



# UNISCI Discussion Papers

## INDONESIA A LOS CINCO AÑOS DE LA CAÍDA DE SUHARTO

**AUTOR<sup>1</sup>:****JUAN MARÍA PORTILLO  
UNISCI****FECHA:****Mayo de 2003**

El día 21 de mayo se ha cumplido el quinto aniversario de la caída de Suharto que tuvo lugar en medio de la crisis económica provocada, a su vez, por la crisis financiera de julio de 1997. De esta manera, a la crisis económica se le superpuso una crisis política que, en principio, se cerró con la convocatoria de las primeras elecciones democráticas libres en Indonesia en junio de 1999. Desde 1998 Indonesia ha iniciado una nueva y accidentada etapa política, que se denomina *Reformasi Order* en contraposición con el *New Order* de la época Suharto: ha conocido cuatro presidentes; el país sigue sacudido por conflictos separatistas (Aceh, Papua) cuyo final no acaba de vislumbrarse; los conflictos étnicos y religiosos (Molukas, Sulawesi) siguen presentes y el extremismo musulmán tiene puesto un pie firme en el país a pesar de la negativa a aceptarlo hasta el atentado de Bali del 12 de octubre del 2002.

La accidentada presidencia de Abderrahmán Wahid (octubre 1999 a julio 2001) vino a poner de manifiesto la fragilidad del nuevo sistema político instaurado. Intentó circunscribir la actuación del ejército a las tareas puramente de defensa exterior y someterlo al poder político democráticamente elegido, pero, al final, el cazador resultó cazado. La crisis económica, el fuerte endeudamiento interno y externo del país, la falta de estabilidad macroeconómica hizo fracasar, entre otras causas, el plan del expresidente; no contaba ni con los medios económicos ni con una sociedad civil lo suficientemente fuerte para llevar a cabo su proyecto. Al final, se quedó sólo, sin el apoyo político de los partidos políticos islámicos que le llevaron al poder y de los poderes fácticos del país que se lo llevaron por delante. El día 23 de julio del 2001 Abderrahmán Wahid, tras un turbulento proceso de destitución, era reemplazado por la vicepresidenta, Megawati Sukarnoputri, hija del legendario primer presidente del país, Sukarno.

Este trabajo trata únicamente de dibujar de una manera simplificada lo que podríamos denominar coyuntura política y económica del país en estos momentos, sin más pretensión que la de proporcionar al lector algunos elementos de reflexión. No se trata de hacer un balance de estos cinco años de ausencia de Pak Suharto, sino de esbozar los rasgos que nos parecen los más relevantes en la actual coyuntura económica y política de Indonesia, el cuarto país mas poblado del mundo con 216 millones de habitantes, con una gran diversidad étnica, lingüística y cultural, que se extiende a lo largo de 6.400 Km. desde la parte más oriental (Aceh) hasta Papua.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI



## **1. Democracia tutelada**

La subida al poder de Megawati despertó mucha simpatía y esperanzas en un país atribulado por la crisis económica y la inestabilidad política. El primer éxito a contabilizar en el haber de la presidencia estriba en haber dotado al país de una estabilidad política tras el breve período del errático y provocador Abderrahman Wahid. Ahora bien, no se trata una estabilidad fundamentada en una sociedad civil fuerte y en el buen funcionamiento de las instituciones democráticas, sino en el apoyo político del partido Golkar (partido del Gobierno de Suharto) y del ejército (TNI). En las elecciones generales de 1999 el partido liderado por Megawati, PDI-P (Partido Democrático de Indonesia en Lucha), ganó las elecciones, pero no consiguió la mayoría absoluta, necesitando el apoyo de otros partidos para su labor de Gobierno que, definitivamente, se ha concretado en el apoyo del Golkar. A cambio, por ejemplo, el presidente del Golkar y del Parlamento (DPR), Akbar Tanjung, sigue en sus funciones a pesar de haber sido sentenciado formalmente a tres años de cárcel.

Por su parte, el ejército ha dado todo el soporte necesario en la calle para que la Presidenta no esté sujeta a las incertidumbres políticas que podrían derivarse de su precaria mayoría parlamentaria y de problemas colaterales que podrían enturbiar su presidencia hasta las próximas elecciones generales previstas para verano del 2004. Cuando en enero del 2003 el Gobierno indonesio estuvo sometido a la presión de un fuerte movimiento de protesta popular durante dos semanas que se extendió a todo el país reprochando al Gobierno su sometimiento a las "órdenes" del FMI y del Banco Mundial como consecuencia de las fuertes subidas de precios propiciadas por la reducción de los subsidios a los productos energéticos, el general jefe del ejército (TNI), Endriartono Sutarto, declaró que si bien los ciudadanos tenían el derecho a protestar por las subidas de precios, no se toleraría que el objetivo de éstas fuera el derrocamiento del Gobierno, que sería considerado como un acto anticonstitucional. A cambio de este apoyo, el ejército, aunque ha disminuido su papel político durante este período, cuenta con la tolerancia gubernamental respecto a actividades de dudosa legalidad con las que financia sus gastos que el presupuesto sólo cubre en un 30%. Es un secreto a voces que el ejército obtiene pingües ingresos de la tala ilegal de bosques y de la minería ilegal; contrabando; drogas; juego; prostitución y extorsión.

Megawati también ha contado con el apoyo de los prohombres del régimen anterior, representados por el partido Golkar. Con la aprobación de la ley de partidos 31/2002 se ha tratado de apuntalar las organizaciones políticas tal como existen hoy día impidiendo la creación de partidos que podrían perjudicar a los existentes, teniendo en cuenta que en el 2004 tendrán lugar las elecciones generales. Por otro lado, la Presidenta ha decidido eximir de responsabilidades penales a los exbanqueros que no han devuelto los importantes préstamos recibidos para salvar el sistema financiero de su bancarrota, invocando como argumento la necesidad de tal medida para resolver el problema de su deuda al estado que, a su vez, podría dar lugar a dificultades en "otras áreas". La consecuencia más grave derivada de esta situación es la falta de voluntad política para combatir con seriedad y coherencia la corrupción que afecta a todas las instancias del país, especialmente en el ámbito legal y judicial, que constituye el entorno en el que el "establishment" se mueve con toda impunidad. El mantenimiento en su puesto del Fiscal General del Estado, a pesar de su probada corrupción, es un caso paradigmático de lo que sucede a todas las escalas.

En definitiva, estamos ante una democracia formal cuya estabilidad no tiene un fundamento sano y sólido, sino que se mantiene tutelada por el ejército y el antiguo *establishment*.



La comunidad internacional así lo ha percibido y se está traduciendo en el mantenimiento de la salida neta de capitales y en la falta de interés inversor, tanto interior como extranjero. Como consecuencia de ello, el PIB del país es incapaz de sobrepasar un crecimiento del 4% basado en el tirón del consumo privado. De hecho, el FMI ha previsto entre los posibles escenarios para Indonesia uno denominado "*muddled through*", según el cual, el país mantiene a grandes rasgos la disciplina macroeconómica, pero con bajo nivel de reformas, incluyendo privatizaciones y reformas legales. En este escenario, el peso de la deuda se reduciría, pero mucho más gradualmente, y la recuperación económica seguiría siendo frágil y vulnerable a situaciones negativas y a nuevas pérdidas de confianza por parte de los inversores. Se estima que la economía indonesia debería crecer entre un 6% y un 7% para ir absorbiendo el fuerte desempleo existente en el país, así como la nueva mano de obra que accede al mercado laboral.

## **2. Estabilidad macroeconómica**

En el ámbito económico, hay que anotar en el haber de Megawati el logro de la estabilidad macroeconómica con un crecimiento positivo durante los prácticamente dos años que lleva gobernando, que ha tenido como consecuencias muy favorables la apreciación de la moneda (la rupia), el descenso de los tipos de interés y la reducción de su deuda externa. Ahora bien, esta estabilidad macroeconómica no se ha trasladado al sector real de la economía ya que la inversión sigue muy estancada. Una idea de lo que está ocurriendo nos lo proporciona el dato de las aprobaciones de inversiones, tanto interiores como extranjeras. En el 2002 las aprobaciones de inversiones interiores se redujeron a la mitad y las extranjeras un 37%; en ambos casos con niveles cuantitativos muy bajos.

Según datos provisionales del Instituto Estadístico Indonesio, en 2002 el PIB indonesio creció un 3,66% en términos reales, por debajo de las previsiones del Gobierno (4%). En precios constantes, éste alcanzó 426 billones Rp (alrededor de \$45.747 millones al tipo de cambio medio 9.312 Rp/US\$ en 2002) contra 411 billones Rp en 2001. El crecimiento del PIB ha tenido como impulsores básicos la demanda del sector público y la demanda privada que crecieron un 12,79% y un 4,72% respectivamente. La contribución del consumo al PIB se estima en un 5,2% (4,6% el consumo privado). La formación bruta de capital fijo tuvo un crecimiento negativo del 0,2% y las exportaciones e importaciones crecieron un 1,21% y 0,90%, respectivamente.

Este menor crecimiento del PIB se ha debido en parte al empeoramiento del clima de inversión en el país como consecuencia de los fallos en la implementación de la autonomía regional, problemas laborales, problemas de seguridad y una corrupción generalizada. Además, hay que destacar el impacto negativo del atentado de Bali del 12 de octubre del 2002 como otro de los factores que han contribuido a la caída del PIB por la reducción del número de turistas y de ingresos del sector. La Inversión Extranjera Directa (IED) ha jugado un papel muy importante en el proceso de desarrollo, diversificación y exportación de la economía indonesia. El gobierno indonesio fomentó durante décadas esta política a través de un régimen relativamente liberal para la implantación y sin reservas a la repatriación de beneficios y la desinversión. Si es cierto que algunos sectores, sobre todo los servicios, quedaban fuera del alcance del inversor extranjero, el hecho es que el sistema establecido unido a una oferta abundante de mano de obra barata, a la existencia de unos grandes recursos naturales, al desarrollo de las infraestructuras, a la estabilidad política que suponía el régimen de Suharto, logró atraer unas cantidades de IED importantes. Mientras que se podría considerar que la crisis financiera y la inestabilidad política fueron los responsables de la fuerte caída en las



aprobaciones de inversión directa que se registraron durante los años 1998 y 1999, la fuerte caída de las solicitudes a partir del 2000 ha sido básicamente debida a la inseguridad jurídica y judicial del país. La inversión en Indonesia sólo ha conseguido situarse al 60% de los niveles precrisis. El ratio inversión/PIB se estima que está por debajo del 20%. En estas condiciones es difícil pensar que el PIB crezca a ritmos del 6-7%. En cuanto a la corrupción, es importante señalar que diversas encuestas realizadas muestran que durante la época de la *Reformasi* ésta se ha incrementado respecto a la época del *New Order* de Suharto. No es de extrañar que el entorno legal y judicial sea un obstáculo importante que explique en gran parte el bajo nivel de inversiones.

Para el 2003 el Gobierno indonesio espera un crecimiento real de PIB del 4% y con este supuesto ha confeccionado el presupuesto para el 2003. A finales de febrero del 2003, antes del desencadenamiento de la guerra de Irak y de la enfermedad SARS, el Banco Asiático de Desarrollo rebajaba al 3,7% el crecimiento del PIB para este año sobre la base del mantenimiento de la tasa de consumo. El Fondo Monetario Internacional estima que el PIB indonesio crecerá un 3,5% al incluir el factor guerra de Irak y el impacto negativo del SARS. El turismo, que contribuye con un 5% al PIB, se está resintiendo. Las exportaciones correspondientes al mes de febrero del 2003 cayeron un 0,85% respecto a las de enero y, dentro de éstas, las distintas de gas y petróleo lo hicieron un 2,79%. El índice de confianza de los consumidores referente a febrero, antes de la guerra de Irak, que elabora el Danareska Research Institute, ha bajado un 10,2% respecto a enero. Este dato es muy significativo puesto que el factor principal del crecimiento en Indonesia, hoy por hoy, es el consumo privado.

Los primeros datos oficiales referentes al comportamiento de la economía indonesia en el 2003 reflejan una tasa de crecimiento del PIB del 3,43% en el primer trimestre del 2003 respecto al primer trimestre del 2002, lo que supone una desaceleración de la tasa de crecimiento con relación a los dos trimestres anteriores, debido al debilitamiento del consumo doméstico que bajó 1,23% respecto al último trimestre del 2002. Es interesante recordar que en el último trimestre del año el consumo creció un 2,9%, por debajo de los ritmos de crecimiento del segundo (6,23%) y tercer trimestre del año (5,97%). Parece que esta tendencia negativa se ha ido consolidando sin tener en cuenta el factor guerra Irak y el SARS. Por otro lado, no parece que se pueda suponer que el consumo pueda seguir teniendo un impacto importante indefinido en la evolución del PIB ya que el incremento del consumo ha ido paralelo con una disminución de la tasa de ahorro del 28% antes de la crisis hasta llegar al 22% actual. Ello hará más complicado la obtención de recursos financieros del sector privado.

Otros datos macroeconómicos a destacar positivamente son la inflación, la evolución de los tipos de interés y la apreciación de la rupia. Así, la tasa interanual de inflación para el 2002 ha sido del 10,03%, por debajo de la inflación registrada en el 2001 (12,55%); en abril del 2003 la tasa de inflación interanual había bajado al 7,4%. Los tipos de interés de referencia a un mes del Banco de Indonesia han ido bajando paulatinamente a lo largo del 2002 desde el 17,39% hasta el 15,63% a finales del 2002, llegando actualmente al nivel del 11%. La rupia ha experimentado una apreciación constante a lo largo del 2002 y en los primeros meses de 2003. El tipo de cambio medio ha pasado de 10.393 rupias/US\$ en enero del 2002 a 8.811 rupias/US\$ en abril del 2003. Esta evolución positiva de la rupia ha contribuido a disminuir el monto de la deuda en dólares americanos de forma notable, pasando de constituir más del 100% del PIB en 2000 al 72% en el 2002.



La otra gran nota negativa, consecuencia del bajo nivel de inversión, la pone el número de desempleados que oficialmente asciende a 8,1 millones de personas (8,3% de la población activa), sin contar con el paro encubierto. En la coyuntura actual no se perciben indicios de que a corto plazo vaya a cambiar la tendencia, sino más bien todo lo contrario, ya que se estima que el crecimiento actual es incapaz de absorber a los nuevos llegados al mercado de trabajo.

Según datos provisionales facilitados por el Ministerio de Finanzas, el déficit presupuestario para el 2002 ha quedado situado en 27,3 billones Rupias (Rp<sup>2</sup>) en vez de los 42,1 billones Rp presupuestados como consecuencia de la reducción de los gastos previstos. Este déficit se ha solventado mediante una financiación interior neta de 24,6 billones Rp y una financiación exterior neta de 2,7 billones Rp. Resalta el hecho de que los 16,1 billones Rp de financiación exterior neta previstos han quedado en 2,7 billones Rp. A su vez, la principal fuente de recursos interiores para financiar el déficit ha sido la venta de activos en manos de IBRA (43,3 billones Rp) y las privatizaciones (7,6 billones Rp) que han permitido la recompra de bonos (-11,4 billones Rp) emitidos en su día por el Gobierno de Indonesia para financiar la crisis bancaria del país y la reducción de los depósitos bancarios del Gobierno de Indonesia (-21,3 billones Rp). Por lo que se refiere a la financiación neta exterior, las aportaciones de los países donantes entre ayudas a proyectos y a programas alcanzó la cifra de 20 billones Rp (se habían previsto 33,6 billones Rp) y la amortización neta fue de -17,2 billones Rp, gracias a la renegociación de 30,4 billones Rp de deuda externa correspondiente al 2002 dentro del marco del Club de París, el día 12 de abril del 2002.

Por lo que se refiere al presupuesto para el 2003, se ha previsto un déficit de 34 billones Rp, equivalente al 1,8% del PIB. En cuanto a su financiación, la aportación neta del estado indonesio se cifra en 22,4 billones Rp y la exterior en 11,9 billones Rp. La financiación interior descansa en los ingresos previstos por la Agencia Indonesia de Reestructuración Bancaria (IBRA) y privatizaciones (34 billones Rp), 16,9 billones Rp menos que en el 2002 ya que en 2003 finaliza la actividad de IBRA; en los depósitos bancarios del Gobierno de Indonesia (8,5 billones Rp) y en la emisión de bonos del tesoro (7,7 billones Rp). En cuanto a la aportación del exterior, el Gobierno de Indonesia cuenta con el reescalamiento de sus pagos de principal e intereses durante 2003, lo que supondría un diferimiento del pago de 27 billones Rp (unos \$3.000 millones) y una aportación de 29,2 billones Rp en concepto de aportaciones brutas de ayuda para proyectos y programas de desarrollo (los donantes del Comité Consultivo del Banco Mundial para Indonesia (CGI) han comprometido \$2.700 millones para el año fiscal 2003). Están previstos 44,2 billones Rp en concepto de pagos por principal e intereses al exterior en 2003.

Desde 1997 Indonesia ha firmado una serie de acuerdos con el FMI. El 4 de febrero del 2000, a petición indonesia, el FMI aprobó un nuevo préstamo ("*Extended Arrangement*", a 10 años, 4 años y medio de período de gracia y tipo de interés 5,18%) hasta diciembre del 2002 por 3.638 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) (unos \$5.000 millones cambio de febrero del 2000). Hasta el momento se han efectuado ocho desembolsos por un importe de \$3.394 millones, lo que está suponiendo un gran respaldo para la estabilidad de la rupia y la sostenibilidad fiscal del país. El acuerdo tenía previsto su finalización en diciembre del 2002, pero fue acordada su prórroga hasta diciembre del 2003. En principio, no parece que por parte del Gobierno indonesio haya mucho interés en renovarlo, si bien habrá que esperar al proyecto de presupuesto del 2004 para conocer la auténtica opinión del Gobierno al respecto. En el contexto de las próximas elecciones generales para el 2004 la renovación del acuerdo con el FMI podría ser

<sup>2</sup> El tipo de cambio medio \$US respecto a la rupia en el 2002 ha sido 9.319 Rp/US\$.



motivo de fuertes críticas de corte nacionalista hacia la presidenta y al partido que representa, el PDI-P.

Según datos provisionales del Instituto de Estadística Indonesio, las exportaciones en el 2002 alcanzaron la cifra de \$57.002 millones y las importaciones \$31.239 millones, lo que supone un aumento del 1,21% y 0,90%, respectivamente, respecto al 2001, con un superávit comercial de \$25.763 millones. Por lo que se refiere a las exportaciones, las correspondientes a petróleo y gas han alcanzado \$12.106 millones (-4,19% respecto al 2001) y el resto, \$44.895 millones (+2,77% respecto al 2001). En cuanto a las importaciones, las correspondientes a petróleo y gas supusieron \$6.462 millones (+18,10% respecto al 2001) y el resto, \$24.777 millones (-2,8% respecto al 2001). Teniendo en cuenta que el saldo de la balanza por cuenta corriente se ha estimado en \$1.283 millones (\$4.900 millones en 2001), ello quiere decir que el saldo neto de la balanza de servicios es -\$24.480 millones, que incluirían los pagos derivados del servicio de su deuda exterior, estimados en \$21.040 millones.

En cuanto a la balanza de capital, según datos provisionales de Bappenas, el saldo de la balanza de capital mostraría un saldo negativo del \$6.800 millones, inferior al registrado en 2001 (\$-10.500 millones). Este resultado menos negativo que el año anterior se debería a una menor salida neta de capitales privados (\$-5.300 millones) y a unas menores salidas de capital oficial (\$-1.500 millones) respecto al 2001. El país ha necesitado de la cooperación del Club de París para aminorar el servicio de la deuda por un importe de \$3.000 millones. Las reservas brutas se habrían situado en \$30.200 millones en diciembre del 2002, equivalente a 7,1 meses de importación.

Según datos del Banco Mundial, la deuda exterior a finales del 2002 se habría situado en \$131.331 millones, equivalente al 75% del PIB. En el 2001 la deuda exterior representaba el 91,5% del PIB. El servicio de la deuda ha supuesto \$21.040 millones, lo que supone el 38,3% del total de las exportaciones de bienes y servicios. Según proyecciones del Banco Mundial, a finales del 2003 el total de la deuda (desembolsada y no desembolsada) ascendería a \$106.526 millones, siendo los pagos correspondientes al servicio de la deuda \$17.435 millones.

### **3.A modo de conclusión**

Desde el punto de vista político, si bien es necesario reconocer las importantes mejoras institucionales habidas durante el período *Reformasi* y la estabilidad política que ha traído consigo la presidenta Megawati, la política belicista del Gobierno respecto a Aceh y Papua contribuyen a dar un protagonismo especial y desproporcionado al ejército, convirtiéndolo en árbitro principal de la situación política, al margen del debido respeto a los derechos humanos que quedan sacrificados en el altar de la integridad del país.

En el ámbito económico, hay un cierto consenso en afirmar que hoy por hoy Indonesia goza de una estabilidad macroeconómica, pero con un crecimiento insuficiente para absorber el paro generado por la crisis económica del 97 y los nuevos llegados al mercado de trabajo. El propio crecimiento económico, basado en el consumo privado, está mostrando sus límites cuando se han desencadenado factores exógenos (guerra de Irak, SARS) que el Gobierno de Indonesia no puede controlar.

La ausencia de una justicia imparcial y no politizada y de una política de reformas económicas especialmente en los ámbitos legal y judicial, la corrupción que no cesa, deja a los



representantes de los intereses económicos de la época de Suharto con un alto nivel de impunidad, lo cual viene a constituir un elemento más de incertidumbre en la creación de un clima favorable a la inversión, auténtica asignatura pendiente del actual Gobierno en el ámbito económico.

La institución singapurense Centennial Asia Advisory ha pronosticado una tasa de crecimiento del PIB indonesio en un 3% este año. Según este instituto, la reducción de la tasa de crecimiento del consumo y la creciente incertidumbre internacional a medida que se aproximan las elecciones generales del 2004 contribuirán a reducir la tasa de crecimiento del PIB. Quizá el crecimiento podría ser mayor si hubiera una indicación clara de las intenciones reformadoras del Gobierno al que se le reconoce que cinco años no deja de ser un período excesivamente corto para juzgar sus difíciles decisiones sobre problemas que tienen raíces profundas en la compleja sociedad indonesia.