

*LA FEDERACION DE MALASIA, EL «KALIMANTAN UTARA»
Y LAS REIVINDICACIONES FILIPINAS SOBRE EL NORTE
DE BORNEO*

La gran isla de Borneo, la tercera del mundo en extensión, pertenece en sus dos tercios a Indonesia, y el resto, la franja septentrional, está fragmentado en tres territorios (Borneo del Norte, Brunei y Sarawak), de desigual extensión, que se encuentran bajo control británico. En ellos reside una población heterogénea—500.000 borneanos, 300.000 chinos y 200.000 malayos—, cuya diversidad étnica promueve delicados problemas de diverso orden.

Brunei tiene una historia más destacada que los otros dos territorios. El sultán de Brunei ejerció, en pasados siglos, su autoridad sobre toda la isla de Borneo. En 1704 el sultán de Brunei cedió al sultán de Sulu, como premio a la ayuda que le había prestado para sofocar una insurrección, el actual territorio del norte de Borneo. Más tarde, en 1841, el sultán de Brunei, en cambio de pagos anuales, otorgó al inglés James Brooke el territorio de Sarawak, concediéndole el título de rajah. En el siglo actual quedó Brunei reducido al exiguo territorio que ocupa, entre Sarawak y norte de Borneo, de mucha menor extensión que cualquiera de ambos. Su decadencia política fue tal que, de no haber mediado la protección británica, pudo haber desaparecido como Estado. Brunei se convirtió en Estado protegido en 1906, en virtud de un Acuerdo firmado por el sultán y la Gran Bretaña. El sultán aceptó el asesoramiento del residente británico en todos los asuntos, excepto los religiosos. Sarawak fue durante más de cien años la tierra de los «Rajahs blancos», pertenecientes a la familia Brooke. Sus descendientes rigieron el territorio bajo protección británica, procurando mantenerlo libre de las influencias occidentalizadoras. Poco después de la invasión japonesa, otorgaron una Constitución. Al fin de la guerra, el tercer rajah, sir Charles Vyner Brooke, decidió dar fin al reinado de su familia bajo protección británica, que cesó en 1946, y Sarawak se convirtió en colonia de la Corona. Sarawak cuenta con una población de unas 650.000 almas, muy heterogénea

(200.000 ibans o dayaks del mar, 50.000 dayaks de tierra, 150.000 malayos, 200.000 chinos y el resto europeos, kayans, kenyahs y otros grupos étnicos diversos). Los chinos han logrado mucha influencia. En Kunchin, la capital, han tenido 22 miembros elegidos chinos en el Consejo local, de 27 miembros elegidos. La mitad de los miembros no oficiales del Consejo Legislativo son chinos.

En cuanto al tercer territorio británico, norte de Borneo, su historia es más compleja y a sus peculiaridades nos referiremos más adelante. De 1878 hasta 1946 fue administrado por la Compañía británica del Norte de Borneo, y el citado año se transformó en Colonia de la Corona. La más importante comunidad nativa son los Dusuns, en número aproximado de 120.000. Existen también otros 140.000 pobladores indígenas y unos 100.000 chinos.

Antes de la segunda guerra mundial, estos tres territorios permanecían ajenos por completo a las inquietudes políticas de otros países asiáticos. La ocupación japonesa supuso el despertar de unos anhelos y ambiciones hasta entonces desconocidos. El clima de evolución política imperante en Asia y el Pacífico al final de la contienda, así como la independencia del vecino Borneo indonesio, proyectó sobre los tres territorios una evidente inquietud. Las autoridades británicas, conscientes de la realidad, procedían a llevar a cabo las reformas administrativas que permitiesen satisfacer el deseo de las poblaciones. En tal sentido, se dotó a Sarawak de un Consejo Supremo con autoridad ejecutiva y un Consejo Negri, equivalente al Legislativo. El primero de dichos organismos cuenta con 10 miembros, de los cuales cinco son elegidos mediante sufragio secreto por el Legislativo de entre sus miembros, tres son *ex officio* y dos nombrados por el gobernador.

Norte de Borneo hizo pocos avances políticos desde que se transformó en colonia. La Constitución vigente data de 1950. En dicho año se instituyeron el Consejo Ejecutivo y el Legislativo. El primero estaba formado por cinco miembros oficiales y cuatro nombrados (dos europeos, un chino y un borneano). El Legislativo cuenta con 23 miembros: 12 oficiales y 10 nombrados (tres chinos, tres europeos y tres borneanos, obligatoriamente), además del gobernador, que lo preside.

Desde 1953 el sultán de Brunei había ido devolviendo, gradualmente, ciertas prerrogativas a los jefes y aumentando el Consejo de Estado.

Hacia 1955 el sultán prometía una nueva Constitución, cuyos detalles fueron anunciados en 1957. Se preveía un Consejo Privado, otro Ejecutivo y otro Legislativo, que reemplazarían al semioficial y semihereditario Con-

sejo de Estado. Los miembros elegibles no oficiales de tales organismos procederían de los Consejos de distrito. El sultán—que en virtud del Tratado, estaba obligado a tomar asesoramiento del residente británico—veía en dichas propuestas una medida cautelosa de promover el avance constitucional enfocando la promulgación de una Constitución sustentada sobre las bases del Gobierno local. No obstante, el único partido político de Brunei, el partido *Raayat* (Partido Popular), consideraba insuficientes estas reformas y propugnaba un ambicioso programa que exigía las elecciones directas por sufragio universal. Estas propuestas estaban contenidas en una *Merdeka* (memorándum) que presentó al secretario de Estado para las Colonias el presidente del partido, Azahari. La Constitución de 1959 determinaba que el Consejo Ejecutivo, presidido por el sultán, incluyese siete miembros *ex officio*, siete no oficiales y el alto comisario. El Consejo Legislativo estaba compuesto por ocho miembros *ex officio*, seis oficiales, tres nombrados no oficiales y 16 miembros elegidos, así como el alto comisario. Se constituían también cuatro Consejos de distrito. Preveía la introducción del sistema electoral y, en el intervalo hasta su implantación, el sultán designaba los miembros que en el futuro serían elegidos. Los Asuntos Exteriores y la Defensa quedaban confiados a la Gran Bretaña. Pasado el intervalo fijado en las primeras elecciones celebradas, el partido *Raayat*, dirigido por Azahari, ganó los 16 escaños salidos a votación, es decir, la totalidad de los miembros elegidos por sufragio.

El panorama de los territorios británicos de Borneo se complica por la circunstancia de la extraordinaria riqueza de Brunei, que es el mayor productor de petróleo de la Commonwealth. Más de cinco millones de toneladas anuales producen beneficios que equivalen a unos 2.500 millones de pesetas al año. Puede comprenderse la fabulosa riqueza que esto representa si consideramos que es un Estado de sólo 2.226 millas cuadradas y unos 66.000 habitantes. Esta riqueza ha de producir, forzosamente, tentaciones externas y fomentar ambiciones interiores entre los políticos deseosos de administrar tan considerables caudales. El sultán instituyó un Plan Quinquenal para revalorizar el país mediante los ingresos petrolíferos, y ha construído suntuosos edificios, como la Mezquita; pero sólo una sexta parte de los ingresos petrolíferos se han invertido en el país, y el resto se ha colocado en la Gran Bretaña. En parte se debe esto al hecho de que una tan reducida masa de población y un territorio tan exiguo no pueden absorber ingresos tan considerables, habida cuenta de que las reservas petrolíferas

Bastan para veinticinco o treinta años. A la Federación Malaya se le concedió un préstamo de 140 millones de dólares malayos.

En el plano puramente borneano, los otros dos territorios británicos, Sarawak y Norte de Borneo, aspiraban a una Federación entre los tres Estados que hiciese posible su supervivencia y que les permitiese compartir los saneados beneficios petrolíferos de Brunei. Esta era también la tesis de Londres, que deseaba la Federación de los tres Estados y su permanencia en la *Commonwealth*, como medio de protección de sus intereses petrolíferos. En 1958 los gobernadores de Norte de Borneo y Sarawak hicieron una declaración simultánea resaltando las ventajas de la Federación. Esta Federación, exclusivamente borneana, no gozaba de la simpatía del sultán de Brunei, que consideraba que podría suponer la desaparición de su país como Estado soberano. El sultán—sir Omar Ali Saifuddin—prefería su vinculación a la Federación Malaya, donde podría subsistir como miembro de la hermandad de sultanes, que, aunque disminuído su poder, conservan el rango y el prestigio. En su preferencia intervenían motivos raciales—al ser Malaya un Estado malayo—y religiosos, puesto que allí el Islam es la religión oficial, y esto es un atractivo para el sultán musulmán de Brunei. Por estas razones, cuando el 27 de mayo de 1961 el jefe del Gobierno malayo, Tunku Abdul Rahman, propuso la creación de la Federación de Malasia—que englobaría la actual Federación Malaya, el Estado de Singapur, las dos colonias de la Corona de Sarawak y Norte de Borneo y el protectorado de Brunei—, contó desde el primer momento, con el apoyo entusiasta del sultán Saifuddin. Sarawak y Norte de Borneo manifestaron abierta reserva, ya que preferían una unión exclusivamente con Brunei, por considerar que en la propuesta Federación de Malasia saldrían perjudicados porque Malaya y Singapur están, política y culturalmente, más avanzados que los territorios borneanos, que se hallan en considerable retraso de desarrollo constitucional, y ello implicaría un papel de segundo orden en la proyectada Federación.

La preferencia del sultán de Brunei por la unión con Malaya suscitó el recelo con sus súbditos chinos, que consideraban que, al llevarse a cabo, podría peligrar la fuerte posición que mantienen en la actualidad, ya que serían dirigidos por un Estado de mayoría malaya.

También Mohar Azahari y su partido, *Raayat*, de fuertes contactos con Indonesia, manifestaron su resuelta oposición a dicha Federación defendiendo la idea de llegar a una unión con los otros dos territorios británicos de Borneo.

La principal oposición a los proyectos de Abdul Rahman procede de In-

Indonesia, que los interpreta como un medio de mantener la influencia británica en el área de Borneo. Por otra parte, mantiene la aspiración a integrar algún día los tres territorios británicos con el resto de la isla, completando la total soberanía indonesia en Borneo. La federación de aquéllos con Malaya, una vez consolidada, supondría un grave quebranto a ese anhelo, mientras que una *Federación reducida* exclusivamente a los tres territorios septentrionales no impediría que, más adelante, pudiesen ser absorbidos, bajo una forma u otra, en el Borneo indonesio. Recientemente, el gobernador indonesio del Borneo occidental había hecho observar que «aunque Indonesia no reclama el Borneo británico, todos somos de la misma raza». Para favorecer sus designios políticos, Yakarta desplegó una hábil política de apoyo al potente partido *Raayat*, entrenando militarmente en su territorio a voluntarios que fueron dotados de moderno material bélico.

En un comunicado conjunto, publicado el 1 de agosto de 1962, después de tres semanas de negociaciones, el primer ministro británico, Harold Mac-Millan, y el Tungku Abdul Rahman, jefe del Gobierno malayo, expresaban su acuerdo sobre la creación de la Federación de Malasia, anunciando que ésta se constituiría antes del 31 de agosto de 1963. Esta decisión suponía un éxito de Abdul Rahman. La Gran Bretaña abandonaba su primitivo proyecto de federar los tres territorios norteborneanos dando paso a esta Federación más amplia. Sarawak y Norte de Borneo abandonaban sus iniciales reservas y Brunei mantenía su decidido apoyo.

El 1 de septiembre siguiente se celebraba en Singapur el referéndum para decidir la propuesta del Gobierno de integrarse en la futura Federación. De 564.559 votantes, casi 400.000 votaban a favor, con lo que la última duda acerca de la viabilidad del proyecto quedaba despejada.

Los adversarios más decididos—Indonesia y el partido *Raayat* de Brunei—comprendían que sólo el rápido empleo de la fuerza podría evitar la inminente constitución oficial de la Federación de Malasia.

Así, el 8 de diciembre de 1962 se producía una grave insurrección en Brunei. Los rebeldes ocuparon las instalaciones petrolíferas de Seria, haciendo prisioneros a más de 400 europeos que en ellas trabajaban y que fueron empleados como protección en sus ataques a la Policía. Doscientos soldados de un regimiento escocés, transportados desde Singapur, recuperaron la pista de aterrizaje de la capital, abriendo el camino a otros refuerzos aerotransportados. La perfecta sincronización de los ataques rebeldes demostraba que éstos habían recibido cuidadosa instrucción militar y que disponían de armamento moderno. Desde Manila, donde se hallaba

refugiado, el dirigente Azahari declaraba que el Ejército Nacional de Borneo del Norte disponía de 20.000 hombres y pretendía ocupar Brunei, Sarawak y Borneo del Norte, para constituir el Estado Revolucionario de Kalimantan Utara. Inmediatamente, el Gobierno de Brunei suspendía la Constitución y prohibía el partido *Raayat*, por considerar que la insurrección había sido «organizada e instigada por el grupo financiero» del citado partido. El sultán asumía el control del Estado como jefe de un nuevo Consejo de Urgencia (14 miembros). Las tropas británicas actuaron con rapidez y eficacia, reconquistando Seria el día 10 y desbaratando los ataques rebeldes. Pese al fracaso evidente, Mohar Azahari declaraba en Manila, el día 10: «La Gran Bretaña puede volcar todo su poderío militar en Borneo, pero la lucha seguirá. No dependemos las armas hasta que el último colonialista inglés sea expulsado.» Puntualizaba que la revuelta no iba dirigida contra el sultán Saifuddin. «Brunei—agregaba—mantendrá una política exterior de neutralismo, pero mantendrá estrechos contactos con las Filipinas y con los países adheridos a los principios democráticos.» No podía desconocerse el interés y apoyo de Indonesia a la rebelión—«Luchan por la libertad», dijo Sukarno el día 11—, tal como denunció ante el Parlamento el jefe del Gobierno malayo. Aun habiendo sido aplastada la rebelión armada, algunos grupos de escasa importancia numérica se han refugiado en la selva para mantener una lucha de guerrillas.

Reducidos a sus propios recursos estos guerrilleros, no constituirían preocupación para las autoridades británicas, pero es evidente que existe una potencial amenaza indonesia. En febrero pasado, el jefe del Estado Mayor indonesio, general Ahmad Jami, en un mensaje dirigido en Pontianak (oeste de Borneo) a las tropas, dijo que «el Ejército espera una orden para apoyar a los pueblos que luchan por la independencia en el norte de la isla».

Simultáneamente, la agencia «Antara» afirmaba que «dos divisiones de voluntarios están dispuestas para entrar en el Borneo británico y prestar ayuda a los nacionalistas». Los voluntarios, según esta fuente, habían solicitado del general Jami que les autorizase a atravesar inmediatamente la frontera «y poner fin a la matanza del pueblo por los ingleses». Al término de la visita de inspección a la XII región militar, que limita Sarakaw, el general Jami pronunció unas significativas palabras: «Mientras el Ejército espera la orden de ponerse en marcha, daremos a nuestros amigos del otro lado todo nuestro apoyo.»

Todo hace presagiar, por lo tanto, que si se pretende seguir adelante con el proyecto de la Federación, Indonesia pasará directamente a la ofensiva

bélica, mediante sus divisiones de «voluntarios», para impedir su constitución oficial.

Por otra parte, la integración del territorio de Norte de Borneo en la citada Federación cuenta con la desaprobación de la República de Filipinas, que reivindica dicha colonia británica. El 22 de junio de 1962, el presidente Diosdado Macapagal había anunciado que Filipinas reivindicaba el territorio de Norte de Borneo. Al día siguiente, el Foreign Office confirmaba haber recibido una nota del Gobierno de Manila expresando dicha reivindicación y solicitando la iniciación de conversaciones. El Gobierno de Londres rechazaba las reclamaciones filipinas. Esta postura no desanimó a Manila, y así, el secretario filipino en funciones del Exterior declaraba que esperaba que después de la reacción inicial el Gobierno británico estudiaría las reclamaciones. El 27 de julio el presidente Macapagal proponía la formación de una Conferencia integrada por los Estados que formarían parte de la Federación de Malasia y, además, Filipinas. El 1 de agosto, Manila insistía en la apertura de negociaciones sobre el Borneo del Norte. El mismo día, Londres publicaba un comunicado conjunto anglo-malayo, anunciando la aprobación a la formación de la Federación de Malasia. El 6 de agosto, Filipinas informaba a la Gran Bretaña que, pese a tal decisión, continuaría manteniendo sus pretensiones territoriales sobre Norte de Borneo. Al día siguiente, Londres hacía saber que «el Estatuto del Norte de Borneo no está abierto a la disputa». El 13 de septiembre Manila enviaba una nueva nota a Londres proponiendo negociaciones sobre el Norte de Borneo. El 28 de noviembre el doctor Godofredo Ramos, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara filipina de Representantes, presentaba oficialmente la reclamación de su país en la Asamblea General de la O.N.U., sugiriendo que el Gobierno británico era culpable de un «acto de agresión política» al retener en su poder el territorio en litigio. «El Reino Unido—dijo—está ignorando deliberadamente nuestras peticiones con la intención indudable de presentarlo como un hecho consumado.»

Las reclamaciones filipinas sobre el Norte de Borneo no son recientes, si se tiene en cuenta que ya en 1949 el actual presidente de la República suscitó y apoyó una propuesta incitando al Gobierno a reclamar la citada colonia británica; propuesta que la Cámara aprobó unánimemente en 1950 y pasó a ser debatida en el Senado.

La República filipina justifica sus reivindicaciones en el hecho histórico de que el actual territorio del Norte de Borneo estaba bajo la soberanía del sultán de Sulu en la época de ocupación española de las Filipinas.

En 1872, el mencionado sultán concedió a un escocés—William Clark Cavie—el permiso de establecer una factoría en Norte de Borneo. En 1878, el sultán Mohamed Jamal Al Alam capituló a las tropas españolas, y en un Tratado, firmado en julio de dicho año, reconocía la soberanía de España sobre Sulu y sus dependencias. Por otra parte, antes de la capitulación, el sultán había otorgado, en enero de 1878, una concesión en el Norte de Borneo al barón Overbeck, la cual posteriormente se integra en la Compañía británica del Norte de Borneo, que administró el territorio hasta 1946, en que el Gobierno británico lo transformó en colonia de la Corona, adquiriendo los intereses de la citada Compañía. La tesis filipina es que por el tratado de 1878 el sultán de Sulu arrendaba (mediante el pago anual de 5.000 dólares malayos), sin cederlo, al barón Overbeck, el territorio del Norte de Borneo. Este es también el argumento defendido por los herederos del sultán Alam, que se apoyan en que la Compañía británica les siguió pagando dicha renta anual hasta su extinción, lo que supone un simple arriendo.

A favor de la tesis filipina puede esgrimirse, también, el argumento étnico si consideramos que los denominados «moros» por los españoles de la época colonial (integrados por siete grupos) viven en el archipiélago Sulu, en la parte sur de Palawan, en las provincias de Mindanao, Zamboanga, Cotobato y Lanao y, simultáneamente, en Norte de Borneo. Los habitantes de Norte de Borneo tienen más afinidades con los del sur de las Filipinas—en religión, raza y tradición—que con los de Malaya y Singapur. Por otra parte, Norte de Borneo se extiende a pocas millas de las islas Sulu, mientras que se encuentra a gran distancia de Singapur y Malaya. Es decir, que el argumento geográfico es favorable, también, a la tesis de Manila.

Pese a estas circunstancias, las recientes conversaciones anglo-filipinas no han conducido a ningún resultado positivo. La desafiante actitud de Indonesia y su apoyo al Kalimantan Utara, ¿podrá influir en una reconsideración de la postura adoptada por el Gobierno británico?

JULIO COLA ALBERICH.