

¿Qué podemos esperar del segundo mandato de Jokowi al frente de Indonesia?

Javier Gil Pérez | Profesor de la Universidad Pontificia de Comillas

Tema

Este análisis revisa los principales desafíos que tiene ante sí el presidente indonesio Joko Widodo durante su segundo mandato.

Resumen

En esta segunda etapa al frente del país, el binomio Widodo-Amin deberá lidiar con los mismos retos y dilemas a los que se enfrentó durante su primer mandato. Entre ellos destacan: (1) poner fin a las consecuencias negativas del ascenso de Estado Islámico en Siria e Irak y sus terribles repercusiones en el país; (2) la profundización en la defensa y protección de los derechos humanos y civiles; (3) el mantenimiento de la velocidad de crucero en el área económica; y (4) articular una nueva política exterior que sitúe a Indonesia en el lugar que le corresponde en la cambiante estructura regional asiática y, en un futuro no muy lejano, a nivel global.

Análisis

Proceso electoral y resultados

Las elecciones del 17 de abril de 2009 en Indonesia constituyeron una nueva prueba del progreso democrático en el país con el mayor número de musulmanes del mundo. Es la mayor democracia del mundo musulmán y la tercera a nivel mundial tras la India y EEUU. Ciento noventa millones de ciudadanos indonesios estaban llamados a las urnas para elegir de manera directa al presidente y vicepresidente del país, y renovar el congreso, el senado y los parlamentos de las 34 provincias del país, así como los representantes de los distritos locales de las diferentes provincias.

Centrados exclusivamente en las elecciones presidenciales, éstas se constituyeron como un segundo asalto entre Joko Widodo –candidato del histórico PDI-P, actual presidente del país y ganador de las elecciones presidenciales de 2014– y Prabowo Subianto –líder de Gerindra–.

Si bien las elecciones se celebraron el 17 de abril, no fue hasta el 21 de mayo cuando la Comisión Electoral de Indonesia comunicó el resultado final provisional, otorgando 85 millones de votos (el 55,5%) a Widodo-Amin frente a los 68 millones (44,5%) de Prabowo-Sandiaga. Debido a que la pareja perdedora impugnó los resultados ante el Tribunal Constitucional, no fue hasta el 27 de junio cuando la máxima autoridad judicial desestimó la denuncia y se cerró definitivamente un muy polarizado proceso electoral.

A nivel territorial, el tándem Widodo-Amin ganó en 21 de las 34 provincias, cimentando su victoria en el corazón de Java, principalmente en las provincias de Java Central y Occidental, donde aventajó en más de 19 millones de votos a la pareja Prabowo-Sandiaga. Ambas provincias son el centro neurálgico del islam tradicional indonesio y bastión de la mayor organización socio-religiosa del mundo por número, *Nadhatul Ulama*. En clara contraposición al islam de la isla de Sumatra, Java Occidental y Banten, más influenciados por corrientes conservadoras de Oriente Medio.

El renovado mandato presidencial está asimismo fuertemente apoyado por el control del legislativo, donde los cinco partidos que apoyan el tándem Widodo-Amin (PDI-P, Golkar, PKB, NasDem y PPP) han alcanzado la mayoría absoluta, por lo que se prevé un ejecutivo fuerte que podrá imponer su política sin grandes limitaciones. Es más, incluso se está barajando la posibilidad de que miembros de la coalición derrotada entren en el futuro gobierno del país con el objetivo de curar las heridas producidas por la enorme tensión postelectoral. Esto refleja la importancia en Indonesia de valores como la armonía, el consenso y la colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad y, en especial, entre los partidos.

Retos estructurales para el nuevo gobierno

El nuevo gobierno se enfrenta a cuatro retos estructurales: (1) el terrorismo yihadista y la insurgencia en Papúa; (2) la creciente influencia del islamismo radical; (3) el desarrollo económico; y (4) China y la nueva geopolítica del Indo-Pacífico.

(1) *Terrorismo yihadista e insurgencia en Papúa*

La grave amenaza que supone el terrorismo yihadista en Indonesia no es nueva, pero ha adquirido una nueva intensidad debido a varios factores. En primer lugar, la aparición y consolidación de Estado Islámico en Indonesia, apoyado en grupos locales como el *Jamaah Ansharut Daulah*, junto a un factor global, como es el fin del “Califato” en Siria e Irak y el retorno de combatientes. En segundo lugar, destacan dos factores de carácter regional: el caos en el sur de Filipinas causado por la rama de Estado Islámico en el país y simbolizado por la toma de Marawi durante 155 días, y la limpieza étnica contra la minoría rohingya en Myanmar. Ambos hechos se han convertido en un importante acicate para los grupos yihadistas locales, sobre todo el primero.

El ascenso de Estado Islámico en Siria e Irak tuvo repercusiones profundamente negativas para la mayor democracia del mundo. En primer lugar, alrededor de 700 ciudadanos indonesios, no todos ellos yihadistas –ya que familias enteras se desplazaron hacia ambos campos de batalla–, acudieron a la llamada de Estado Islámico en dichas latitudes. Aunque buena parte de ellos han muerto, decenas están volviendo al país. El reto de controlar a dichos yihadistas, tanto en su faceta operativa –evitando que cometan atentados– como en su faceta proselitista es uno de los mayores retos a los que se enfrenta el binomio Joko Widodo-Maruf Amin. Junto a ello, destaca el incierto futuro judicial para mujeres y niños indonesios que se encuentran en la actualidad en campos de refugiados sirios a la espera de su futura repatriación.

En segundo lugar, se ha producido una importante innovación en materia operativa, ya que se han cometido varios atentados en los que familias enteras se han inmolado

simultáneamente. Es este un aspecto novedoso no sólo en Indonesia sino a nivel global. La tercera variable se ha manifestado en las graves dificultades del ejército y la policía indonesios para detener, o al menos aminorar, el flujo de yihadistas, armas y explosivos entre Filipinas e Indonesia. Este ha sido históricamente uno de los mayores agujeros negros en términos de seguridad en todo el Sudeste Asiático.

Junto al impacto de Estado Islámico en Indonesia, el gobierno de Joko Widodo deberá vigilar con atención la reacción de los votantes de Prabowo Subianto. Es decir, Prabowo ha ganado con holgura en Sumatra, en Java Occidental, Banten y las zonas Sur y Este de las islas Célebes. Todas estas áreas han sido históricamente el semillero de yihadistas en el país. Existe un claro desencanto y frustración en sus votantes con el resultado electoral, enfado acrecentado por las irresponsables acusaciones de fraude proferidas por Prabowo Subianto. Todo este coctel podría redundar en un repunte del terrorismo yihadista en esas áreas y desestabilizar aún más la situación política del país.

Ante la amenaza del terrorismo yihadista, el gobierno de Joko Widodo realizará una política continuista que se centrará en seguir con la aplicación de políticas de prevención y desradicalización junto con el uso de la mano dura contra las organizaciones terroristas que operan en el país. Seguirá aumentando el gasto en seguridad interior y el personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad de Indonesia a la vez que se avanza en la *adecuación del encaje del ejército en la lucha antiterrorista del país*, que responde a la gravedad de la situación del país en materia de seguridad.

Junto a ello, el gobierno de Joko Widodo deberá trabajar en profundidad la amenaza que supone la radicalización de familias enteras. Esto supone un doble reto: el papel que están protagonizado las mujeres en el campo del terrorismo yihadista en Indonesia y la necesidad de proteger a la infancia frente a la radicalización de sus padres.

La situación en Papúa, la región más pobre del país pero con ingentes recursos naturales, representa el otro gran problema de seguridad del país y es, asimismo, uno de los principales agujeros negros en materia de derechos humanos y libertad de información del Estado. El movimiento separatista de Papúa, organizado en torno a la Organización por una Papúa Libre, mantiene desde hace medio siglo una larga insurgencia contra el gobierno de Yakarta. Las muertes de civiles y combatientes de ambos bandos no han dejado de producirse desde entonces, simbolizando a la perfección las dificultades de gestión de la extrema diversidad del país y al mismo tiempo la falta de soluciones por parte del gobierno central. La insurgencia continuará y no se prevén cambios en la gestión de la contrainsurgencia.

(2) La creciente influencia del islamismo radical

El período de cambio profundo que se inició en 1998, con el fin de la dictadura de Suharto, abrió una etapa nueva democrática que ha sido extremadamente satisfactoria en múltiples ámbitos. Sin embargo, dicho período de mayores libertades también ha propiciado una clara e intensa propagación de un islam más radical y ultraconservador, ajeno históricamente a Indonesia. Esto se ha traducido en los últimos 20 años en un claro *aumento de la intolerancia religiosa* contra el resto de confesiones del país, contra las propias minorías dentro del islam, en ataques contra la comunidad LGTB, en la

implementación de leyes a nivel local y provincial inspiradas en la sharia y en condenas por blasfemia.

El auge y el miedo que provoca el islam radical en Indonesia se ha personificado a la perfección en la ilegalización de Hizbut Tahrir en 2017, grupo cuyo origen data de 1953 y que, implantado en buena parte del mundo musulmán, defiende la vuelta de la instauración del califato. Este grupo, que gozó de las libertades otorgadas por la democracia en Indonesia, se dedicó desde principios de este siglo a promulgar la incorporación del país a ese nuevo califato mundial que devolvería de nuevo la grandeza al islam. La organización sólo fue ilegalizada cuando convergieron dos fenómenos opuestos entre sí. A nivel externo, el auge y consolidación de Estado Islámico en Siria e Irak y la declaración del califato provocó la llegada de varios centenares de indonesios a combatir en la región. En segundo lugar, la brutal campaña de presión orquestada por el islam más radical contra Ahok, cristiano y de origen chino, en las elecciones a gobernador de Yakarta de 2017 provocó la ira del sector más pluralista de Indonesia, que acusó a Joko Widodo de falta de valentía para defender el valor de la diversidad nacional.

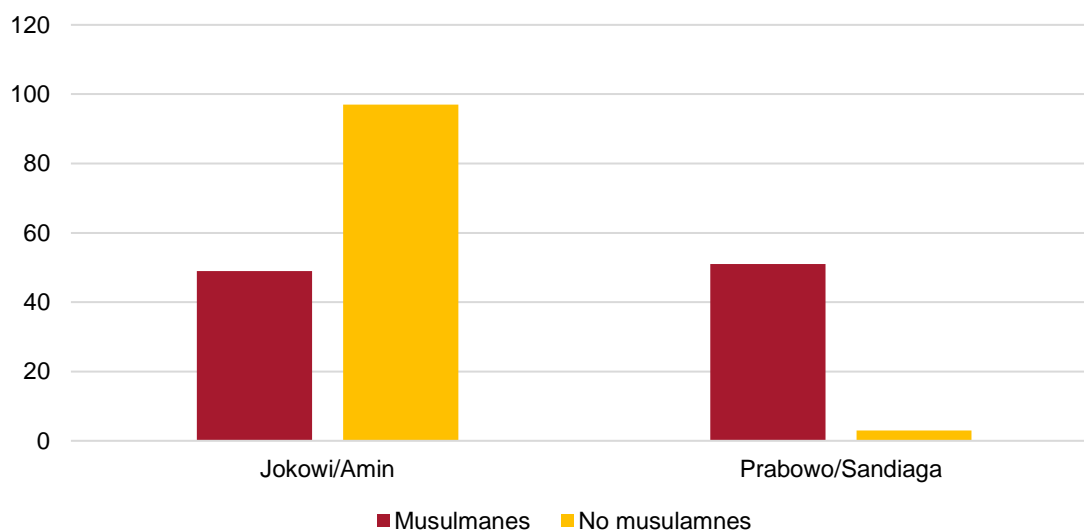
Joko Widodo respondió ilegalizando a Hizbut Tahir con un triple objetivo: (1) ilegalizar a una organización con una gran capacidad de proselitismo y que atentaba contra la propia integridad territorial del país y su esencia filosófica recogida en la Pancasila; (2) mandar un mensaje de firmeza a la miríada de grupos radicales que circulan por Indonesia; y (3) acallar las críticas de los sectores más liberales del país, que le acusaban de haberse rendido ante el islam radical.

La ilegalización de Hizbut Tahrir oculta una cuestión de fondo: ¿cuál debe ser la forma jurídica del Estado indonesio? Así como los padres fundadores de la patria en 1945 entendieron que sólo un Estado plural que garantizase la libre práctica y la protección de sus diversas confesiones religiosas era viable en Indonesia, en la actualidad –aunque el carácter democrático de Indonesia no está en cuestión salvo para una minoría militante– sí existe un debate sobre cuál debe ser el papel del islam en esa democracia.

Este hecho es clave por varios factores que se funden en uno: la continuidad o no de Indonesia como un país unido en diversidad, como recoge su lema fundacional, y la estabilidad del país. El resultado electoral muestra una Indonesia dividida en dos grandes bloques. Uno vinculado a un islam conservador y centrado en la gran isla de Sumatra, parte de Java (Java Occidental y Banten), el norte de las Molucas y las provincias del sur y este de las islas Celebes; y otro más plural ubicado en Java Central y Oriental, refugio de un islam ecléctico dominado por la gran organización religiosa del país, *Nadhatul Ulama*, y en el resto de islas del país con altos porcentajes de minorías religiosas budistas, cristianas e hinduistas. De hecho, casi todas las provincias del Oriente han votado masivamente por Joko Widodo, produciéndose una clara ruptura entre el voto de las minorías religiosas y Prabowo. Sólo un 3% de las minorías religiosas votaron por él, siendo Bali un perfecto ejemplo del apoyo de las minorías a Joko Widodo, ya que los ciudadanos de Bali, de confesión mayoritaria hindú, le votaron masivamente, con un porcentaje del 91,68%, el más alto del país. Esta profunda división explica por qué el Islam político ha sido el claro ganador de estas elecciones presidenciales. Ha sido el tema principal durante la campaña electoral como nunca lo había sido antes, e

incluso buena parte de la narrativa de los candidatos estuvo dominada por los límites impuestos por el islam político. Por ello, el gobierno de Joko Widodo tiene ante sí un enorme reto, que es hacer converger los intereses de los distintos grupos religiosos del país como elemento de cohesión y estabilidad nacional y revertir la ola de intolerancia, que se ha agudizado bajo su mandato.

Figura 1. Indonesia: distribución de voto por confesión religiosa



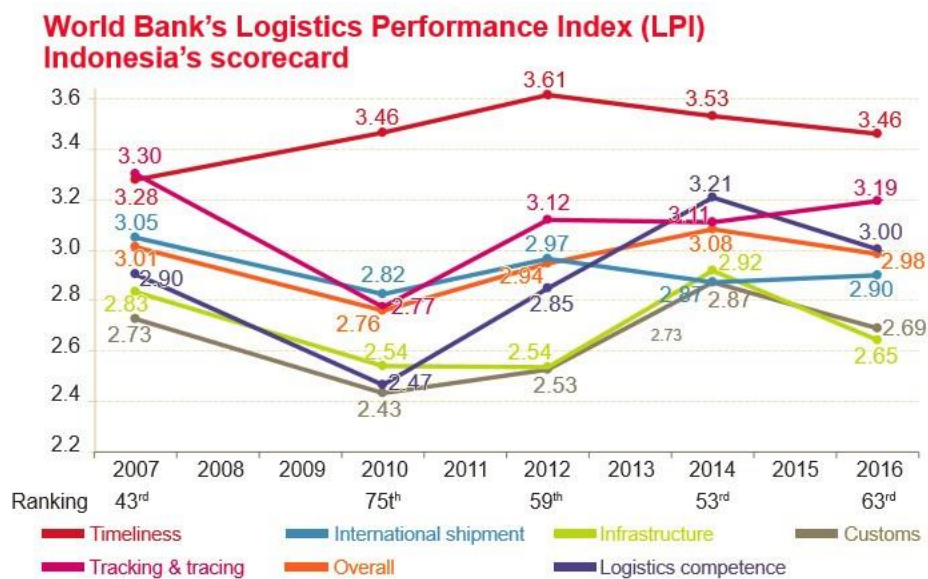
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en Indikator <http://www.indikator.co.id/>.

(3) El desarrollo económico

En el área económica, Joko Widodo se enfrenta a los problemas crónicos de índole doméstica que llevan afectando a Indonesia durante décadas. El primero de ellos es la mejora de la capacidad logística del país. La extrema fragmentación geográfica, acompañada de una falta de infraestructuras vitales, hace que el país sufra un pésimo Índice de Gestión Logística (*Logistics Performance Index*, LPI). Ello produce efectos perversos sobre la economía local, limitando y erosionando la capacidad exportadora del país, al aumentar sus costes, el tiempo de transporte y la propia fiabilidad de su gestión. Joko Widodo seguirá intentando paliar el gran déficit de infraestructuras nacional como vía potenciadora del desarrollo económico. No tiene otra opción, teniendo en cuenta que Indonesia basa una buena parte de su crecimiento económico en la exportación de sus abundantes recursos naturales.

La pésima puntuación en gestión de aduanas indica otro de los puntos débiles del Estado indonesio: una burocracia lenta e ineficaz que indudablemente debería ser reformada para aumentar su competitividad.

Figura 2. Indonesia: Índice de Gestión Logística (Logistics Performance Index, LPI) del World Bank, 2007-2016



LPI is the weighted average of the country scores in six key dimensions:

- **Timeliness:** Timeliness of shipments in reaching destination within the scheduled or expected delivery time
- **Tracking & tracing:** Ability to track and trace consignments
- **International shipment:** Ease of arranging competitively priced shipments
- **Infrastructure:** Quality of trade and transport related infrastructure (e.g., ports, railroads, roads, information technology)
- **Logistics competence:** Competence and quality of logistics services (e.g., transport operators, customs brokers)
- **Customs:** Efficiency of the clearance process (i.e., speed, simplicity and predictability of formalities) by border control agencies, including customs

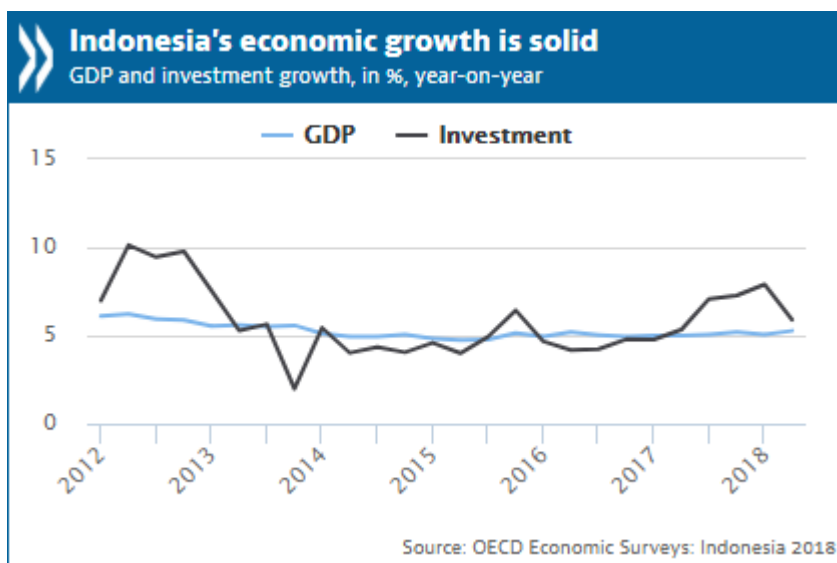
Source: World Bank's 2016 Logistics Performance Index

Fuente: The Jakarta Post, <https://www.thejakartapost.com/news/2016/07/01/ri-losing-logistics-battle.html>

En segundo lugar, si Indonesia realmente aspira a convertirse en potencia regional y mundial, debe elevar la calidad formativa de sus ciudadanos. Ello pasa obligatoriamente por fomentar y mantener en el tiempo la apuesta por la ciencia (su gasto en I+D se sitúa en un irrisorio 0,1% del PIB) y la educación, especialmente la orientada a la formación profesional.

Vinculado a lo anterior, existen otros tres grandes problemas que el gobierno de Joko Widodo deberá solventar: (1) la corrupción, que sigue siendo masiva y supone un freno tanto a su desarrollo doméstico como a la inversión extranjera; (2) la escasa recaudación fiscal; y (3) una política ineficaz de gestión de desastres.

Figura 3. Indonesia: evolución del PIB y la inversión, 2012-2018



Fuente: OECD, <https://www.oecd.org/economy/further-reforms-will-promote-a-more-inclusive-and-resilient-indonesian-economy.htm>.

Todo lo anterior pasa inevitablemente por responder a la segunda gran pregunta que Indonesia debe responder: ¿cuál debe ser el modelo económico del país? Si bien existe un consenso en que el país debe aprovechar sus ingentes recursos naturales para propulsar su desarrollo económico, la divergencia de fondo emerge con fuerza en determinar quién debe controlarlos. Aquí, las respuestas se bifurcan en dos grandes áreas.

La primera, minoritaria en la actual Indonesia, que defiende que hay que alentar y facilitar la inversión extranjera como motor del cambio en el país, al igual que durante la época de Suharto, cuando la inversión extranjera, sobre todo de Japón, de EEUU y de Europa, empujó el desarrollo económico del país. La segunda posición –mayoritaria– defiende un importante papel del Estado en la explotación de los recursos naturales. Joko Widodo ya encarnó esta posición durante su primer mandato, implementando diversas medidas muy populares y sobre todo muy populistas para “proteger al país” en la línea del decreto presidencial de 2012 impuesto por el antiguo presidente Susilo Bambang Yudhoyono, que exigía a las compañías mineras contar con al menos un 51% de capital indonesio para recibir nuevas licencias de explotación. En este contexto, Joko Widodo impulsó la compra de acciones de empresas extranjeras asentadas en Indonesia y que históricamente habían sido calificadas como explotadoras, como Freeport-McMoran, que extrae oro en Papúa y de la que el Estado indonesio se convirtió en accionista mayoritario tras arduas negociaciones.

Joko Widodo debe dilucidar cuál debe ser el papel del Estado en el control de los recursos naturales del país y, en segundo término, clarificar y dar seguridad jurídica a las inversiones extranjeras para así fomentar la inversión extranjera directa junto a una llegada de tecnología que el país no posee. Widodo debe encontrar el equilibrio entre las necesidades de la propia industria de recursos naturales en Indonesia, centradas sobre todo en la tecnología y el capital extranjeros, y las demandas de la ciudadanía, que exige una mayor repercusión en Indonesia de sus riquezas naturales. Algunos de

estos recursos naturales, como el carbón y el aceite de palma, tienen cada vez mayores limitaciones por su impacto medioambiental, por lo que Widodo está obligado a encontrar alternativas y soluciones.

(4) Indonesia, China y la nueva geopolítica del Indo-Pacífico

El primer gobierno de Joko Widodo se centró principalmente en tareas internas, dejando a un lado la política exterior. En este segundo mandato, el propio Joko Widodo ya ha anunciado que la política exterior seguirá en un segundo plano ante las urgencias domésticas. A pesar de este papel secundario, hay determinados temas de política exterior que tendrán un importante protagonismo.

En primer lugar, y dentro del marco constitucional indonesio que regula la propia política exterior, esta se someterá a dos principios clásicos: activa e independiente. Activa, en el sentido de ser un agente dinámico de la sociedad internacional, reflejando este activismo a través de la importante participación de Indonesia en misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, con alrededor de 2.700 efectivos en misiones como las de UNIFIL en Líbano, MONUSCO en la República Democrática del Congo y MINUSCA en la República Centroafricana. El calificativo independiente responde al lugar que siempre ha buscado Indonesia dentro de la comunidad internacional, esto es, una posición intermedia entre las potencias mundiales. Ello explica por qué Indonesia fue uno de los países clave en la fundación del Movimiento de los No Alineados y por qué busca ahora su propia posición entre EEUU y la República Popular China. Para ello, Indonesia seguirá apostando por ASEAN como uno de los vehículos preferentes en la elaboración e implementación de su política exterior.

Respecto al dragón asiático, Indonesia no tiene graves problemas bilaterales. A pesar de ello, a nivel territorial existen diferencias respecto a las aguas de Natuna y, aunque la situación de la comunidad uigur en China es considerada un tema estrictamente doméstico por el gobierno indonesio, este asunto tiene ramificaciones en la política interna indonesia. Además, si hay una nación en Asia con la que Indonesia ha tenido una relación turbulenta, ese país es China.

El ascenso chino está teniendo profundas repercusiones en Indonesia, que cuenta con una nutrida comunidad de origen chino, que históricamente se ha ido asentando en Indonesia y ha sufrido periódicamente las iras de la población autóctona, debido a su origen extranjero y su mayor nivel de riqueza.

China es el mayor socio comercial de Indonesia, siendo el destino de un tercio de sus exportaciones y, al igual que en el resto de Asia, el gran dragón ha desbancado a Japón como el principal receptor de las exportaciones nacionales. Sin embargo, el principal inversor extranjero en Indonesia sigue siendo Singapur. En todo caso, la presencia económica china en Indonesia es cada vez mayor desde que el país comenzara a despegar en los años 90 y China en la actualidad es vital para Indonesia como prestamista para su potente programa de infraestructuras. Esto fue utilizado por Prabowo en la última campaña electoral para acusar a Joko Widodo de venderse al capital chino y a sus intereses, que en su opinión se alinean con los de las elites indonesias frente a los intereses del pueblo. Igualmente, la cesión del puerto de

Hambantota (Sri Lanka) a China y las dudas del líder malasio Mahatir Mohamed sobre el papel de China en la financiación y desarrollo de infraestructuras de su país planearon con fuerza durante la campaña presidencial indonesia.

Más allá de estas falsas aseveraciones, lo cierto es que Indonesia, también como país claramente emergente, pero quizá sin la confianza necesaria en sí misma, debe de establecer un marco estable en sus relaciones políticas, económicas y de seguridad con China. En otras palabras, debe estabilizar y normalizar de una vez por todas sus relaciones con China. Para ello, el gobierno de Joko Widodo deberá enderezar el endeble rumbo de su política exterior y dosificar sus descontroladas dosis de nacionalismo, manifestada por ejemplo a través de la voladura de barcos pesqueros chinos atrapados en aguas territoriales indonesias. Esto debería facilitar una intensificación de las inversiones chinas en Indonesia. La presencia de Yusuf Kalla, vicepresidente en funciones de Indonesia, en el segundo foro de cooperación de la Nueva Ruta de la Seda china celebrado en Pekín en mayo del presente año parece indicar el interés creciente de Indonesia en el apoyo chino en su plan de desarrollo de infraestructuras.

Junto a China, el gobierno de Joko Widodo tiene ante sí otro gran objetivo, ya apuntado en su primera legislatura, que es maximizar su posición geopolítica, puente entre los Océanos Pacífico e Índico y vía clave para comunicar a Australia con el resto de Asia. Esto hace de Indonesia el eje central del ya claramente emergente espacio Indo-Pacífico. Dicha potenciación de su espacio geopolítico se traduce en el desarrollo e implementación de la estrategia marítima ya anunciada en 2014 y denominada *Global Maritime Fulcrum* (GMF), que, entre otros aspectos, buscaba reforzar su armada, potenciar la conectividad interna y el desarrollo de infraestructuras marítimas, y fomentar la diplomacia entre los diversos actores implicados en ambos océanos con el fin de reducir las tensiones estructurales existentes. Todo ello estaba asimismo orientado a maximizar el dividendo de su posición geopolítica, constituyéndose en la vía de comunicación entre dos áreas que agrupan a los tres emergentes gigantes asiáticos: la India, China y, por supuesto, Indonesia. Con ello, Yakarta se situaría como uno de los pilares regionales y ganaría en autonomía dentro de la rivalidad creciente entre China y EEUU en la zona. En su mano está implementar este proyecto, que supondría un cambio tectónico para el papel de Indonesia en la región. Pero, ¿se atreverá?

Conclusiones

Los nueve jueces del Tribunal Constitucional pusieron punto y final a uno de los procesos electorales más tensos, violentos y polarizados de la corta historia democrática indonesia. Joko Widodo ha conseguido renovar su mandato y gozará de una amplia mayoría en el Congreso que le permitirá desarrollar su política sin cortapisas. Widodo tiene ante sí enormes retos que marcarán en el corto plazo el devenir de este gigante dormido que puede completar el binomio de poder en Asia simbolizado por China y la India.

Las reformas en el área económica serán claves para determinar la fortaleza de la emergencia indonesia en el ámbito regional. Junto a ello, los retos internos de seguridad, centrados en el terrorismo y la presión islamista, marcarán la intensidad y la profundidad de la política exterior de Indonesia.