



“La transición política en Indonesia: la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad”

T E S I S

**Que para obtener el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales**

Presenta

Adolfo del Río Martínez

Dirigida por:

Mtro. Patricio Rubio Ortiz

ÍNDICE

	Pág.
Índice	2
Lista de tablas	3
Lista de gráficas	3
Introducción	4
Capítulo I. Los procesos de transición política y la democracia	9
1.1 Algunos estudios sobre la transición a la democracia	9
1.2 Democracia	15
1.3 Estado, régimen y gobierno	23
1.4 Las transiciones hacia la democracia	30
1.5 Enfoques teóricos	34
Capítulo II La tercera ola democrática en Asia	41
2.1 Transiciones hacia la democracia en Asia	42
2.2 Teoría de la Modernización	44
2.3 Crisis económicas	46
2.4 Cultura cívica	47
2.5 La protesta social y la democratización	49
Capítulo III Autoritarismo y Democracia en Indonesia	54
3.1 La colonia, la independencia y el régimen de Sukarno	56
3.2 El Nuevo Orden de Suharto	64
3.3 Las relaciones entre el Estado y la sociedad durante el “Nuevo Orden”	69
3.4 La transición hacia la democracia en Indonesia	78
3.5 Las relaciones entre el Estado y la sociedad en la Indonesia actual	92
Conclusiones	100
Anexo 1: Mapa de Indonesia	108
Bibliografía	109

Lista de tablas	Pág.
Tabla 1: Democratización asiática y PIB <i>per cápita</i>	45
Tabla 2: Democratización asiática y crisis económicas	47
Tabla 3: Democratización asiática y contexto cultural religioso	49
Tabla 4: Democratización asiática y protesta política	51
Tabla 5: 11 principales grupos étnicos de Indonesia	73
Tabla 6: Las explicaciones para el cambio de régimen y sus etapas	101

Lista de gráficas

Grafica 1: Variación del régimen político en Indonesia 1945-2008	55
Grafica 2: Libertades civiles y derechos políticos en Indonesia, 1972-2009	96

Introducción

Los arreglos políticos alcanzados por las sociedades son temporales, renovados, modificados y sustituidos constantemente según las necesidades y fuerza de los actores sociales. El proceso de ruptura político-social produce eventualmente un nuevo arreglo, negociado o impuesto, que intenta ordenar ese ámbito de la vida pública de la comunidad. Esto es lo que se conoce como cambio de régimen y sucede lo mismo tanto con la manera en que se administra la seguridad que con la manera de hacer la vida pública. En ocasiones también toca revisar la forma en que se ordena la vida política de un Estado, el tipo de régimen que han de adoptar ese conjunto de sociedades que conforman un Estado. El cambio de tipo de régimen político no es la única forma de transición política, pero en el resto de esta tesis es al que se hará referencia con estos términos.

En poco más de los últimos dos siglos los Estados han adquirido aquellas características que se asocian con la idea de modernidad, pero no todos al mismo tiempo ni con la misma profundidad y velocidad. Dicho proceso comenzó en Europa Occidental y se ha extendido a todos los continentes, pero no con la misma fuerza en los diversos casos y con retrocesos en ocasiones. Al mismo tiempo que ocurre este proceso, la democracia moderna como tipo de régimen político sufre cambios considerables; de otorgar derechos para unos cuantos miembros de la sociedad se pasa a las ideas de universalidad y libertad, así transita del voto censatario al sufragio universal. Con esto sólo describimos el cambio más visible dentro de lo que se ha llamado democracia en los últimos dos siglos, aunque queda pendiente una lista considerable, pero es para dar la idea de que el propio núcleo del objeto quizá más estudiado de la Ciencia Política, la democracia, ha cambiado en la cuestión más importante: la democracia, ¿para quiénes?

La democracia es una variable importante para entender el comportamiento de los Estados en el ámbito internacional, tienden a comportarse diferente, hacer alianzas, guerras,

comercio, sanciones y conformar organismos internacionales de manera diferente a Estados con otros tipos de régimen. La idea surge y se desarrolla a partir de Kant a fines del siglo XVIII, con la idea de la paz democrática y a la fecha parece ser la constante más sólida en relaciones internacionales (Clare y Danilovic, 2007).

Se han propuesto diferentes mecanismos que explican esa diferencia de acción entre los regímenes democráticos. Algunos autores lo explican a través de la teoría de toma de decisiones: para explicar la estabilidad de un régimen le ponen más peso a la cuestión de ante quién son responsables las autoridades en los diferentes tipos de régimen, de quienes depende su estancia, como individuos y como grupo (partido) en el poder. Por ello las democracias tienden a esforzarse más en el éxito de sus políticas, incluyendo la guerra, y una dictadura no siempre lo hace, una guerra entre democracias resulta potencialmente más costosa (Bueno de Mesquita, 1999). Otros autores le ponen más peso a la convivencia entre la democracia y el capitalismo que produce relaciones interdependientes entre socios capitalistas democráticos que minimiza las posibilidades de conflictos violentos (Siegler et al, 2004; Garzke, 2007). Se discuten las razones pero se tiene claro el efecto: las democracias no emplean la violencia contra otras democracias y actúan diferente que otros tipos de régimen.

Otro aspecto importante por el que la Relaciones Internacionales deben interesarse por las transiciones a la democracia radica en la debilidad institucional que en ocasiones acarrea consigo la incertidumbre del cambio político además de la oportunidad para el conflicto que genera. Esto se observa en un estudio que comprende una selección mundial de casos entre 1816 y 1992 los autores, Mansfield y Snyder (2002) sugieren que cuando una transición a la democracia se estanca y se queda incompleta existe un riesgo mayor para la disputa internacional. El riesgo se deriva por la ventana de oportunidad al conflicto aprovechada por parte de estados vecinos no democráticos y ambiciosos. Un artículo reciente critica la metodología y selección de casos de estos hallazgos, y avivó el debate entre los internacionalistas, pero el consenso entre especialistas

concede que una democratización incompleta sí genera un mayor riesgo para la erupción de violencia interna, o incluso guerra civil (Narang y Nelson, 2009; Mansfield y Snyder, 2009)

La democracia juega entonces un papel importante al momento de comprender y explicar el comportamiento de los Estados en el contexto internacional. La cooperación y naturaleza de las relaciones que establece un Estado ante los otros sujetos del ambiente internacional están dadas por el tipo de régimen del que disfruta. El que un Estado adopte la democracia, lo siga siendo o deje de serlo tendrá implicaciones importantes tanto en el contexto regional como global.

En los últimos 25 ó 30 años el estudio de las transiciones políticas hacia la democracia ha sido tema de interés de los más distinguidos académicos. Me sirvo de ellos para observar un proceso de transición política no muy estudiado, el de Indonesia en los últimos 10 años. ¿Para qué? La democracia no es una necesidad, ni un componente esencial del Estado, sin embargo, en los últimos 35 años numerosos países han adoptado este tipo de régimen, en lugares con contextos y problemas muy diferentes unos de otros. Los casos más o menos exitosos hacen pensar que dicha forma de gobierno es posible en contextos culturales muy diversos. El estudio de la transición democrática en Indonesia contrasta ciertos elementos teóricos de la democracia, pone a prueba el tipo de definición que se le asocia al término, presenta similitudes con otras transiciones y exhibe peculiaridades y dificultades propias que ha experimentado el país.

Un esfuerzo por observar los principios democráticos en otro país, ajeno a los valores y tradiciones que les dieron origen en un principio es relevante y trascendente a la teoría de la democracia pues en estos momentos varias de las preguntas más importantes que se hace el campo académico son ¿es posible la democracia como un valor universal? ¿es un valor único (de la civilización occidental) o una idea universalmente aplicable? (Diamond, 2008). Las preguntas son relevantes pues después de treinta años de crecimiento de la democracia, y una disminución de los regímenes autoritarios, el siglo XXI observa por primera vez en la historia una proporción

mayor de personas que viven en un régimen que permite la libertad más que las que lo hacen en uno que la restringe, entonces ¿se podrá profundizar este proceso en el que se expande la libertad del ser humano o es sólo una fase, una anomalía en la historia? Los fines de este trabajo son más modestos que dar respuesta a las preguntas anteriores, pero van en el mismo sentido: la democracia cómo régimen y determinado tipo de relación entre el Estado y la sociedad ¿es posible que perdure y se desarrolle allí dónde no hay una experiencia previa, o dónde fue muy breve y débil, dónde las instituciones sociales y estructuras de poder son más ajenas a los valores e ideas que vieron nacer y desarrollar la idea democrática? Y con una exposición más reciente a estos elementos, ¿qué tan rápido pueden suceder los cambios sociales e institucionales que demanda una democracia consolidada?

En los estudios acerca de las transiciones hacia la democracia se han identificado varias causas generales que pretenden explicar el por qué un país adopta la democracia, las formas y modalidades en que lo hace e incluso a nivel regional o global se han identificado patrones. En esta tesis se procura dar cuenta cómo Indonesia encaja o no en estas explicaciones, y se realizan dos esfuerzos centrales: 1) exponer las razones de su transición prolongada y 2) analizar la transición política no sólo en términos de la transformación institucional y formal que significó sino en cómo afectó la naturaleza y calidad de la relación entre el Estado y la población del país.

La modalidad y destino de las transiciones políticas generalmente son producto de la ausencia o implementación de un pacto de salida entre la élite del régimen, o parte de él, y la oposición. Para el estudio del caso indonesio se parte de la hipótesis de que los arreglos políticos e institucionales que se observaron durante los primeros años de la transición, los bastiones autoritarios y el estancamiento en la extensión efectiva de derechos entre la población fue consecuencia del pacto de salida del régimen autoritario y que por otro lado la transformación efectiva del régimen, la transición de autoritarismo a democracia se completó hasta que

efectivamente la relación entre el Estado y su población sufrió los cambios necesarios y acordes a un régimen democrático.

Para comprobar o refutar la hipótesis se abordará en la primera parte un marco teórico dónde se aclaran los conceptos a utilizar, las diferencias entre las aproximaciones de diversos autores y los descubrimientos y avances en las últimas décadas en cuanto al tema. Esta parte constituye el estado de la cuestión. En la segunda parte de la tesis se estudia el contexto en Asia con respecto a las transiciones recientes hacia la democracia y se exploran las hipótesis más populares para explicar su inicio. En la tercera parte se aplican los conceptos al proceso estudiado, la transición política hacia la democracia en Indonesia, no sin antes hacer una breve síntesis de la historia política del país desde su independencia de Holanda en 1945, pues de alguna manera el camino institucional dibujado desde entonces se ha reflejado en los acuerdos entre los grupos políticos a través de su historia.

El objetivo de la tesis es dar cuenta del proceso de transición, el estado en el que se encuentra en la actualidad. Con la intención de observar los arreglos políticos alcanzados y en construcción, observar qué significan actualmente dentro de la relación política Estado-población y en la relación con otros Estados así como identificar con mayor precisión los efectos del pacto de salida. Esto constituye la conclusión de este trabajo de investigación.

Además, al estudiar la democracia en Asia se nos presenta un contexto muy diferente del occidental, en especial en un Estado insular con más de doscientos millones de habitantes y de mayoría musulmana. De allí que la revisión de un caso de transición como lo es Indonesia ofrece la posibilidad de centrar la atención en aquellos aspectos fundamentales de la democracia, aquellos que conforman su núcleo, aplicable universalmente y en esencia objetivo.

Capítulo I

Los procesos de transición política y la democracia

Este primer capítulo establece las bases conceptuales en las cuales descansa el resto de la investigación. Este capítulo presenta primero una revisión de los estudios sobre las transiciones hacia la democracia, que explora el terreno en el cual numerosos académicos han hecho significativas aportaciones en las últimas décadas. Sin un concepto adecuado de democracia el esfuerzo entero para comprender y explicar el cambio de régimen se estanca desde el principio, por lo que en el siguiente apartado se revisan algunas de las definiciones de democracia desde la perspectiva de la política comparada y la sociología y se adopta una para el resto de esta tesis. Los siguientes apartados exponen los conceptos clave del proceso mismo de la transición política y cambio de régimen, se apuntan las diferencias entre Estado, régimen y gobierno, se hace una revisión de los conceptos más utilizados y se describe en qué consiste la transición a la democracia según el núcleo conceptual que ha generado en los últimos años la política comparada. Por último se presentan los enfoques teóricos que guían al resto del texto.

1.1) Algunos estudios sobre la transición a la democracia

En las últimas décadas muchos trabajos de política comparada enriquecieron la literatura académica de la transición política y cambios de régimen, en especial la que trata de los movimientos hacia la democracia. La mayor parte de esos trabajos parte de la investigación empírica de diversos autores, pero también incorporó explicaciones generales sobre el quiebre del autoritarismo y el proceso por el cual la democracia toma su lugar. Por ejemplo, en la colección de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, "*Transiciones desde un gobierno autoritario*" (1994) se hace un acopio de casos de estudio por región con los que se intentan identificar características comunes sobre los procesos de transición. En el

volumen sobre Latinoamérica de “*Democracy in Developing Countries*”¹, editado por Larry Diamond, Juan Linz, Jonathan Hartlyn y Martin Seymour Lipset (1999), se hace el seguimiento de algunos casos de la región, los procesos de transición son trabajados en lo individual pero el trabajo ofrece un acercamiento general al problema de estudio. Otros autores se han enfocado en modelos estadísticos y teóricos con especial interés en aquellas condiciones más apropiadas para la creación y crecimiento de regímenes democráticos, por ejemplo en David Epstein y otros (2006).

Un trabajo influyente en la literatura sobre las transiciones democráticas es la *Tercera Ola* de Samuel Huntington, publicado originalmente en 1991, pues ofrece un abanico de respuestas a las preguntas por qué y cómo ocurren las transiciones en las distintas regiones del mundo. El autor sostiene una analogía de olas u oleadas entre los procesos de democratización en el contexto internacional desde principios del siglo XIX. Una ola democrática la define como un grupo de transiciones hacia la democracia en un marco temporal que excede el número de transiciones autocráticas en el mismo periodo.

El autor centra su atención en aquellos fenómenos que explican el inicio y desarrollo de la tercera ola democrática (1974-1990) e identifica cinco de ellas. Primero, los problemas crecientes de legitimidad de los regímenes autoritarios durante las décadas de 1960 y 1970, que fueron agravadas por fracasos económicos y derrotas militares. Por otro lado, los regímenes autoritarios que experimentaron rápido crecimiento económico desestabilizaron su base de poder. Cambios drásticos dentro de la Iglesia Católica fueron, según el autor, impulsos importantes para la democratización en países en desarrollo al ésta modificar su doctrina para tolerar, apoyar y luchar por la libertad. Pero el Vaticano no fue el único actor externo que influyó en la tercera ola, también lo fueron la Comunidad Europea, y Estados Unidos, que promovieron la defensa de los derechos humanos, libertades y democracia, y por último, el cambio de

¹ “Democracia en Países en Desarrollo”

políticas de la Unión Soviética con Gorbachov en la década de 1980. Todos estos factores promovieron o incentivaron las transiciones democráticas registradas en ese periodo en distintas regiones del mundo.

Además de las razones de la tercera ola, Huntington da cuenta de los mecanismos de propagación de la democracia. Cada caso es único en sí mismo, es difícil llegar a conclusiones definitivas sobre el tema pero analizando las características comunes de estas surgen clasificaciones que pueden servir de guía para entender estos procesos. Huntington (1994: 41-44) reconoce que las causas de las transiciones democráticas han sido variadas en los últimos dos siglos, y más importante quizá, es que el significado que se le da a estos procesos ha sido igualmente cambiante. Este autor identifica cuatro patrones para las transiciones democráticas, pero no pretende que sean exhaustivas, mutuamente excluyentes o contradictorias entre sí, a las cuales llama: a) *Causas únicas*; por ejemplo, con la aparición de una nueva potencia mundial que promueve exitosamente la democracia en otros Estados, b) *desarrollo paralelo*; dos países transitan a la democracia durante el mismo marco temporal y regional, comparten características que facilitaron la democratización c) *el efecto bola de nieve o dominó*; después de una transición exitosa otros países de la misma región le siguen al observar el éxito del primero y d) *la solución que prevalece*; el regreso a la democracia en países con interrupciones autoritarias que no pudieron sostenerse.

Huntington además identifica modalidades de transición democrática, como lo son: a) *la cíclica*; en la cual el autoritarismo y democracia se alternan por un largo tiempo, b) *segundo intento*; una experiencia democrática incipiente le sigue un autoritarismo y un regreso a la democracia, c) *democracia interrumpida*; por diversos factores una democracia consolidada se convierte en un régimen autoritario, d) *transición directa*; de un autoritarismo fuerte a una democracia consolidada y e) *descolonización*; tras el retiro de la autoridad colonial se impone un régimen autoritario para dar paso eventualmente a una democracia. De las posibles

combinaciones entre las causas y modalidades de transiciones hacia la democracia los resultados son enormemente variables, sin tomar en cuenta todavía la importancia de los actores para el resultado del proceso de transición política. En la combinación correcta estos patrones y modalidades se adecuan a las experiencias históricas de los países que han transitado hacia la democracia desde el siglo XIX (primera ola) y especialmente en la última parte del siglo XX (tercera ola democrática).

Estas explicaciones dan cuenta de los factores internacionales que subyacen en los procesos de transición hacia la democracia. Otros autores han centrado su atención en este tipo de influencias externas. Por ejemplo Jagers y Gurr (1995) trataron de probar las observaciones de Huntington para la tercera ola en un periodo más amplio, de 1960 a 1994, con la base de datos Polity III Project. Para el estudio los autores dividieron el mundo por regiones y encontraron que las influencias internacionales juegan un papel importante en las transiciones democráticas. Para el periodo de 1990-1994, encontraron que sólo el Medio Oriente y el África subsahariana tienen mayores niveles de autocracia que de democracia y sugieren que ahí las influencias internacionales han fracasado en provocar más cambios de régimen. Actualmente la base de datos Polity IV reúne información sobre la fragilidad del Estado y tipo de régimen de casi todos los países del mundo desde 1800 hasta la actualidad y sus últimos reportes anuales sugieren que la fragilidad de los estados es más común entre los regímenes autoritarios que entre las democracias

Linz y Stepan (1996) condujeron un estudio similar al de Jagers y Gurr, pero centrado en Europa del Este entre 1989 y 1995, es decir en el periodo inmediato posterior a las observaciones de Huntington. Ellos estudiaron los factores internacionales de las transiciones en la Europa pos-comunista después de la desintegración de la Unión Soviética. Encontraron que estos factores fueron más fuertes que los internos para determinar el inicio y resultados de las transiciones, no sólo la desintegración soviética sino la apertura hacia el Occidente permitieron

que estos países observaran experiencias previas de democracia y “aprendieran” de ellas y sobre las maneras de llevarlas a cabo. Estos estudios apoyan y aumentaron la credibilidad del efecto bola de nieve de Huntington.

Además de la influencia de Europa y Norteamérica para las transiciones democráticas otra característica común entre los casos recientes es que las reformas democráticas, especialmente las electorales se introdujeron antes o al mismo tiempo que se construían las instituciones básicas de un Estado moderno, tales como el imperio de la ley, una sociedad civil fuerte y organizada, la rendición de cuentas y transparencia de parte de los gobernantes. Esta es la llamada “democratización al revés” (Rose y Shin, 2001), que contrasta con los casos de la primera ola, que se convirtieron en Estados modernos antes de siquiera introducir el sufragio universal. Lo anterior apunta a la diferencia más significativa entre las olas de democratización, y a un reto más complejo que encaran los países que transitan hacia la democracia desde la última parte del siglo XX y primera del XXI, pues el Estado no sólo se enfrenta con un cambio en las reglas de acceso al poder, sino que también un cambio en las reglas del ejercicio del poder y en las reglas de la organización política, todo al mismo tiempo. Indonesia comparte esta característica. El país lleva construyendo un aparato estatal moderno más tiempo del que tiene implementando un cambio de régimen, pero cuando los dos procesos empiezan a coincidir en el tiempo, la complejidad de llevar a cabo ambas tareas es mucho mayor.

Con los párrafos anteriores nos damos cuenta de que los investigadores centraron su atención en diferentes aspectos políticos de los países que trataron, recurrieron a distintas tradiciones teóricas y métodos de investigación. Sin embargo, una de las características comunes entre estos y muchos otros autores que estudian el fenómeno es el lenguaje que comparten, todos ellos son parte de una misma comunidad que ha logrado una especie de acuerdo entre las palabras y su significado. Una revisión de los conceptos y definiciones desarrollados acordados y utilizados más ampliamente la ofrece César Cancino (2001), mientras que Gerardo L. Munck

(2002) hace un balance de los avances y necesidades de este campo de investigación. Barbara Geddes (2007) nos ofrece una reflexión de los avances y alcances de las teorías que explican por qué suceden las transiciones a la democracia y señala que la diversidad de estas no es producto de un desacuerdo entre la disciplina, sino de la diversidad del fenómeno que se pretende explicar: la transición política, ya que no son lo mismo las transiciones desde una monarquía absolutista a una república, que de una dictadura militar a una democracia de masas.

La investigación en el campo de la transición política es una de las áreas más ricas para los estudiosos de la política comparada, tanto que constituye una rama diferenciada de ésta en virtud del esfuerzo realizado, del progreso analítico sobre el tema y atención que provoca entre los especialistas. La disciplina veía así estos estudios a principios de la década de los 90, al observarse una creciente cantidad de casos de transiciones hacia la democracia en América Latina y la Europa pos-comunista. Pero las particularidades del objeto de estudio, en sus atributos conceptuales y sus manifestaciones geográficas y culturales tan diversas, llevaron a ciertos desacuerdos entre los expertos en el tema y los especialistas de las regiones políticas². Estos desacuerdos fueron solventándose mediante el debate académico y la interdisciplinariedad de los estudios realizados. Dos décadas después, sin embargo, se sabe esencialmente lo mismo acerca del tema. Los estudios realizados desde entonces han podido comprobar lo que ya se creía, han establecido una explicación más fina de los procesos que se llevan a cabo en una transición, entre las variables que en ella operan, pero las causas y los resultados no han sido retados o modificados sustancialmente desde entonces.

La literatura antes citada se ocupa principalmente de los mecanismos descriptivos, las formas y modalidades en las que ocurren las transiciones hacia la democracia. Otra serie de

² Véase por ejemplo el artículo de Valerie Bunce “Should Transitologists be grounded?” (1995) donde expone algunas de las deficiencias en la explicación de las variables para la democratización dadas por los estudiosos del tema, en especial el considerar que para los países de Europa del Este la experiencia soviética juega un papel fundamental al momento de explicar las dificultades de la implementación democrática en estos países una vez desintegrada la URSS, por lo que no es fácilmente comparable ni transferible el conocimiento adquirido sobre la transición de régimen desde otras partes del mundo. Argumentos similares pueden ser elaborados al momento de tomar en cuenta o no variables propias para casos de otras regiones del mundo.

preguntas aborda un problema que tampoco ha encontrado una explicación satisfactoria definitiva, esto es, ¿qué causa la democratización? Varias hipótesis han sido formuladas y estudios realizados en consecuencia para tratar de probarlas. Los métodos estadísticos, las herramientas metodológicas y modelos explicativos se han desarrollado y sofisticado mucho en 50 años pero arrojan cada vez más luz sobre una hipótesis hecha hace tanto y una de las más influyentes: que el desarrollo económico, la modernización de las sociedades causa la democratización. Su autor fue Seymour Martin Lipset (1959), en “*Some social requisites for democracy*” quien estableció por primera vez el vínculo entre el ingreso *per cápita* y la democracia en una muestra mundial de naciones. La tesis principal de Lipset se basaba en que: en la medida que las sociedades se desarrollan económicamente tienden a tolerar menos a los regímenes represivos, por lo tanto, el incremento en el ingreso *per capita* de alguna forma desencadena la transición hacia la democracia. Con herramientas cada vez más sofisticadas estudios han confirmado y profundizado en este conocimiento (Buckhart y Lewis-Beck, 1994; Gasiorowski, 1995; Barro, 1996; Przeworski et al., 2000). Sin aminorar esta contribución al entendimiento de la democracia, se ha llegado muy poco más allá de una mayor certidumbre acerca de esta premisa original acerca de las condiciones sobre la democracia, el que un país rico sea más probable de sostener la democracia se ha convertido en sabiduría convencional y los investigadores han buscado fortalecer el argumento con estadísticas sin intentar explicar las causas finas que desencadenan estos cambios políticos, lo que constituye una seria crítica para ésta área de estudios (Geddes, 2007: 318; Diamond, 2008: 26, 96).

1.2) Democracia

La democracia como tipo de régimen y de organización política, por su naturaleza no es un fin en sí misma, el viaje no acaba al lograr un país la calificación democrática, el camino es quizá más importante por sí mismo. “Democracia”, nos dice Laurence Whitehead (2003), no es un

estado final predeterminado, es un término con una enorme y diversa carga cultural dependiendo del contexto donde se use y aplique. Los pensadores sociales que se han dedicado a su estudio no han encontrado un punto de acuerdo. Un concepto atemporal y objetivo les ha eludido por prácticamente 25 siglos.

El que un Estado sea democrático tiene serias implicaciones en cuanto a la forma en la cual se relaciona hacia su población y hacia otros Estados, pero en general el comportamiento que demuestran las democracias es producto de procesos históricos complejos, la historia institucional de la democracia es un proceso de larga gestación y alcance. Combinando esto con los costos particulares de cada país por alcanzar su cercanía con la democracia se observa una amplia variedad de posiciones y respuestas en torno a temas comunes, pero hay límites que como democráticos los Estados no son capaces de sobrepasar. Los caminos por los cuales se ha llegado a la democracia son tan diversos como los mismos “tipos” de democracia, el contexto en el cual se aplica el término está cargado con lo que significa para los ciudadanos de un país, debido a su lucha particular por un régimen democrático. Para los académicos diferentes países generalmente significan diferentes tipos y subtipos de democracia, aunque estas diferencias tienen otro origen, el ganar precisión conceptual, así como incluir menos o más casos de estudio, así en el campo de la democracia terminan por caber hasta los casos de “democracia disminuida”, aquellos que no se adecúan con perfección al concepto (Collier y Levitsky, 1997).

Robert Dahl (2002 <1972>) prefiere llamar a estos tipos de régimen poliarquías en vez de democracias, pues el término los describe mejor: la democracia moderna liberal y representativa es un régimen en el que es posible cambiar a los grupos que detentan el poder político por medios pacíficos e institucionales. Estos grupos acceden a las posiciones del gobierno mediante un mandato representativo dentro de una circunscripción territorial determinada, y este proceso se realiza de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales previamente establecidos, lo que debería dar como resultado un limitado marco de incertidumbre acerca de quién va a ganar y

qué va hacer cuando lo haga. Este tipo de regímenes, los poliárquicos, comparten una serie de características que los identifican³, aunque en muchos casos de reciente transición, su cumplimiento está lejos de ser perfecto o fácilmente medible.

La poliarquía de Dahl es un referente que permite clasificar y ordenar a grandes rasgos a Estados con instituciones muy diferentes entre sí. Pocos o ningún país en un momento determinado puede ser señalado como un perfecto constructor de las instituciones y condiciones necesarias para una poliarquía. El criterio del grado mínimo necesario de cumplimiento de estas condiciones es discutible y debatido, por lo que el concepto permite distinguir entre los países cuyos gobiernos declaren ser democráticos, y que celebran elecciones pero que en sus prácticas y garantías a sus ciudadanos o súbditos varían enormemente. Una de las ventajas de aplicar los criterios de la poliarquía es que los referentes son muy bien observables, basta con la revisión de sus instituciones, leyes y prácticas cotidianas, con datos con un nivel de agregación muy alto.

El contexto importa, el entendimiento y aplicación del concepto de democracia varía según la entidad política que se estudie, por ello es un tanto difícil aplicar la misma definición en todos lados donde se quiere nombrar democracia a una determinada forma de gobierno. Charles Tilly (2007: 7) identifica entre los autores que han hecho de la democracia su tema de estudio, cuatro tipos principales de definiciones, ejes sobre los que se mueve la definición, estos son: a) las definiciones constitucionales, las que hacen referencia a las leyes que regulan la actividad política de un país; b) las aproximaciones sustantivas, que se enfocan en las actitudes, política y condiciones de vida que un determinado régimen promueve; c) definiciones procedimentales, que centran la atención de una estrecha rama de actividades gubernamentales, generalmente centradas en las elecciones, y por último; d) las definiciones orientadas al proceso (*process-oriented approach*) que identifican un conjunto mínimo de procesos, tanto de parte del gobierno

³ Es una poliarquía cuando el régimen garantiza: 1) libertad de asociación, 2) libertad de expresión, 3) libertad de voto, 4) la elegibilidad para el servicio público, 5) el derecho de los líderes políticos para competir por apoyo y votos, 6) diversidad de las fuentes de información, 7) elecciones libres e imparciales y 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las diferencias.

como de la sociedad civil, que deben ponerse en marcha continua para calificar a un país como democrático, un buen ejemplo de ello es la definición de poliarquía que ya se revisó de Dahl.

Todas estas definiciones de democracia varían entre sí una de otras y centran su atención en diversos aspectos de un mismo objeto de estudio, al menos en la teoría. Pero es posible llegar a conclusiones muy diversas con cada una de estas definiciones pues obligan a condicionar el resto del análisis al tipo de definición escogida, al centrar cada una el peso en diversos aspectos y en cierta medida desestimar otros, queda sólo una visión parcial del asunto. Por ejemplo, en 1942 el economista austriaco Joseph Schumpeter expresaba así la condición mínima de democracia: que para que un país pueda ser considerado democrático, implica que debe tener elecciones limpias, libres y justas, lo que constituye un criterio insuficiente y muy demandante al mismo tiempo (O'Donnell, 1996). ¿Por qué? pues por más avanzados que sean los sistemas electorales y la cultura democrática es imposible garantizar que la totalidad de los votos fueron contados correctamente y que no se incurrió en ninguna falta de ningún tipo por parte de los contendientes y ciudadanos. Por otro lado, sería posible calificar de democráticos a muchos regímenes que puestos bajo otra lupa no lo serían si relajamos un poco la definición de Schumpeter y asumimos que ahí donde se celebran elecciones existe la democracia. La definición de democracia electoral no es suficiente ahora para distinguir adecuadamente qué hace a los regímenes diferentes unos de otros en cuanto a su naturaleza, composición y fines. Pero la definición de Schumpeter es importante porque sienta un precedente y un camino que habría de seguirse por muchos años en trabajos académicos posteriores, esto es, la parte de la realidad en dónde se busca la definición de "democracia", y Schumpeter lo hizo en los procedimientos de acceso al poder al interior de los Estados.

En los estudios de política comparada resulta muy útil buscar la evidencia empírica de la existencia de aquello a lo que se llama democracia en los procedimientos que le dan vida al término. Por eso es importante suministrar claridad al enfocarse en una serie de elementos muy

visibles (y medibles) para los especialistas. Por ello las definiciones procedimentales son las que abundan en este campo de estudio pues, como la de Schumpeter, intentan normalizar el uso y entendimiento del término mediante la identificación de los procesos formales. En cambio las definiciones orientadas al proceso, como la de Dahl, exploran las condiciones mínimas y el complejo proceso que sigue una democracia funcional.

En años posteriores otros académicos han hecho otras aportaciones al tema desde la perspectiva de las definiciones orientadas al proceso, que serán revisadas de manera breve más adelante, pero una necesidad en el estudio de la materia ha sido el de un concepto “flotante de democracia” (Whitehead, 2003), uno que permita observar el núcleo conceptual del término y el ejercicio real de la democracia desde distintos ángulos sin perder de vista lo esencial de ella, sin importar el contexto en el cual se aplique. La democracia además de ser el objeto de estudio más abordado por la Ciencia Política ha sido, quizás, el más cambiante también.

Los diferentes tipos de definiciones permiten centrarse en aspectos específicos del problema que se explora y al que se dedican los investigadores. Por ejemplo las definiciones procedimentales sirven mejor para explorar los problemas de la transición, pues con ellas es fácil identificar su inicio y duración. Por otro lado, las definiciones orientadas al proceso van más asociadas con la consolidación o la calidad de la democracia. Con se crea una definición de un tipo específico de democracia, centrada en aquellas reglas y normas que aplican sólo al ámbito del poder político, con especial atención a las reglas de acceso al poder y que no se ocupan tanto del ejercicio que debería acompañarlo o sólo lo presumen o suponen. La literatura concerniente a las transiciones políticas de ha seguido generalmente dos estrategias: 1) Elaborar definiciones más específicas para los casos anómalos que no caben en el concepto general de democracia, es decir incrementar la diferenciación analítica y 2) mantener la unidad conceptual, echando afuera los casos anómalos y dudosos. La primera de las estrategias ha producido numerosas definiciones de “democracias con adjetivos” (Collier y Levitsky, 1997).

En la última década los estudios dedicados a esta problemática de la instauración de la democracia, cuándo y cómo se consolida y qué defectos, riesgos y limitaciones se pueden esperar en el camino, son los que han ocupado el escenario central en la disciplina de la política comparada (Schmitter, 2009; Geddes, 2007; O'Donnell, 2004; Mazzuca, 2002). Las limitaciones y defectos en la práctica real de la democracia en países de reciente transición (1974 a la fecha) lleva a una separación en la teoría democrática entre el plano normativo, el deber ser de la democracia y el estudio del porqué no se ha logrado plenamente la meta esperada en la práctica de la vida política de los países, ¿qué es lo que produce y explica esos padecimientos? Generalmente la respuesta que se da se vincula íntimamente con la definición de democracia que se adopta.

Por ejemplo, Terry Lynn Karl (1991: 390) define democracia como “el conjunto de instituciones que permiten al total de la población adulta actuar como ciudadanía al escoger a sus líderes políticos en elecciones competitivas, justas y efectuadas con regularidad, que se lleven a cabo en un contexto de apego a la legalidad, con garantías de libertad política y prerrogativas militares limitadas”. Con ello, la autora pone cierto énfasis en algunas de las dimensiones en las que se mueve el concepto de democracia: 1) la competencia, 2) participación, 3) responsabilidad (*accountability*)⁴ y 4) control civil del aparato militar.

Otras definiciones analizan los mecanismos a través de los cuales las dimensiones en las que se mueve el concepto “democracia” interactúan entre sí. Philippe Schmitter (1991) define a la democracia política moderna como: “El régimen o sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables por sus actos en el ámbito público ante los ciudadanos, quienes actúan indirectamente por medio de la competencia y cooperación de sus representantes”. Esta

⁴ *Accountability* es un término anglosajón sin una exacta traducción al español, pues el término se refiere no sólo a la responsabilidad de los gobernantes, no sólo deben justificar y responder por sus acciones y decisiones al frente del gobierno, *accountability* incluye la noción de que puedan ser castigados debido a estas de alguna manera (el cese de funciones, separación del cargo, etcétera). En algunos textos en español se prefiere el término “rendición de cuentas”, en dónde se incluye también la transparencia y acceso a la información, pero no queda claro la capacidad de castigo cuando se afectan los intereses de la sociedad.

definición, según el propio autor, pone de manifiesto los elementos y mecanismos más importantes de la democracia: 1) los ciudadanos, personas con los mismos derechos políticos son el elemento central de la democracia, 2) los representantes, seleccionados y elegidos, proveen los canales de acción ciudadana dependiendo del tipo de democracia y 3) los gobernantes tienen el mandato de la mayoría de los ciudadanos para tomar decisiones vinculantes para todos.

Cuando se define así a la democracia es fácil identificar estos elementos en un país determinado, pero se vuelve ambiguo calificar la eficacia de los mecanismos que permiten que estos elementos den los resultados esperados de una democracia. Casi veinte años después el mismo autor señala que la interacción de estos elementos produce “de alguna manera” la “responsabilidad de las acciones en el ámbito público” que presumiblemente asegura, en el largo plazo, la sensibilidad de los ciudadanos por los bienes públicos y la eventual legitimidad del gobierno (Schmitter, 2009: 28-29). Esto es que no importa el cómo pero si estos elementos están presentes la estabilización gradual de la democracia como idea que rige el ordenamiento político de una sociedad está entonces asegurado. Esta definición, aunque utilizada para estudiar tanto los problemas de la transición como de consolidación y ejercicio resulta insuficiente para el problema que se investiga aquí: un cambio de régimen implica una serie de transformaciones en las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, lo que hace recordar la esencia de la pregunta inicial ¿Qué características de la transición conllevan a cuales cambios de la relación Estado-sociedad?

Charles Tilly (2007: 13-14) nos ofrece la definición de democracia que mejor sirve y se acomoda a estos fines, una que es lo suficientemente flexible como para poder aplicarla a un contexto diferente del occidental, pero que no sacrifica la parte esencial de la idea misma de democracia. Un régimen es democrático, apunta, en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se caractericen por una consulta pública mutua, amplia, igualitaria y protegida (*broad, equal, protected and mutually binding consultation*). Esta

definición identifica las variaciones de los regímenes en torno a cuatro ejes correspondientes a los términos que utiliza. Explicaré brevemente a qué se refieren estos términos.

1) La consulta pública puede ser muy asimétrica, inexistente o realmente eficaz; en un extremo del espectro los ciudadanos que buscan algo del Estado deben sobornar, persuadir, amenazar o utilizar la influencia de terceros para obtener algo y en el otro los agentes estatales tienen claro cuales son sus tareas y obligaciones hacia la población, además de ser susceptibles a coacción si no las cumplen. 2) La amplitud va de uno o unos cuantos grupos sociales a los cuales se les extiendan derechos políticos al reconocimiento de los mismos derechos a prácticamente toda la población adulta. 3) En el siguiente eje, la igualdad se refiere a las diferencias entre las categorías de ciudadanos, debido a las diferencias étnicas de la población, en donde en un extremo se excluye a ciertos grupos, y otro donde las diferencias étnicas no tienen un papel significativo al momento de disfrutar y hacer valer los mismos derechos políticos. 4) La protección se refiere a la otorgada por el Estado a los ciudadanos contra las acciones arbitrarias surgidas de sí mismo. Mucho se ha escrito acerca de la democracia, de la definición del concepto y de las variaciones y avances que ha tenido en las últimas décadas. La definición de Tilly (2007) de régimen democrático no es exhaustiva pero es suficiente, se centra en un conjunto de variables muy visibles de los Estados, y es la que se adopta en este trabajo.

Esta definición permite discernir la consolidación de la democracia y su reflejo en la relación entre un Estado y su población. El concepto al cual se adscribe el carácter de democrático aquí es el Estado, lo que lleva a otra cuestión de la literatura hasta aquí revisada: conceptos como “Estado”, “régimen” y “gobierno” son utilizados de manera abundante, pero se ofrece poca explicación de lo que han de significar en la teoría de la transición política, se les da por entendidos la mayoría de las ocasiones. A primera vista los gobiernos pueden ser democráticos o autoritarios, los regímenes también pueden ser calificados de la misma manera al igual que los Estados, entonces ¿qué es lo que transita hacia la democracia? ¿Qué parte de la

comunidad política estudiada es la que se transforma? ¿El Estado? ¿El gobierno? ¿El régimen?
¿Todos?

1.3) Estado, régimen y gobierno

La relación entre estos conceptos es estrecha y ayudará a entender dónde y cómo suceden los procesos de transición política a los que se refieren aquí. Hasta el momento se ha utilizado para transición política el cambio en el tipo de régimen, de uno autoritario a uno democrático. Sin duda, una transformación del régimen afecta al gobierno que lo conforma y al Estado que ordena, el régimen parece estar en un nivel intermedio entre el Estado y el gobierno, como estructura política, así que se revisaran las tres para captar las diferencias y explicar por qué es allí donde ocurre la transición.

Para la Ciencia Política y Relaciones Internacionales el concepto de Estado más influyente es aquel que hace casi un siglo el sociólogo alemán Max Weber nos menciona en “*El político y el científico*” (1967 (1919): 83-84): Estado es aquella entidad que reclama para sí y con éxito el monopolio de la fuerza física legítima en un territorio determinado. Ello nos dice qué es lo que le otorga la calidad de Estado al mismo, la posesión de una capacidad. Esta idea de Estado implica la existencia de una comunidad organizada con fines políticos en un territorio determinado donde no existe otra organización más grande o con una capacidad mayor para la coacción. En otros territorios existen estructuras políticas semejantes, por lo que se crea así una comunidad de sujetos iguales jurídicamente, donde no existe una autoridad en la comunidad interestatal, existe la voluntad de los estados de someterse a las decisiones de organismos e instituciones internacionales que entre ellos mismos conforman, pero nada más. Se obtiene mayor claridad cuando se revisa también qué es un régimen.

Régimen es “el nombre que se le da a un gobierno o serie de gobiernos en el que el poder reside esencialmente en las mismas manos” (Lawson, 1993: 185). La idea de régimen es más

temporal, además la autora implica que es una estructura más permanente que un gobierno y que los gobiernos emanados desde un mismo régimen comparten el mismo carácter. Un cambio de gobierno no siempre significa un cambio de régimen. Este concepto se asocia más con la organización y conjunto de reglas formales e informales en el centro del poder político que determinan la relación con la sociedad, así como también quién tiene acceso al poder y cómo lidian con aquellos que no lo tienen.

En Relaciones Internacionales “régimen” tiene un significado un tanto diferente debido a su contexto, pero comparar los términos ofrece cierta claridad acerca de lo que se quiere decir con régimen político. Stephen Krasner (1983: 1) define al régimen internacional como el conjunto de “normas, principios, reglas y procedimientos en la toma de decisiones alrededor de las cuales los actores convergen en un área determinada”. Lo anterior no puede ser aplicado al régimen nacional, pues ahí los actores con poder político y capacidad de decisión no están atados a un “área determinada”, es decir, en una organización internacional los actores discuten y deciden en cuanto al tema o temas que los estatutos de dicha organización impone y limita, en el ámbito nacional los actores políticos tienen una mayor libertad para discutir y decidir eventualmente sobre todos los asuntos de la vida pública. Lo importante aquí es la idea de que un régimen es la representación e incorporación de reglas y procedimientos, es la manera de hacer las cosas, los límites de la acción política están marcados por el acuerdo en torno al régimen, es lo que se pretende señalar aquí de manera general tanto en el ámbito internacional como nacional.

La distinción que hace Krasner entre principios y normas, por un lado, y reglas y procedimientos por el otro, la hace de la siguiente manera:

“Los principios y normas constituyen las características básicas de un régimen. Puede haber reglas y procedimientos de toma de decisiones que sean consistentes con los mismos principios y normas. Los cambios en las reglas y

procedimientos de toma de decisiones son cambios dentro de los regímenes mientras que los principios y normas permanezcan inalterados” (Krasner, 1983: 3)

Con esta definición queda claro que “régimen” está fuertemente relacionado con los valores incorporados en las normas y principios e implica que las reglas y procedimientos se derivan de dichos valores. Además las reglas y procedimientos pueden presentarse de diversas maneras pero seguir siendo coherentes con el carácter del régimen. Un cambio de régimen significa un abandono o cambio de los principios y normas que gobiernan la naturaleza del régimen, la continuidad del régimen está dada en función de la estabilidad política y de la aceptación, olvido o rechazo de los principios que constituyen a una comunidad política.

Krasner considera también el caso del debilitamiento del régimen, que se inserta como una fase del cambio de régimen. Ocurre cuando las relaciones entre normas, principios y reglas se vuelven menos coherentes con las prácticas de los actores, se hacen más inconsistentes con los valores y reglas del régimen. Krasner lo expresa de la siguiente manera:

“Cambio dentro del régimen incluye cambios en las reglas y procesos de toma de decisiones, pero no en las normas y principios; cambio de régimen incluye la alteración de las normas y principios; el debilitamiento de un régimen incluye la incapacidad de mantener la coherencia entre los componentes del régimen o la inconsistencia entre régimen y el comportamiento asociado”

Si se piensa en la democracia y el gobierno autoritario como tipos de régimen con la definición dada anteriormente resulta que lo que los caracteriza no son las instituciones oficiales que los componen, por ejemplo las elecciones, sino las normas y principios que descansan bajo estas. Un régimen autoritario no tiene un impedimento para realizar elecciones, pero las verdaderas reglas que operan en este proceso son las que cuentan, las que definen el tipo de régimen.

Por último “gobierno” se utiliza aquí como la agencia a través de la cual el régimen aplica y pone en marcha los principios y normas acordados. El gobierno en un régimen democrático es el resultado de las elecciones y puede cambiar con estas. En un régimen autoritario Estado, régimen y gobierno parecen ser en ocasiones una misma cosa.

El momento de desfase entre régimen y comportamientos de los actores no es fácilmente identificable porque es gradual. Cuando resulta muy evidente para los integrantes del régimen que existen nuevas prácticas que minan las reglas que anteriormente ordenaban sus comportamientos comienzan a pensar en modificar o sustituir el acuerdo que da origen al régimen. Este es el origen de las rupturas internas de los regímenes autoritarios, cuando los opositores internos se multiplican y acumulan es difícil para sus defensores mantenerse al frente. Las democracias por su parte tienen mecanismos eficaces para canalizar a los críticos a buscar una salida institucional.

En la práctica resulta difícil que todos los actores se pongan de acuerdo rápidamente y sin resistencia sobre el abandono o a la renovación de un determinado tipo de régimen, aún menos cuando el régimen determina la distribución y utilización de recursos tan escasos como el poder político. Esta lucha por el cambio en el tipo de régimen es lo que constituye esencialmente a la transición política hacia la democracia.

Sebastian Mazzuca (2002) sugiere que para no caer en análisis recursivos, se debe diferenciar entre acceso al poder y ejercicio del poder, se considera aquí que son dos dimensiones del régimen político, dos caras de una misma moneda, la del régimen político. La definición de democracia para este autor implica el apego a ciertas reglas de acceso al poder y disposiciones mínimas del ejercicio que no contravengan al acceso al escribir que “Democrático es todo aquél régimen político donde la única vía que tiene la sociedad para acceder al poder del Estado es la de las elecciones regulares, libres, competitivas e incluyentes”. Entonces tenemos que existen un conjunto de reglas, normas y principios para cómo una comunidad reparte los

cargos de poder político por un lado y otro grupo de reglas, normas y principios para cómo el grupo o grupos que accedieron a dichos cargos van a ejercerlos.

En ocasiones esos dos conjuntos de reglas son más o menos coherentes, pero cuando no lo son se observa entonces una sociedad política todavía en transición, donde el cambio de régimen todavía no se ha completado, donde la población tiene más o menos claras las reglas de la contienda electoral pero donde todavía no existe una garantía de que las relaciones entre el Estado y la población (el ejercicio del poder) vayan a estar regidas por una consulta pública mutua, amplia, igualitaria y protegida. Esta es la definición de democracia para Tilly (2007) y la definición de Estado burocrático para Mazucca (2002), uno se refiere a un tipo de régimen y otro a una categoría de Estado, uno cuya estructura garantiza un sano ejercicio del poder.

¿Se habla de dos tipos de régimen? Uno sería el régimen democrático (acceso) y otro el régimen del Estado burocrático (ejercicio) como los tipos ideales a preferir. Pero régimen es, como ya se explicó, el conjunto de patrones explícitos o no que determinan las formas y canales a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que han de ser admitidos o excluidos, los recursos y estrategias que pueden usarse (acceso) al mismo tiempo que regula con determinadas normas y principios sobre cómo ejercer los recursos del Estado y para qué fines (O'Donnell y Schmitter 1986: 73).

Si en un momento determinado operan al mismo tiempo dos conjuntos de valores y principios incoherentes para el acceso y el ejercicio del poder entonces se divide en dos los regímenes que operan en la comunidad política, el régimen que regula el acceso y el que regula el ejercicio. Y mientras esta incongruencia no se resuelva en sus líneas más generales, la sociedad se encontrará todavía en una fase de cambio de régimen. Esto es lo contrario de lo que nos dicen la mayor parte de los estudiosos de la transición política, que esta se considera finalizada cuando las reglas democráticas de acceso al poder constituyen “el único juego posible”, es decir, cuando no existe otra forma para los actores políticos de acceder a puestos del

gobierno, cuando cesan de existir amenazas serias a la democracia y cuando la sociedad y gobierno se habitúan a las instituciones que garantizan esta vía (Linz y Stepan: 1996, 7; O'Donnell: 1996).

El problema radica en que bastantes transiciones hacia la democracia de la tercera ola no se han consolidado en estas dos áreas, acceso y ejercicio. De los más de ochenta casos de todo el mundo que pertenecen a este grupo de estudio algunos dieron como resultado nuevas formas de gobierno autoritario, otros se han estancado o hecho muy lentos progresos en las últimas décadas (Diamond: 2008, 295-296). Ante el estancamiento, en cierto número de países, de las reformas que deben realizarse para completar el régimen democrático, se desarrolló una nueva categoría que describe los problemas, sus causas y posibles salidas de este tipo de transiciones, las “transiciones prolongadas” (Bratton: 1997; Eisenstadt: 2001; Malley: 2001)

Sobre la pregunta “¿Qué es lo que transita hacia la democracia?” Collier y Levitsky (1997) encuentran que entre los estudiosos de las nuevas democracias no existe consenso al respecto. Los autores que ponen más rigor y ponen menos casos en la categoría de democracia son aquellos que consideran que la transformación democrática se da en el Estado. Aquellos que incluyen más casos lo hacen evaluando la cualidad democrática del gobierno, dejando en un punto intermedio al régimen. En adelante se considera aquí que con transición a la democracia el régimen es lo que cambia. Naturalmente un cambio en los acuerdos políticos sobre los que descansa la vida pública de una comunidad trae consigo un cambio necesariamente en el gobierno. Esto también transforma al Estado en la medida en que algunos de sus componentes cambian, pero más que convertirlo en uno democrático, el cambio de régimen debería convertir al Estado patrimonialista en uno burocrático, la democracia no es un atributo del Estado, sino una de las maneras (a través de reglas, normas y procedimientos) en que la comunidad política a su interior se puede organizar. Por otro lado un gobierno democrático que se forma en un

régimen autoritario necesita sobrevivir a este, en la medida que lo logra se completa la transición. Tanto gobierno y Estado democráticos terminan por apuntar hacia el régimen.

Régimen democrático no sólo significa la adopción de reglas de acceso al poder más abiertas a la competencia por parte de diversos actores políticos, sino también un ejercicio del poder institucionalizado e impersonal, que no dependa exclusivamente de la clase, renta o conexiones políticas de los individuos, sino de su habilidad para reconocer problemas sociales, diseñar soluciones que satisfagan al electorado y ejecutarlas. Esto supone problemas para todos aquellos países en que la transición haya ocurrido recientemente, ya que están de una vez acordadas las nuevas reglas democráticas de acceso al poder, quedan superadas por otro tipo de prácticas producidas y alentadas en su sistema político como la corrupción, redes clientelares, influencia de los militares, etcétera. La diferencia entre el acceso al poder y ejercicio a veces no es tan clara para los ciudadanos, académicos y políticos, y esperan que el avance en un ámbito lleve a avances en el otro, cierto que ambos comprenden dos caras de la misma moneda, la formación y acción del gobierno, pero no se solucionan de la misma manera.

Entonces ¿El régimen democrático debe ser entendido sólo como la forma de acceso al poder? No. La democracia liberal moderna, representativa y con imperio de la ley va más allá en cuanto la forma de gobierno o tipo de régimen, sino en general es “una forma de vida colectiva en la que es necesaria la presencia y desarrollo de ciertos valores sociales, sin los cuales la democracia es impracticable en la vida política de una comunidad” (Cisneros: 2000, 759). Una transición a la democracia es una transformación en la manera de entender y ordenar la vida pública para una sociedad, es la ampliación de la oportunidad para los ciudadanos de participar en el proceso político que determina quiénes y durante cuánto tiempo gobiernan a la sociedad. Es una manera de diseñar y de operación de las instituciones que regulan las relaciones que establece un Estado con la sociedad que gobierna.

1.4) Las transiciones hacia la democracia

En ocasiones es difícil decir en qué momento exacto un país dejó de ser autoritario y cuando comenzó a ser democrático, ello implica una visión dicotómica que no deja ver algunas de las características más interesantes del proceso, aquellas que de su conformación dependerá el resultado, las instituciones y prácticas que a la larga serán adoptadas en el país en transformación.

Los Estados no son estáticos, ni monolíticos, esto es que los cambios que en ellos ocurren no suceden en todas sus instituciones a un mismo tiempo, ni de manera repentina y sin aviso de ningún tipo. Sobre todo si los cambios a los que se refiere se reflejan en las instituciones de gobierno, alterando su forma, su estructura y su naturaleza.

La transición política es un proceso dinámico, pero de velocidad inconstante, complejo pero de alcances variables y sobre todo es un periodo de incertidumbre, de adecuación y rediseño de las instituciones operantes. En la literatura académica a la transición política se le identifica con el intervalo que media entre un régimen político en decadencia y otro en camino de institucionalizarse dentro de un mismo Estado (Cancino, 2001:13). Generalmente están marcadas por unas “elecciones de transición”, inaugurando una nueva fase en la lucha por la democracia (Schedler: 2003, 824). El cambio de régimen significa un cambio en las instituciones, en las reglas de acceso al poder, quiénes, cómo y con qué recursos van a luchar por el poder político. El cuestionamiento de estas reglas de acceso al poder puede provenir de los actores excluidos, de la sociedad civil, de partidos políticos no reconocidos por el régimen, disidentes del propio sistema; lo importante es que el cuestionamiento sea lo suficientemente fuerte como para provocar cambios de reglas. La falta de consenso sobre los arreglos ya establecidos provoca en los países que han experimentado transiciones una lucha por la creación de un nuevo consenso (O’Donell, Schmitter y Whitehead, 1994).

Una característica común en los estudios sobre transiciones políticas es el énfasis o la atención que requieren los actores inmersos en el proceso, pues es a través de ellos (partidos políticos, movimientos sociales, líderes políticos) que son llevadas las demandas de cambio al sistema político. La forma en cómo estos actores se organizan y llevan a cabo estas demandas es más o menos cuando se dirigen en contra de un gobierno autoritario (Whitehead, 2002). La velocidad del proceso político dependerá de ellos y de las características de transitoriedad que los actores asuman (lo que estos están dispuestos a sacrificar o negociar).

Siguiendo todavía a Laurence Whitehead se considera aquí también que la transición democrática constituye un proceso de largo alcance, dinámico, complejo y abierto, esto es, que la consolidación nunca será demasiado fuerte como para evitar futuros cambios importantes en las reglas del sistema político, sin embargo la consolidación implica mayores costos y dificultades para un regreso al régimen anterior, pues encierra en un espacio limitado la incertidumbre en cuanto a hasta dónde se moverá el sistema político en el futuro cercano.

La transición es un escenario de ambigüedad política, pues es el periodo en el cual se configuran las nuevas reglas, en el que se establece qué será lo nuevo y qué permanece en el sistema político. La estructura y normas de conducta políticas son cuestionadas y modificadas; las instituciones de diversa naturaleza y la manera en que los actores interactúan en ellas, con otros actores y entre las mismas instituciones. No todas las prácticas y normas son cuestionadas ni desechadas, por diversos motivos algunas resultan muy difíciles de eliminar en cierto tiempo. En la transición política, y por extensión en la democrática, se observan procesos de institucionalización y su contrario de forma paralela.

Robert Dahl (2002 <1972>: 41) identifica tres posibles caminos generales hacia la poliarquía: 1) Donde la liberalización del sistema precede a la capacidad de representación de las instituciones, 2) Donde la capacidad de representación precede a la liberalización y 3) Dónde se opta por la vía rápida, cuando ambos procesos suceden al mismo tiempo. Dahl asocia

fuertemente el proceso de liberalización con la garantía al derecho a la libertad de expresión y al debate público y la capacidad de representación con el derecho a votar y ser votado. En su texto original de 1971 el autor se daba cuenta que la mayoría de las transiciones que habrían de experimentar los países en la última parte del siglo XX sería a través o de un lento proceso evolutivo de las instituciones, y por demás pacífico, y en menor medida a través de la vía revolucionaria y la violencia, es decir en su mayor parte las grandes transformaciones de los sistemas políticos serían por la sustitución del régimen, no tanto por la descolonización o la conquista militar. Dahl adelantaba así una de las características más notables de la tercera ola democrática, que comenzó en 1974.

La transición es un conjunto de fases institucionales que diferencian el tipo y naturaleza de las reglas a ser aplicadas al asunto político. En una transición hacia la democracia existen al menos tres fases bien diferenciadas por sus características, pero que en la práctica existe la posibilidad que se experimenten de manera paralela, estas son la liberalización, la transición y la consolidación.

Los momentos más notorios para los ciudadanos, observadores internacionales y estudiosos del tema son los procesos electorales. Estos procesos pueden categorizarse, según Andreas Schedler (2003), ya sea como “elecciones fundacionales” o de “transición”. En las primeras el régimen democrático se inaugura con dichas elecciones, las reglas son bien definidas y acatadas y se instaura el nuevo régimen de manera exitosa. En la segunda, más frecuentes cuando se transita desde un régimen militar, no se puede considerar la instauración de un nuevo régimen con sólo la celebración de elecciones, pero si una “nueva fase en la lucha democrática”. Sin embargo existen regímenes autoritarios militares, o de otros tipos, que celebran elecciones de manera periódica con el fin principal de ganar algo de legitimidad, entre otros efectos, como pueden ser: un mecanismo ya establecido para premiar o castigar a miembros del aparato

político, ya que los puestos de elección se convierten en un premio por el que tienen que competir miembros del régimen autoritario a beneficio del grupo o líder que detenta el poder.

El principal problema que esto supone es que no existen garantías de que el ejercicio democrático vaya a profundizarse y prosperar ahí donde sencillamente se celebran elecciones sin ninguna otra garantía de derechos políticos y libertades civiles. Los regímenes autoritarios que así operan astutamente toman prestados elementos propios del ejercicio democrático para así evitarlo por completo (Schedler, 2003). Pero existe un equilibrio que tiene que mantener el régimen autoritario para permanecer en el poder y que el proceso electoral no se le salga de control, pues en un sistema electoral aparentemente competitivo, pero en el que se recurre a la coerción, extorsión, fraude y corrupción para asegurar los resultados en las elecciones depende entonces de las decisiones estratégicas de la élite de la oposición para poder producir un resultado electoral liberalizador del régimen, que generalmente termina por conformar un régimen mucho menos autoritario que el anterior (Howard y Roessler, 2006).

Liberalización del régimen significa aquí una relajación en algunas reglas y controles por parte del régimen autoritario que van encaminadas a reconocer de manera gradual algunos derechos políticos de la ciudadanía, reconocimiento oficial de una fuerza política opositora al gobierno. La liberalización es, en la mayoría de las ocasiones, una decisión estratégica de la élite autoritaria para evitar una mayor tensión en el sistema político y entre la sociedad en cuanto a la conveniencia del régimen imperante; la liberalización es un cambio en las normas y procedimientos de toma de decisiones, es un cambio dentro del régimen, en el que sus artífices no pretenden que se convierta en un cambio de régimen.

Más adelante se expondrán las explicaciones que se han formulado acerca del porqué ocurren estos procesos. Por ahora sólo se mencionan los elementos o la esencia de los mismos. Cuando se le sale de control a la élite autoritaria la liberalización, la presión sobre el sistema político es tanta, y el abandono de las normas y principios que gobiernan el régimen tan

inevitable que se produce un cambio de régimen, una transición hacia la democracia, una democratización. Esta transición es más evidente en la dimensión de acceso al poder, es institucionalmente más fácil y conveniente cambiar las reglas de acceso, aprovechar y continuar con el impulso liberalizador autoritario. Con ello se renuevan las esperanzas de la población sobre el sistema político, además de que para la instauración de un régimen democrático unas bases sólidas son necesarias, y la base en la cual se funda el sistema democrático son las elecciones, que aunque no sean el elemento suficiente, sí son uno necesario.

Para que haya elecciones democráticas se tiene que reconocer una serie de derechos a la población, como poder participar en ellas, libertad de asociación, de expresión y acceso a la información, principalmente. Cuando las elecciones, los derechos y prácticas que estas conllevan se hallan institucionalizadas, cuando se integran de manera consciente como una práctica estable en la ciudadanía, se encuentran entonces consolidadas (Linz y Stepan: 1996, 7; O'Donnell: 1996).

En 1970 salió a la luz un artículo muy influyente titulado sencillamente “Transitions to Democracy”⁵, de Dankwart Rustow, en él le dio un peso mayor a elementos explicativos tales como la agencia, el proceso mismo de la transición y la negociación entre los actores, lo que desvió un poco la atención de los requisitos económicos, sociales y psicológicos necesarios para que la democracia se desarrollase. Con Rustow se revela el otro lado de la moneda de Lipset sobre la transición a la democracia. No sólo importan las condiciones, el contexto económico-social donde se ha de desarrollar el nuevo régimen sino igual de importante es el modo, la forma en que se transita.

Otra de las características del análisis de Rustow es la identificación que hace de los actores clave de la transición. En primer lugar define a la transición a la democracia como una negociación y los actores clave de ella son la élite autoritaria en el gobierno y una élite de la

⁵ Transiciones hacia la Democracia. Rustow, Dankwart. 1970. *Comparative Politics*, 21(4): 337-363.

oposición lo suficientemente fuerte como para obligar a negociar a los primeros. Algunos de los estudios mencionados en el apartado anterior se apegan a esta línea, entre los más citados e influyentes están las “*Conclusiones tentativas sobre democracias Inciertas*”, último volumen de “*Transiciones desde un gobierno autoritario*”, de O`Donell, Schmitter y Whitehead. Para ellos los intereses económicos y las instituciones importantes para comprender a los regímenes estables lo son menos durante y para las transiciones. La interacción estratégica entre los actores relevantes se pone en el centro del marco analítico de las transiciones. Huntington (1994: 107) cuando hace su exposición de los caminos a la democracia lo hace alrededor del cálculo del poder relativo del gobierno y la oposición. Pzeworski (1991: 54-66) utilizó la distinción entre los mismos miembros del régimen autoritario para categorizarlos como de línea dura o de línea blanda para desarrollar un modelo teórico que explicara las retiradas autoritarias. Juan Linz y Alfred Stepan (1996: 265) analizan también este “clásico juego de transición de cuatro jugadores” para el cual se hace necesario distinguir entre las iniciativas de liberalización y transición nacidas desde el régimen, a las que llaman reformas, y las que son producto de la oposición, las rupturas.

Andreas Schedler (2004) apunta las principales dificultades empíricas y teóricas alrededor de la transición política. Señala que sobre todo con respecto a la consolidación, los análisis empíricos en ocasiones muestran fronteras borrosas con respecto a los otros conceptos. Sin una presencia de “eventos focales” sucesos históricos claros, no siempre es evidente el principio o culminación de tales procesos políticos.

Haciendo un breve resumen de los conceptos hasta aquí revisados, se tiene que: 1) la transición es el cambio en las reglas de acceso al poder lo que significa una etapa de incertidumbre para los actores que compiten por el poder político, pues las nuevas reglas apenas se definen. 2) La consolidación es, por el contrario, la disminución de la incertidumbre que impera sobre las nuevas reglas de acceso al poder. Para muchos de los autores hasta ahora

revisados, la incertidumbre es, a fin de cuentas, el centro del análisis al observar las reacciones de los actores políticos para controlarla o disminuirla. Y en la medida que estos últimos sean capaces de de traspasar la incertidumbre de las reglas hacia los resultados se considera exitosa la transición hacia la democracia.

Existen importantes diferencias entre los análisis de estos autores, sin embargo coinciden en al menos tres aspectos que se comparten en este trabajo: 1) Los actores clave en el proceso de transición son las élites políticas, ya sean del gobierno o de la oposición, 2) estos actores se definen en cuanto su posición hacia el régimen (de línea dura-línea blanda, moderados-extremistas, reformistas-nuevo régimen) y 3) Los actores se comportan racionalmente: diseñan una estrategia con base en la interacción de aliados y opositores, calculan de acuerdo a su información disponible y eligen la opción que más convenga o menos afecte a sus intereses. Otra consideración hecha aquí es que los actores, aunque actúan para beneficio propio de una u otra forma, siempre están restringidos por las instituciones a las cuales pertenecen y eso limita el rango de opciones para ellos creando las configuraciones de poder únicas en cada momento político, estas características generales de los autores aquí revisados son dados por los enfoques teóricos en los cuales se basan.

Los enfoques teóricos que conducen a las investigaciones y teorías por caminos bien delimitados no siempre tienen que estar en contraposición. En el estudio de un fenómeno complejo y en ocasiones de larga duración el aporte de más de un enfoque puede ayudar a entender mejor cada fase del problema. Las necesidades explicativas varían de acuerdo al momento que se revisa, en ocasiones se obtiene más centrándose en las decisiones de los actores individuales y en otras la acción de las instituciones construidas a través del tiempo parecen explicar mejor ciertos aspectos, aun si se revisa el proceso de un solo caso. En el siguiente apartado se introducen los enfoques teóricos que guiarán el resto del texto.

1.5) Enfoques teóricos

De un enfoque teórico utilizado para elaborar un estudio dependen las variables en que ha de descansar la explicación del fenómeno social. Enfoques distintos aplicados a un mismo problema de investigación generalmente implican interpretaciones distintas del mismo. El institucionalismo en todas sus variantes es un enfoque teórico muy utilizado para realizar estos estudios de política comparada pues toma en cuenta el proceso largo que implica la transición democrática y en ocasiones funde las fronteras de la ciencia política, las relaciones internacionales y otras disciplinas de las ciencias sociales. Además permite fácilmente el uso y combinación de otros enfoques teóricos para llenar los vacíos explicativos que deja y de los que es consciente.

Todavía queda pendiente de resolver a través de que enfoque se va a estudiar la transición hacia la democracia en Indonesia, y la literatura revisada hasta el momento nos indica dos posibles vías. El primero es el enfoque neo-institucionalista normativo (Peters, 2003), pues aunque el proceso de democratización implica un deterioro de las instituciones (autoritarias), es a través de las mismas con las que se inicia y consolidan de manera razonable la transición a instituciones democráticas. La ventaja de este enfoque es que permite medir cuan efectivo es el funcionamiento de las nuevas instituciones democráticas, le da cierto peso a las instituciones informales y no considera que los actores estén atados a tendencias históricas y “dependan” de un camino institucional determinado. Entre las desventajas se encuentra que la extensión de las instituciones informales es en ocasiones difícil de medir, así cómo identificar claramente los mecanismos a través de los cuales afectan el proceso de transición y consolidación, y por lo tanto establecer su influencia real dentro del contexto.

El desarrollo de las instituciones políticas de Indonesia desde su independencia (1949) obliga a considerar al menos el uso del enfoque del institucionalismo histórico. El énfasis para este tipo de análisis se encuentra en el punto de partida, en el inicio y las decisiones que se toman

tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno. El desarrollo de la lógica de un sistema político o una política específica sólo tiene sentido en el contexto de la decisión original que los creó, según Stephen Krasner (1984), el entendimiento de una realidad compleja se asienta sobre el camino que se toma originalmente y se sigue y depende de él hasta que alguna fuerza política lo suficientemente fuerte desvía el proceso en otra dirección y se repite de nuevo el ciclo.

Por otro lado, el neo-institucionalismo racional (Peters, 2003) ofrece un análisis de los actores políticos relevantes y las instituciones influido por la teoría de toma de decisiones, donde los actores buscan maximizar sus recursos o minimizar sus pérdidas. Se impone la lógica de la consecuencia, los actores calculan las consecuencias de sus acciones y el beneficio o pérdida de recursos o poder y realizan sus acciones de acuerdo a dicho cálculo, el proceso político estudiado es explicado y entendido bajo estos términos. Este enfoque tiene la ventaja de ser analíticamente más esclarecedor pues pone el peso sobre actores y acciones visibles, bien delimitadas y relevantes, pero el estudio del proceso democrático se concentra entonces en las élites, lo que constituye una paradoja democrática. Además no toma en cuenta las instituciones informales, las prácticas y las reglas no escritas heredadas del régimen anterior y su persistencia o abandono durante la transición.

Estos enfoques son utilizables para el mismo caso en un mismo estudio sin generar contradicciones. Como lo demostró John Ferrejohn (1991) en su artículo "*Racionalidad e interpretación: elecciones parlamentarias en Inglaterra en la primera época de los Estuardo*" donde combina la perspectiva culturalista institucional con la de la elección racional para salvar las deficiencias explicativas de ambas. Esto se logra aplicándolas en los momentos en que el desarrollo del estudio así lo exige, la perspectiva culturalista, en este caso el enfoque institucionalista histórico, explica el proceso largo y el desarrollo de las principales características del régimen autoritario, mientras que la elección racional da cuenta de las

decisiones relevantes de los actores principales en los momentos de cambio institucional, en los puntos de quiebre o inflexión del proceso estudiado. El institucionalismo normativo se utilizara más en la parte final del análisis, para dar cuenta del funcionamiento y deficiencias de las nuevas instituciones democráticas de Indonesia.

Para aplicar correctamente estas variantes del enfoque institucionalista se revisará primero que es aquello a lo que se llama institución. La institución, apunta Guy Peters (2003: 36), es un “rasgo estructural de la sociedad y la forma de gobierno”, la estructura por su parte puede ser formal o informal: formal cuando se halla constituida por un conjunto de normas ya establecidas y aceptadas por la sociedad (las elecciones, el ejército, partidos políticos) e informal cuando las reglas que le dan vida a la institución no son parte de un código normativo ya establecido sino el producto de la interacciones entre los miembros de la institución (una red de corrupción, la interacción entre organizaciones).

Las instituciones comparten al menos cuatro características: 1) la principal es que es más que la suma de voluntades individuales, trasciende a sus propios miembros y el mecanismo a través del cual lo hace es el “conjunto de interacciones pautadas” que son predecibles según las relaciones específicas entre los individuos y entre las posiciones que ocupan dentro de la institución. 2) La estabilidad de la institución y las interacciones entre sus miembros a través del tiempo. 3) Afecta el comportamiento individual, restringe las opciones para los individuos que se encuentran dentro de ellas. 4) Por último debe existir entre los miembros un cierto sentido de valores comunes, compartidos que le den coherencia a la institución (Peters, 2003: 36-37). De manera adicional la institución política presenta algunas características más: a) debe contar con uno o una serie de objetivos específicos, una razón por la cual fue creada, y b) procura perpetuarse a sí misma a través del tiempo, no sólo ser estable (Huntington, 1996).

La teoría democrática junto con diversos elementos del enfoque institucional permitirá observar y explicar el movimiento de las instituciones políticas de Indonesia a lo largo de cuatro

dimensiones para así comprobar o refutar la hipótesis inicialmente planteada. Los cuatro ejes a evaluar en los que se han movido las instituciones son: la *consulta pública*, qué tantos, qué tan efectivos y cada cuando el Estado establece mecanismos para que su población le haga demandas y este las cumpla. La *protección*, qué tanta libertad tiene el individuo y cómo es protegida por el Estado de él mismo. La *igualdad*, qué tanto han cambiado las garantías de protección y consulta pública para aquellos cuya identidad difiere en algún aspecto de la del grupo dominante. La *amplitud* de los derechos políticos que otorga el Estado, qué tan restringidos o extendidos han estado entre los grupos sociales o políticos.

Las instituciones políticas en Indonesia, y en cualquier Estado, funcionan de manera que afectan la vida política de una comunidad en esas cuatro áreas. Durante la permanencia del régimen autoritario éste diseñó las instituciones políticas con los objetivos limitar el acceso a la estructura del Estado a grupos sociales diferentes del dominante, negar de la autonomía de los grupos étnicos de la periferia, de restringir las libertades políticas y controlar el acceso y control de los recursos, tanto materiales como políticos. La transición a la democracia ha significado un rediseño institucional que se ha movido hacia los opuestos, sin embargo los actores políticos no se han renovado por completo, en alguna medida siguen siendo los mismos y aunque avances importantes hacia la democracia se han hecho en la modificación y creación de instituciones específicas, aún existen otras heredadas del régimen autoritario que han persistido a lo largo de una década. Estos son los temas a abordar en el capítulo siguiente.

Capítulo II

Transiciones hacia la democracia en Asia

A poco más de una década después de la revolución de los claveles en Portugal la mayoría de los países del mundo contaban con regímenes autoritarios, la tercera ola democrática todavía no alcanzaba su cresta. En el continente asiático las únicas democracias consolidadas para ese momento eran India y Japón. Los regímenes autoritarios del resto de Asia no mostraban signos de debilidad y algunos de ellos basaban su legitimidad y popularidad en su éxito económico, por lo que la democracia no parecía un futuro real para la región. Sin embargo en 1986 sucedió la primera de una serie de revoluciones populares que le daban “el poder a la gente” en Filipinas, durante las siguientes dos décadas algunos países de Asia experimentarían profundas transformaciones en cuanto a las reglas de acceso y ejercicio del poder.

Entre 1986 y 1999, Filipinas, Corea del Sur, Taiwán, Pakistán, Mongolia, Nepal, Tailandia, Bangladesh e Indonesia se embarcaron en transiciones democráticas con futuros inciertos, las cuales todavía no se estudian de manera sistemática en comparación con los estudios de otras áreas con respecto al mismo fenómeno, sobre todo en América Latina. En este capítulo se analiza brevemente a 17 países de Asia, primero a los que transitaron hacia la democracia en los años antes señalados y un segundo grupo de control en el que se incluye a Camboya, China, Hong Kong, Laos, Malasia, Myanmar, Corea del Norte y Vietnam. Este segundo grupo de países sirve para contrastar las teorías desarrolladas para explicar las transiciones democráticas, pues ofrecen algunas características propicias para la transición, sin embargo aunque en varios de ellos se hayan organizado elecciones incluso en más de una ocasión en los últimas décadas, ninguno es considerado democrático en la literatura de la política comparada.

En la primera parte se hace una breve revisión de la literatura académica con respecto a las transiciones políticas, que aunque dichas teorías no fueron desarrolladas para explicar los

casos específicos del sudeste asiático que aquí nos ocupan sirven como referente y guía para entender tales procesos. En la segunda parte se presentan las principales variables que condicionan las transiciones en cada uno de estos casos y por último se concluye que aspectos tienen en común y se analizan los referentes empíricos con respecto a lo que establece la literatura académica al respecto.

2.1) Transiciones Democráticas

La tercera ola democrática, como la caracteriza Huntington (1993), ha sido el movimiento más largo y grande de los Estados hacia la democracia. Iniciada en 1974 con la revolución de los claveles en Portugal ha abarcado transiciones democráticas en Europa Meridional y del Este, América Latina, África y Asia y todavía no ha terminado aún cuando su contra-ola más fuerte se encuentre en los casos africanos. Sin embargo la llamada tercera ola democrática hace la observación del hecho, pero no explica los mecanismos internos que llevan a una transición exitosa⁶.

Antes de 1945 no había comunidades políticas independientes en Asia que se puedan considerar democracias. Desde 1945 algunos países tuvieron breves experiencias democráticas fallidas, entre ellos Indonesia, Bangladesh, Tailandia y Pakistán. Sólo India y Japón pueden considerarse como las democracias más estables. La ola de democratización en Asia sucedió en el periodo de 1986-1999, como ya se mencionó y antes de ello sólo India y Japón podrían considerarse democracias estables. El periodo 1986-1999 fue un fuerte estallido de transiciones hacia la democracia. ¿Por qué en este periodo tantos países comienzan una transición? Este capítulo se enfoca en las causas de la transición, en sus causas principales y trata de crear una hipótesis en materia política para fenómenos políticos, aunque no se niega ni se disminuye la importancia de los factores económicos que acompañan a ciertos casos.

⁶ Huntington ofrece varias teorías acerca del inicio de los movimientos hacia la democracia, como el efecto bola de nieve o domino por ejemplo, pero únicamente da cuenta de las formas de propagación de la democracia, no explica sus causas.

Las causas de las transiciones democráticas pueden clasificarse en al menos tres grandes cuerpos teóricos, a saber: la tesis del desarrollo económico o teoría de la modernización, la tesis de la cultura cívica y la tesis de que las crisis económicas llevan a la transición, la cual es la más débil y criticable de todas para estos países. Estas teorías sirven para explicar cierto número de casos, tanto en como fuera de Asia, sin embargo, la política comparada como disciplina de la Ciencia Política debe aspirar a dar explicaciones generales y satisfactorias para un mismo fenómeno que se observa en diversas entidades políticas.

La primera revisión de los casos para su clasificación se hizo de acuerdo a la base de datos presentada por la fundación y “think tank” estadounidense Freedom House en su reporte anual de 2009, que aunque presenta varias deficiencias ⁷ sirvió como guía en la clasificación de los casos analizados. En la región del Asia-Pacífico los regímenes autoritarios y a medio camino entre la democracia son todavía la norma y no la excepción, como ocurre en otras regiones. Sólo 41% de los países de la región son considerados democracias.

El tener tan sólo dos clasificaciones para los regímenes políticos lleva a algunas deficiencias con respecto a las realidades de estos mismos regímenes. Epstein et al (2006: 555) señalan que la identificación y medición de un tercer campo puede llegar a ser de gran utilidad, las llamadas democracias parciales. O en términos de Fareed Zakaria (1997) las “democracias iliberales”. Para Freedom House los países a medio camino entre el autoritarismo y la democracia en el Asia-Pacífico componen cerca de 38% de los países de la región. Esta distinción es importante al momento de evaluar el éxito y consolidación de las transiciones democráticas que aquí se presentan. El objetivo no es una crítica de los regímenes políticos de la región asiática, sólo una mejor comprensión de estos para entender su presente y futuro político, en cada caso y como región.

⁷ Véase en Munck y Verkuilen (2002), “conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos”, las principales críticas a los índices de Freedom House son la vaguedad de los conceptos utilizados, el alto nivel de agregación de los datos y la falta de definición en los criterios de medición y su relación con los conceptos, pero entre sus ventajas están la periodicidad de la publicación (anual) y el gran número de casos que revisa y su fácil acceso.

2.2) Teoría de la Modernización

Esta teoría desarrollada en la década de los cincuenta y sesenta en trabajos de economía y economía política encontró su vinculación con la política desde muy temprano con Martin Seymour Lipset en “*Some Social Requisites of Democracy*” de 1959, quien estableció por primera vez el vínculo entre el ingreso *per cápita* y la democracia en una muestra mundial de naciones. La tesis principal de Lipset se basaba en que: en la medida que las sociedades se desarrollan económicamente tienden a tolerar menos a los regímenes represivos, por lo tanto, el incremento en el ingreso *per cápita* de alguna forma desencadena la transición hacia la democracia.

Sin embargo la correlación entre los hechos no necesariamente implica la causalidad entre estos. Al respecto aquí se sigue la tesis de Przeworski y sus colaboradores, Alvarez, Cheibub y Limongi, quienes prueban en su artículo de 1996 y posteriormente en 2000 con la publicación del libro “*Democracy and Development*”, que el régimen político, cualquiera que este sea, tiende a ser más estable cuando la sociedad percibe altos niveles de ingreso, ya sean democracias o autoritarismos, o que por el contrario los autoritarismos suelen ser estables en sociedades con bajos ingresos, aunque esto no excluye la posibilidad de una transición democrática en sociedades con esta característica. Es posible concluir que el desarrollo económico está más vinculado a la consolidación de los regímenes democráticos que a las causas de estos, aunque la cuestión se encuentra fuera de los alcances de este trabajo.

Si se pone a prueba esta teoría para la región con datos del *Asian Development Bank* y del Banco mundial en el *World Development Report* entre los países que recientemente han se han democratizado en Asia, la mayor parte de ellos del Asia-Pacífico, se observa que la teoría de la modernización explica muy pocos casos. Aún cuando Epstein et al (2006) elaboran un modelo estadístico en respuesta de los resultados de Przeworski, no queda claro que sea la modernización lo que active la transición, explicada única y exclusivamente por los indicadores

de desarrollo, o incluso que el incremento de estos impulsen de alguna manera los mecanismos políticos y sociales que llevan a la democracia.

Al momento de la transición democrática se observa que entre los países de bajo ingreso están: Nepal, Bangladesh, Pakistán e Indonesia. Entre los países de ingreso medio: Mongolia, Filipinas y Tailandia. En contraste sólo Taiwán y Corea del Sur se encuentran clasificados como economías de ingreso medio alto al momento de su democratización. Las cifras varían entre los \$170 U.S per capita (Nepal en 1990), \$210 (Bangladesh, 1990), \$350 (Pakistán, 1988), \$560 (Filipinas, 1986), \$630 (Indonesia, 1998), \$1800 (Tailandia, 1992), \$2700 (Corea del Sur, 1987) y \$5300 (Taiwán, 1987).

Tabla 1: Democratización Asiática y PIB per cápita		
PIB per cápita	Transición democrática	
	Si	No
Más bajo	Nepal Bangladesh Mongolia Pakistán Filipinas Indonesia Tailandia Corea del Sur	Corea del Norte Myanmar Laos Camboya Vietnam China Malasia
Más alto	Taiwán	Hong Kong
Fuentes: Elaboración propia con base en el <i>World Development report</i> (Banco Mundial, varios números), <i>Asian Development Bank</i> y <i>The world CIA Factbook</i>		

Actualmente el Producto Interno Bruto per cápita en países que no han transitado a la democracia como: Corea del Norte (\$1,800, 2008), Myanmar (\$1,800, 2008) Camboya (\$2,100, 2008), Laos (\$2,100, 2007), Vietnam (\$3,100, 2006), China (\$7,900, 2008), Malasia (\$12,800,

2008), Hong Kong (\$37,000, 2008). Al considerar estos indicadores en conjunto⁸, el desarrollo económico no parece tener efecto significativo en la democratización de Asia.

2.3) Crisis económicas

En América Latina altas tasas de inflación y un mal desempeño económico en ocasiones provocaron, a veces de manera conjunta, el inicio de transiciones hacia la democracia en la década de los ochenta. Tales crisis económicas parecen haber iniciado algunos casos de democratización en Asia, pero de nuevo este hecho no puede explicar todos los casos, aunque sin duda es un elemento importante en los países donde se presentó, pero se debe tal vez a que los errores económicos del régimen se traducen en demandas sociales y políticas, es decir un evento económico activa consecuencias políticas y genera cambios políticos para resolver, entre otras cosas, problemas económicos. No se trata de desestimar aquí la relación entre política y economía, solo se hace un ejercicio de separación entre ambas esferas.

Si se observan los índices de inflación de los países que transitaron hacia la democracia, antes de que lo hicieran, y se compara con aquellos otros que han padecido crisis económicas pero en los que no provocó cambio político significativo, tampoco se encuentra una causa que explique la región. A excepción de Indonesia y Filipinas no hay altos índices de inflación antes de la democratización en los casos del primer grupo. Por otro lado el inicio de la liberalización del régimen en Corea de Sur en 1982 fue provocada por una serie de errores económicos de parte de Park Chung-hee, lo que llevó a una crisis (Lopez, 2002: 56-58). En este caso la liberalización es activada por una crisis económica pero no así la transición que tardaría varios años en darse de manera efectiva.

Indonesia tuvo una tasa de inflación cercana al 60% durante la crisis financiera de 1997, Filipinas registró un promedio del 18% de 1980 a 1986. Otros países como Tailandia sólo

⁸ Los datos del primer grupo de países proviene del *Asian Development Bank Report* 2008, los datos del segundo grupo vienen de *The World CIA Factbook*.

experimentaron tasas del 4.2%, o Taiwán 1.3%. En Corea del Sur el promedio registrado en los dos años antes de la transición fue de 5%, el régimen logró controlar la crisis económica de comienzos de la década pero el proceso de liberalización política ya estaba en marcha (Lopez, 2002: 57). Por otro lado hay países que no han transitado hacia la democracia pero que han experimentado alguna crisis económica en las últimas décadas. Por ejemplo, en la última parte de los ochenta experimentaron altas tasas de inflación Camboya (29%), Laos (25%) Myanmar (14.8%), y Vietnam (42.6%). Y también están los países donde esos grandes problemas económicos han estado ausentes como en China, Hong Kong, y Malasia.

Tabla 2: Democratización Asiática y crisis económica		
Crisis económica	Transición democrática	
	Si	No
Si	Indonesia Filipinas	Myanmar Laos Camboya Vietnam
No	Corea del Sur Tailandia Nepal Bangladesh Pakistán Mongolia Taiwán	China Malasia Hong Kong
Fuentes: Elaboración propia con base en el <i>World Development report</i> (Banco Mundial, varios números), <i>Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries</i> (Asian Development Bank, varios números). Nota: No se incluye a Corea del Norte por falta de información.		

2.4) Cultura cívica

Gabriel Almond y Sydney Verba trataron de elaborar una teoría de la cultura cívica en un estudio de 1963 de gran influencia para las ciencias sociales. Para ello compararon los resultados de encuestas realizadas en los Estados Unidos, México, Gran Bretaña, Alemania e Italia. A lo largo del trabajo los autores discuten acerca de los orígenes históricos de la cultura cívica y exponen las funciones de esa cultura en el proceso de cambio social y una de sus observaciones más influyentes fue que una democracia fuerte necesita ciudadanos activos que se involucren en la política (Almond y Verba, 1989 [1963]). Dichos ciudadanos desarrollarían su cultura cívica en

una sociedad con valores culturales compatibles con la democracia, que incluyan sobre todo a la tolerancia, responsabilidad y confianza. Generalmente se asume que el protestantismo es la cultura política que posee dichos valores. Según ese razonamiento Asia sería el último lugar en ser democratizado, debido a la falta de dicha cultura política y tradición protestante. En el mismo sentido alguna vez el ex Primer Ministro de Malasia, Mahathir, enarbolaba el discurso de los “valores asiáticos” (Kim, 1997: 1121), e incluso Suharto en Indonesia antes de 1998 (Bhakti 2004: 199), que en general caracterizaban a los asiáticos como pueblos que prefieren el orden y la disciplina por sobre libertades políticas e igualdad (Hood, 1998: 854). De acuerdo a esta visión Asia no es compatible con la democracia.

El Budismo es la religión oficial más frecuente o dominante en Asia, de los 17 países analizados, ocho siguen las tradiciones culturales budistas. El Confucianismo sólo es dominante en China, las Coreas y Taiwán; el Islam es dominante también en cuatro países (Bangladesh, Indonesia, Malasia y Pakistán). El catolicismo sólo está presente de manera importante en las Filipinas. La distribución así presentada sugiere que no existe tal cosa como los “valores asiáticos”⁹. Lo único común en la “cultura asiática” es su marcada diversidad, hecho evidente, que requiere de la tolerancia y cooperación entre las partes, fundamentos sobre los cuales está construida la ASEAN, por ejemplo.

Con respecto a este apartado no es posible ni es la intención concluir que cultura produce más ciudadanos activos o cual es más propensa a la democracia. Filipinas es el único país católico, sin embargo la muestra es muy pequeña para generalizar, los países confucianos están igualmente divididos Corea del Sur y Taiwán, por un lado, China y Corea del Norte, por otro. De los países musulmanes solo Malasia no ha tenido una transición democrática y entre los budistas son tres casos de transición y cuatro donde no se ha producido.

⁹ Aunque el objetivo principal del discurso de los llamados valores asiáticos es justificar los regímenes autoritarios en base a los logros económicos. Véase Margaret Ng, "Why Asia Needs Democracy," *Journal of Democracy* Vol 8, No. 2 (Abril 1997), pp. 10-23 y Hood, Steven "The Myth of Asian-Style Democracy" *Asian Survey*, Vol. 38, No. 9 (Sep, 1998), pp 853-866

Tabla 3: Democratización Asiática y contexto cultural		
Contexto cultural predominante	Transición democrática	
	Si	No
Budismo	Nepal Tailandia Mongolia	Camboya Hong Kong Laos Myanmar
Confucianismo	Corea del Sur Taiwán	China Corea del Norte
Islam	Bangladesh Pakistán Indonesia	Malasia
Catolicismo	Filipinas	
Fuente: Elaboración propia con base en el The world CIA Factbook, 2009.		

2.5) La Protesta Política y la democratización en Asia

La Protesta Política se define como “las demostraciones, boicots o huelgas en las que los participantes demandan derechos políticos o nuevos gobernantes” (Bratton, 1997: 72). También se distingue la protesta económica, en la que la ciudadanía demanda mejoras en los salarios o en el ambiente de trabajo, etcétera. La protesta política tiene como objetivo un cambio eminentemente político. Es posible observar en los casos asiáticos que la ciudadanía, cansada de la crisis de legitimidad del régimen, demandó la renuncia de los líderes autoritarios, elecciones libres y competitivas, cambios constitucionales o el abandono de la ley marcial, y según sea el caso, el régimen respondía concediendo el inicio de una liberalización política.

La protesta política generalmente es medida en términos del número de participantes que congrega y de la duración de la misma. Con la toma de las calles en Asia puede observarse que aunque las protestas varían entre las decenas de miles y varias centenas de miles, en cada país sentaron un nuevo récord. En Bangladesh protestas políticas masivas hicieron erupción durante octubre a diciembre de 1990, en Indonesia en mayo de 1998, en Mongolia de diciembre a marzo del 89-90, en Nepal durante enero-abril de 1990, en las Filipinas en febrero de 1986, Corea del

Sur durante abril a junio de 1987, Taiwán durante 1986 y 1987 y Tailandia de noviembre a mayo de 1991-1992.

Por otro lado es posible encontrar también grandes protestas políticas en aquellos países asiáticos que no han transitado hacia la democracia, en especial en China, en junio de 1989 y Myanmar, en agosto y septiembre de 1988, y de nuevo casi veinte años después en agosto-octubre de 2007. Sin embargo las protestas encabezadas por los estudiantes y Aung San Suu Kyi, respectivamente, no llevaron a una transición democrática, sino a una represión militar. Malasia estaría en el medio pero en otros países del segundo grupo las protestas han sido más bien raras, en Camboya, Hong Kong, Laos, Corea del Norte y Vietnam.

Entre las características comunes de las protestas políticas se observa la participación activa de estudiantes universitarios. La participación más significativa de estudiantes se dio en Corea del Sur donde conformaron una coalición de varias universidades entre 1986 y 1987 comenzaron a hacer protestas donde demandaban la renuncia del Presidente Chun Doo Hwan (Lopez, 2002: 62-65). En Bangladesh líderes nacionalistas estudiantiles de la universidad de Dhaka lideraron las protestas en contra del régimen (Maniruzzaman, 1992: 204), y en Indonesia estudiantes de la Universidad de Trisakti en Yakarta comenzaron a marchar en mayo de 1999 (Bhakti, 2004: 200) desencadenando la serie de eventos que llevo a la crisis y caída del régimen autoritario.

El apoyo de la ciudadanía en general, en especial las organizaciones universitarias y más tarde las clases medias que simpatizaron por las causas de estos movimientos fue crucial para dar el impulso necesario a los movimientos políticos que en la mayoría de los casos desencadenó en un transición hacia la democracia. Incluso en Mongolia, Bangladesh o Nepal, de los países más pobres de la región, el apoyo de los ciudadanos durante las protestas llevaron a procesos de democratización. En Filipinas medio millón de ciudadanos participaron en el Movimiento Nacional de Ciudadanos por unas Elecciones Libres (NAMFREL) en 1986 lo que marcó el fin de

la dictadura de Ferdinand Marcos. En Nepal se unieron periodistas, abogados, doctores y profesionistas de la capital a las demostraciones democráticas y en 1990 el país se reorganizó como una monarquía parlamentaria. En Mongolia algunos intelectuales organizaron las demostraciones populares pro-democráticas a fines de 1989 (Heaton, 1991: 52) lo que llevó a una crisis de legitimidad al gobierno comunista y a una nueva constitución en 1992.

En Corea del Sur también la participación ciudadana fue amplia, profesores, intelectuales, dueños de pequeños negocios y profesionistas participaron en las demostraciones en las ciudades más grandes (López, 2002: 60). En Taiwán el origen de la oposición *Tangwai* se rastrea entre intelectuales liberales que desde la década de los sesenta organizaron a la oposición y de cuyos miembros se nutría venían de la clase media en su mayoría (Cornejo, 2002: 17).

Tabla 4: Democratización Asiática y protesta política		
Protesta política	Transición democrática	
	Si	No
Si	Indonesia Filipinas Corea del Sur Tailandia Nepal Bangladesh Mongolia Taiwán	China Myanmar
		Laos Camboya Corea del Norte Vietnam Malasia Hong Kong
No	Pakistán	

Fuente: Elaboración propia con base en *The World CIA Factbook*, 2009 .

Otra de las características comunes se encuentra en el nivel organizativo de los movimientos. De una u otra manera organizaciones de oposición estuvieron presentes coordinando el movimiento político en lo nacional. En Corea del Sur, por ejemplo se formó la Coalición Nacional por una Constitución Democrática (López, 2002: 61). En Mongolia los

mismos intelectuales formaron la Unión Democrática Mongola (Heaton, 1991, 50). En Tailandia el alcalde de Bangkok Chamlong Srimuang encabezó las protestas en coordinación con la federación estudiantil de Tailandia, en la campaña por la democracia Popular en mayo de 1992. En Filipinas la formación de la organización que coordinaría el movimiento democrático se formó algunos años antes, el NAMFREL se fundó en septiembre de 1983. Después del asesinato de Benigno Aquino quedó claro que la única vía pacífica era la organización de elecciones libres y justas, y la dimisión de Ferdinand Marcos. En Taiwán el movimiento del *Tangwai* apareció como oposición política por primera vez en elecciones locales en 1977 (Cornejo, 2002: 19).

Las protestas en estos casos no se detuvieron hasta que se lograra de alguna forma el compromiso del gobierno o se cumplieran las demandas que exigían. También el éxito de estos movimientos de democratización radica en que el apoyo de dichos movimientos es tan grande que el gobierno se ve incapaz de controlar a todas sus corporaciones para detener el movimiento, además de que los oficiales del gobierno comienzan a ver que sería más costoso el tratar de detener los movimientos que pactar una salida. Otra variable a medir es la influencia recíproca en algunos de los movimientos y como se afectan unos a otros, por un lado Taiwán y Corea del Sur, donde por ejemplo la declaración del 29 de Junio vino un mes después de la abolición de la Ley marcial en Taiwán. O las transiciones en Mongolia y Nepal pudieron tener alguna influencia en la otra, además de sucesos externos, como la *perestroika* en la vecina Unión Soviética en el caso de Mongolia.

Cuando se observa el proceso de democratización en Asia la única variable presente en casi todos los procesos de transición ocurridos durante la tercera ola en el continente es la protesta política. La única excepción es Pakistán, donde la muerte del Presidente Zia ul-Haq en un accidente aéreo llevó a un inesperado cambio del gobierno autoritario, donde ganó las elecciones parlamentarias Benazir Bhutto, en noviembre de 1988. El movimiento hacia la democracia en Pakistán vino “desde arriba”, desde la élite política sin que fuera una demanda

urgente de la población. No todos los procesos de transición han sido exitosos, algunos reveses importantes ocurrieron en Pakistán, Tailandia y en las Filipinas debido a que las nuevas reglas democráticas no se consolidaron lo suficiente como para desincentivar a todos los actores a dejar de retar las reglas democráticas (Diamond, 2008: 45).

Se considera aquí que la democracia no es una meta en sí misma, es más bien un proceso, pero el viaje es tan importante como el destino. Las transiciones democráticas que aquí se consideran no llevan a gobiernos perfectos o sin problemas, tampoco se excluye la posibilidad de regresiones hacia el autoritarismo, pero ello depende de otras condiciones que aquí no se abordan. También con esta breve investigación es posible plantearse otras preguntas como: ¿la participación política también debe incluir los esfuerzos para el mantenimiento del gobierno en el poder? ¿La violencia en las protestas políticas está justificada por la meta? ¿La participación política también incluye actitudes pasivas como el patriotismo o mera simpatía por el movimiento opositor? Ninguna es cuestión fácil de resolver, pero el entendimiento de estos fenómenos en las sociedades asiáticas nos debe permitir comprender mejor esta región, como operan políticamente estos países y la influencia que ello tenga en las relaciones con sus socios fuera de la región, sobre todo en el Asia Pacífico donde la integración con otras economías resulta ahora la principal preocupación de gobiernos, empresarios y académicos.

Capítulo III

Autoritarismo y Democracia en Indonesia

El régimen político en Indonesia, o en un país cualquiera, es el reflejo de las relaciones existentes entre el Estado y su población. Lo que se toma en cuenta al clasificar un régimen es qué y cuánto puede demandar un población de su Estado, qué tanto es tomada en cuenta por el gobierno y qué facilidad tiene para reemplazarlo. Por un lado tenemos regímenes autoritarios que generalmente están blindados contra su población y por otro lado se encuentran los regímenes democráticos en los que se establece una vía de comunicación entre ambos.

La base de datos Polity IV codifica, recopila y publica estas y muchas otras medidas en todas las entidades políticas independientes desde 1800 hasta la fecha. Esto hace posible presentar aquí una gráfica que ilustra el proceso de variación en el régimen político en Indonesia desde su independencia hasta la actualidad. Esta gráfica sirve como orientación general de lo que habrá de observarse a detalle más adelante. Los valores que se muestran varían de -10 a 10, y corresponden a “completamente autocrático” y a “completamente democrático”, cuanto más se acerca el régimen a alguno de estos extremos es más autocrático o más democrático.

La gráfica muestra una sección de datos que comprende dos variables: DEMOC y AUTOOC en la base de datos. La primera variable comprende tres elementos interdependientes: 1) la existencia de instituciones y procedimientos a través de las cuales los ciudadanos puedan expresar efectivamente sus preferencias sobre las políticas y los gobernantes, 2) la existencia de candados institucionales sobre el poder ejecutivo de la nación en su ejercicio y 3) la garantía de libertades civiles para todos los ciudadanos en su vida diaria y en actos de participación política. El indicador operacional usado para la democracia se muestra en una escala de 0 al 10 derivada de la codificación de la competición en la participación política, la apertura y competencia en el reclutamiento del poder ejecutivo y los límites que se le imponen al jefe del poder ejecutivo, que son otros datos que recoge la Polity IV. El indicador para “régimen autoritario”, o en términos

más neutros “autocracia” se construye de manera similar y comprende un régimen en el cual: 1) el proceso de selección del jefe del ejecutivo es se da entre la élite política, 2) una vez en el cargo tienen pocos límites institucionales para el ejercicio del poder.

Grafica 1: Variación del régimen político en Indonesia 1945-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2008*

En el resto del capítulo se expone que eventos en la vida política y social de Indonesia ocasionaron la variación del régimen y el cambio en su naturaleza. Sin embargo no se abandona la definición antes anunciada de régimen democrático, el objetivo sigue siendo la observación de los cambios en la relación Estado-sociedad, que son el reflejo de los eventos políticos, del proceso de reclutamiento del poder ejecutivo y los límites institucionales acordados para ejercer su poder, pero estos eventos y condiciones no constituyen la imagen completa. En los apartados siguientes se revisan las principales transformaciones institucionales y acciones de los actores políticos relevantes.

3.1) La colonia, la independencia y el régimen de Sukarno

La conformación de Indonesia como Estado-nación es un proceso que toma su forma definitiva en la primera mitad del siglo XX, durante la última etapa colonial entre guerras, y aunque la historia del archipiélago es rica antes de la dominación holandesa (1600-1941) basta mencionar las principales influencias que moldean la cultura y forma de vida de las islas.

Las tradiciones culturales locales mas fuertes son la javanesa, la de sumatra y la de borneo, donde florecieron importantes reinos independientes desde el siglo V ó VI d.C. La influencia de la India se nota en la arquitectura y religión (el budismo) a partir del siglo X y el islam fue introducido por los comerciantes del Medio Oriente desde el siglo XII. Para cuando los navegantes portugueses y holandeses comenzaron a explorar y comerciar con las islas encontraron una diversidad cultural tal y una rivalidad entre etnias que les facilitó el dominio de la región. Los holandeses lograron expulsar finalmente a los portugueses y quedarse con el monopolio agrícola y minero de la región que llamaron “de las Indias Orientales”.

El idioma malayo, o uno de sus proto-dialectos que luego se llamaría bahasa indonesia que además de otras diferencias menores con el bahasa malasia incorporaría algunas palabras del holandés y del inglés, era la lengua de uso común en el comercio entre islas y lengua de algunas cortes antes de la llegada de los europeos. Los holandeses lo trataron de sustituir con su propio idioma pero limitando su aprendizaje a sólo algunos miembros de las élites locales en los que descansaba su dominio del resto de la población. Los javaneses principalmente y cierta élite de la isla de Sumatra fueron los grupos en quienes los holandeses hicieron descansar su aparato administrativo.

Después de la Primera Guerra Mundial fueron fundados numerosos movimientos independentistas por las élites de jóvenes educados en el exterior. Estos movimientos crearían las bases para los partidos políticos que dominarían la escena décadas más tarde. En una conferencia de organizaciones juveniles celebrada en octubre de 1928 se acordó un movimiento pacífico por

la independencia, pero sobretodo establecen cuales han de ser los símbolos que les darían identidad a esas organizaciones y posteriormente a lo que ya llamaban ellos Indonesia: la bandera roja y blanca, el himno nacional y el bahasa indonesia como idioma nacional (Steinberg et al, 1971: 297). El gobierno colonial limita sus actividades y los reprime constantemente, y contra las organizaciones de corte comunista llega a emplear la violencia de manera importante.

En 1927 un joven ingeniero de nombre Sukarno fundó el Partido Nacionalista Indonesio (PNI) cuya base era la clase media y el campesinado. Este partido se convertiría en uno de los más populares e importantes de la escena política después de la independencia (Allen, 1970: 80). Estos movimientos también crearon un espacio donde los liderazgos nacionalistas habrían de adquirir cierta experiencia y presencia política que luego de la independencia les darían la legitimidad y oportunidad de acceso a los cargos políticos más altos del Estado.

Durante la ocupación japonesa en la Segunda Guerra Mundial se intercambió una externalidad basada en el dominio colonial de un poder por otro. Los japoneses mantuvieron el mismo sistema administrativo holandés durante su ocupación (1941-1945) gobernando a través de las élites como las priyay javanesas (Steinberg et al, 1971:377).

El fin de la Segunda Guerra Mundial significó para Indonesia la oportunidad política de conseguir su independencia de Holanda. La administración de la ocupación japonesa de la colonia de las Indias Orientales fomentó el uso del bahasa indonesia como lengua predominante en la región, el sentimiento nacionalista y le dieron la oportunidad a muchos indonesios en puestos superiores de las administraciones locales (Allen, 1970: 144). La medida de los japoneses diseñada para socavar la base de poder holandés en la región le dio un gran impulso a los movimientos nacionalistas que desde la década de 1920 habían comenzado a cobrar fuerza y que moldearon a las primeras generaciones de líderes políticos locales.

Después de la rendición de Japón ante las fuerzas aliadas en agosto de 1945 ni los estadounidenses, ni holandeses, ni australianos estaban preparados para ocupar el archipiélago,

por lo que la responsabilidad recayó en los británicos, pero no pudieron llegar a las islas sino hasta septiembre porque habían contraído compromisos similares en Burma y Malasia, lo que le dio tiempo a los nacionalistas de hacerse con equipo militar japonés, de organizarse y hacerse de cierto grado de control.

Durante la última etapa de la ocupación japonesa Sukarno, líder del PNI, fue llamado por el comandante japonés del sureste asiático y este le hace saber que Japón aunque ya con la guerra perdida le interesa que Indonesia logre su independencia de Holanda, y que no interferirá con ese objetivo del pueblo indonesio. Hecha esta promesa Sukarno organiza en junio de 1945 la primera sesión del Comité para la independencia, donde da un discurso en el que establece los cinco principios (Pankasila) en los que se fundaría el nuevo Estado independiente: 1) *Nacionalismo*, el establecimiento de un Estado nacional indonesio, 2) *Humanismo o internacionalismo*, o el reconocimiento de toda nación a disponer de sí misma, 3) *Gobierno representativo*, 4) *Prosperidad y justicia social* y 5) *La creencia en un solo Dios*, todo indonesio musulmán, cristiano o budista debe creer en un solo Dios (Bruhat, 1964: 80).

Después de la rendición japonesa Sukarno aprovecha inmediatamente y el 17 de agosto de 1945 proclama la independencia y se forma rápidamente un cuerpo legislativo que proclama una Constitución provisional. El gobierno holandés promete hacer reformas políticas y sociales pero no cede la soberanía y con ello da comienzo una serie de episodios de lucha armada intermitente y negociaciones, primero contra el ejército inglés y luego contra los holandeses. Entre 1945 y 1947 los holandeses mandan 150,000 tropas para recuperar el archipiélago y los nacionalistas tienen que recurrir a acciones de guerrilla ante la asimetría de capacidades bélicas de ambas partes (Allen, 1970: 147). Ante la preocupación de la intensificación de la violencia en la región, Australia e India solicitan la intervención del recién formado Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y el 1 de agosto de 1947 este solicita el cese inmediato de las hostilidades, lo que lleva a una serie de negociaciones y a un armisticio firmado en enero de 1948, a bordo del

navío estadounidense USS Renville, que se mantiene sólo unos meses. En septiembre, después de una revuelta comunista, el gobierno holandés vuelve a reprimir a los grupos comunistas y nacionalistas, lo que reactiva la guerrilla y la resistencia civil (Bruhat, 1964: 78). Hasta agosto de 1949 se pone fin a las hostilidades.

Los acuerdos de crear una Federación o Unión Holanda-Indonesia no satisfacían a los nacionalistas pero los firmaron en varias ocasiones para poner fin a la violencia. Los cuerpos administrativos que se crearon para estos fines no llegaron a operar nunca o carecían de la voluntad política de ambas partes, como los surgidos del Acuerdo de Linggadjati 1946, o del Acuerdo del Renville en 1948, y más tarde de los Acuerdos de mesa Redonda en La Haya, en 1949. Sin embargo había cada vez más concesiones para Indonesia en cada acuerdo, en éste último, el de La Haya, Holanda cedía la soberanía en algunos aspectos a Indonesia a condición de que se conformara en una Federación y continuara anexada a Holanda en una Confederación. A esta conferencia asistieron dos delegaciones de Indonesia, los republicanos y los “federales”, los primeros procedían de las organizaciones y partido nacionalistas, principalmente javaneses los segundos procedían de círculos religiosos y comerciales de fuera de Java. En diciembre de 1949 se proclamó una nueva Constitución provisional para los Estados Unidos de Indonesia conformada por 16 Estados Federados y la República de Indonesia, Java y Sumatra. Aunque firmaron el acuerdo, los nacionalistas veían en esta Constitución un peligro para la unidad nacional que intentaban crear una forma de dominio poscolonial holandés ya que el efecto que crearía sería dividir a las distintas partes del archipiélago (Bruhat, 1964: 82).

En menos de un año los líderes de los Estados federados son convencidos o persuadidos por Sukarno y otros nacionalistas de abandonar la Confederación con Holanda y de aceptar la transformación de la federación en un estado republicano unitario. En agosto de 1950 se sanciona otra Constitución provisional, unitaria e inspirada en los cinco principios o *pankasila*.

En ella, la figura presidencial sólo tiene un papel ceremonial, sin embargo Sukarno se las arregló para permanecer en el centro de la vida política de la nueva república (Allen, 1970: 149).

Este fue un periodo con cierto grado de ejercicio democrático. Sukarno fue elegido por los miembros de la Cámara de representantes como presidente de la república y estos fueron elegidos en las urnas de votación en 1949. Los partidos políticos se multiplican a partir de la proclamación de la república y los principales se concentran en tres grupos: 1) Los de inspiración religiosa, como el Majelis Shjuro Muslim Indonesia (Masjumi), principal partido musulmán conservador, dirigencia de religiosos y representante de los intereses de los grandes propietarios de tierras y de algunos sectores de comerciantes y empresarios. En 1952 una fractura dentro de este partido crea al Nahdatul Ulama (NU) y se posiciona en el centro del espectro político; 2) los Nacionalistas alrededor del *Partai Nasionalis Indonesia* (PNI) y el Partido Socialista, partido pequeño arrastrado por la alianza con el PNI y 3) el *Partai Kommunis Indonesia* (PKI) reprimido fuertemente en 1926 y 1948. Los gobiernos sucesivos fueron inestables y ninguno duró más de dos años durante el periodo 1949-1959 aunque Sukarno continuaría siendo presidente hasta 1967.

La economía agrícola y de extracción de recursos naturales prosperó con el dominio colonial, pero comenzó a declinar con la guerra y fue una dificultad que heredó el gobierno independiente. Como ya se mencionó los holandeses se apoyaron para la administración de asuntos menores de las islas en los javaneses, por lo que al término de 300 años de dominio colonial este grupo era el políticamente más fuerte, más educado y con mayor acceso a los recursos naturales no sólo de Java, sino de gran parte del archipiélago (Allen, 1970: 145). Los primeros gobiernos independientes rápidamente expulsaron a los expertos extranjeros y sustituyeron a esta burocracia superior con indonesios menos competentes en comparación, lo que aceleró la inflación y alentó la corrupción.

El mal desempeño económico crea malestar entre la población y entre los grupos políticos y en las instituciones del Estado. En 1956 el PNI se queda sin aliados en la Asamblea y la situación económica se deteriora rápidamente. El ejército era el actor social que en mejor posición estaba para defender sus intereses, cuando empieza sufrir deserción y disenso entre sus filas algunos altos oficiales comienzan a criticar públicamente la conducción política del país. Este fue el detonador que necesitó Sukarno para introducir en el parlamento la discusión de la introducción de un sistema de “democracia guiada” bajo su liderazgo. Esta medida que buscaba entre otros efectos contrarrestar más la autonomía de las provincias lo que produjo algunos levantamientos y el establecimiento de Consejos regionales hostiles a Jakarta, aunque la medida fue rechazada por el legislativo (Van der Kroef, 1957).

Para solucionar esta crisis de legitimidad Sukarno establece en 1957 un Consejo Nacional representando a los “grupos funcionales”, es decir, a los principales actores políticos y organizaciones del estado y anuncia la conformación de un nuevo gabinete apolítico integrado por expertos. Al año siguiente Sukarno vuelve a intentar sin éxito la aprobación parlamentaria de su “democracia guiada”. Finalmente en 1959 la constitución de 1945 entra en vigor de nuevo por decreto presidencial, lo que le regresaba a Sukarno todos los poderes presidenciales que vio limitados durante su mandato en la mayor parte de la década de 1950. Retoma los Pancasila y mantiene hábilmente en equilibrio el apoyo de los diversos partidos y del ejército para mantenerse en el poder, a pesar del declive económico que experimentaba el país. No convoca a elecciones como había prometido y nombra personalmente a los nuevos miembros del Poder Legislativo Nacional.

Durante los seis años siguientes Sukarno pudo evitar nuevas crisis políticas, pero fue perdiendo influencia de manera gradual debido al mal desempeño económico. Sukarno fue mostrando cada vez más simpatía hacia el PKI, que era el partido con más enemigos políticos pero que contaba con la base popular más fuerte, y el involucramiento con el comunismo

molestaba al ejército. El 30 de septiembre de 1965 un intento de golpe de Estado de un oficial de la Guardia Presidencial, algunas de sus tropas y miembros del PKI, le proveyó la oportunidad política a un desconocido general del ejército, quien evitó el golpe de Estado, de saltar a la escena política nacional. El General Suharto se hizo ver a sí mismo como el hombre fuerte que Indonesia necesitaba, evitó el golpe de Estado y reprimió duramente a los comunistas, el resultado fueron aproximadamente 300,000 personas muertas (Allen, 1970: 169). Después de esta tercera persecución en menos de 40 años, el PKI dejó de existir como fuerza política relevante. Según la mayoría de los comentaristas políticos sobre Indonesia el golpe de Estado por parte del PKI fue un ardid de Suharto para hacerse del poder, Michael Malley (2001: 446) señala que los golpistas intentaron atacar a todos los generales de alto rango junto al presidente excepto a Suharto. Los golpistas fallaron en asesinar al presidente, pero lograron matar a 6 generales de alto rango, todos leales al presidente. Para aplastar el golpe, Suharto obligó al presidente Sukarno a facilitarle recursos y unidades de los oficiales asesinados, y bajo su mando ganarse a la lealtad de los oficiales de rangos medios.

Durante y después del intento de golpe de Estado la mayoría de los oficiales del ejército buscaron el liderazgo del Ministro de Defensa y Seguridad, el General Abdul Haris Nasution, pero este no aprovechó la oportunidad y el apoyo se trasladó gradualmente a Suharto. Los eventos políticos empeoraron la situación económica y se agravó la devaluación de la rupia indonesia.

En febrero de 1966 el presidente Sukarno hace un intento más por recuperar el control político nacional, intenta reformar la cartera de ministerios quitando en primer lugar a Nasution, pero se lo impide el descontento de algunos oficiales del ejército. Suharto aprovecha la nueva crisis y en marzo, junto con Adam Malik y el Sultán de Yogijakarta, Hamengkubuwono IX, fuerzan al presidente a nombrarlos a ellos tres, ministros de todas las carteras de la nación para la reforma del Estado. Algunos ministros se resisten y son encarcelados y algunos sentenciados a

muerte y ejecutados. Suharto es en quien recaía la responsabilidad y autoridad para tomar todas las medidas que “considerara necesarias” para el restablecimiento del orden en Indonesia, según el “decreto presidencial del once de marzo”, o como se le conoce en Indonesia el *Supersemar* (*Surat Perintah Sebelas Maret*) que es el documento escrito con el que se legitima el inicio del régimen de Suharto.

Sukarno siguió siendo el presidente hasta 1967, cuando se da cuenta de su aislamiento político y decide cederle formalmente a Suharto la mayor parte de los poderes presidenciales, pero continuando él en la Presidencia. Sukarno en este momento estaba preocupado por su salida del poder, y decidió tratar de pactar con Suharto, lo cual no consiguió. Suharto, seguro de tener suficientes aliados, prefirió que la Asamblea Consultiva Popular (MPR)¹⁰ decidiera qué hacer con el Presidente. El 12 de marzo de 1967 Sukarno es nombrado Presidente provisional y el año siguiente es formalmente electo por la misma Asamblea para su primer periodo de 5 años.

Durante dos décadas la guerrilla, lucha política y conflictos del centro con las periferias de la nación debilitaron de manera paulatina a los actores sociales que contendían por el poder político y sólo fortalecieron al ejército. El nacimiento del Ejército de Indonesia como institución no puede ser entendida fuera del contexto de su inclusión en la política nacional desde el inicio de su independencia. Los partidos políticos no lograron crear estabilidad en la década de los cincuenta y su debilidad creó la oportunidad para que el ejército reafirmara su poder (Malley, 2001: 444).

Los frecuentes cambios de gobierno en este periodo se debieron a las debilidades del diseño institucional de la democracia parlamentaria que la Constitución de influencia holandesa trató de implementar, pero en un contexto multipartidista altamente fraccionado y socialmente inestable y dividido, sin un partido mayoritario y una serie de coaliciones políticas débiles. La

¹⁰*Majelis Permusyawaratan Rakyat*, en bahasa indonesia. Según la constitución de 1945 es el máximo órgano político de Indonesia. Se componía hasta 2004 de 500 representantes del Consejo de Representantes y 500 miembros más, delegados provinciales y de los grupos funcionales. Se debía reunir cuando menos cada 5 años para nombrar al presidente de la república y esta fue su única función durante el régimen de Suharto. A partir de ese año se redujo su número a 410 representantes todos elegidos por voto directo.

elección de 1955 redujo el número de partidos, de 28 a 5, pero no produjo una coalición estable, las fuerzas principales (PNI, PKI, Masjumi y el NU) no eran aliados naturales y entre todos habían recibido $\frac{3}{4}$ de los votos y ningún otro partido alcanzó el umbral de votos necesarios para continuar existiendo como fuerza política en el legislativo (2%). La primeras elecciones generales, de 1955, fueron las más libres que celebró Indonesia en los siguientes 40 años. Si se observa este periodo descrito en la Gráfica 1, observamos una breve y modesta experiencia democrática en los años inmediatamente posteriores a la independencia, pero la lucha política y las crisis recurrentes ocasionaron que los principios constitucionales dejaran de ser observados y fueran modificados a conveniencia. Los últimos años de Sukarno en el poder constituyeron una antesala autoritaria para el régimen del “Nuevo Orden” (*Orde Baru*) de Suharto. Para entonces las instituciones democráticas ya habían fracasado, los límites al poder ejecutivo venían de las facciones políticas y del ejército, no de las instituciones políticas como el poder legislativo, los partidos políticos no lograron crear un sistema estable e institucionalizado, la crisis económica acentuó la corrupción y como resultado el Estado fracasó en establecer mecanismos eficaces para que sus ciudadanos expresaran sus demandas políticas.

3.2) El Nuevo Orden de Suharto

La dictadura de Suharto se extiende de 1966 a 1998, durante este periodo logra lo que Sukarno quería con su proyecto de “democracia guiada”, que era la hegemonía política en Indonesia. A diferencia de regímenes dirigidos por militares en otras partes del mundo el Nuevo orden nunca se comprometió ni a la democracia en el futuro ni a ceder el mando a los civiles. La toma de poder por el ejército fue calificada y justificada por el régimen como una exitosa respuesta patriota a la traición de los comunistas (Malley, 2001: 446). La ocupación japonesa, la lucha contra el dominio colonial holandés, la supresión de guerrillas, de caudillos locales, y de un golpe de Estado generaron y extendieron entre los oficiales del ejército la creencia de que la

institución militar tenía un derecho legítimo a participar en el ámbito político y proteger sus intereses.

Las características de este Nuevo Orden redujeron los incentivos para la organización de una oposición seria: el objetivo del régimen era la estabilidad política, el desarrollo económico y la eliminación del comunismo y socialismo como ideas políticas capaces de generar gobierno. El ejército contaba con la mejor estructura y medios materiales posibles para organizar la violencia del Estado, para cumplir con sus objetivos y salvaguardar sus intereses. Una vez nombrado formalmente presidente, Suharto prometió convocar a elecciones, lo que llevó a los opositores políticos más moderados a esperar una oportunidad a través de las instituciones para participar en el proceso político formal.

Durante el “Nuevo Orden” de Suharto las Fuerzas Armadas de Indonesia, por sus siglas ABRI (*Angkatan Bersenjata Republik Indonesia*) fueron el principal punto de apoyo para el régimen autoritario. Desde la toma de poder de Suharto se implementó una doctrina política llamada la “función doble” (*dwi fungsi*) del ejército: la de proteger al país de las amenazas externas y mantener el orden y estabilidad en el interior; para ello el ejército tenía derecho a participar en el gobierno y a intervenir en las instituciones sociales y económicas que considerara necesario.

Para antes de 1971, año en que se convocó nuevamente a elecciones Suharto y sus más allegados oficiales militares se dedicaron a reestructurar al ejército, a modificar el servicio civil y ponerlo bajo el control militar y crearon el instrumento político por medio del cual se perpetuaron en el poder, el “*Sekretariat Bersama Golongan Karya*” o Secretariado Conjunto de Grupos Funcionales, conocido en Indonesia como *Sekber Golkar* o sencillamente *Golkar* (Malley, 2001, 447). No es un partido político, es una federación que se compone de 260 organizaciones comerciales, profesionales y regionales, los llamados “grupos funcionales” que estableció Sukarno en los años cincuenta, que incluyen por ejemplo asociaciones de granjeros,

pescadores, mujeres, jóvenes, abogados, maestros, estudiantes, periodistas, jefes de aldeas, etcétera. Junto a los partidos políticos se le denominaba “organización político-social” y en tiempos electorales era una “organización que participaba en las elecciones” según los ordenamientos jurídicos del país. Los grupos funcionales fueron creados bajo el régimen de Sukarno para contrarrestar la influencia del PKI, y fueron puestos bajo el control del gobierno para que Suharto contara con una base de poder civil bajo el control del gobierno militar.

El PNI era el partido político que a fines de la década de los sesenta era el más fuerte y una amenaza verdadera al poder de los Golkar y de Suharto. Estaba fuertemente ligado a Sukarno, era el partido más influyente entre la burocracia y había absorbido a muchos militantes y apoyo de la izquierda que quedó desecha después de la represión. Durante el inicio del “Nuevo Orden” muchos de sus miembros electos en las asambleas regionales y en la nacional fueron destituidos para dejar lugar a los representantes apoyados por el ejército. La crisis política creó disensión al interior del partido y los militares se las arreglaron para que la facción conservadora ocupara la dirigencia del PNI.

En las elecciones generales legislativas de 1971 se pusieron en marcha casi todos los mecanismos a los que recurriría el régimen de Suharto por los próximos 30 años. Se eligieron 460 representantes, pero sólo competían electoralmente 360, los otros 100 fueron designados directamente por el presidente para representar los intereses de los militares. Se creó un comité electoral bajo el control del gobierno que daba su aprobación a las listas de candidatos que presentaban los partidos. Ese comité también aprobaba los discursos políticos, la propaganda y textos que podían emitir los partidos, con prohibiciones expresas para discutir temas religiosos y las ideas de Sukarno o su memoria (murió en 1970). Estas estrategias probaron rápidamente su efectividad pues el Golkar obtuvo 63% del voto, lo que sorprendió a sus simpatizantes, el PNI apenas un 6.9%, en 1955 había conseguido el 22,3%, el Masjumi fue disuelto por el gobierno y se creó un partido sucesor oficialmente sancionado, el Partido Musulmán Indonesio que obtuvo

un 5.4% y el Nahdatul Ulama sorprendió con un 18.7%. El régimen militar logró el control de 336 de los 460 puestos de elección en la Asamblea. Los 40 puestos restantes se repartían entre oficiales de alto rango del ejército.

Esa victoria estimuló al “Nuevo Orden” para continuar la transformación del régimen político, en 1973 el gobierno obligó a los partidos políticos de oposición a fusionarse en dos. Los cuatro partidos musulmanes se transformaron en el Partido del Desarrollo Unido (PDU, *Partai Persatuan Pembangunan*) y los restantes, dos partidos cristianos y los tres nacionalistas se convirtieron en el Partido Democrático Indonesio (PDI, *Partai Demokrasi Indonesia*). El efecto de esta fusión en los partidos fue que convirtió a la competencia partidista en un proceso interno del régimen, las facciones rivales dentro de los partidos de oposición tenían a partir de aquel momento un fuerte incentivo para cooperar y buscar el favor del régimen. A través de alianzas personales o entre facciones el Golkar y el gobierno controlaban a los demás partidos políticos y el sistema político en general. Además el gobierno limitó los derechos de estos dos partidos de obtener puestos públicos para sus miembros en las provincias y restringió la posibilidad de que establecieran organizaciones sociales afiliadas, tales como los “grupos funcionales” que componían los Golkar. El apoyo que podían movilizar los partidos de oposición entre la población se vio muy limitado debido a estas medidas.

Otro mecanismo de control del régimen descansaba en la gran disponibilidad de recursos materiales con los que contaba para repartir como incentivos entre seguidores y opositores. Durante la década de los 70 y principios de los 80, las exportaciones de petróleo fueron la principal fuente de financiamiento para el clientelismo en Indonesia (Malley, 2001: 450). La compañía estatal petrolera se fue a quiebra por la corrupción con que se manejaba bajo la dirección presidencial. Las concesiones de explotaciones mineras y principalmente madereras fueron utilizadas de manera similar para asegurar la lealtad de los oficiales del ejército. La disponibilidad de recursos animaba a los opositores y a los partidos de oposición a buscar el

favor del gobierno y desconectados de sus antiguas bases de apoyo popular eligieron colaborar con el régimen, y la dependencia de los partidos de oposición de los subsidios del Estado terminó por someterlos políticamente al “Nuevo Orden”. La posible fragmentación del gobierno fue prevenida por casi 30 años con el uso de los recursos naturales para evitar los costos políticos en que incurriría el régimen al tratar de mantener la cohesión por medio de instrumentos más coercitivos o violentos. La Agencia Nacional de Planeación del Desarrollo (BAPPENAS) y el Ministro de Finanzas, así como el Presidente Suharto eran los principales actores políticos que generalmente se ocupaban de la distribución de los recursos naturales y financieros, sacados directamente de la tesorería nacional sin ninguna restricción (Ascher, 1998: 37-38).

El control del régimen de Suharto sobre el sistema político creció durante las siguientes décadas y se reflejó en la debilidad de la oposición en las elecciones. El Nahdatul Ulama (NU) se retira de las elecciones de 1987 y la votación del PDU cayó hasta un 16%-17% ese año y en las elecciones de 1992. Un fracaso electoral después de obtener casi un 30% en promedio en las tres elecciones anteriores. Ningún otro grupo político estaba en posición de retar en la contienda electoral al Golkar, los nacionalistas cooperaban con el régimen y el PDI estuvo enfrascado por muchos años en conflictos internos y nunca obtuvo más del 10% de la votación nacional. A finales de los años ochenta el régimen del “Nuevo Orden” estaba en la cima de su poder (Liddle, 1987). Michael Malley (2001) señala que la transición política en Indonesia fue producto de una negociación entre los diferentes grupos políticos, como se describe más adelante, pero la oportunidad política para lograrla estuvo ausente durante las primeras décadas del régimen autoritario, sólo hasta que ciertas condiciones estuvieron presentes se logra el inicio de la transición hacia la democracia.

En la década de los años cincuenta el lento cambio hacia un sistema más autoritario evitó la estabilización de un sistema político muy poblado, el régimen de Sukarno no contaba con el apoyo político suficiente entre todos los actores sociales para evitar la lucha por el poder, para

que el país institucionalizara las reglas de acceso al poder, el ejercicio del mismo desde la presidencia buscó en consecuencia maneras de sobreponerse a esa falta de apoyo. El golpe de Estado de Suharto significó un cambio de régimen, pero no de un tipo de régimen, más bien profundizó la transición hacia el autoritarismo que ya experimentaba el país. Hasta ahora se ha descrito de manera general la lucha por el poder político en el archipiélago, pero poco se ha dicho acerca de cómo estos eventos afectaron la relación del Estado con su población. Los cambios en el balance de poder interno de Indonesia y las transformaciones institucionales que significaron tuvieron una serie de efectos sociales que han moldeado dicha relación, generaron entre otras cosas: un tipo específico de dependencia entre los actores políticos, una red de clientelismo y corrupción, la vida pública fue absorbida casi en su totalidad por el gobierno ya que excepto los partidos de oposición todas las demás asociaciones civiles estaban dentro del Golkar, pero al mismo tiempo se creó un distanciamiento entre la población y su gobierno.

3.3) Las relaciones entre el Estado y la sociedad durante el “Nuevo Orden”

Los cuatro ejes que utilizamos para definir si un régimen es democrático, la consulta pública mutua, amplia, igualitaria y protegida, es una configuración ideal del régimen democrático, pero tanto en la actualidad como en los últimos 60 años Indonesia no ha podido construir las relaciones políticas entre el Estado y su población de manera que se adecuen a esta definición, aunque en la actualidad la población es más libre, disfruta más derechos políticos y cuenta con una relación de mayor calidad con el Estado que durante el “Nuevo Orden”.

La corrupción en la política en Indonesia es un fenómeno que desde el inicio de la vida independiente del archipiélago ha estado en diversas ocasiones en el centro del debate público y que ha afectado de manera muy importante la actuación de los gobiernos que ha tenido el país desde entonces. El problema tiene su origen en la era colonial, pero interesa más aquí los efectos que ha tenido en los regímenes independientes, en la efectividad de cada uno al momento de

transformar las demandas de la población en políticas públicas. En Indonesia el fenómeno de la corrupción ha sido grave y percibido como tal por la sociedad, es muy común la referencia a la *Korrupsi, Kollusi, Nepotisme*, (corrupción, colusión y nepotismo) en la prensa y entre los académicos que estudian el fenómeno, y generalmente se abrevia con el acrónimo KKN.

La consulta pública, al igual que la amplitud, igualdad y protección de los derechos a los ciudadanos, se ve seriamente afectada por el problema de la corrupción, definida aquí como el uso del puesto público para obtener una ganancia privada. La inestabilidad de la democracia parlamentaria durante la primera parte de la presidencia de Sukarno lo impulsó a crear un gobierno más personalista, característica que heredó Suharto, lo que abrió una enorme oportunidad para la corrupción “desde arriba” como instrumento político con el cual mantener el apoyo al régimen entre las diversas fuerzas políticas. William Liddle (1985) describió al régimen del “Nuevo orden” como una estructura piramidal escalonada, que tenía a Suharto en su cima. Como ya se mencionó no sólo se recurría a la represión sino también a la cooptación de posibles rivales y el patronazgo eran la estrategia a través de la cual la cooptación se realizaba. El poder del régimen militar no descansaba en las armas sino en las arcas del Estado. La habilidad de Suharto para distribuir los bienes públicos como ganancias privadas a toda la pirámide es lo que mantuvo estable al régimen. La mayoría de los burócratas tenía una rebanada del pastel.

La falta de rendición de cuentas, transparencia gubernamental, libertad de prensa y de elecciones libres y periódicas sin duda son factores que contribuyeron a extender la corrupción entre esta sociedad pero no explica su origen. Douglas North (2005:71) señala que el origen de los intercambios de tipo clientelista tienen su origen en aquellas sociedades donde las principales incertidumbres provienen del medio físico y en la medida que las incertidumbres principales de la sociedad se trasladan al medio humano es necesaria una transformación de las instituciones económicas y políticas que le dan vida.

La mala situación económica durante la década de los cincuenta en Indonesia significó un caldo de cultivo para la corrupción del sistema político. El clientelismo se volvió parte de la cultura política del país, es decir que las intermediaciones políticas se volvieron de carácter particularista y que descansaban en el intercambio de favores y dádivas a cambio de aquiescencia y apoyo político. Esta es percibida como una forma ineficiente y corrompida de la relación entre el Estado y la sociedad, pues aquellos que quieren obtener algún bien o servicio del Estado, ya sea algo a lo que tienen derecho según sus propias leyes o alguna ganancia personal, deben recurrir a este tipo de relación, de no ser así podrían tardar mucho o no obtenerlo nunca. El patronazgo que le siguió al clientelismo es, por su parte, el reparto del empleo de la administración pública entre los leales con el fin de ganar apoyo en una comunidad específica, o en su forma oligárquica, que es el caso de Indonesia de mantener la inclusión casi exclusiva en el aparato estatal a una etnia (los javaneses) con el objetivo de ejercer un dominio excluyente del poder público en apoyo de una dominación política represiva.

El patronazgo surgió por la limitación en la actividad política dentro de la sociedad indonesia, mientras que el clientelismo es una característica de la sociedad en movilización política, en la cual la distribución de empleos en el aparato estatal no es suficiente para garantizar ventajas significativas para el grupo en el poder. A partir de la independencia de Indonesia la penetración del Estado en más esferas sociales causó una expansión del servicio público y más empleos para premiar lealtades, pero es el clientelismo el que permite llegar realmente a la población. Lo que se juega en una red de clientelismo puede ser cualquier cosa: un certificado de nacimiento, un permiso para construcción, acceso a crédito, una vivienda pública, exención de impuestos, etcétera.

Durante el “Viejo Orden” de Sukarno la economía estuvo muy regulada y centralizada, dirigida por el Estado y fue poco hospitalaria con la inversión extranjera. La economía era dominada por la burocracia y las empresas estatales, creando amplias oportunidades para la

corrupción. Para cuando Suharto tomó el poder la inflación era de 600%, un crecimiento económico negativo, una deuda externa enorme y las reservas de divisas internacionales casi vacías evidenciaban el fracaso económico del régimen anterior. El mal estado de la economía incentiva aún más la corrupción, pues si a los agentes del Estado no les era posible vivir más de una semana con su salario mensual los recursos generados por la corrupción se volvían una necesidad (Robertson-Snape, 1998: 593).

El desarrollo y crecimiento económico fue la mayor prioridad en cuanto a políticas públicas para el “Nuevo Orden”, de hecho el buen desempeño económico fue una fuente de legitimidad del régimen. Durante la década de los setenta se liberalizó la economía, Suharto abrió oportunidades para la inversión extranjera y sus asesores y Ministro de Economía lo impulsaron a privatizar empresas y reformar el sistema bancario. Excepto por campañas ocasionales anticorrupción no hubo esfuerzos serios por acabar con la KKN, ya era parte del sistema político y económico del país, lo que ocasionó que los nacionalistas económicos tanto en el gobierno como entre la población percibieran con desagrado y sospecha que la economía liberal estaba beneficiando a una élite que no dejaba oportunidad para el resto de la población. Junto con el crecimiento impresionante de la economía petrolera del archipiélago generaron la presión e incentivos suficientes para mover el péndulo de la economía de nuevo al seno del Estado. El inicio de la década de los ochenta significa en materia económica para Indonesia el inicio de su periodo de sustitución de importaciones, se impusieron restricciones a las inversiones extranjeras, las industria locales fueron protegidas de la competencia externa, las importaciones se restringieron y se adoptó una política de permitir un solo importador por industria. Dichas políticas más que acabar con la corrupción y patronazgo los fomentaban.

La política de un solo importador y las cuotas de importación, le dieron a la burocracia asociada, que tenía que expedir los permisos, un incentivo enorme a la corrupción y una gran veta de recursos debido a las licencias y permisos que podían expedir a favor de un competidor

que se lleva todo. Por ejemplo durante la década de los ochenta a la empresa Panca Holding se le otorgó el monopolio de la importación de plásticos, lo que no sólo inflaba artificialmente el precio del plástico, sino que la corrupción se convirtió en la principal fuente de ingresos de sus principales beneficiarios: dos hijos y un primo del presidente Suharto (Robertson-Snape, 1998: 594). Durante ese periodo las concesiones se volvieron un proceso muy politizado y se organizó una compleja red de patronazgo entre el gobierno y los negocios.

La incertidumbre económica también fue causante de otro tipo de alteraciones en las relaciones sociales durante las presidencias de Sukarno y Suharto, la discriminación contra los no javaneses y especialmente contra los indonesios de origen chino. Indonesia es un Estado multiétnico que cuenta con poco más de 500 poblaciones indígenas y grupos étnicos, pero los javaneses han constituido desde el inicio de la dominación colonial holandesa en el siglo XVII poco menos de la mitad de la población total del archipiélago. En la actualidad constituyen poco más del 40% de la población y ninguna otra minoría étnica alcanza a constituir una décima parte de lo que representan los javaneses.

Tabla 5- 11 principales grupos étnicos de Indonesia	
Java 41.71%	Melayu 3.45%
Batak 3.02%	Minangkabau 2.72%
Betawi 2.51%	Minangkabau 2.72%
Banten 2.05%	Bugis 2.49%
Bali 1.51%	Sasak 1.30%
Makasar 0.99%	
Otros 16.8%	
Fuente: Ahmad Suaedy, The Wahid Institute, 2009. www.thewahidinstitute.org	

El papel privilegiado que tuvieron ciertas élites javanesas durante la colonia les permitió continuar y aumentar su influencia política y económica durante la ocupación japonesa y con la independencia este grupo heredó muchos de los monopolios madereros y agrícolas, además de la administración pública, como ya se mencionó. El Estado Indonesio, desde su independencia, declara ser un “Estado-nación” lo que ha sido difícil de manejar debido a la diversidad étnica. El

último censo de la era colonial, en 1930, arroja las últimas cifras confiables dónde se recoge información acerca de la composición étnica de Indonesia. Desde la independencia, el gobierno ha preferido no preguntar la pertenencia a un grupo étnico o racial en los censos oficiales, todas las cifras desde entonces son estimaciones y las presentadas en la tabla 5 no son la excepción.

Los javaneses han ocupado la mayor parte de los puestos políticos desde la independencia, de hecho fueron los políticos y líderes militares javaneses que lograron la unificación de Indonesia como “Estado-nación” después del periodo de conflicto y negociaciones intermitentes con los holandeses desplazando a otras élites locales de los puestos de gobierno durante los años siguientes. Durante la década de los setenta y ochenta un aproximado de 70% de los oficiales del ejército eran de origen javanés (Suryadinata, 2002: 3-4). En las provincias, casi la mitad de los puestos administrativos son ocupados por este grupo y de los seis presidentes que ha tenido Indonesia (1945-2009) sólo uno, B.J. Habibie (1998-1999), no ha sido de origen javanés. Desde la fundación del Estado el grupo se ha hecho del control político y económico de las islas y la década de los cincuenta fue clave en el desarrollo de los mecanismos de control y exclusión implementados por los regímenes para mantener a los javaneses en el poder.

La élite económica javanesa competía contra una minoría de chinos y de indonesios de origen chino desde inicios del siglo XX, y una vez lograda la independencia el gobierno buscó gradualmente restringir la actividad económica de estos grupos. En la década de los cincuenta el gobierno demandó que todas las empresas deben ser étnicamente mixtas, lo que obliga a los chinos ceder partes de sus empresas, pero la medida genera otro incentivo para la corrupción, pues para no perder el control real de sus empresas y la mayoría de sus ganancias los chinos recurren en gran medida a prestanombres indonesios para evitar a las autoridades (Cornejo, 1995: 302).

El gobierno fue aislando y restringiendo la libertad económica de los chinos e indonesios de origen chino. Por ejemplo, entre 1955 y 1957, todas las plantas de arroz en manos chinas fueron tomadas por las autoridades y vendidas entre la población indonesia, principalmente javaneses. Por un decreto presidencial en 1957, en 15 industrias sólo puede entrar capital de ciudadanos indonesios, pero la medida, de nuevo, benefició casi exclusivamente a los javaneses. El régimen de Sukarno fue lo suficientemente hábil para poder dirigir el resentimiento social de la población de todas las islas hacia los indonesios de origen chino, y desviar la atención de las élites económicas javanesas (Cornejo, 1995: 303). El régimen de Suharto continuó la discriminación contra los nacionales de origen chino, y a los empresarios no indígenas les advirtió en un discurso ante la Cámara de Comercio en 1972 que vendieran al menos 50% de sus acciones a indonesios pues el gobierno estaba por tomar medidas en el asunto. En 1974 se aprobó un reglamento gubernamental en el que mandaba a toda empresa extranjera convertirse en mixta y contar con una mayoría de capital local. La red de patronazgo, corrupción y clientelismo combinada con el racismo y discriminación hicieron su parte para excluir todavía más a los de origen chino aún y cuando la Constitución y otros instrumentos jurídicos reconocían a todos los nacidos en territorio Indonesio como sus nacionales. Con el tiempo algunas medidas llegaron a institucionalizarse a través de reglamentos, por ejemplo uno que expidió el gobierno en 1979 obligaba a las instancias del gobierno a dar prioridad a los contratistas y empresarios indígenas antes que a los nacionales de origen extranjero para hacer las compras del gobierno.

La discriminación contra los de nacionales de origen chino continuo en las décadas siguientes y su permanencia en la economía y en la sociedad se convirtió en una fuente importante de descontento social en algunas provincias. En 1982 Indonesia contaba con 153.03 millones de habitantes, de los cuales aproximadamente 6.15 millones eran de origen chino, poco más del 4% de la población (Cornejo, 1995: 300) y hoy constituyen la principal minoría de origen extranjero y es segunda minoría después de los javaneses (Véase tabla 1). Fueron el

blanco de diversas manifestaciones y marchas en algunas de las principales ciudades en 1974 y 1980. La discriminación contra otros grupos sociales fue producto de las reglas de convivencia social que impuso el régimen autoritario, de origen javanés, y los de origen chino fueron el grupo más discriminado y segregado por las leyes, pero la discriminación política se extendía de alguna manera entre todas las demás etnias.

Otro aspecto de las relaciones entre el Estado y la sociedad es la existencia y naturaleza de las redes de confianza que existen entre la sociedad. Existe confianza ahí dónde un individuo pone en riesgo resultados o bienes valiosos ante los errores, fracasos o malicia de otros (Tilly, 2007: 81). Las redes de confianza son, según el mismo autor, las conexiones ramificadas que consisten en lazos fuertes a través de los cuales los individuos acomodan recursos de largo plazo, valiosos y consecuentes en riesgo ante la malicia, errores y fracasos de otros. La confianza y redes de confianza en Indonesia adquieren sus características particulares de la composición social y resultados políticos que se han descrito brevemente en este último capítulo. Constituyen además uno de los trasfondos en los cuales se mueven los actores políticos. Con quiénes y hasta qué límites se pueden establecer redes de confianza; esto influye en las oportunidades políticas que tienen los actores, por ejemplo, qué tanto ponen en riesgo los militantes de un partido ante la malicia, fracasos y errores de los dirigentes, qué tanto entre los militares, qué tanto entre los burócratas y entre la élite política.

La corrupción y la discriminación restringieron y determinaron las interacciones entre los actores, además de la falta de derechos políticos durante el “Nuevo Orden”. La prohibición del gobierno a los partidos de oposición de establecer redes fuera del partido y asociaciones comunitarias, como con las que contaba efectivamente el gobierno a través de sus “Golkar” provocaba que las únicas redes de confianza efectivas al momento de distribuir los bienes y servicios del Estado entre la población eran precisamente las que habían sido construidas bajo el cobijo del régimen.

La coerción y más extendidamente la colusión fueron las herramientas con las cuales se sometían a los disidentes y contrincantes políticos del régimen. De nuevo la corrupción, la dominación de un grupo étnico mayoritario y la falta de redes de confianza fuera de los actores tradicionalmente asociados ocasionaron que la protección que debe brindar el Estado contra las acciones arbitrarias surgidas de sí mismo estuviera disponible para sólo unos cuantos miembros del régimen. Los regionalismos, latentes desde antes de la independencia, fueron alimentados por todas estas características del régimen y por la naturaleza de las relaciones del Estado con su población. El antagonismo que creaba el regionalismo con la capital y los javaneses hizo más pesado para la población la falta de protección de las fuerzas militares por parte del Estado.

Desde el inicio de la era de Suharto el ejército adquirió muchas de las prerrogativas de las fuerzas de policía en la mayoría de las provincias ante el rechazo que generó contra el gobierno central los últimos años del régimen de Sukarno. Los movimientos más fuertes se han localizado desde la década de los setenta en las provincias de Aceh, Irian Jaya y Kalimantan. En la provincia de Aceh una rebelión armada, el Movimiento por la Libertad en Aceh o GAM por sus siglas en bahasa, se levantó contra el gobierno central en busca de la independencia de la provincia en tres ocasiones, 1974-1979, 1989-1991 y 1999-2005, cada vez mejor organizados y con mayor capacidad bélica (Ross, 2005: 35). En todas ellas el ejército cometió abusos contra la población local.

La protección a la que se refiere Charles Tilly, la que debe dar el Estado a su población de sí mismo, no ha sido el único tipo de protección que el régimen ha negado a su población. La violencia sectaria en ocasiones ha explotado en comunidades alejadas, como en las islas Malucas en 1999 y en 2000 con enfrentamientos entre musulmanes y cristianos. Ni tampoco se impuso disciplina o control al ejército para proteger a las poblaciones civiles de los territorios que Indonesia ha invadido, en 1962 Nueva Guinea y en Timor Oriental en 1975, en ambas ocasiones provocando varios miles de muertos entre los civiles (Ross, 2005: 35).

Con todo ello la consulta que realizaba el régimen no era ni mutua ni pública. No existía un mecanismo efectivo para convertir la voluntad de la ciudadanía en políticas públicas. La legitimidad del régimen se basaba en el crecimiento económico, pero la redistribución de la riqueza generaba desigualdad entre los grupos sociales y políticos. Un grupo adquiría muchas y mayores ventajas que el resto, pero el régimen contuvo, reprimió e integró a los opositores, y logró mantenerse treinta años en el poder, pero en la década de los noventa se fue generando un consenso entre la oposición política acerca de la necesidad de reformar al sistema político, sin embargo no había acuerdo sobre qué tipo de reforma se requería (Malley, 2001:453).

Para finales de la década de los ochenta y durante los noventa las perspectivas de largo plazo entre los militares y colaboradores del “Nuevo Orden” creaban tensión al interior del régimen. Al ejército le preocupaba la influencia de los líderes civiles del Golkar. Temían que las manifestaciones anti-corrupción se salieran de control y que los intereses comerciales de la familia de Suharto generara un mayor descontento entre la población. Con el tiempo estas cuestiones se tornaron más importantes pues Suharto, nacido en 1921, estaba envejeciendo.

3.4) La transición hacia la democracia en Indonesia

En la elección de Suharto para su sexto periodo como presidente, en 1988, un general del ejército protestó durante la ceremonia antes de que Suharto pudiera nombrar a su vicepresidente. Poco antes Suharto había destituido a otro general que había criticado los intereses comerciales de su familia en público. Estos fueron los primeros indicios de confrontación al interior del régimen. En 1989 una fracción del ejército en la Cámara de Representantes promovió una serie de audiencias públicas sobre el tema de la apertura política. De inmediato los partidos políticos de oposición se adhirieron al discurso de la democracia y liberalización política y en las elecciones de 1992 el PDI obtuvo una mayor votación que en 1988. El problema que tenían los partidos era que no contaban con la fuerza suficiente en la cámara para lograr reformas al sistema político.

De los debates públicos organizados por el poder legislativo se empezaron a destacar los actores que años más adelante llevarían las riendas del proceso de transición hacia la democracia. El NU, que se había retirado de la política se reorganizó y uno de sus principales líderes era Abdurahmann Wahid. La oposición no logró avances concretos pero los líderes del régimen emprendieron una serie de acciones para retomar el control que creían estar perdiendo. Suharto reemplazo a los oficiales del ejército que no creía leales y la selección para ocupar la fracción reservada a los militares dentro de la Cámara de Representantes fue más cuidadosa para 1992. Suharto trató de intervenir en el proceso interno de la reelección de la dirigencia nacional del PDI, obligando al partido a celebrar un segundo congreso en 1993, pero para el régimen el resultado fue peor, la nueva dirigente nacional del PDI era la hija del hombre al que Suharto había depuesto a finales de los sesenta, Megawati Sukarnoputri.

Durante los años siguientes el régimen trató de impedir la organización efectiva de la oposición. Los sindicatos ilegales que se organizaron fueron reprimidos y el gobierno impidió que celebraran reuniones. En 1996 el gobierno asaltó de manera violenta la sede del PDI, ese mismo año organizó un congreso del partido influyendo a miembros leales al régimen y el PDI removió de su presidencia a Megawati. Los miembros leales a ella tomaron las oficinas centrales del partido hasta que fuerzas de seguridad los obligaron a salir un mes después. La represión contra la oposición desató disturbios y motines callejeros en la capital, Yakarta, y en sus inmediaciones. Las medidas tomadas por el gobierno desalentaron a la oposición y recordaron a los votantes y a los opositores que el camino más seguro era la colaboración con el régimen. En las elecciones de 1997 ni Megawati ni Wahid hicieron campaña política y el voto del PDI se hundió hasta el 3%, ni siquiera el presidente del partido, dócil y leal hacia el gobierno, pudo lograr un asiento legislativo y por el contrario el Golkar obtuvo el mejor resultado de su historia al obtener un 74% de la votación nacional.

Cuando el gobierno obligó a los nueve partidos de oposición a fusionarse en dos, aseguraba la representación de todos los grupos políticos en la Asamblea, y además, que hubiera al menos un miembro de cada grupo en todas las comisiones legislativas. Los pobres resultados del PDI obligaron a la legislatura saliente a aprobar apresuradamente una ley para reducir el número de comisiones para la siguiente sesión para garantizar la representación del PDI en todos los comités. Los resultados reflejaban la ilegitimidad de los líderes del partido, leales al gobierno. La situación dejó claro la disminuida capacidad del régimen para mantener el balance de poder, así como a las instituciones políticas que había creado para legitimarse y continuar en el poder.

A pesar de que fue su mayor victoria electoral, Suharto encontró mucha resistencia en la MPR para nombrar a su Ministro de Ciencia y Tecnología, Bacharuddin Jusuf Habibie, como vicepresidente. Constitucionalmente la Asamblea es el máximo órgano de gobierno del país, pero en la práctica durante el “Nuevo Orden”, la Asamblea (MPR) nunca se había opuesto a decisión alguna de Suharto y sólo ocasionalmente recomendaba cambios menores a proyectos de ley de la Presidencia. Este fue una advertencia de la inconformidad de los grupos que tradicionalmente apoyaban al régimen representados en el Golkar (Luna-Becerril, 2002: 95). Después de una serie de negociaciones Suharto pudo imponer en la vicepresidencia a B.J. Habibie, quien desde la década de los ochenta se había aproximado mucho a Suharto y quien era su colaborador más cercano. La resistencia de los militares a que Habibie fuera el nuevo vicepresidente se debía a que él no era parte del ejército, era un líder civil del Golkar, y era el presidente de la Unión de Intelectuales Musulmanes en Indonesia (ICMI) desde 1990, y se había esforzado por ampliar el papel político del Islam en Indonesia, lo que era contrario al nacionalismo no sectario compartido por la mayoría de los oficiales, y contrario a una de las razones por las cuales el ejército había apoyado el golpe de Estado para quitar a Sukarno.

El Islam como fuerza política nunca murió con el régimen de Suharto, pero hacia el final de su gobierno logró pequeñas victorias legislativas que no agradaban a los sectores nacionalistas y militares (Gil, 2008: 672). El PDU, el otro partido de oposición, que congregaba a los grupos políticos islámicos, obtuvo un 23% en las elecciones legislativas.

Bajo el régimen de Suharto la fórmula para la composición de la Asamblea era la representación proporcional para la mitad de los escaños y la designación desde arriba para la otra. Desde las elecciones de 1972 a las de 1997 el sistema de partidos correspondía al de un multipartidismo militarista, además de la existencia de algunos partidos de oposición, controlados por el gobierno. El Golkar era el agente electoral del gobierno, pero su composición no le permitía ser un actor político unitario, y en estricto sentido no era un partido político sino que era reconocido en este periodo en la legislación indonesia como “una organización que también participa en las elecciones”, como ya se mencionó. La naturaleza de uno de los ejes centrales del régimen era tal que las fracturas y corrientes internas eran muy probables y Suharto las evitó hábilmente durante mucho tiempo.

Los partidos de oposición, y en especial el PDI, muy debilitados por los resultados de las elecciones de 1997, no tenían la fuerza legislativa ni popular para promover reforma alguna, sin embargo, la posibilidad real de una transición política fue posible hasta que el gobierno lidió con una crisis que no pudo manejar efectivamente. En julio de 1997, un mes después de las elecciones, una crisis económica que se extendió por el sudeste asiático comenzó con la devaluación de la moneda tailandesa, el baht. La moneda indonesia, la rupia indonesia, fue la más afectada por la crisis, aceleró la inflación y elevó los precios de los combustibles, electricidad, alimentos y materias primas lo que ocasionó una serie de protestas civiles que se sumaban a los otros descontentos de la población. En 1998 las protestas se tornaron más serias, y después de tres semanas de marchas y protestas continuas, y tras negociaciones con líderes del

Golkar y de las fuerzas armadas, el 21 de mayo de 1998 Suharto renunció a la presidencia y dejó en su lugar al vicepresidente B.J. Habibie.

Tanto para los indonesios como para observadores y académicos la dimisión de Suharto fue sorpresiva en su momento. Sucedió a menos de 10 meses de su mayor victoria electoral, a poco más de dos meses de su reelección como presidente de la república en la Asamblea Consultiva Popular, y después de tan sólo tres semanas que los disturbios y motines callejeros produjeran serios daños en las principales ciudades. El cambio en el balance del poder político y la fuerza de los actores sociales en este momento explican en gran parte el tipo de transición que siguió.

La oposición al régimen entre la población se presentó principalmente de dos maneras, las manifestaciones y marchas de estudiantes universitarios y con poca violencia, durante marzo y abril. Más tarde no sólo serían los estudiantes los que protestarían contra el régimen y la violencia fue cada vez más frecuente. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, las demandas de la población durante las protestas pronto dejaron de ser económicas y se convirtieron en demandas políticas, que tomaron su mayor fuerza a partir del 12 de mayo cuando murieron 4 estudiantes de la Universidad de Trisakti a manos de las fuerzas de seguridad, lo que desató protestas aún más violentas en las calles de las principales ciudades durante tres días. Las principales demandas políticas de la población fueron: 1) una constitución democrática, 2) reformas al sistema judicial, 3) eliminación de la “KKN”, 4) y que el ejército no se involucre en la política (Bhakti, 2004: 201).

Los eventos del 12 de mayo les demostraron a los oficiales del ejército y a Suharto que la población no toleraría más el uso de la violencia del Estado en su contra, y que la violencia que enfrentaban les daba fuerza para enfrentarse contra su gobierno. El régimen sabía que no podría gobernar bajo esas condiciones y mucho menos con el ejército en las calles. Para el 18 de mayo cerca de 40,000 efectivos del ejército custodiaban el centro de la capital, pero un número mucho

mayor de manifestantes ocuparon la sede de la MPR. Suharto no recurrió a la violencia para desplazar a los manifestantes y estos se retiraron hasta la renuncia del presidente.

Las protestas dejaron un saldo oficial de 500 muertos en las últimas dos semanas del régimen (Luna-Becerril, 2002: 96), aunque algunos autores estiman que fueron más de 1200 los muertos (Malley, 2001: 465). Diversos líderes políticos aprovecharon la oportunidad para pedir la renuncia de Suharto, entre ellos el vocero de la Asamblea Consultiva Popular y líder del Golkar, Harmoko, junto con los 4 vicepresidentes de la Asamblea (uno por cada partido y uno de las fuerzas armadas) el 18 de mayo. Al día siguiente la mayoría de los ministros de su gabinete le enviaron una carta donde le informaban que ya no podían formar parte de su gobierno. Suharto trató de contener las protestas primero con la presencia del ejército en las calles, luego, con el anuncio de medidas económicas y la promesa de restablecer los subsidios, pero se quedaba sin aliados rápidamente y las medidas sencillamente no eran suficientes para detener el descontento (Luna-Becerril, 2002: 96-97).

El breve gobierno de Habibie, de mayo de 1998 a diciembre de 1999, fue una continuación del régimen de Suharto e hizo pocas modificaciones al gobierno. La dimisión de Suharto marcó una ruptura del régimen y facilitó la oportunidad a los opositores para que se pronunciaran por la democracia y los alentó a presionar más al gobierno de Habibie. Los partidos de oposición aprovecharon y se subieron al tren, apoyaron las demandas de la población hechas en las manifestaciones y organizaron diversos foros para reavivar la discusión por la apertura democrática. Sin embargo la oposición tardó mucho en organizarse y no encontraban unidad entre ellos. La falta de cohesión de las fuerzas opositoras al régimen afectó su capacidad de negociación y le permitió a los sectores que más se habían beneficiado del “Nuevo Orden” imponer cierto control sobre la transición política, sobre todo al Golkar y a las fuerzas armadas.

La oposición no tuvo la capacidad de recurrir a acciones más efectivas y duraderas que las protestas callejeras y la agitación social. El régimen deseaba a toda costa continuar existiendo

pero sin Suharto al frente. La división del ejército, sobre todo la competencia entre el comandante de las fuerzas especiales, Prabowo Subianto, y el ministro de defensa, Wiranto, por el control de las ABRI evitó que el ejército interviniera de manera efectiva en la transición y designación de Habibie como presidente. Para obtener el apoyo y lealtad del ejército Habibie estudió la situación y se alió con Subianto, en contra de Wiranto, el apoyo de los altos oficiales se trasladó a esta alianza y en consecuencia Wiranto fue destituido, enjuiciado y mandado al exilio a Jordania.

Que la transición política empezara como una transición presidencial le permitió a otros elementos clave del régimen continuar en sus posiciones, y significó también que la oposición no tuviera un papel inmediato en el gobierno. Sin embargo la presión de las protestas obligó a Habibie, apenas una semana después de acceder a la presidencia, a hacer promesas de una reforma política y a celebrar comicios parlamentarios en un plazo de 18 meses.

El gobierno de Habibie contó con el tiempo suficiente para estudiar y aprobar tres leyes que reformaban en parte al sistema político: la ley de partidos políticos, la ley de elecciones generales y la ley de estructura y posición de la Asamblea Consultiva Popular. Con ello los partidos políticos serían reconocidos fuera de los dos partidos oficiales de oposición, el gobierno se obligaba a celebrar las elecciones y hacía modificaciones a la estructura del parlamento para permitir la integración de todos los partidos representados en los comités legislativos, reducía el número de militares designados a la mitad e igualmente reducía el número de delegados designados de 500 a 200, mantenía el número de representantes electos en 425, lo que reducía la capacidad de los futuros presidentes para armar a la Asamblea a su conveniencia. Estas fueron importantes concesiones que hizo el viejo régimen asumiendo que la mayoría de los actores de oposición no contaban todavía con canales institucionales para hacer demandas políticas. Los partidos políticos nuevos, que no tenían representación en ninguna de las cámaras, no pudieron presionar por sus propuestas y las leyes que permitirían la transición estuvieron muy vigiladas

por el régimen, que sin embargo calculaba que para recuperar la estabilidad social y no poner en peligro la gobernabilidad del país tenía que hacer concesiones importantes a la oposición aún cuando no participara ni en el proceso político formal ni en el legislativo en ese momento.

Los principales actores de la oposición eran Megawati Sukarnoputri por el partido laico nacionalista, el PDI, Abdurrahman Wahid por el NU, y Amien Rais por otro partido musulmán, el Partido del Mandato Nacional. Durante la sesión especial de la Asamblea no intervinieron a pesar de la invitación por parte de los líderes universitarios a formar un gobierno de transición. Su negativa se debió principalmente porque ninguno sabía con qué tanto apoyo contaban realmente y a que no pudieron concertar un acuerdo entre ellos para coordinar sus demandas políticas, las diferencias entre laicos-nacionalistas y el movimiento político musulmán le parecían irreconciliables a sus respectivas dirigencias.

Este fue el momento de máxima incertidumbre con respecto a los resultados que arrojaría la transición, los actores calculaban egoístamente en torno a sus propios intereses, qué podrían obtener y qué tanto estaban dispuestos a perder, lo que incentivó la falta de coordinación y cooperación de la oposición. Durante los once meses que duró Habibie en la presidencia la revisión de las leyes electorales, de partidos y de los cuerpos legislativos fueron discutidas y aprobadas casi en su totalidad por legisladores que llegaron a su puesto gracias a su posición dentro del régimen autoritario, y aunque este reconocía a las fuerzas que los obligaron a hacer concesiones, también impidió que estas participaran directamente en la reformulación de las reglas, lo que obligó a otras rondas de negociaciones para reformas constitucionales, leyes y reglamentos cuando la oposición ya tuviera su lugar dentro del nuevo régimen en 2002 y 2003.

Habibie reunió un grupo de 7 expertos, entre ellos a tres politólogos formados en Estados Unidos para hacer las recomendaciones necesarias de reforma política en la Asamblea (Malley, 2001, 469). La principal recomendación que no fue escuchada en el parlamento fue la de abandonar el sistema de representación proporcional que funcionó durante la época de Suharto, y

que se empleara en su lugar un sistema de distritos electorales. Los partidos de oposición no sabían qué efecto tendría en su representación y no presionaron por esto, y los partidos nuevos tampoco lo hicieron pues ni siquiera podían calcular su fuerza electoral. Los partidos nuevos dejaron prácticamente toda la responsabilidad de las nuevas leyes al gobierno, pues aún necesitaban cumplir con ciertos requisitos de presencia nacional para poder competir en las elecciones.

Indonesia es un Estado multiétnico, geográficamente extenso y con numerosas minorías religiosas concentradas en varios puntos de su territorio. Al entrar en un proceso de apertura democrática y con promesas para abrir la competencia política formal generó una explosión en el surgimiento de las organizaciones políticas y partidos nuevos dentro de la sociedad. Ello obligó a lo que quedaba del régimen autoritario a limitar el número de partidos que podían competir en las elecciones nacionales casi un tercio de los que se preparaban para las elecciones generales de 1999, (de 100 a 32), mediante la imposición de restricciones a los que no tenían presencia en la mitad o más del territorio nacional, incluyendo la isla de Java y en la ciudad de Yakarta, e impidiendo a los partidos secesionistas más pequeños competir y tener alguna representación en la MPR, donde podrían demandar mayor autonomía y hasta una separación del Estado.

Las únicas demandas separatistas que fueron escuchadas fueron las de Timor Oriental lo que constituyó un acierto de Habibie ante los críticos internos y la opinión internacional, al celebrar una consulta popular en Timor Oriental para determinar si este pueblo quería seguir siendo parte de la República de Indonesia. Debido a su anexión en 1975 tras la invasión militar, y a la constante opresión y violencia del ejército y grupos paramilitares en la región, la población se pronunció en su mayoría por la independencia. El proceso estuvo organizado y vigilado por la Organización de las Naciones Unidas y le proveyó al gobierno de Habibie una creciente confianza y apoyo internacional, alimentada además por su compromiso con la reforma política.

La realización de la consulta popular que dio como resultado la separación de Timor Oriental en septiembre de 1999 fue un intento del presidente Habibie por obtener legitimidad tanto en el interior como en la comunidad internacional. Fue una clara señal para los líderes de la oposición de que el régimen estaba dispuesto a entablar dialogo con actores locales y de oposición, el episodio no estuvo exento de violencia por parte de los bastiones autoritarios locales, sobre los que Habibie no tenía control, pero puso de relieve la importancia de las relaciones entre los actores políticos en escena. No todo dependía de la voluntad del presidente, sino de las relaciones de este con el poder legislativo y la falta de control nacional sobre las regiones remotas del país y las élites locales. El siguiente asunto más apremiante eran las elecciones legislativas de 1999, de las que saldría electo indirectamente el presidente Wahid.

En 1999 los “grupos funcionales”, el Golkar, enfrentan un momento de crisis política, el presidente y su dirigente se han comprometido con la celebración de elecciones limpias y justas. Para sobrevivir se convierte en partido ante la ley y se inscribe al proceso de *Reformasi*, no abandona su base de poder, y no impide a los militares dejar sus filas. Otra transformación importante que sufre este actor político, es que debido a la debilidad política inicial de Habibie la ocupación de los cargos a la presidencia del partido a nivel nacional y en algunos casos locales ya se da por una competencia de alianzas y apoyos políticos entre sus miembros y no por designación directa del ejecutivo nacional o del anterior presidente del partido, como sucedía anteriormente. Las diversas corrientes compiten ahora dentro del Golkar, aunque el partido nunca ha adoptado mecanismos internos democráticos para su organización política o administrativa interna.

El PDI se reformó y se convirtió en el Partido Democrático Indonesio de Lucha (PDI-P) y Megawati Sukarnoputri volvió a su dirigencia. En las elecciones de 1999 este partido obtuvo la victoria electoral, superando al Golkar. Sin embargo la Asamblea no eligió a Megawati como presidente, pues era mujer y la Constitución no lo permitía. Tenía el mayor apoyo popular, pero

carecía de alianzas políticas con otros candidatos. La Asamblea eligió en su lugar a Abdurrahman Wahid, intelectual moderado, líder de la mayor organización musulmana del país el Nahatul Ulama y de su partido del despertar nacional (PKB). Para contrarrestar el malestar social que generó esta decisión, Wahid nombro a Megawati como vicepresidenta.

El gobierno de Wahid sufrió serias crisis políticas que tampoco pudo manejar efectivamente. En julio de 2001 la Asamblea inició un juicio político por corrupción e incompetencia para gobernar. Wahid trató de recurrir a los militares y disolver a la Asamblea, pero estos no lo apoyaron, además se había negado a la demanda de la Asamblea de presentar un informe detallado de su administración. La Asamblea lo removió del cargo y nombró en su lugar a Megawati Sukarnoputri, quien pudo ocupar el cargo gracias a una enmienda constitucional que reconoce el derecho a las mujeres a ocupar la presidencia, aprobada poco antes de que la Asamblea removiera a Wahid del cargo. Con ella, la *Reformasi*, el proceso de reforma política de Indonesia, entró en otra etapa, en la que ciertos esfuerzos se hicieron por avanzar en el reconocimiento de libertades civiles, como mayor libertad de prensa y expresión, pero poco pudo hacer para acabar con los bastiones autoritarios, no pudo remover a los militares designados de la Asamblea, de hecho integró a miembros prominentes del ejército en su gabinete, pues entendía que este grupo tenía todavía la influencia y poder necesarios para mantener la estabilidad política del país. También realizó esfuerzos de conciliación con las fuerzas separatistas de algunas provincias, otorgándole una mayor autonomía a los gobiernos regionales y haciendo concesiones especiales para las más problemáticas, Aceh e Irian Jaya, pero sin poner en riesgo la integridad de la república, para no provocar a los militares (Huxley, 2002: 23).

Antes de las elecciones de 2004 se hicieron más enmiendas constitucionales para avanzar en la *Reformasi*. En 2003 se aprobó que la presidencia fuera elegida por voto directo, se incluyó en la constitución la restricción a no más de dos reelecciones consecutivas para el mismo puesto, y que los militares ya no pudieran presentarse a cargos de elección popular mientras se

encontraran en servicio activo, además de una serie de restricciones para los servidores públicos de competir en las elecciones. Los partidos principales presentaron sus candidaturas para presidente y vicepresidente, las alianzas electorales permitieron que el nuevo Partido Demócrata (PD) y el Golkar ganaran la presidencia, los candidatos fueron un alto oficial retirado del ejército, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) por el PD, ex miembro del gabinete de Suharto y ex miembro del Golkar, y Jusuf Kalla, dirigente del Golkar quienes le ganaron en las elecciones a los candidatos del PDI-P, Megawati Sukarnoputri y Muzadi, presidente del NU.

Conforme se acercaban las elecciones Megawati enfrentó muchas críticas tanto de miembros del Golkar como de las antiguas fuerzas opositoras a Suharto. Las reformas que implementó fueron vistas en el electorado como tibias y que no atacaban realmente los problemas de corrupción en la administración pública ni a los cacicazgos locales. El equilibrio que trataba de mantener con las fuerzas políticas le dio pie a la prensa nacional para sugerir que su apellido debería cambiarlo de Sukarnoputri a Suhartoputri, (hija de Sukarno por hija de Suharto) (Bhakti, 2004: 199).

Yudhoyono se hizo popular entre los ciudadanos de Indonesia al lidiar con el movimiento separatista de Aceh, el GAM, a principios de la década y al perseguir y dar con algunos de los responsables del ataque terrorista en Bali, en 2002. Un amigo suyo le sugirió formar su propio partido en 2003 para competir en las elecciones, a quien dejó en la dirigencia del Partido Demócrata (PD).

Las elecciones de 1999, 2004 y 2009 en el contexto de la reforma política trajeron consigo la inclusión de la política en la sociedad y las organizaciones sociales. Para cada una de estas elecciones se creó una decena o más de partidos políticos, lo que fragmentaba en gran medida el sistema político. En 1999, sólo cinco partidos lograron rebasar el umbral del 2%, en 2004, de 24 lo lograron once partidos, lo que la ha convertido en la elección más fragmentada de

toda su historia. En 2009, nueve partidos lograron más del 2%, y estas fueron las elecciones que más partidos han convocado, 38 a nivel nacional y 6 partidos locales de la provincia de Aceh.

A partir de la apertura democrática la sociedad ha aumentado su interés por la política, lo que se refleja en el creciente número de partidos y organizaciones sociales afiliadas a ellos. También la sociedad civil se ha organizado para trabajar sobre los problemas en los que el gobierno no ha puesto atención. Un ejemplo de ello es la docena de organizaciones no gubernamentales que se han puesto en marcha en contra de la discriminación y defensa de los indonesios de origen chino (Bhakti, 2004). La consulta pública ahora existe y se han implementado diversos instrumentos para extenderla. La independencia de Timor oriental y la cesión de Autonomía de Aceh fueron producto de la consulta pública. Las elecciones tardaron en reflejar la voluntad de la ciudadanía, con la designación de Wahid, pero la introducción del voto directo para presidente fue un avance que partidos políticos, intelectuales y ciudadanos celebraron en su momento y han hecho efectivo en un par de ocasiones. El regreso del Golkar a la vicepresidencia y sus vínculos con la presidencia y a conformar la primera fuerza legislativa en 2004 y la segunda en 2009 (por debajo de PD) demuestran que el partido no pudo regresar al poder bajo las mismas reglas autoritarias, que en las elecciones nacionales tiene que respetar las nuevas reglas democráticas, y tener que recurrir a un gobierno de coalición con el PD, cuyos miembros de su élite política proceden en su mayoría del Golkar.

Los partidos para conservar su registro deben tener más de 2% de la votación nacional, para nominar candidatos a la presidencia deben tener más del 3%. Las elecciones presidenciales se celebran 3 meses después de las legislativas y los candidatos solo tienen 21 días para hacer campaña política. El presidente debe tener más de la mitad de la votación nacional para ser electo, en caso contrario se implementa una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Esta configuración de reglas permitió que Yudhoyono, candidato de un partido que obtuvo cerca del 8% de la votación nacional le ganara en segunda vuelta a Megawati con un

61%. Las alianzas partidistas están permitidas siempre que la nominación de candidatos presidenciales sea aprobada por la Asamblea.

La transición política se considera finalizada cuando en el eje del debate político ya no se encuentren las reglas de acceso al poder (Linz: 1996, 7: O'Donnell: 1997; Schedler: 2004). La campaña y elecciones legislativas de julio de 2009, demuestran que la élite política indonesia sigue discutiendo las reglas de acceso al poder. En menos de dos semanas de realizadas las elecciones se interpusieron cerca de 1000 quejas sobre la celebración de las elecciones y denuncias de irregularidades en las mismas. Tal vez no sean suficientes para invalidar unas elecciones donde estaban registrados más de 170 millones de votantes, pero revivió el tema entre los candidatos de la oposición a la presidencia, especialmente entre Sukarnoputri y Wiranto. Después de algunos meses y antes de que tomara posesión de nuevo el presidente reelecto, los perdedores aceptaron su derrota, decidieron no seguir retando a las instituciones y apegarse a sus resultados.

El problema más apremiante para la administración actual es el combate contra la corrupción, colusión y nepotismo. El cambio de régimen, la transformación del sistema de partidos, reformas al sistema judicial y al servicio público no han podido disminuir la corrupción de manera significativa, aunque para 2009 el país ya ha avanzado 17 puestos desde 1999 en el Índice de percepción de Corrupción que presenta la organización Transparencia Internacional, lo que coloca al archipiélago en el puesto 111 de 180 países revisados por la organización (Transparencia Internacional, 2009).

Una de las razones principales por las que Megawati perdió rápidamente popularidad después de asumir la presidencia en 2001 fue que en torno a la corrupción la ciudadanía no percibió avances ni esfuerzos reales del gobierno por eliminarla o debilitarla (Uranga, 2003). En cambio, SBY durante su primer año de gestión creó un “Equipo Coordinador para la

Erradicación de la Corrupción” y durante sus dos primeros años autorizó investigaciones sobre altos funcionarios y políticos del gobierno nacional y de las provincias¹¹ (Moncada, 2006).

3.5 Las Relaciones entre el Estado y la sociedad en la Indonesia actual

El asunto de a quiénes y cuáles derechos le otorga un Estado entre las poblaciones que en su territorio habitan determina qué tan amplia, qué tan protegida, qué tan mutua y vinculante es la consulta pública que realiza el Estado al momento de cumplir sus funciones. Desde 1958 la ley reconocía como nacionales a los hijos de padre indonesio aplicando el criterio del *ius sanguinis*. Todos los demás habitantes, descendientes de chinos, árabes e indios principalmente, debían portar en todo momento un certificado de nacionalidad indonesia, y se les pedía al momento de solicitar todo tipo de servicios o para cumplir cualquier obligación. Este certificado se renovaba anualmente y el permiso de residencia temporal de los menores de edad bajo su cuidado también tenían un plazo anual, cada uno con un costo aproximado de 12 millones de rupias a mediados de la década de los 2000, aproximadamente 10,000 pesos mexicanos al año (Moncada, 2008:137).

Entre julio de 2006 y febrero de 2007 la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley sobre la nacionalidad que adopta el *ius soli* y las modificaciones a las leyes sobre población y las normas de implementación correspondientes a la solicitud, obtención, costo, pérdida, renuncia y recuperación de la nacionalidad. La nueva ley reconoce la doble ciudadanía, aunque limitada, para los menores de 18 años, pero una vez alcanzada la mayoría de edad no se permite la doble nacionalidad.

El voto directo para las elecciones presidenciales de 2004 y 2009 significó un cambio en la aproximación hacia los ciudadanos de parte de los candidatos que competían por el puesto. El no tener que ser llamados por la MPR para formar gobierno, sino que su victoria electoral les

¹¹ Uno de los cargos más altos en ser investigado y encarcelado fue el gobernador de la provincia de Aceh, Abdullah Puteh, quien fue suspendido y sentenciado a 10 años de cárcel por haber alterado los precios de las compras del gobierno de la provincia, la investigación se centró en la licitación para la compra de un helicóptero ruso (Moncada, 2006: 106)

garantiza el acceso al puesto debería significar una mayor fidelidad a las preferencias de la ciudadanía. Los candidatos se presentan en mancuernas de candidatos a presidente y vicepresidente, y al igual que los legisladores tienen 21 días para realizar sus campañas políticas el año de elecciones. La introducción del voto directo para el poder ejecutivo, nacional o provincial, fue un paso necesario para avanzar en la transición democrática en Indonesia, para acercar a los candidatos a los ciudadanos.

Otra modificación importante al régimen autoritario saliente fue la restricción para los militares y miembros de la Policía Nacional para presentarse como candidatos a puestos de elección popular mientras se encontraran en servicio activo. Sin embargo, el acceso al poder económico que disfrutaron estos grupos durante treinta años crea los incentivos suficientes para que no renuncien a la política. Durante la presidencia de Megawati y Yudhoyono se realizaron algunos arrestos y juicios por corrupción a funcionarios y propietarios de licencias de explotación de recursos del estado, pero no se ha garantizado la salida de los militares de la política. Las elecciones de 2004 no se salvaron de incidentes como enfrentamientos violentos aislados en algunas provincias y la compra de votos por arroz favoreciendo a candidatos ex militares. El amplio poder económico de este grupo no ha desaparecido (Uranga, 2003, Moncada, 2005). Para las elecciones de 2009, la candidata perdedora Megawati Sukarnoputri, realizó las mismas acusaciones de compra de votos e intimidación por parte de los partidos demócrata y del Golkar (IFES, 2009).

Durante la primera parte de la década del 2000 el terrorismo y la seguridad nacional fueron preocupaciones principales de los varios gobiernos que estuvieron a cargo. Desde atentados de milicias locales de los movimientos independentistas contra objetivos de gobierno en Aceh e Irian Jaya, hasta ataques de células terroristas islámicas vinculadas con Al-Qaeda contra civiles y turistas. La cesión de autonomía en Aceh y el reconocimiento del GAM como fuerza política garantizaron una salida sin más violencia en la región. Sin embargo los ataques

terroristas no cesaron completamente. Las detonaciones de bombas en Bali en 2002 y 2005, en el Hotel Marriot de Yakarta en 2003 y 2009 y otros 10 atentados con bombas en 2004 en diversos lugares, han impuesto una mayor presión sobre el Ejército y la Policía Nacional al tener que lidiar contra amenazas a las que no habían enfrentado y contra las cuales no están diseñadas estas instituciones.

Estas amenazas también ejercen presión entre la población, ya que en las provincias secesionistas y dónde organizaciones musulmanas conservadoras operan se perpetraron en repetidas ocasiones violaciones de los derechos humanos en villas y poblaciones enteras. La población rural en o cercana a las zonas de conflicto no contó en su momento con garantía alguna de protección contra su propio Estado, como en Timor oriental justo antes de su independencia, en las islas Molucas, en Aceh e Irian Jaya.

Sin embargo, los buenos resultados pueden ser un incentivo para los miembros del gobierno, pues la popularidad inicial de Yudhoyono en 2001 se debió a que logró apresar a miembros importantes del GAM acusados de actos terroristas y como oficial del ejército nunca se le acusó de violaciones a los derechos humanos.

En su reporte anual de 2007 la organización no gubernamental *Humans Rights Watch* continúa con su preocupación en la protección de derechos humanos en “algunas áreas del país”, de la lentitud en la reforma militar y la impunidad de las violaciones cometidas en el pasado. En su reporte anual de 2009 la organización incluye los mismos tópicos y añade que pocos avances se han realizado en los últimos 5 años, además incluye la preocupación de los crecientes negocios de los militares en el país y muestra un escepticismo acerca de la efectividad y acciones de la comisión gubernamental encargada de regular estos negocios.

El papel del ejército en la política tampoco se ha transformado completamente. Ya no participa en el juego político formal como institución y de manera abierta, los militares activos no pueden entrar ya en la política. Sin embargo la política resulta todavía un medio para algunos

ex militares, que ocupan una pequeña minoría de los escaños de la Cámara de Representantes, alrededor del 8%, casi todos ellos oficiales de alto rango. Se les permite a estos oficiales postularse a cargos de elección popular y aunque se les da de baja antes de competir y asumir los cargos eso no garantiza que los nexos con el ejército u otros oficiales en activo se diluyan por completo. En 1999, cuando la Asamblea contaba todavía con 200 miembros designados, mas 500 electos, un buen número de escaños iban para el ejército, para asegurar su lealtad. En abril de 2009 se eligieron 560 representantes, ya ninguno por designación y todos por elección, pero los ex-militares siguen teniendo una presencia importante en las boletas aunque ahora pertenecen no sólo al Golkar sino que están presentes en casi todos los partidos.

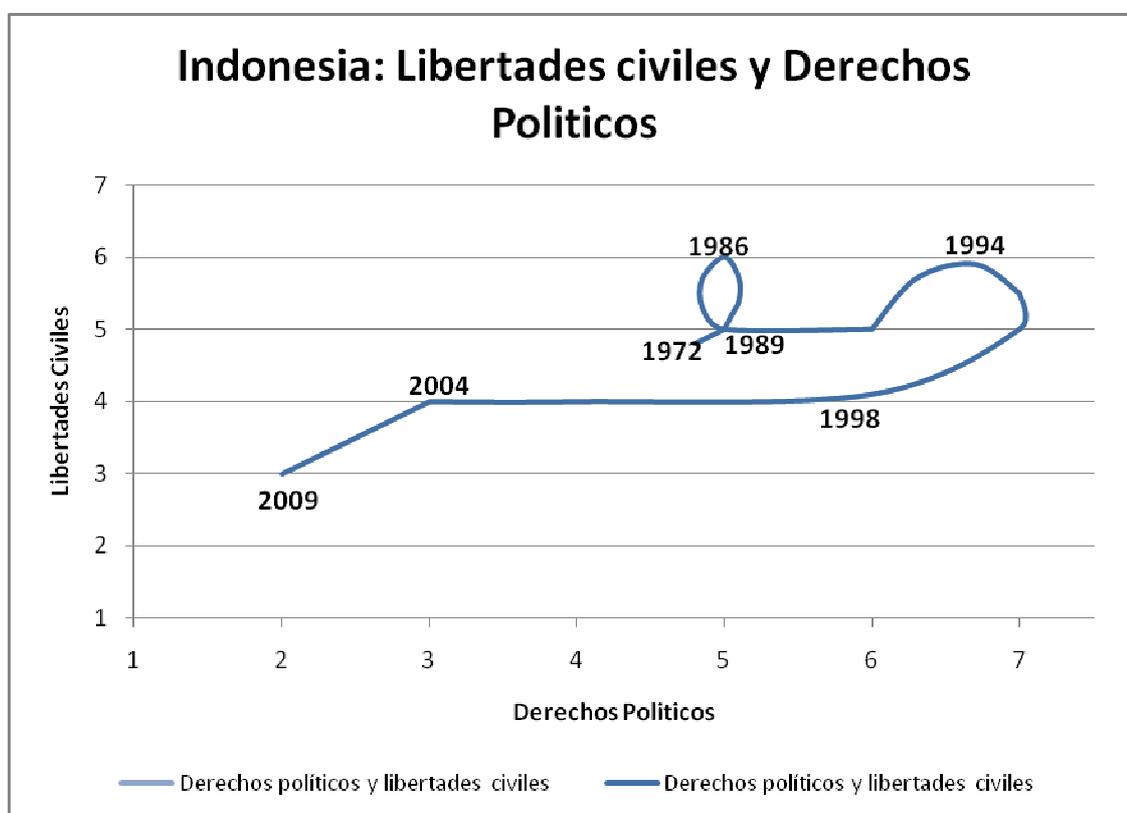
La organización y fundación norteamericana *Freedom House* recopila una base de datos sobre la libertad en el mundo desde 1972 "*Freedom in the World*" que incluye dos indicadores: Libertades civiles y derechos políticos. En un capítulo anterior se mencionó la poca claridad de estos datos por su metodología y el nivel de agregación tan alto de los datos que presentan, pero que sirven como un referente y proporcionan un rápido recuento cronológico. Ambos indicadores están representados en una escala del 1 al 7, cuanto más cerca del 1 están más libertades civiles y derechos políticos goza la población de un país. Si el promedio de ambos indicadores se encuentra en el rango 1-3 se le califica como "libre", de 3-5 "parcialmente libre" y de 5-7 como "no libre"¹².

Según la calificación de esta institución Indonesia pasó de "no libre" a "parcialmente libre" entre 1998-1999, y a "libre" en 2005. Antes de eso estuvo en la categoría de "no libre" desde 1972, sin embargo el país registró variaciones en ese periodo. Las dos cimas del autoritarismo se ven reflejadas en la gráfica, a mediados de la década de los ochenta durante la reestructuración de las ABRI y a mediados de la década de los noventa justo antes del colapso del régimen de Suharto. La transición hacia la democracia se refleja aquí en el eje de "derechos

¹² "Free" "Partly Free" "Not Free" son las categorías originales. Antes de 2003 los rangos de cada categoría eran 1-2.5 para "free", 3-5.5 "Partly Free", y 6-7 "Not Free".

políticos” el cual fue un poco más acelerado que el de “libertades civiles” que en cierta medida corresponde a la relación Estado-población la cual no sufrió cambios importantes hasta el inicio del mandato del actual presidente SBY. Según la gráfica 1 basada en *Polity IV* que utiliza variables más relacionadas con el régimen político, la democracia se impone clara y rápidamente entre los años 1998-1999 y desde entonces *Polity IV* registra una leve variación a partir de las reformas iniciadas en la mencionada administración en 2004.

Grafica 2: Libertades civiles y derechos políticos en Indonesia, 1972-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los reportes anuales de *Freedom House* “*Freedom in the World*” 2009 y 2010.

La última base de datos revisada que recoge información útil acerca de la relación Estado-población en Indonesia es la que presenta el proyecto de investigación “*Asian Barometer*” que conjunta a investigadores sociales y políticos de 18 países asiáticos. Desde 2001 el proyecto ha concluido dos rondas de encuestas nacionales que exploran las actitudes

hacia la democracia, el autoritarismo y el gobierno por parte de los ciudadanos en estos países. Indonesia cuenta solamente con una ronda concluida que data de noviembre de 2006. La encuesta aplicada consta de 167 preguntas, de las cuales se seleccionan aquí los resultados de unas cuantas para explorar el estado de la relación que aquí interesa.

Cuando se le preguntó a 1440 indonesios si estaban de acuerdo con la siguiente afirmación: “Deberíamos deshacernos del parlamento y las elecciones y tener un líder fuerte que decidiera las cosas” la mayoría (89.6%) estuvo en desacuerdo. Lo que es una buena señal de que el régimen político cuenta con el apoyo de la mayoría de la población. Otra pregunta relevante para el contexto de Indonesia demuestra que una mayoría (67.7%) desaprueba que “el ejército debería venir y gobernar al país”. Sin embargo en algunas cuestiones las actitudes de los ciudadanos todavía cargan con algo de la herencia autoritaria sin llegar a constituir resultados desfavorables para la democracia, por ejemplo cuando se les preguntó “¿el gobierno debería decidir si ciertas ideas son discutidas o no en la sociedad?” 49.6% estuvo de acuerdo con esta afirmación. Acerca de si creían que el gobierno trataba a todos por igual un 74.7% estuvo de acuerdo con esta afirmación, pero también hubo un 25.3% que no cree que el gobierno tratara a todos por igual, lo que también resulta significativo. Por último resulta interesante la pregunta que explora el significado de la democracia para los encuestados: para un 32.9% la característica esencial de la democracia es la satisfacción de “las necesidades básicas como comida ropa y refugio para todos”, para un 30.2% significa “la oportunidad para cambiar de gobierno a través de las elecciones”, para la esencia de la democracia es “la libertad de criticar a aquellos en el poder” (24.6%) y “una pequeña diferencia entre ricos y pobres” (12.3%). Las dos respuestas más populares se relacionan con el inicio de esta tesis; la democracia es un mecanismo de acceso al poder con reglas claras e instituciones fuertes, pero ¿es esencial para este tipo de régimen una buena calidad en las políticas que produce, y en la relación entre el Estado y la sociedad que genera?

El académico indonesio Ikrar Nusa Bhakti (2004: 199) señala que las demandas sociales hechas durante la *Reformasi* no sólo tenían como objetivo un cambio de régimen sino de todo el sistema político. Para ello las reglas de acceso al poder deben quedar fijadas y claras desde un principio, pero la transformación de las instituciones económicas, políticas y las costumbres sociales es más lenta y afectan de manera indirecta el ejercicio de poder. La incertidumbre de la transición fue muy fuerte durante el gobierno de Megawati Sukarnoputri, ya que buscó apoyo político en grupos influyentes del “Nuevo Orden”, en especial del Golkar y del Ejército. El presidente reelecto Yudhoyono ha sido exitoso en la medida que ha podido instrumentar la sustitución de la incertidumbre de la transición política por una más sana incertidumbre democrática, mediante la aceptación de los actores políticos principales de las reglas de acceso al poder y una aceptación generalizada de los resultados.

Indonesia satisface de manera general los criterios que Charles Tilly sugería tomar en cuenta para evaluar la naturaleza de un régimen político. La consulta pública es amplia, la ciudadanía tiene a su disposición un mecanismo institucional y periódico para expresar sus preferencias políticas, el voto directo. A algunas provincias se les ha otorgado una mayor autonomía, no sin antes haber recurrido a la lucha armada y la violencia, pero a partir de la transición del cambio de régimen los sucesivos gobiernos han mostrado una apertura mayor al diálogo y negociación, y han obtenido beneficios de ello. La discriminación étnica por parte del gobierno parece estar disminuyendo en la medida que la democracia se convierte en el contexto de la política nacional (Bhakti, 2004).

A pesar de una mayoría musulmana en el país los partidos laicos nacionalistas son los que han ganado la presidencia y dominado la Asamblea, sin embargo en ciertas ocasiones los partidos musulmanes conservadores con minorías en la MPR han impulsado proyectos de ley basados en la ley islámica y en la mayoría de las ocasiones no lograron convertir los proyectos en legislación. En 2007 los partidos musulmanes lanzaron un proyecto de una ley anti-

pornografía cuya discusión se ha alargado en la MPR hasta el último periodo de sesiones de 2009. El proyecto se ha ido suavizando con los años pero numerosos grupos de activistas siguen denunciando en ella una limitación de libertades y para algunos grupos indígenas una imposición cultural¹³. Un ambiente más libre y plural impera en Indonesia, pero no puede estar exento de intentos de restricciones de libertades de unos sobre otros, pero el aparato estatal deberá asegurarse de mantener un delicado equilibrio entre las decisiones de la mayoría y las libertades personales y civiles que disfruta su población. Lo anterior es sólo es un ejemplo de las reformas y nuevas leyes que algunos grupos intentan poner en las discusiones de la MPR. Modificaciones constitucionales más importantes se discuten durante estos meses, como las referentes a las instituciones judiciales.

¹³ La ley incluye una ambigua definición de lo que es obsceno para la sociedad, por lo que quedarían prohibidas en público tanto algunas danzas típicas de regiones del archipiélago como los atuendos, o la falta de ellos, de algunas decenas de etnias, así como el uso de bikinis o demostraciones públicas de afecto, sitios de internet y revistas pornográficas. (The Jakarta Post, 2010, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/05/07/porn-law-discussed-judicial-review.html>)

Conclusiones

Durante una transición política, durante un cambio de régimen, la sustitución de una serie de reglas, normas y costumbres es sustituida por otras y esto genera incertidumbre. Incertidumbre acerca de que las nuevas reglas vayan a ser acatadas y respetadas por todos los actores políticos relevantes. Esta es la incertidumbre institucional que preocupó a Indonesia desde el inicio de la transición, hasta las primeras elecciones presidenciales directas (1999-2004). Le sigue después un periodo de asentamiento, de disminución de la incertidumbre institucional que permitió en las siguientes elecciones nacionales tener una relativa seguridad en el mecanismo de acceso al poder.

La incertidumbre política es la clave de todo el proceso de transición y la calidad en la relación del Estado con su sociedad es la de la consolidación. Los actores políticos de una transición serán exitosos en sus objetivos siempre que logren controlar la incertidumbre de las reglas del acceso al poder, aunque nunca podrán eliminarla si no pueden ser capaces de eliminar la incertidumbre del respeto a los resultados electorales. El quiebre del poder autoritario basado en una figura fuerte abre la oportunidad de cambio de las reglas que rigen el proceso político formal. Aquellos a quienes antes se les excluía ahora tienen la oportunidad e incentivos para participar. De su interacción con los que están en control de lo que queda del debilitado régimen autoritario surge la incertidumbre. Ninguno puede asegurar su éxito ni el proceder de los demás actores.

Una vez acordadas las nuevas reglas de acceso al poder se debe asegurar la aceptación de todos los actores. Las expectativas de los actores y de la sociedad en torno a las nuevas reglas se pueden afianzar en la medida que el nuevo régimen otorgue y garantice la oportunidad de todos a participar en el proceso político. La consolidación, la eliminación de la incertidumbre sobre las reglas queda eliminada en cuanto la naturaleza del régimen transforma la relación del Estado con la sociedad.

Las tres fases del cambio de régimen; liberalización, transición y consolidación, son momentos precisos teóricamente, pero que en el estudio de casos se desfasan y traslapan unos con otros fácilmente a la luz de la interpretación propia, o de los autores que siguen el proceso de un país o región particular, sobre los sutiles cambios institucionales formales y sociales que una transformación política de esta naturaleza suele generar. Las teorías surgidas para explicar porqué se dan los cambios de régimen y las transiciones hacia la democracia suponen diferencias importantes al momento de considerar las fases mencionadas al principio.

Explicaciones para el cambio de régimen	Etapas del cambio de régimen		
	Liberalización	Transición	Consolidación
Teoría de la modernización	Presión política debido al éxito económico, lenta e impulsada "desde adentro"	Difícil establecer una fecha exacta, periodo de transición de dos o tres elecciones	Lograda en la medida que el ingreso <i>per cápita</i> aumente o se mantenga estable
Crisis económica	Pocas o ninguna concesión por parte del régimen autoritario antes de la crisis	Poco después de la crisis, elecciones "fundacionales" generalmente marcan el cambio de régimen	Más probable y rápida si los gobiernos del nuevo régimen solucionan el tema económico
Contexto cultural/Cultura Cívica	El régimen autoritario no podría gobernar a su sociedad sin hacer las concesiones necesarias desde el principio	Elecciones fundacionales o largo periodo de transición	Condicionada por la afinidad de la sociedad a los valores y principios del nuevo régimen
Protesta política	Concesiones hechas por el régimen a partir de la fuerza social de la protesta, periodo corto	Elecciones fundacionales generalmente marcan el cambio de régimen	Más probable y rápida en la medida que se profundicen las relaciones Estado-sociedad y se solucionen los problemas que llevaron a la protesta

Fuente: elaboración propia.

El esquema anterior presenta una síntesis de las teorías que explican el inicio de las transiciones hacia la democracia, presentadas en el capítulo II, y los conceptos manejados a lo largo de toda la tesis. Una breve guía de los escenarios más probables que se presenten cuando se utiliza alguna de estas teorías para estudiar un caso particular. Del caso que se ocupa esta tesis

puede quedar descrito en fácilmente en dos renglones: el de la crisis económica y el de la protesta política. Ello sugiere que las teorías pueden combinarse para explicar mejor las fases de los casos particulares según tengan más peso una u otra explicación para momentos determinados de la vida política de los países en cuestión. También surge la duda de si Indonesia encaja fácilmente en dos apartados ¿hay una diferencia entre ellos, entre estas teorías? La respuesta que se ofrece es la siguiente: la protesta política es la búsqueda activa de la modificación o sustitución de un régimen, desencadenada por alguna otra razón (crisis económica en Indonesia) es el mecanismo directo por el cual el régimen pierde legitimidad y control del proceso político nacional, condiciona al resto del proceso de cambio de régimen y provoca transformaciones inmediatas y a largo plazo en la relación Estado-sociedad. La crisis económica, por otro lado, provoca una pérdida de legitimidad en los regímenes que se basan en ella para obtener estabilidad política, ambos casos pueden coincidir en un mismo país pero no generan exactamente las mismas características, sobre todo al momento de la consolidación del nuevo régimen.

El “Nuevo Orden” de Suharto mantuvo su estabilidad y apoyo social por treinta años basado en la cooptación de posibles retadores, la intimidación y confrontación hacia los disidentes y el éxito económico y distribución discrecional de los recursos. La nueva democracia de Indonesia no puede actuar de la misma manera si sus defensores quieren que perdure. Una transformación en las relaciones de la ciudadanía con sus autoridades fue necesaria aunque difícil y lenta de implementar.

Hace una década Indonesia experimentó un cambio de régimen político, una transición que apuntaba hacia la democracia. Hace poco más de una década el sureste asiático estaba sumido en una crisis económica e Indonesia sufrió los efectos más severos. El proceso de transformación política en Indonesia ha significado para aquel país un sistema político más libre,

plural y participativo, pero todavía tiene camino por recorrer, como muchos países de reciente transición.

El camino hacia la democracia que ha experimentado Indonesia no está exento de dificultades, la mayor parte de estas se derivan del pacto del régimen autoritario entre sus sectores duro y suave cuando Suharto dimitió en mayo de 1998. La oposición no estaba preparada ni organizada para hacer frente a la oportunidad política que la crisis económica había traído consigo. Las reformas iniciadas durante el gobierno de transición de Habibie sentaron las bases para ciertos progresos en materia democrática pero deliberadamente se dejaron muchos temas fuera, entre los más importantes se encontraban las reformas electorales, institucionales y de descentralización.

Observadores en el interior y exterior de Indonesia, ante el cambio político comenzaron a manejar términos como la “transición” hacia la democracia, o “democratización”, como generalmente se le llama, pero al hacerlo desviaban la atención hacia el hecho de que esta transición sólo se dio en un primer momento en la institución presidencial, y que la naturaleza del proceso de cambio impidió la sustitución de muchos elementos clave del régimen autoritario. La oposición no obtuvo un papel importante en el gobierno de manera inmediata, lo que limitó su fuerza al tiempo que los sectores remanentes del régimen autoritario buscaban maneras de afianzar sus posiciones y defender sus privilegios. Se reemplazó la cabeza, pero en gran medida el cuerpo del Estado siguió siendo el mismo.

El proceso de transición dista de ser suave y completo, entre 2001 y 2002 algunos académicos preveían que Indonesia se estaba embarcando en una transición prolongada y que los movimientos separatistas en algunas provincias llevarían a la desintegración del Estado o por lo menos su fracaso o crisis de gobernabilidad en algunas de ellas. Para 2010 queda claro que el peligro separatista ha sido controlado aunque no eliminado, y que una transición prolongada es lo que ocurrió en Indonesia. La incertidumbre del rumbo que tomaría el acuerdo que da origen al

nuevo régimen democrático fue sustituida a lo largo más de una década por una limitada incertidumbre democrática, la que gobierna el resultado del proceso político formal.

Una transición prolongada capta una diferencia empíricamente observable sobre el tiempo necesario para el cambio de régimen. Surge de la falta de acuerdo entre las élites autoritarias para la salida de estas del escenario político. Después de la dimisión de Suharto, muchos líderes locales de los Golkar y oficiales del ejército rehusaron hacer un pacto de salida o incluso algunos nunca lo consideraron necesario. A nivel nacional las reformas hacia la democracia iniciadas por Habibie, Wahid y Sukarnoputri se encontraron con la oposición de los actores locales y miembros del ejército que sólo cedieron gradualmente. Además la Asamblea Consultiva Popular se encontró en diversos momentos muy dividida en cuanto al tema de las reformas. Después del éxito limitado en las primeras el siguiente avance importante se da hasta 2004, cuando las reformas electorales permiten elecciones para Presidente por primera vez por voto directo.

Aunque el disgusto popular por el régimen autoritario era palpable y proveyó de capital político a la oposición, esta no lo podía aprovechar. Tampoco las instituciones, prácticas y costumbres entre la élite política cambiaron mucho en los primeros meses de la transición. Entre la dimisión de Suharto y la celebración de las elecciones, el régimen autoritario tuvo meses preciosos para revisar las leyes electorales, la estructura del poder legislativo, y las leyes sobre la conformación de partidos políticos, proveyendo espacios apenas suficientes para que la oposición no renunciara a participar en los comicios pero asegurando bastiones de poder para el Golkar. Los partidos políticos de oposición no tuvieron influencia directa en la redacción de las nuevas leyes, todavía no estaban representados en la Asamblea y la gran mayoría ni siquiera estaban reconocidos aún de manera oficial.

El quiebre de un régimen autoritario de partido único o predominante lleva en ocasiones a un sistema multipartidista tradicional. En Indonesia convergían diversos factores que facilitaron

la creación de un sistema multipartidista: numerosas minorías nacionales, diversidad religiosa y marcada división de clases, entre los más importantes.

Las elecciones celebradas en Indonesia en 1999, 2004 y 2009 han puesto a prueba la estabilidad del sistema político en cada ocasión. Las elecciones legislativas de 1999 fueron las que generaron mayor incertidumbre, pues la mayoría de los partidos de oposición no sabían cuán fuertes eran, y el Golkar no sabía tampoco cuánto se había debilitado. Lo que quedó claro también con las primeras elecciones legislativas que integraron un sistema mixto de representación proporcional y de distritos electorales en 2004, fue la desproporcionalidad de los mismos para la composición de la Asamblea. En las últimas dos elecciones el peso electoral de las provincias fuera de la isla de Java ha sido la razón principal por la que el Golkar todavía tiene una representación importante en la Asamblea, misma que en el año mencionado le permitió adherirse a la coalición ganadora, de la cual salió el actual presidente Susilo Bambang Yudhoyono.

No es un requisito tener partidos que funcionen democráticamente al interior para una democracia, pero en Indonesia una buena parte de la élite política empieza a entender, con 10 años de transición a cuestas, que la adopción de valores, prácticas y costumbres democráticas en las diferentes dimensiones de la política nacional y local es clave para la construcción de un sistema político democrático, que de manera pacífica traslada el centro de gravedad de la competencia por los recursos y el poder de las calles a las instituciones.

Otro de los problemas más apremiantes en lo que se consolida la transición en Indonesia es la capacidad del Estado para cumplir sus funciones. Los últimos meses del régimen autoritario pusieron de manifiesto un Estado débil que no pudo conciliar las demandas económicas de la población. En pocas semanas ante la falta de medidas efectivas por parte del gobierno las demandas adquirieron un tono político también. El gobierno interino de Habibie tuvo que lidiar con fuertes demandas sociales que el Estado no había enfrentado nunca y para las cuales estaba

poco preparado en algunos rubros. Las exportaciones siguieron cayendo, los precios de los combustibles aumentando y la inversión extranjera retirándose.

Poco más de una década después de la crisis económica del sudeste asiático, una crisis financiera global, afectó la recuperación económica de Indonesia, que de todas maneras no había alcanzado un ritmo constante. Sin embargo el gobierno de Yudhoyono ha podido enfrentar exitosamente la crisis y tanto el presidente como el Golkar lograron mantenerse en el poder, en las elecciones legislativas de abril de 2009 y en las presidenciales directas de septiembre.

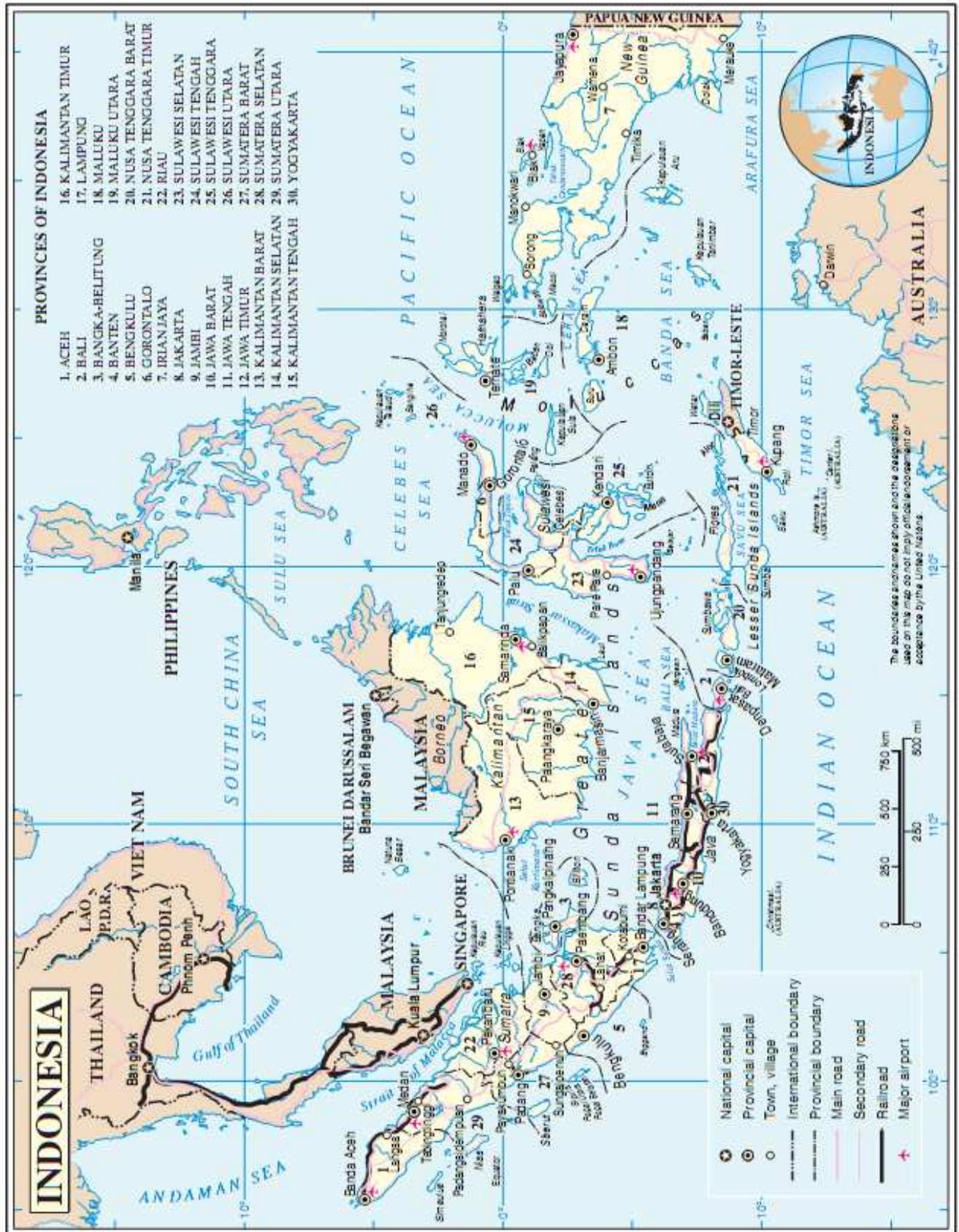
Los movimientos secesionistas en Timor, Irian Jaya, Aceh y otras provincias vieron en la debilidad del Estado la oportunidad para recrudecer sus demandas. Enfrentamientos violentos entre el ejército y los grupos separatistas fueron más intensos en los primeros años de la transición, que con el tiempo se han apaciguado y se ha logrado un equilibrio que parece satisfacer a los actores políticos. Aunque Timor se separó, se evitó que otras provincias se desprendieran por lo que las Fuerzas Armadas se sienten todavía plenamente justificadas para tener un lugar prominente en la política, los gobiernos civiles de Wahid y Sukarnoputri lograron la creación de acuerdos que otorgaron y garantizan una mayor autonomía en cuatro provincias especiales (además de la capital), y los movimientos hicieron evidentes su poca cohesión interna cuando las corrientes mayoritarias de todos ellos ingresan en la política para la creación de partidos locales, con reconocimiento asegurado para las elecciones de su provincia y una creciente disposición de los recursos para las administraciones locales.

Experiencias de otros países que se inscribieron en su momento en el contexto de la tercera ola de la democracia han demostrado un fortalecimiento de la capacidad del Estado en años recientes, como observa Charles Tilly (2007) en la federación Rusa, por ejemplo, pero a costa de las libertades civiles y la democracia. En el otro extremo se encuentran las experiencias de transición política que apuntan al colapso de las capacidades estatales al intentar dirigirse hacia la democracia. Indonesia evitó unirse a la lista de Estados fallidos y se encuentra en un

punto intermedio entre democracia y capacidad del Estado. Queda claro que el retiro súbito del régimen autoritario de la escena política trae consigo de manera lógica una pérdida de la capacidad del Estado, pues la manera de lidiar con el disenso permitía respuestas rápidas y pragmáticas de un régimen autoritario bajo la tutela de un líder fuerte. Con la inclusión de actores políticos que antes no figuraban la creación de acuerdos se vuelve precaria, ardua y más lenta. Las instituciones formales son la solución más factible para incrementar la capacidad del Estado para cumplir con las demandas ciudadanas. La aceptación y apego a las reglas e instituciones democráticas permite una distribución de los recursos más equitativa, desincentiva y castiga la corrupción y el clientelismo y en suma permite al Estado velar más ampliamente por los intereses de sus ciudadanos.

Para lograr claridad conceptual es muy útil distinguir y diferenciar a la democracia como una categoría de formas específicas de acceso al poder. A pesar de la claridad que se logra en la teoría, los países y la elites y grupos nacionales que compiten por el poder del Estado tienden a no adecuarse completamente a los modelos teóricos. La relación del Estado de Indonesia con sus sociedades, según muchos autores, tendría poco que ver con el proceso de transición política y cambio de régimen. Pero si se observa la continuidad del proceso no queda muy claro por qué estas relaciones, que podrían enmarcarse en el abanico más amplio de la “calidad democrática”, quedan disociadas de aquel otro proceso. La transición, el cambio de régimen se refiere al cambio del conjunto de normas, reglas y costumbres que gobiernan la manera en que una comunidad política se ordena a sí misma, y ello afecta necesariamente la calidad de la relación que establece el estado hacia su población, sobre todo si los artífices del nuevo régimen pretenden que este sobreviva.

Anexo I Mapa de Indonesia



Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

Map No 4110 Rev.4 UNITED NATIONS
January 2004

Bibliografía

- Acharya, Amitav. 1999. "Southeast Asia's Democratic Moment" *Asian Survey*, 39(3):418-432.
- Almond, Gabriel y Verba, Sydney. 1989 (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Mewbury Park, California: Sage Publications
- Ascher, William. 1998. "From oil to Timber: The Political Economy of Off-Budget Development Financing in Indonesia". *Indonesia*, 65(1):37-65
- Asian Barometer, 2008. East Asian Barometer 2005-2008 Online Data Analysis Indonesia 2006. Disponible en internet en <http://www.asianbarometer.org/>, formato html, consultado por última vez en enero de 2010.
- Asian Development Bank. 2009. Database and Development Indicators. *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries*, Disponible en Internet en <http://www.adb.org/Economics/>, Formato pdf, consultado por última vez el 6 de diciembre de 2009.
- Bhakti, Ikrar Nusa, "The Transition to Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems" En Rolfe, Jim (ed.). 2004. *The Asia Pacific: A Region in Transition*. The Asia Pacific Center for Security Studies. Disponible en Internet en: <http://www.apcss.org/Publications/Edited%20Volumes/RegionalFinal%20chapters/RegionalFinal.html>, formato PDF, consultado en línea por última vez en junio de 2009.
- Bueno de Mesquita, Bruce, et al. 1999. "An institutional Explanation of the Democratic Peace" *American Political Science Review*, 93(4): 791-808.
- Bratton, Michael. 1997. "Deciphering Africa's Divergent Transitions". *Political Scientific Quarterly* 112(1):67-92.
- Bunce, Valerie. 1995. "Should transitologists be grounded?" *Slavic Review*. 54(1):111-127
- Cancino, César, *Democratización y Liberalización*, [en línea], México, Instituto Federal Electoral 2001, 05/09/2001, [citado 01-10-2008], Cuadernos de la Cultura Democrática, Núm. 14, Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=509>
- Cisneros, Isidro H. 2000. "Teoría democrática". En Laura Baca Olamendi et al. *El léxico de la política* México:FCE-FLACSO. 759-762
- Collier, David y Steven Lavitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research" *World Politics*, 49(3):430-451
- Cornejo Bustamante, Romer Alejandro. 1995. "Los chinos en el sudeste de Asia. Consideraciones sobre el estudio de las minorías en Indonesia, Malasia y Tailandia", *Estudios de Asia y África*. 30(2):297-318
- Cornejo Bustamante, Romer Alejandro, "Transición política en Taiwán", en Ramírez Bonilla, Juan José (coord) 2002, "*Crisis y transiciones en Asia del Este*", México: El Colegio de México, Pp. 15-43

Dahl, Robert. 2002 (1971). *La Poliarquía: Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos, Pp. 13-46

Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds). 1999. *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Londres: Lynne Rienner.

Diamond, Larry. 2008. *The spirit of democracy: The Struggle to build free societies throughout the world*. Nueva York: Times Books

Eisenstadt, Todd A. “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, en Yumen Ortega, Reynaldo (ed.). 2001, *Caminosa la democracia*, México, El Colegio de México, pp. 87-120.

Epstein, David, et al. 2006. “Democratic transitions”. *American Journal of Political Science*, 50(3): 551-569

Ferejohn, John. 1991. “Racionalidad e interpretación: elecciones parlamentarias en Inglaterra en la primera época de los Estuardo” *Foro Internacional*, 31(4): 517-545

Freedom House. 2009. *Freedom in the World 2009*. Disponible en Internet en: <http://www.freedomhouse.org>, formato excel, consultado en octubre 2009.

Gartzke, Erik. 2007. “The Capitalist Peace”. *American Journal of Political Science*, 51(1): 166-191

Gil Perez, Javier. “Evolución del fenómeno islamista en Indonesia, 1945-2004”, en San Ginés Aguilar, Pedro (ed), 2008. *Nuevas Perspectivas de Investigación sobre Asia Pacífico*, Olección Española de investigación sobre Asia Pacífico, Num.2, Granada: Universidad de Granada. Disponible en Internet, formato pdf, consultado en agosto de 2009
<http://www.ugr.es/~feiap/ceiap2v2/ceiap/ceiap2.htm>

Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms" *Political Studies*, 44 (6): 936-957

Heaton, William R. 1992. “Mongolia in 1991: The Uneasy Transition”, *Asian Survey, A Survey of Asia in 1991: Part I*. 32(1):50-55

Hood, Steven. 1998. “The Myth of Asian-Style Democracy” *Asian Survey*, 38(9):853-866.

Howard, Marc Morjé y Philip G. Roessler. 2006. “Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes”. *American Journal of Political Science*, 50(2): 365-381

Huntington, Samuel. 1996 (1969). *Orden político y decadencia política: El orden político de las sociedades en cambio*, Barcelona: Paidós, 13-90.

Humans Rights Watch. 2007. *World Report 2007*. Disponible en internet en: <http://www.hrw.org/legacy/englishwr2k7/docs/2007/01/11/indone14869.htm>,

Humans Rights Watch. 2009 <http://www.hrw.org/en/node/79278>.

- Huntington, Samuel (1994): *La tercera ola*, Barcelona: Paidós.17-106; 251-282.
- Huxley, Tim.2002. “Disintegrating Indonesia? Implications for regional security” IISS, *Adelphi Paper* 349, Oxford University Press, 104 págs.
- Hyug Baeg Im, “The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea” *World Politics*, Vol. 39, No. 2 (Jan., 1987), pp 231-257
- IFES, International Foundation for Electoral Systems, 2009. “Election Guide Indonesia”. Disponible en Internet en <http://www.electionguide.org/country-news.php?ID=102>. Formato html, consultado por última vez 18 diciembre de 2009.
- Jagers, Keith, y Gurr, Ted Robert. 1995. “Tracking Democracy’s Third Wave with the Polity III Data” *Journal of Peace Research*. 32(4): 469-482.
- Karl, Terry Lynn. 1991. “Dilemas de democratización en América Latina”. *Foro Internacional*, 31(3): 388-417.
- Karatnycky, Adrian. 1999. "The Decline of Illiberal Democracy." *Journal of Democracy* 10(1):112-25.
- Kausikan, Bilahari, 1993, “Asia's Different Standard”, *Foreign Policy*. 92:24-41
- Krasner, Stephen. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, p. 1-17
- Krasner, Stephen. 1984. “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics” *Comparative Politics*, 16(2): 226-246
- Lawson, Stephanie. 1993. “Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization” *Comparative Politics*. 25(2): 183-205
- Liddle, William. 1985. “Soeharto's Indonesia: personal rule and political institutions”. *Pacific Affairs*. 58(1):68-90.
- Liddle, William. 1987. “Indonesia in 1987: The New Order at the Height of Its Power”, *Asian Survey*, 28(2):180-191
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Luna-Becerril, Atzimba. “Transición política y crisis en Indonesia” en Ramírez Bonilla, Juan José (coord), 2002, “*Crisis y transiciones en Asia del Este*”, México: El Colegio de México, Pp.95-109.
- Maniruzzaman, Talukder. 1992. “The Fall of the Military Dictator: 1991 Elections and the Prospect of Civilian Rule in Bangladesh”. *Pacific Affairs* 65(2):203-224

Mansfield, Edward D. y Jack Snyder. 2002. "Incomplete Democratization and the outbreak of Military Disputes". *International Studies Quarterly*, 46 (4): 529-49

Mansfield, Edward D. y Jack Snyder. 2009. Pathways to War in Democratic Transitions. *International Organization* 63(2):381-390

Marshall, Monty G. y Keith Jagers. 2009. *Polity IV Project Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2008*. Center for Systemic Peace. Disponible en Internet en, formato html, excel y pdf. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
Consultado por ultima vez en octubre de 2009.

Mazduca, Sebastián. 2002. "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina". *Araucaria*, 4(7). <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28240703>

Moncada García, Dulce María. "Indonesia. Otro año de desastres naturales" en Anguiano Roch, Eugenio (ed.), 2008 "*Asia Pacífico 2007*", Centro de Estudios de Asia y África, México: El Colegio de México, 129-148.

_____ "Indonesia" en Anguiano Roch, Eugenio (ed.), 2006 "*Asia Pacífico 2006*", Centro de Estudios de Asia y África, México: El Colegio de México, 105-124.

_____ "Indonesia" en Anguiano Roch, Eugenio (ed.), 2005 "*Asia Pacífico 2005*", Centro de Estudios de Asia y África, México: El Colegio de México, 151-170.

Munck, Gerardo L. 2002. "Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos". *Desarrollo Económico*. Vol. 41, no.164. pp. 579-609

Munck, Gerardo y Verkuilen, Jay. 2002. "Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos". *Política y Gobierno*, 9(2): 403-441

Narang, Vipin y Rebecca Nelson. 2009. "Who are this belligerent democratizers?: Reassessing the Impact of Democratization on War". *International Organization*, 63(2):357-380.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps). 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 3 Perspectivas comparadas*. Barcelona: Paidós.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Ilusiones sobre la consolidación". *Nueva Sociedad*, 144:70-89

O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel, y Osvaldo M. Iazzetta, eds. 2004. *The Quality of Democracy, Theory and Applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press. Pp 9-92

Peters, Guy B. 2003. *El Nuevo Institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa. 13-98

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 51-66

- _____, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 1996. "Classifying Political Regimes," *Studies in Comparative International Development* 31(2):3-36.
- _____. 2000. *Democracy and development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press. pp 13-77
- Robertson-Snape, Fiona. 1999. "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia" *Third World Quarterly*, 20(3):589-602
- Rose, Richard y Doh Chull Shin. 2001. "Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies". *British Journal of Political Science*, 31(2): 331-354.
- Ross, Michael L. 2005. "Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia". En Collier, Paul y Nicholas Sambanis (editores). *Understanding Civil War. Volume 2: Europe, Central Asia and Other Regions*. Washington: Banco Mundial, pp 35-58.
- Rustow, Dankwart. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics*, 21(4): 337-363
- Schedler, Andreas. 2003. "Democratización por la vía electoral" *Foro Internacional*, 43(4):822-851
- _____. 2004. "La incertidumbre institucional y las fronteras de la transición democrática" *Estudios sociológicos* 23(64):25-52
- Schmitter, Philippe C, y Terry Lynn Karl. 1991. "What Democracy Is ... and Is Not." *Journal of Democracy*. 2(3): 75-88
- _____. 2009. "Defects and Deficits in the Quality of Neo-Democracy" En Bland, Gary y Cynthia J. Arnson,(eds). *Democratic Deficits: Adressing Challenges of Sustainability and Consolidation Around the World*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholars, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No. 21. Pp 19-36. Disponible en Internet, formato pdf, consultado en agosto de 2009.
http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Democratic_Deficits2.pdf
- Schumpeter, Joseph A. 1976(1946). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres : Routledge, pp 250-264.
- Siegle, Joseph T., Michael M. Weinstein, y Morton H. Halperin. 2004. Why democracies Excel? *Foreign Affairs*, 83(5): 57-71
- Suaedi, Ahmad. 2009. "Contemporary Indonesia: The Dilemma in Ending the Democratic Transition". The Wahid Institute. Disponible en internet en <http://www.wahidinstitute.org/>, formato ppt. Consultado por última vez en noviembre de 2009
- Suryadinata, Leo. 2002. *Elections and Politics in Indonesia*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 273 págs.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press, 234 págs.

The Jakarta Post. 2009, 2010. <http://www.thejakartapost.com/>

Uranga, Gabriela. "Indonesia" en Ramírez Bonilla, Juan José (ed.), 2003 "*Asia Pacífico 2003*", Centro de Estudios de Asia y África, México: El Colegio de México, 175-202.

Van der Kroef, Justus. 1957. "'Guided Democracy' in Indonesia". *Far Eastern Survey* 26(8):113-12

Weber, Max. 1967. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Whitehead, Laurence. 2002. *Democratization: Theory and Experience*. Oxford University Press. 300 págs.

World CIA Factbook. Información Estadísticas sobre varios países. Disponible en Internet en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, formato html, Consultado por última vez en noviembre de 2009

Yung-Myung Kim.. 1997. "Asian Style Democracy: A critique from East Asia". *Asian Survey*, 37(12):1119-1134

Zakaria, Fareed. 1997. "The rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 76(6), texto completo disponible en Internet en: <http://www.fareedzakaria.com/ARTICLES/other/democracy.html>, formato html, Consultado por última vez en julio de 2009.