron hasta el día 11: Amien Rais (dirigente del PAN), Megawati Sukarnoputri (presidenta del PDI), Hamengkubuwono X (sultán y gobernador de YogJakarta) y Abdurahman Wahid (presidente de Nahdlatul Ulama y dirigente ideológico del PKB) se reunieron en la casa de este último, en el barrio de Ciganjur, Jakarta, y al final del encuentro hicieron público lo que la prensa llamó el Acuerdo de Ciganjur, basado en ocho puntos, mediante el cual llamaban a todas las partes a: preservar la unidad nacional y la cohesión social; restaurar la soberanía del pueblo; reconocer la capacidad legislativa de la DPR; poner en práctica nuevas reformas para afrontar los retos nacionales; organizar la elección general; reducir gradualmente la “función dual” de las ABRI; eliminar las prácticas de corrupción, colusión y nepotismo; disolver las fuerzas de seguridad “voluntarias” presentes durante la sesión especial del MPR.

Con el reconocimiento de la capacidad legislativa de la DPR, los dirigentes reformistas se mantenían dentro del ámbito institucional y dejaban a la elite política del Nuevo Orden la responsabilidad de proseguir con el proceso de reforma, marcado por la conciliación, como se puede deducir de los puntos del acuerdo.

El efecto buscado por los promotores del encuentro fue inmediato. Así, Lukman Harun, miembro de la fracción Golkar en la DPR, declaró a la prensa:

los cuatro reformistas y la reunión del MPR ahora son, en espíritu, uno y lo mismo; porque ellos también son voceros de la idea de mantener la unidad nacional y la cohesión en el interés del pueblo [...] El acuerdo alcanzado por ellos [los reformistas] se ha convertido, inclusive, en un insumo para los miembros del MPR quienes deliberan en la sesión especial (*Antara*, 1998c).

Las fracciones parlamentarias de los Golkar y del PPP propusieron a Habibie “nombrar a Amien Rais, Megawati Sukarnoputri y Abdurahman Wahid miembros [del MPR], como representantes de grupos de interés”<sup>9</sup>. Sin embargo, los tres respetaron la táctica de dejar el aspecto legal de la reforma en manos de los legisladores designados durante el régimen de Suharto y rehusaron incorporarse a las discusiones del MPR.

Es posible por lo tanto afirmar que la reunión del MPR entró en sintonía con los reformistas y pudo cumplir con su principal finalidad: programar la elección general para el 7 de junio de 1999 y delegar en la DPR la responsabilidad de la aprobación de las leyes sobre la reforma política durante su reunión de enero de 1999.

#### LAS LEYES DE ENERO DE 1999

El “equipo de los siete” había sido encargado de redactar los proyectos de las tres leyes “políticas” sobre los requerimientos para formar partidos políticos, el sistema electoral y la composición de las instituciones representativas nacionales y locales. Cada uno de ellos atentaba contra uno o varios aspectos fundamentales del Nuevo Orden. Los legisladores, a pesar de haber introducido algunas modificaciones importantes, mantuvieron el espíritu original de las propuestas, y con ello sancionaron legalmente el fin del Nuevo Orden.

En el plano institucional, las reformas alcanzaban así un punto climático: daban paso a la competencia política y desplazaban la disputa por el poder político al ámbito de la práctica política. Se pasó así de la práctica política tradicional, que ignora la participación de la población en la cosa pública, a las nuevas prácticas políticas desarrolladas durante las fases de la revuelta popular y de las reformas institucionales.

#### *LA LEY SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS*

En 1973, a iniciativa de Suharto y con el fin de garantizar el predominio electoral de los Golkar y controlar mejor a la oposición, se aprobó una ley que forzó a los partidos existentes a formar tres coaliciones. Cada una de ellas consolidó a uno de los partidos del Nuevo Orden: Golkar, PDI y PPP. El proyecto para la nueva ley sobre los partidos establecía que para participar en las elecciones de 1999 cada partido debería tener ramas en la mitad de los distritos

---

<sup>9</sup> Entonces, la MPR estaba formada por los miembros de la DPR y 500 personas designadas discrecionalmente por el presidente. Los representantes de las fracciones Golkar y PPP recurrían a esa prerrogativa del presidente para cooptar los dirigentes reformistas a la MPR (*Antara*, 1998c).

de cuando menos 14 provincias (entonces, Indonesia estaba dividida administrativamente en 27 provincias) y en la mitad de los *kabupate* y *kotamadya* en cada una de las provincias; presentar un millón de firmas de sus simpatizantes; ganar el 5% de los lugares en la DPR para competir en la siguiente elección general de 2004; incluir en sus estatutos que Indonesia es un país basado en el *Pancasila*; reconocer que “los principios o características del partido, aspiraciones y programas no contradicen al *Pancasila*”; prohibir que los funcionarios públicos en activo lleven a cabo actividades de proselitismo político a favor de cualquier partido.

Los legisladores mantuvieron sin inconvenientes los puntos concernientes a los Pancasila. En opinión de uno de los autores del proyecto de ley, aún con la aceptación de esos puntos se abrió la posibilidad de que cada partido adoptara cualquier plataforma de principios en la medida en que no entrase en conflicto con los Pancasila (*Van Zorger Report*, 1999). Para corrientes islámicas como Nahdlatul Ulama, los Pancasila también pueden servir de base para la construcción de un orden social más democrático y plural, necesario para un país tan heterogéneo como Indonesia.

Los parlamentarios, en cambio, modificaron substancialmente las propuestas sobre los requisitos para otorgar el reconocimiento legal a los partidos políticos. Las exigencias se limitaron a tener ramas en la mitad de los distritos de al menos nueve de las veintisiete provincias del país. El mínimo requerido de votos para formar parte de la DPR y para contender en la elección del 2004 fue reducido al 2%.

El establecimiento del 7 de junio como fecha para la elección general fue percibido como una maniobra de los Golkar para sacar ventaja sobre los nuevos partidos: la aprobación de las leyes “políticas” estaba programada hacia fines de enero de 1999, y por lo tanto las nuevas formaciones contarían con escaso tiempo para cumplir con los requisitos necesarios para obtener el reconocimiento oficial y con sólo cuatro meses para preparar su participación en la elección general.

Añádanse a eso los requisitos relativamente laxos para reconocer a los partidos, y se comprenderá que se buscaba alentar la proliferación de éstos para socavar la influencia electoral de las principales corrientes reformistas ya constituidas en partidos políticos. En cuestión de meses, Indonesia pasó de un sistema político basado en tres partidos reconocidos oficialmente al surgimiento de alrededor de ciento cincuenta organizaciones políticas que aspiraban a ser reconocidas como partidos. Muchas de esas formaciones eran promovidas por corrientes o individuos que anteriormente habían pertenecido a las instituciones del Nuevo Orden. Por lo tanto, las

sospechas de que se buscaba alentar la competencia para debilitar a la oposición no carecían de fundamento.

Por otra parte, la prohibición de hacer proselitismo político por parte de los funcionarios públicos fue uno de los temas más controvertidos de las sesiones de la DPR, poniéndolas en riesgo de fracasar. Sin embargo, para evitar fricciones con los Golkar, no fue incluida en la ley sobre partidos; pero se acordó que el presidente emitiese un decreto al respecto y con ello se tensó aún más la relación entre este y los Golkar.

#### *LA LEY SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL*

De acuerdo con la ley en vigor hasta enero de 1999, la MPR es la máxima autoridad del país. Se reúne cada cinco años, elige al presidente y al vicepresidente y aprueba los Grandes Lineamientos de la Política Estatal (Garis-garis Besar Haluan Negara o GBHN). La MPR estaba entonces compuesta por mil miembros: mitad designados por el Presidente y provenientes de diversas organizaciones sociales, y mitad miembros de la DPR, divididos en setenta y cinco representantes de las fuerzas armadas (también designados discrecionalmente por el presidente) y cuatrocientos veinticinco legisladores electos por sufragio universal.

La elección de los miembros del parlamento se basaba en el sistema proporcional: los votos se emitían a favor de los partidos, y los lugares en el parlamento eran distribuidos de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos y con la voluntad de los dirigentes de cada partido. Con ello, Suharto, en su calidad de presidente, ejercía una gran influencia sobre los Golkar. Junto con la capacidad presidencial para designar a los miembros no electos del MPR, eso garantizaba la preeminencia de la presidencia en el sistema político indonesio y la verticalidad de este.

Debido tanto a las pugnas entre las diferentes fracciones de los legisladores como a las presiones ejercidas por las múltiples corrientes de oposición, los legisladores terminaron por introducir cambios sustanciales en la composición de las instancias de representación que acabaron con el papel de primer orden desempeñado por el presidente. Así, la ley de 1999 estipulaba que la composición del parlamento se establecerá tomando en cuenta a cada una de las provincias administrativas, y el número de lugares en el parlamento correspondiente a cada provincia estará determinado por la cantidad de votantes allí residentes (la isla de Java, con las cinco provincias más pobladas, concentra 232 de los 462 lugares existentes).

En lo referente a la forma de representación, los autores del proyecto proponían un sistema mixto, en el cual 84% de los lugares

en el parlamento fueran distribuidos de acuerdo con la representación por distrito y el 16% restante a partir de la representación proporcional. Con ello se esperaba descentralizar la política, otorgándole un carácter más local.

Sin embargo, los nuevos partidos consideraban que el sistema de distritos daría ventajas a los Golkar, en la medida en que este contaba con una amplia red de organizaciones locales y con recursos financieros muy importantes (*Van Zorger Report*, 1999).

Por su parte, los miembros de los Golkar, acostumbrados a hacer política desde Jakarta, carecían de raíces y de reconocimiento en los múltiples distritos electorales. Por lo tanto, temían ser rechazados por los electores, sobre todo después del álgido período vivido luego de la caída de Suharto (*Van Zorger Report*, 1999).

Finalmente acabó por establecerse cierto consenso entre los Golkar y los nuevos partidos a favor de la representación proporcional. De acuerdo con uno de los autores de las leyes, “en el sistema proporcional, la soberanía recae en el partido –y no en el pueblo– porque el partido es el único que decide quien va al parlamento” (*Van Zorger Report*, 1999).

Es cierto que con los cambios en el sistema electoral se debilitaba al menos el centralismo electoral que había caracterizado al régimen del Nuevo Orden, permitiendo a cada partido sacar el mayor provecho posible de sus áreas naturales de implantación y asegurar una presencia mínima en la DPR. Pero como contrapartida se mantenía el predominio de los partidos en el sistema de representación. La democratización del sistema electoral quedó, por lo tanto, a medio camino.

#### *LA COMPOSICIÓN DE LOS ORGANISMOS DE REPRESENTACIÓN*

Por otra parte, el número de miembros del MPR se redujo de mil a seiscientos: quinientos provenientes de la DPR, y doscientos más, de los cuales 135 provendrían de las legislaturas provinciales y 65 de organizaciones sociales representativas seleccionadas por la DPR: religiosas (20 representantes); grupos económicos e intelectuales (9 c/u); veteranos de la independencia, grupos de mujeres, ONGs, servidores públicos y grupos étnicos minoritarios (5 c/u); discapacitados físicos (2).

Los quinientos miembros de la casa de representantes se dividieron en 38 militares designados por ABRI y no por el presidente, más 462 legisladores electos por sufragio universal, de acuerdo con los criterios de la ley electoral, antes indicados.

Con estas medidas, los amplios poderes de los que gozaba el presidente fueron eliminados y se inició el proceso de supresión progresiva de la “doble función” de los militares. Estos últimos adoptaron hasta cierto punto una actitud neutral con respecto a los partidos políticos.

Sin embargo, el número de lugares que les fue asignado en la DPR todavía les permite desempeñar un papel de primer orden en el equilibrio de fuerzas políticas, y aún de no ser así, todavía monopolizan la fuerza de forma no cuestionada y tienen la capacidad de imponerse sobre las formaciones políticas y la población, si lo juzgan necesario.

*La Comisión de la Elección General (Komisi Pemilihan Umum o KPU)*

Para rematar el proyecto de reformas, el “equipo de los siete” propuso la creación de la Comisión de la Elección General (Komisi Pemilihan Umum o KPU). Esta sería la encargada de organizar y supervisar el proceso electoral. El KPU estaría formado por representantes del gobierno y de todos los partidos que hubieran calificado para la elección, así como por representantes de la “sociedad civil”.

Los legisladores desecharon lisa y llanamente la propuesta de incluir representantes de la sociedad. Con ello confirmaban funcionar bajo la lógica común a todos los sistemas representativos, que excluye a la sociedad de la cosa pública y convierte a esta en patrimonio exclusivo de los políticos profesionales. Curiosamente, los partidos de oposición guardaron un prudente silencio con respecto a este aspecto, que habla mucho de la orientación política de la reforma.

Una vez aceptado que los nuevos partidos formasen parte del KPU y aprobadas las leyes electorales, el Ministerio del Interior instituyó el Comité Preparatorio para la Formación de la Comisión de la Elección General, para determinar cuáles de los 148 partidos que solicitaron ser reconocidos reunían los requisitos exigidos por la ley de partidos para participar en la elección general.

De mediados de febrero a la primera semana de marzo, el Comité Preparatorio determinó que 48 partidos calificaban para participar en la elección general. A partir de ese momento, el Comité desapareció y cedió la dirección del proceso electoral al KPU.

Para algunos observadores políticos nacionales y extranjeros,

Indonesia era, hace un año, una nación en caos. Hoy, sigue siendo caótica, aunque en una forma diferente. En el verano del 98 [...] una coalición laxa de académicos musulmanes, nacionalistas *old-style*, tecnócratas, estudiantes activistas e inclusive monarquistas clamaban sin descanso por la renuncia de Suharto [...] Hoy, las fuerzas de la reforma están unidas sólo sobre la base de su oposición a Habibie, el sucesor directamente designado por el propio Suharto (*The Jakarta Post*).

El proceso de reforma avanzó un poco más con los cambios institucionales subyacentes en las nuevas leyes “políticas”. Como se ha visto, la

aprobación de estas leyes no fue el resultado de un acuerdo tácito entre todas las corrientes reformistas “unidas sobre la base de su oposición a Habibie”. Fue más bien el producto de la diferenciación de intereses de los actores políticos consolidados durante el Nuevo Orden, así como del surgimiento de nuevos actores sociales y políticos capaces de defender sus propios intereses.

Detrás de un aparente caos político, lo que estuvo en juego fue el ejercicio del poder político y los beneficios que el mismo implica. En ese sentido, los intereses de las diversas facciones políticas permiten aprehender la lógica del proceso de reformas: para los sectores de la élite de la era Suharto, estas constituyen la única forma de permanecer en el ejercicio del poder político; para los nuevos actores, representan el medio para acceder al poder; para la población, finalmente, simbolizan una esperanza de cambio que colme las expectativas económicas, sociales y morales no cumplidas a lo largo de treinta y dos años del régimen de Suharto y de catorce años de “milagro” económico.

En resumen, cada actor defendió su propio interés, ubicándolo por encima de los restantes. El resultado normal de esa lucha encarnizada, basada en intereses particulares, debería haber sido una guerra de todos contra todos. Sin embargo, el mundo fue testigo de una rápida transformación política, no carente de violencia, pero institucionalmente encauzada.

La institucionalización de las reformas fue el resultado de la autocontención de todos los actores políticos. Conscientes de la fragilidad de la cohesión social y política del país, todos optaron por dirimir sus diferencias dentro de los ámbitos institucionales para evitar el desmembramiento del país. Esta suerte de consenso tácito representa un progreso democrático significativo, que puede servir de palanca para impulsar la democratización de la sociedad indonesia a un nivel superior a condición de que los mecanismos de consenso sigan operando.

La operación de tales mecanismos no hubiera sido posible sin la movilización de la población, su irrupción en la escena política y su permanencia en ella, para vigilar y censurar a los viejos y a los nuevos actores que supuestamente la representan.

#### LA ELECCIÓN GENERAL DE 1999

La elección de 1999 fue presentada por los medios internacionales de comunicación como la primera que se realizaba libremente, olvidando las experiencias electorales adversas al régimen de Sukarno que sirvieron de base para el establecimiento de la “democracia dirigida”. Más allá de ese olvido, lo cierto es que el Comité Preparatorio para la Formación de la Comisión de la Elección General y la misma KPU crearon las condiciones para que la elección de 1999 se llevara a cabo sin interferencias gubernamentales. Como se ha señalado, de los aproximadamente 150 partidos políticos que

surgieron de la noche a la mañana, el Comité Preparatorio habilitó a 48 para participar en la elección. Los resultados electorales mostraron algunas de las peculiaridades de la sociedad y del sistema político indonesios.

El número total de votos contabilizados fue 101.686.310. Ningún partido político pudo obtener dominio electoral absoluto; sin embargo, de los 48 contendientes, sólo 21 obtuvieron puestos en la DPR. Si se tiene en cuenta el número de votos obtenido por cada partido que tuvo acceso a la DPR, es posible clasificar a los partidos en tres grupos.

El primer grupo estaba compuesto por el PDI-P y los otrora omnipotentes Golkar, que obtuvieron respectivamente el 33,74 % y el 22,44 % del total de votos. Nótese que la disputa política se llevó a cabo esencialmente entre dos partidos con programas políticos laicos y nacionalistas.

El segundo grupo estuvo integrado por el PKB, el PPP y el PAN, cuyas participaciones en el total de votos fueron de 12,61%, 10,71% y 7,12%. Un aspecto importante que debe ser destacado es que estos tres partidos son de filiación islámica: el primero es el brazo político de Nahdlatul Ulama, la más grande organización islámica por número de afiliados; el segundo fue el resultado de la fusión obligada de todas las corrientes políticas islámicas en la década del setenta; el tercero, aunque fue fundado por un grupo de personalidades notables, goza del apoyo de Muhammadiyah, la segunda organización islámica del país.

El tercer grupo estaba conformado por dieciséis partidos, que obtuvieron entre el 1,94% (el Partido del Cuarto Creciente o PBB) y el 0,18% (el PIB). En él figuraban cinco partidos que evocaban al Islam en sus nombres oficiales: PBB; Partido Nahdlatul Ummat (PNU); Partido Político Islámico Masyumi de Indonesia (PPIM); Partido Indonesio de la Unidad Islámica (PSII); y Partido del Despertar de la Comunidad Islámica (PKU). Además había uno de filiación católica: Partido Católico Democrático (PKD).

Resultados de la elección general de 1999

	Votos		Asientos en la DPR	
	Total	%	Total	%
<b>Total</b>	<b>101.686.310</b>	<b>100</b>	<b>462</b>	<b>100</b>
PDI-Perjuangan (Partido Democrático de Indonesia-Combate)	35.689.073	33,74	153	33,12
Golkar (Grupos Funcionales)	23.741.749	22,44	120	25,97
PKB (Partido del Despertar Nacional)	13.336.982	12,61	51	11,04
PPP (Partido de la Unidad para el Desarrollo)	11.329.905	10,71	58	12,55
PAN (Partido del Mandato Nacional)	7.528.946	7,12	34	7,36
PBB (Partido del Cuarto Creciente)	2.049.708	1,94	13	2,81
PK (Partido de la Justicia)	1.436.565	1,36	7	1,52
PKP (Partido de la Justicia y de la Unidad)	1.065.868	1,01	4	0,87



Resultados de la elección general de 1999 (continuación)

	Votos		Asientos en la DPR	
	Total	%	Total	%
PDI (Partido Democrático de Indonesia)	655.052	0,62	2	0,43
PDKB (Partido Democrático Amor por la Nación)	550.846	0,52	5	1,08
PP (Partido Unido)	551.028	0,52	1	0,22
PPIM (Partido Político Islámico Masyumi de Indonesia)	456.718	0,43	1	0,22
PDR (Partido de la Soberanía Popular)	427.854	0,40	1	0,22
PSII (Partido Indonesio de la Unidad Islámica)	375.920	0,36	1	0,22
PNI-F Marhaenis (Partido Nacional de Indonesia-F. Marhaenis)	365.176	0,35	1	0,22
PNI-Massa Marean (Partido Nacional de Indonesia- Massa Marean)	345.720	0,33	1	0,22
IPKI (Partido Vanguardia de la Independencia)	328.564	0,31	1	0,22
PKU (Partido del Despertar de la Comunidad Islámica)	300.064	0,28	1	0,22
PKD (Partido Católico Democrático)	216.675	0,20	1	0,22
PIB (Partido de la Nueva Indonesia)	192.712	0,18	1	0,22
PM (Partido Murba)	62.006	0,06		
Otros	4.100.520	4,03		

A pesar de los esfuerzos realizados para llevar a cabo una elección limpia, los mecanismos aprobados favorecieron a los Golkar (con un 22,44% de los votos, obtuvieron el 25,97% de los lugares en la DPR) y a algunos de los partidos minoritarios. En contraste, el PDI-P y el PKB fueron perjudicados en menor o mayor grado, en la medida en que el porcentaje de lugares en la DPR fue inferior al porcentaje de votos obtenidos.

La fragmentación territorial de Indonesia (el territorio nacional está compuesto por más de 16.000 islas) y la heterogeneidad étnico-cultural de la población (existen más de 300 grupos étnicos, con lenguas y dialectos propios) dificultan la conformación de partidos políticos con bases sociales nacionales. Así, de los veintiún partidos que tuvieron acceso a la DPR, diez ocuparon solamente un lugar, correspondiente a una de las veintisiete provincias administrativas del país; cinco obtuvieron entre dos y siete lugares, debido a su implantación en un mínimo de dos o un máximo de seis provincias; los seis partidos más importantes obtuvieron entre 13 y 153 lugares. Sin embargo, se debe señalar que de estos, PBB, PAN, PKB y PPP tenían una implantación real en tan sólo 11, 17, 13 y 24 provincias, y Golkar y PDI-P eran los únicos que detentaban una base social de carácter nacional, con una cobertura de las 27 provincias.

De esta situación se deriva una consecuencia de primer orden: la vida política indonesia está marcada por un profundo provincialismo,

que dificulta en extremo el diseño y la puesta en práctica de proyectos apropiados para la dimensión nacional.

Distribución del número de lugares en la DPR,  
por provincias y por partidos políticos

	Total	PDI-P	Golkar	PPP	PKB	PAN	PBB	PK	PKP	PDKB	PDI	PNU	PDR	PSII	PNI-M	PNI-FM	PP	IPKI	PKU	PBI
Total	462	154	120	58	51	35	14	6	6	3	3	3	2	1	1	1	1	1	1	1
Aceh	12	2	2	4		2	1		1											
Sumatra Norte	24	10	5	3	1	2	1		1	1										
Sumatra Occidental	14	2	4	3		3	1	1												
Riau	10	3	3	2	1	1														
Jambi	6	2	2	1		1														
Sumatra Sur	15	6	4	2	1	1	1													
Bengkulu	4	1	1	1		1														
Lampung	15	6	3	1	2	1			1			1								
Jakarta	18	7	2	3	1	3	1	1												
Java Occidental	82	27	20	13	6	6	3	2	1		1	1		1			1			
Java Central	60	26	8	7	10	4	1	1	1						1	1				
Yogyakarta	6	2	1		1	1	1													
Java Oriental	68	23	9	4	24	4	1		1				1						1	
Bali	9	7	1		1															
Nusa Tenggara Occidental	9	1	4	1		1	1						1							
Nusa Tenggara Oriental	13	5	6	1						1										
Timor Oriental	4	2	2																	
Kalimantan Occidental	9	2	3	1			1				1									1
Kalimantan Central	6	2	2	1	1															
Kalimantan Oriental	7	3	2	1		1														
Kalimantan Sur	11	3	3	2	1	1						1								
Sulawesi Sur	24	2	16	2	1	1	1												1	
Sulawesi Central	5	1	3	1																
Sulawesi Norte	7	2	4	1																
Sulawesi Sudoriental	5	1	3	1																
Maluku	6	2	2	1				1												
Irian Jaya	13	4	5	1		1				1	1									

La designación del presidente y del vicepresidente de la república correspondía al MPR. Después de la elección se consideró que, siendo el PDI-P y los Golkar los partidos con mayor número de votos, sus candidatos respectivos serían los principales contendientes por el puesto de presidente de la república: Megawati Sukarnoputri y J.B. Habibie.

REUNIÓN DEL MPR, DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS PUESTOS DE RESPONSABILIDAD Y GIRO EN LA VIDA POLÍTICA

En noviembre de 1999 finalmente tuvo lugar la reunión del MPR, integrada a partir de la elección general. Los miembros y los simpatizantes del PDI-P consideraban segura la designación de Megawati Sukarnoputri como presidenta de la república. Esa seguridad estaba sustentada por tres certezas: el triunfo electoral del partido, el prestigio personal de la candidata (nutrido por su ascendencia familiar, su oposición permanente al régimen de Suharto y su participación en las filas del movimiento popular por la reforma política), y la incapacidad de Habibie para convencer a la población de su metamorfosis política pese a sus esfuerzos por sumarse al movimiento reformista.

El estado de ánimo en el seno del PDI-P, que rayaba en la euforia y el triunfalismo, pronto se transformó en frustración: desde el inicio de la reunión del MPR algunos representantes de los partidos de filiación islámica empezaron a objetar la posibilidad de que una mujer se convirtiese en dirigente del país, y argumentaban: “teniendo tan buenos hombres, ¿para qué elegir a una mujer?”. De las objeciones rápidamente se pasó a la acción: Amien Rais, presidente del PAN, convocó a los partidos de filiación islámica a conformar lo que bautizó como la Fuerza Eje (*Axe Force*), y a impulsar la candidatura de un connotado y honesto intelectual islamista: Abdurrahman Wahid, líder moral del PKB y de Nahdlatul Ulama.

Sin un predominio electoral absoluto, el PDI-P y los Golkar se vieron enfrentados a una coalición de partidos minoritarios que, en términos numéricos al menos, equilibraba el peso de cada uno de los dos principales partidos en la MPR. Por si eso fuera poco, con el ánimo de impedir el acceso de la acérrima rival a la presidencia, una parte de los representantes de los Golkar se alineó con la Fuerza Eje, abandonando a su propio candidato y tratando de salvar lo poco que quedaba del capital político del que todavía era el partido oficial. Con ese giro inesperado, la reunión del MPR se saldó con el nombramiento de Abdurrahman Wahid como presidente de la república (como premio de consolación, Megawati Sukarnoputri obtuvo la vicepresidencia), la designación de Amien Rais como presidente del MPR, y la elección de Akbar Tandjung, presidente de los Golkar, como presidente de la DPR.

Desde el principio Wahid señaló que ejercería plenamente la autoridad del cargo, indicando que relegaba a Sukarnoputri a una función subordinada. En nombre del pleno del MPR, Rais declaró el restablecimiento del espíritu de la Constitución de 1945: es decir, reivindicó al MPR como la máxima autoridad constitucional y relegó la presidencia a un plano subalterno. Con esta declaración de principio culminaron tanto el desmantelamiento del Nuevo Orden como la institucionalización de las reformas impulsadas por las movilizaciones populares.

El presidente dejó de ser la instancia donde convergían todos los hilos del poder, y fue sometido a un sistema de vigilancia y control ejercido por el MPR mediante reuniones anuales. La presidencia del MPR y la presidencia de la república, las dos principales instancias políticas, quedaron bajo el control de los delegados de las organizaciones islámicas más representativas: Nahdlatul Ulama y Muhammadiyah. La coalición de partidos de filiación islámica, organizada en torno al PPP, el PKB y el PAN, se convirtió en un factor capaz de modular la vida política del país.

La democratización del sistema político coincidió de manera inexorable con las tentativas de islamizar la vida política: a través del PPP, los partidos islámicos representados en la DPR rápidamente reivindicaron la Carta de Jakarta y no los Pancasila como la filosofía del nuevo sistema democrático. Para evitar una confrontación con las corrientes nacionalistas del PDI-P y de los Golkar, los islamistas tuvieron que moderar sus reclamos. Sin embargo, eso no le impidió al PPP volver a utilizar la Kaaba como el emblema del partido, ni sugerir a la Sharia como la única ley reconocida.

#### EL PERÍODO PRESIDENCIAL 1999-2004

Con la designación de Abdurahman Wahid como presidente de la república, la transición política indonesia pasó a una nueva fase: las movilizaciones populares se tornaron esporádicas, y el proceso de reforma perdió dinamismo. Un factor que explica en gran medida la desmovilización de la población fue la recuperación del espíritu original de la Constitución de 1945. Para el grueso de la población, el restablecimiento de la autoridad del MPR sobre el presidente de la república significó la restauración de una autoridad secuestrada y usufructuada por la elite del Nuevo Orden. Para restaurar su autoridad, el MPR se propuso sesionar regularmente cada año, y extraordinariamente cuando lo exigiesen las circunstancias a fin de vigilar la conducción del país. Los representantes populares fueron investidos con una autoridad y un prestigio sin paralelo. Al depositar en ellos su confianza, la población renunció a imponer sus propios designios mediante las movilizaciones y allanó el camino para la institucionalización del proceso de reforma.

Es cierto que algunas de las instituciones del Nuevo Orden fueron preservadas en términos formales, pero su contenido fue modificado sustancialmente conforme las movilizaciones populares imponían un nuevo sistema de relaciones sociales. En otros casos se mantuvo tanto la forma como el contenido de las instituciones, que se convirtieron en factores de inestabilidad política. Tales son los casos de la misma república y de las prácticas nefastas de la colusión, la corrupción y el nepotismo (*Kolusi, Korupsi dan Nepotism* o KKN).

El proyecto de una república unitaria, enarbolado por las corrientes nacionalistas y laicas del PDI-P y de los Golkar, fue puesto en tela de juicio con el reconocimiento de la independencia de Timor Timur. El reforzamiento del movimiento independentista de Aceh y el resurgimiento del movimiento separatista de Irian Jaya (ahora llamada Papúa Occidental) atentan contra la existencia de la república tal como fue concebida por los promotores de la independencia.

El enriquecimiento ilimitado de Suharto, sus familiares y allegados fue una afrenta que la población quiso lavar exigiendo el juicio del ex presidente por enriquecimiento ilícito y la aplicación de castigos ejemplares para quienes siguiesen practicando las KKN. Sin embargo, luego de medio siglo de ser educados mediante el ejercicio desmedido de un poder ilimitado, los nuevos actores políticos que tuvieron acceso a dicho poder no pudieron evitar repetir los mismos comportamientos viciosos de sus pares vinculados al Nuevo Orden. La corrupción, la colusión y el nepotismo siguieron siendo pautas de conducta normales en el nuevo régimen, y se convirtieron en otra fuente de inestabilidad política.

#### LA REPÚBLICA UNITARIA EN CRISIS

Los fundadores de la república eran plenamente conscientes de las dificultades que habrían de afrontar para mantener la unidad nacional: con un territorio fragmentado en más de 16 mil islas, y una población extremadamente diferenciada en términos étnico-culturales, la respuesta fue un Estado centralizado, apoyado en una ideología que predicaba “la unidad en la diversidad” y “el pluralismo religioso”, pero que justificaba el predominio de la elite javanesa sobre el resto de los grupos sociales.

La provincia de Aceh siempre gozó de un amplio margen de independencia antes, durante y después del período colonial. Sin embargo, los javaneses que controlaban el gobierno central siempre fueron renuentes a concederle un estatuto particular, y por tal motivo desde la década del setenta el Movimiento de Aceh Libre (*Gerakan Aceh Merdeka* o GAM) declaró la independencia de la provincia y sostuvo una lucha armada, contra el gobierno, a veces abierta y otras veces larvada. En

Timor Timur y en Irian Jaya los grupos indígenas jamás aceptaron la incorporación forzada a la República de Indonesia, y siempre han sostenido movimientos que reclaman la independencia política.

Con el derrumbe del Nuevo Orden y el acceso a información otrora controlada estrictamente por el gobierno de Suharto, la población del país supo de las tragedias vividas por los pobladores de las regiones independentistas. En consecuencia, la libre determinación de los pueblos se convirtió en uno de los principales temas de discusión en *Reformasi*. Wahid y Rais fueron de los primeros en aceptar la necesidad de conceder a los pueblos de Timor Timur, Aceh e Irian Jaya la libertad de escoger su propio destino político, dentro o fuera de la República de Indonesia. Wahid propuso que en el caso de Timor Timur los propios timorese decidieran mediante referéndum si permanecían o no en la República de Indonesia. Rais iba más lejos, y proponía sustituir al Estado unitario por una federación de estados independientes. En su propuesta, los gobiernos de los estados federados depositarían en el Estado federal la seguridad nacional y la política exterior. Por lo demás, cada estado gozaría de una libertad irrestricta dentro de su territorio.

En su afán de congraciarse con la población y de aparecer como un ferviente reformista, Habibie hizo suya la propuesta de Wahid sobre el referéndum para definir el estatuto de Timor Timur. Una vez anunciada la disposición del gobierno por él encabezado para llevar a cabo la consulta popular, los gobiernos de Portugal, Australia y Estados Unidos, así como las Naciones Unidas, saltaron sobre la ocasión, y organizaron en tiempo récord tanto el equipo encargado de levantar un censo de la población con derecho a voto como la votación misma. Habibie debió de aceptar una consulta que escapaba totalmente al control del gobierno indonesio y las críticas acres provenientes tanto del propio gobierno de Habibie como del PDI-P no se hicieron esperar; así, por ejemplo, los dirigentes de las fuerzas armadas se oponían a cualquier tentativa de fragmentar un Estado que ellos mismos habían cimentado sobre cientos de miles de comunistas y de opositores al régimen de Suharto; en el mismo tenor de ideas, Megawati Sukarnoputri exigía que en la consulta participase todo el pueblo de Indonesia y no sólo el de Timor Timur, recordando que la Constitución de 1945 sólo reconoce la república unitaria.

Como todo mundo lo esperaba, el voto a favor de la independencia obtuvo una mayoría aplastante: el 30 de agosto de 1999, alrededor de 450 mil timorese, 99% del padrón levantado por la UNAMET, votaron para decidir su futuro político; el 4 de septiembre, la UNAMET anunció que el 78,5% de los votantes se había pronunciado a favor de la independencia.

La reacción de las milicias opuestas a la independencia fue inmediata y violenta en extremo. La violencia fue el pretexto para que

las Fuerzas Armadas de Indonesia (TNI) impusieran, a partir de las 0:00 hs del 7 de septiembre, el estado de emergencia en la provincia en llamas. Para el 8 de septiembre, cientos de timorese habían sido asesinados por los milicianos; decenas de miles de timorese abandonaban sus hogares en búsqueda de refugio; mientras tanto, William Clinton anunciaba que intervendría, aun sin el acuerdo del gobierno indonesio; las Naciones Unidas, por su parte, decidían evacuar a todos sus funcionarios, dejando completamente inermes a los timorese.

La declaración del estado de emergencia en Timor y la intervención directa de las TNI entrañaron múltiples riesgos para la construcción de una Indonesia democrática. Para imponer el estado de emergencia, los militares trataron de obtener el respaldo de los políticos civiles; estos, sin embargo, temerosos de distanciarse de las corrientes impulsoras de las reformas políticas, se negaron a legalizarlo. En efecto, el 6 de septiembre el gabinete del presidente Habibie rechazó la propuesta del general Wiranto, ministro de Defensa y jefe de las TNI, sobre la declaración de la ley marcial. Ese mismo día el parlamento indonesio también rechazó una solicitud sobre el mismo asunto presentada por Habibie. A los militares sólo les quedó el recurso de un decreto presidencial, expedido el 7 de septiembre, para establecer el estado de emergencia y dar un frágil respaldo legal a su intervención en Timor.

Los reformistas indonesios asumieron la grave responsabilidad de actuar con prontitud para neutralizar la intervención de los militares: las masas indonesias volvieron a las calles y obligaron a la DPR a desconocer el decreto expedido por Habibie. Ante el riesgo de una confrontación sangrienta con la población, los militares no tuvieron otra opción que aceptar tanto la anulación del decreto presidencial sobre el estado de emergencia como la independencia de Timor Timur. La separación de Timor Timur tuvo dos efectos políticos principales: por un lado resquebrajó el proyecto de la república unitaria, y por el otro puso en claro que ni los militares ni los nacionalistas laicos estaban dispuestos a aceptar la separación de otra provincia.

*LOS GOBIERNOS DE WAHID Y DE SUKARNOPUTRI ANTE LAS FUERZAS CENTRÍFUGAS REGIONALES*

La independencia de Timor Timur fue la señal para que la independencia política local fuera reivindicada también en otras regiones del país. En Aceh e Irian Jaya se experimentó el resurgimiento de los movimientos nacionalistas y el recrudecimiento de las movilizaciones a favor de la independencia. En la provincia de Riau, situada en el norte de Sumatra y en la vecindad de Aceh, se enarboló la demanda de la independencia para obtener el control local de los recursos financieros generados por la explotación del petróleo y el gas. En Sulawesi del Sur, región

natal de Habibie, luego de la designación de Wahid como presidente de la república, los partidarios del ex-presidente trataron de impulsar un movimiento revanchista que exigía la independencia política. En las provincias de Kalimantan (isla de Borneo) y la región de Maluku (islas Molucas) estallaron conflictos interétnicos que generaron un clima de insatisfacción con respecto a la actitud del gobierno central. Esa insatisfacción sirvió de caldo de cultivo para la manifestación de corrientes de opinión favorables a la secesión.

En Aceh e Irian Jaya, la llegada de Wahid a la presidencia generó expectativas desmedidas en torno a una respuesta positiva del gobierno a las demandas de independencia: se esperaba que reafirmase su voluntad de respetar el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y que decidiera organizar referéndums en las regiones en conflicto.

Sin embargo, una vez al frente de la rama ejecutiva del gobierno, Wahid pudo calibrar la determinación de los militares y de los civiles nacionalistas para no aceptar una nueva separación, aún a costa de reprimir ferozmente cualquier tentativa en ese sentido y de desecher todas las reformas institucionales puestas en práctica desde la caída de Suharto. Para evitar una confrontación sangrienta, el nuevo gobierno central se vio obligado a contemporizar con los defensores del Estado unitario y a moderar su política con respecto a los movimientos independentistas.

En efecto, la libre autodeterminación fue sustituida por un proyecto de autonomía relativa otorgada a todas las provincias dentro del marco inamovible de la república unitaria. En los casos más recalcitrantes, por supuesto, el gobierno central estaba dispuesto a otorgar mayores concesiones con tal de mitigar la animadversión contra él.

Desafortunadamente, Wahid no tuvo tiempo para poner en práctica su proyecto de autonomía regional: el 23 de julio de 2001 fue destituido como presidente por el MPR. Megawati Sukarnoputri, elevada a la presidencia, se apresuró a presentar a la DPR su proyecto de Ley de Autonomía Regional. Esta fue aprobada el 9 de agosto y Aceh obtuvo nuevas ventajas económicas y la posibilidad de poner en práctica la Sharia. Mientras tanto, el personal militar destacado en Aceh fue incrementado, y se multiplicaron sus operaciones para silenciar a los independentistas.

El intento de desactivar un conflicto regional creó nuevos focos de tensión en el ámbito nacional. Detrás de esas tensiones, se imponían dos hechos.

Primero, con el fin de contener a los militares y evitar un derramamiento de sangre, los políticos civiles –laicos o religiosos– debieron ser prácticos y plegarse a las exigencias de los militares: no estuvieron dispuestos a ir más allá de la promulgación de la Ley de Autonomía para preservar las reformas. Con esta ley se otorgaba al gobierno local



una mayor participación en los recursos financieros generados por la explotación de las riquezas naturales. En efecto, una de las fuentes de insatisfacción local consistía en una escasa participación (equivalente a un magro 5%) en los ingresos generados por todas las actividades productivas de la región, que era cedida por el gobierno central bajo la forma de “subsidios”. Mediante la ley, el gobierno central propuso medidas prácticas que le permitirían restablecer relaciones armoniosas con el gobierno regional. El contenido apuntaría por lo tanto hacia el fortalecimiento económico de la región: el gobierno regional tendría la capacidad de administrar el 15% de los ingresos petroleros, el 30% de los derivados del gas y el 80% de lo resultante de los productos forestales, mineros y pesqueros.

Segundo, con tal de evitar una nueva ruptura del orden institucional, las corrientes nacionalistas laicas llegaron al recurso extremo de aceptar la islamización de la vida pública en Aceh. La medida tuvo efectos políticos inmediatos. Generó una tensión entre el presidente y la vicepresidenta, pues esta siempre se opuso al desmembramiento de la república. Estableció un equilibrio inestable entre el presidente por un lado y las fuerzas armadas y los políticos civiles laicos por el otro. Indujo un cambio de actitud en los musulmanes tradicionalistas de todo el país y en las corrientes políticas de filiación islámica: estos exigieron el cumplimiento de los compromisos contraídos por los nacionalistas laicos con las corrientes islámicas en vísperas de la independencia y formulados en la Carta de Jakarta, que reconocía al Islam como la religión oficial del Estado.

A pesar de la profundidad de los cambios impuestos mediante las movilizaciones populares, los políticos civiles comprendieron que era imposible mantener a las masas en la calle eternamente. Se imponía la necesidad de preservar a toda costa la nueva y frágil estabilidad institucional, so pena de ofrecer a los militares el pretexto para encumbrarse en el poder.

En consecuencia, las reformas democráticas chocaron con una cuestión de fondo: el reconocimiento del derecho de cada grupo que integra una sociedad multiétnica –como la de Indonesia– a regir su propio destino. Ese fracaso, a su vez, puso al descubierto la paradoja de la transición política indonesia: la prosecución de las reformas dentro del nuevo marco institucional depende de los militares. En efecto, *Reformasi* se empeñó en transformar el sistema de relaciones sociales sobre el cual habían sido erigidas las instituciones del Nuevo Orden. La presidencia, los Golkar y las fuerzas armadas perdieron la preeminencia política que habían detentado durante el régimen de Suharto.

Pese a todo, la supresión de la *dwi fungsi* no fue suficiente para someter los militares a las autoridades civiles. La posibilidad de continuar con las reformas, por lo tanto, depende de la habilidad de los políticos

civiles para mantenerse dentro de los nuevos límites institucionales sin perturbar el precario equilibrio entre los grupos sociales por un lado, y los militares por otro. Esa habilidad ha quedado manifiesta luego de la crisis política que le costó a Wahid su destitución como presidente.

#### KKN O EL MAPA GENÉTICO DE LA CULTURA POLÍTICA INDONESIA

Las movilizaciones populares contra las medidas de ajuste económico impuestas por el FMI necesitaron seis meses, de diciembre de 1997 a mayo de 1998, para pasar del motín callejero a la protesta política. Al movimiento popular de oposición al régimen de Suharto le bastaron los primeros dieciséis días de mayo de 1998 para obligar a este a renunciar a la presidencia del país. A *Reformasi* le tomó ocho meses, de mayo de 1998 a enero de 1999, imponer las reformas institucionales analizadas en las secciones precedentes. Pese a la rapidez vertiginosa de todas esas transformaciones, los valores morales generados y transmitidos por el régimen del Nuevo Orden no cambiaron: los estigmas de la sociedad indonesia –KKN– han permanecido prácticamente incólumes. Cada individuo los reproduce permanentemente en su comportamiento cotidiano, y a fin de cuentas constituyen el principal límite a la continuación del proceso de reforma.

*Reformasi* fue víctima de la colusión cuando a Megawati Sukarnoputri, una de sus figuras emblemáticas, le fue negado el acceso a la presidencia de la república como candidata del partido que había obtenido el mayor número de votos en las urnas. Contra todo lo esperado de alguien que había defendido a ultranza la democratización de la sociedad indonesia, Amien Rais, el reformista más radical durante los primeros días de *Reformasi*, fue el primero en abandonar los principios de la democracia representativa para coludir con los representantes de los partidos de filiación islámica e impedir la designación de de Sukarnoputri como presidenta de la república.

Los motivos formales esgrimidos por los representantes de los partidos coludidos rayaban en la misoginia y en la intolerancia, propias de las formas más conservadoras de concebir y practicar el Islam. La causa esencial de la reacción de Rais saldría a la luz más tarde: él mismo se consideraba el representante del movimiento popular con mayor derecho a ocupar la presidencia. Su motivación íntima se había exteriorizado por primera vez en mayo de 1998, cuando propusiera al MAR como un posible gobierno provisional. Él, como presidente del Consejo, obviamente se consideraba el indicado para encabezar el gobierno provisional que habría de encauzar al país en la senda de las reformas.

Su actitud mesiánica pronto llevó a Rais a atacar sistemáticamente al Abdurahman Wahid que había contribuido a encumbrar en la presidencia. Transcurridos los primeros meses del gobierno de Wahid,

Rais, investido de la autoridad que le confería la presidencia del MPR, empezó a formular los primeros juicios negativos sobre la capacidad del presidente de la república para resolver los problemas más urgentes del país: la estabilización y la recuperación económicas, y los múltiples conflictos regionales. Amenazó con someter el desempeño de Wahid como presidente de la república a una evaluación rigurosa durante la sesión ordinaria del MPR a fines de 2000, y con destituirlo si la evaluación no era favorable. Todo indica que en su fuero interior Rais calculaba que, siendo presidente del MPR, sería considerado como el candidato natural para suceder a Wahid.

Los mecanismos de corrupción, propios del corporativismo indonesio, prestaron una ayuda providencial a Rais: buscando pretextos para justificar la destitución de Wahid, descubrió que el masajista personal del presidente había solicitado una cantidad importante de dinero al director de la compañía estatal encargada del monopolio de granos y alimentos. Aunque el presidente no necesariamente estuviera enterado del tráfico de influencias de su masajista, este había hecho la solicitud en su nombre para supuestas obras de beneficencia. Las relaciones clientelares impuestas por Suharto implicaban responder sin chistar a las solicitudes del presidente. Por lo tanto, el director de la empresa estatal no dudó ni un momento en entregar el dinero solicitado. Las investigaciones posteriores demostrarían que Wahid nada tuvo que ver, y que su masajista planeaba dedicar el dinero a comprarse propiedades y un automóvil de lujo.

Por otra parte, en un arranque de solidaridad, el sultán de Brunei entregó a Wahid cuatro millones de dólares “para aliviar la difícil situación de los musulmanes de Aceh”. Wahid cometió el error de no notificar a las autoridades de hacienda la recepción del dinero, y se limitó a entregarlo a las organizaciones humanitarias presentes en Aceh. Por lo tanto, fue acusado de haberse apoderado de él.

En base a esos dos hechos Amien Rais abandonó su proyecto de acusar a Wahid de ineficiencia, y durante la reunión del MPR de fines de 1999 adoptó la acusación de corrupción. El MPR, sin embargo, no procedió con la destitución inmediata, y ordenó una investigación de los hechos. Con el tiempo, la comisión encargada de la investigación concluiría que las acusaciones de corrupción contra Wahid eran insostenibles: el masajista había actuado de motu propio y sin el conocimiento del presidente. Asimismo, se demostró que Wahid había recibido el dinero donado por el sultán de Brunei y lo había entregado a las organizaciones humanitarias de Aceh. A pesar de eso, en la reunión del MPR del 23 de julio de 2001 la colusión entre los partidos islámicos volvió a funcionar, y Wahid fue destituido.

Este, en un acto desesperado y creyendo que la voluntad del presidente era incuestionable, decretó el estado de emergencia. Los mili-

tares hicieron caso omiso del decreto presidencial, e impusieron sus condiciones para resolver la crisis institucional creada por las disputas entre las diversas facciones de los políticos civiles que desembocaron en la destitución del presidente.

EL GOBIERNO DE SUKARNOPUTRI Y LA RESTAURACIÓN DEL PODER  
DE LOS MILITARES

Wahid fue destituido como presidente de Indonesia el 23 de julio de 2001, y relevado por Megawati Sukarnoputri gracias al fuerte apoyo de los militares. Durante y después de la crisis de Timor, Sukarnoputri defendió reiteradamente la república unitaria de Indonesia, y a pesar de mantenerse en el campo de los reformistas, su actitud con respecto a los movimientos independentistas concordaba plenamente con los intereses de los militares.

Por eso, ante la incapacidad de la clase política civil de resolver tanto los problemas nacionales derivados de la profunda crisis económica, política y social como las disputas entre los diversos partidos y personajes por la presidencia, la cúpula castrense había amenazado públicamente con tomar el control político e imponer soluciones por la fuerza.

Antes de la reunión del MPR de julio de 2001, existía la posibilidad de que Amien Rais fuese ungido como presidente de la república. Sin embargo, al iniciarse la reunión todo parecía estar definido: la candidata más fuerte era Megawati Sukarnoputri. Su fuerza radicaba en el apoyo que le ofrecieran los militares, que fue recompensado con una mayor participación de oficiales de alto rango en la vida política del país. En el gabinete de Sukarnoputri figuraron tres militares en puestos relevantes, como por ejemplo el Ministerio del Interior. Así, a pesar del reconocimiento de la violencia ejercida por el gobierno central contra la población de Aceh, la política de Sukarnoputri para la región configura la vieja estrategia de “la zanahoria y el garrote”.

La primera expresión de esa estrategia fue evidente con la aprobación de la Ley sobre la Autonomía Regional. Sin embargo, buscando recomponer un contexto político deteriorado en Aceh, la ley creó nuevos focos de tensión y de confrontación entre islamistas y nacionalistas laicos.

La segunda manifestación de la estrategia del tándem Sukarnoputri-TNI fue mucho más cruda. En los primeros días de mayo, luego de una fallida ronda de negociaciones entre los representantes del GAM y del gobierno indonesio en Tokio, Sukarnoputri decretó el estado de emergencia en Aceh. La medida habría de tener una duración de seis meses, y los militares se apresuraron a establecer un cerco estricto en torno a los principales reductos del movimiento independentista. Desde entonces el flujo de información proveniente de la región se ha re-

ducido a su mínima expresión, dando cuenta del cuidado puesto por los militares para evitar que la agudización del conflicto tenga efectos sobre la vida política nacional.

En todo caso, pese a los medios masivos utilizados durante la ofensiva militar, esta no ha tenido los resultados esperados, y en noviembre de 2003, con el acuerdo del gobierno de Sukarnoputri, los militares decidieron prolongar el estado de emergencia durante otros seis meses.

Mientras las relaciones entre el GAM y el gobierno central se deterioraban, la nueva clase política trabajaba en un proyecto adicional de reforma: la elección del presidente mediante el sufragio universal directo. La simple formulación de una demanda a favor de la elección directa del presidente hubiera sido una revolución en el marco del Nuevo Orden. En el contexto actual la presidencia ya no es la cúspide del sistema político, y ha pasado a ser una instancia política subordinada al MPR y a la DPR. Su importancia es ahora secundaria, y la propuesta sobre la elección directa del presidente aparece como una concesión que en nada amenaza al nuevo *statu quo*, y que revela la dificultad de promover reformas sustanciales a través de la vía institucional. Parecería, por lo tanto, que la reforma política en Indonesia ha completado un ciclo.

## CONCLUSIÓN

La transición indonesia no puede ser entendida como un proceso único; la experiencia demuestra que el cambio político ha pasado por diferentes fases, y que cada una de ellas ha estado marcada por una forma particular de relación entre los principales actores políticos.

Desde diciembre de 1997 hasta finales de abril de 1998, los motines callejeros contra los programas del FMI fueron el resultado de la movilización espontánea de una población acicateada por las necesidades elementales, agudizadas por la crisis económica de 1997-1998. Sin un marco organizacional capaz de dotarlas de los medios adecuados para alcanzar fines precisos, las manifestaciones populares carecían de contenido político. Pero pese a esa carencia, provocaron la fractura fundamental del régimen del Nuevo Orden: los mecanismos clientelares, propios del corporativismo, simplemente dejaron de funcionar, generando un distanciamiento creciente entre la población y la elite política.

Entre los primeros días de mayo de 1998 y la renuncia de Suharto se produjo la convergencia entre el movimiento popular espontáneo y un movimiento estudiantil fragmentado pero dotado de consignas políticas claras. Así, los dirigentes estudiantiles fueron capaces de definir objetivos políticos claros, comprensibles para toda la población: la renuncia de Suharto y la reforma del régimen.

Desde la entronización de Habibie como presidente hasta la designación de Wahid como su sucesor, el concurso de personalidades

–religiosas y laicas, vinculadas o no al movimiento estudiantil– permitió por un lado mantener al movimiento popular-estudiantil dentro de los márgenes institucionales para evitar la represión, y por el otro definir los medios utilizados para impulsar el proceso de reforma: el MAR, los nuevos partidos políticos, el grupo de Ciganjur, el “equipo de los siete”, el Consejo preparatorio de la elección. Todo esto sin renunciar a las movilizaciones de masa, y hasta lograr tanto la aprobación como la puesta en práctica de las leyes de enero de 1999. El momento político generado por las movilizaciones fue tan grande que ni siquiera los militares fueron capaces de oponerse a él, teniendo que aceptar a regañadientes la pérdida de una parte de los espacios políticos que ocupaban. Los miembros de la elite política del Nuevo Orden se dividieron en facciones a favor y en contra de las reformas. Las primeras comprendieron que su supervivencia política dependía de la aceptación del cambio. Las segundas se aferraron a sus intereses caducos y sucumbieron ante el surgimiento de una nueva elite dispuesta a ocupar los espacios del poder.

Durante los gobiernos de Wahid y Sukarnoputri las manifestaciones callejeras se hicieron poco frecuentes, perdiendo la intensidad de las fases más álgidas de la lucha contra Suharto y las movilizaciones a favor de cambios institucionales. La población depositó su confianza en sus representantes en la DPR y el MPR, dejando en sus manos la prosecución de la reforma.

El ritmo del cambio, sin embargo, se tornó lento hasta exasperar a quienes esperaban una respuesta positiva a sus demandas de independencia política. Sumado a ello, el nuevo contexto institucional permitió el resurgimiento de los valores morales del Nuevo Régimen: la tríada KKN volvió a determinar la conducta de los nuevos actores políticos, llegando a poner en riesgo total el proceso de reforma y a provocar el establecimiento de un control político por parte de los militares. Todo indica que estos a su vez actuaron con la inteligencia política necesaria para negociar una solución a la crisis generada por los civiles y evitar una confrontación sangrienta que les hubiera permitido acceder al poder, pero alienado totalmente a la población. Los conflictos de interés entre los políticos civiles, en consecuencia, se convirtieron en la principal traba para proseguir con el proceso de reforma. Los gobiernos reformistas, en consecuencia, sólo han podido avanzar en una reforma menor. Sin capacidad ni voluntad para respetar el derecho a la autodeterminación de los pueblos, por señalar tan sólo uno de los problemas que ponen en riesgo la existencia misma del Estado nacional indonesio, han optado por ofrecer a la población la elección directa del presidente de la república, olvidando que la presidencia ahora no es más que una instancia subordinada tanto a la DPR como a la MPR,

cuyos funcionamientos están marcados por el juego de intereses de los nuevos personajes políticos.

En resumen, la transición política indonesia se ha caracterizado en primer término por la preservación formal de las principales instituciones políticas del Nuevo Orden: la MPR, la DPR, la presidencia y las fuerzas militares. En segundo lugar, pese al mantenimiento de tales instituciones, el movimiento por la reforma impuso un nuevo sistema de relaciones entre ellas: la presidencia dejó de ser el nodo superior donde convergían todos los hilos del poder para convertirse en una instancia subordinada del MPR y de la DPR; los militares, aún a pesar de haber perdido influencia política, siguen siendo un estamento social con un poder de coerción tal que, sin movilizaciones políticas amplias, de él depende el destino político del país. En tercer lugar, la experiencia indonesia también muestra que los cambios institucionales y las modificaciones en el sistema de relaciones entre actores políticos pueden ser rápidos o inclusive acelerados. Sin embargo, los sistemas de valores morales desarrollados y asimilados por la población durante los largos años del Nuevo Régimen cambian con una lentitud pasmosa, y se convierten en trabas a veces insalvables del proceso de cambio político. Esta situación inscribe en el orden del día de las transiciones la necesidad de emprender una reforma integral que abarque el orden institucional, el sistema de relaciones sociales y el sistema de valores.

Finalmente, *Reformasi* muestra, de manera positiva durante la fase de las movilizaciones, y negativas durante los gobiernos de Wahid y Sukarnoputri, que las reformas son limitadas sin la participación directa de la población en la cosa pública. Esto no supone en modo alguno una movilización permanente, sino la capacidad de la población de dotarse de mecanismos para ejercer un control directo sobre los actores que supuestamente la representan, con el fin de evitar que los intereses de sus representantes se impongan sobre sus propios intereses generales.

En todo caso, más allá de sus límites, la experiencia indonesia confirma que las vías para ejercer la autoridad del pueblo no son inescrutables: en cada sociedad, ella depende en última instancia de las instituciones existentes, del sistema de relaciones entre los actores sociales y del sistema de valores imperante. La utilización de los esquemas basados en las instituciones representativas “occidentales” para comprender transiciones políticas como la indonesia puede saldarse con equívocos costosos para un pueblo que ha pagado un precio alto para echar las bases de un sistema político organizado a partir de mecanismos que tengan en cuenta los intereses de la mayoría de la población y no sólo los de las elites que monopolizan la cosa pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antara* 1998a (Jakarta) 15 de mayo.
- Antara* 1998b (Jakarta) 16 de mayo.
- Antara* 1998c “Four reformists, MPR one in spirit, says Golkar faction member” (Jakarta) 12 de noviembre.
- BBC News* 1998a (Londres) 12 de mayo.
- BBC News* 1998b (Londres) 15 de mayo.
- Department of Information 1945 *The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia*. En <<http://menic.utexas.edu/asnic/countries/indonesia/ConstIndonesia.html>>.
- Far Eastern Economic Review* 1998 (Hong Kong) 14 de mayo.
- Hering, Bob 1986 *The Soekarno Era* (Townsville: John Cook University, Centre for Southeast Asian Studies) Monograph Series N° 18.
- Jenkins, David 1984 *Soeharto and his generals, Indonesian military politics 1975-1983* (New York: Cornell University).
- Kompas* 1998a (Jakarta) 12 de mayo.
- Kompas* 1998b (Jakarta) 13 de mayo.
- Kompas* 1998c (Jakarta) 15 de mayo.
- “Suharto Coup” s/f. En <<http://www.globalsecurity.org>>.
- The Jakarta Post* 1998a “14 ABRI members implicated in Trisakti shootings” (Jakarta) 26 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998b “Habibie outlines reform program” (Jakarta) 26 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998c “MPR pushed to convene extraordinary session” (Jakarta) 27 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998d “More demonstrations for special session of MPR” (Jakarta) 28 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998e “Military personnel face court-martial next week” (Jakarta) 29 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998f “Time frame for MPR session ‘proposed by house leaders’ 2 de junio.
- The Jakarta Post* 1998g “ABRI must reveal truth behind riots” (Jakarta) 12 de junio.
- The Jakarta Post* 1998h “ABRI presents its reform views”(Jakarta) 12 de junio.
- The Jakarta Post* 1998i “Harmful forces threaten state” 19 de junio.
- The Jakarta Post* 1998j “News House may see reduced ABRI presence” 27 de junio.
- The Jakarta Post* 1998k “ABRI needs time: Habibie” 24 de junio.
- The Jakarta Post* 1998l “Armed Forces members involved in abductions” 30 de junio.



*The Straits Times* 1998a (Singapur) 11 de mayo.

*The Straits Times* 1998b (Singapur) 13 de mayo.

*The Straits Times* 1988c (Singapur) 14 de mayo.

*The Straits Times* 1998d (Singapur) 15 de mayo.

*The Straits Times* 1988e “Those who stand guard in the capital” (Singapur)  
10 de noviembre.

*Van Zorger Report* 1999 “Political laws debate: consequences for the  
election and beyond”, N° VII, 27 de enero. En  
<<http://www.vanzorgereport.com/scripts/interview1.cfm>>.

