



## Malasia: el federalismo centralizado y las relaciones exteriores

FRANCIS KOK-WAH LOH

En la mayoría de los países federales, la política y las relaciones exteriores recaen en el ámbito del gobierno central. Sin embargo, la globalización ha creado nuevas oportunidades para que los estados constitutivos desempeñen un papel más activo, especialmente con respecto al comercio y la inversión internacionales. En algunos sistemas federales cooperativos, las relaciones entre la federación y los estados han sido reestructuradas. Sin embargo, éste no ha sido el caso en el sistema federal centralizado de Malasia. Por el contrario, estos nuevos lazos entre los estados constitutivos y las corporaciones extranjeras, las organizaciones no gubernamentales e incluso los gobiernos extranjeros han evidenciado la ineficiencia del federalismo centralizado, que no puede encararse sin una necesaria voluntad política.

Malasia representa una fuerza de nivel medio en la esfera de las relaciones internacionales. Actualmente preside el Movimiento de Países No Alineados y la Organización de la Conferencia Islámica. Sin embargo, su agenda de política exterior se realiza, esencialmente, por medio de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Como miembro fundador, Malasia ha promovido cambios dentro de la ASEAN durante la última década, entre los que se incluye el estable-

cimiento del Área de Libre Comercio de la ASEAN y los triángulos de crecimiento de la ASEAN para estimular la cooperación económica; la incorporación de Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar a la Asociación, y el desarrollo de una voz clara en asuntos internacionales, generalmente para apoyar los intereses de los países en vías de desarrollo.

A pesar de la retórica de política exterior a favor del sur, los principales socios comerciales de Malasia y fuentes de inversión extranjera directa son sus socios tradicionales: Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, China y Singapur. Desde finales de la década de 1980, el crecimiento económico sostenido de Malasia, combinado con una inflación baja y estabilidad política, atrajo gran inversión extranjera, que ayudó a transformar la base de la economía malaya en una industrialización orientada a la exportación y a la exportación de petróleo y gas natural licuado. Con una población de tan sólo 25 millones, Malasia es hoy en día la décimo novena nación comercial más grande del mundo.

Su crecimiento – encabezado por la exportación – y su surgimiento como un nuevo país industrializado de segunda generación, sugerirían que el gobierno, el sector privado y la población en general han aprovechado al máximo las oportunidades que trajo consigo la globalización. Sin embargo,

la renuencia del gobierno federal a compartir el poder con los estados constitutivos ha limitado el número de oportunidades.

La participación directa de los gobiernos estatales – e incluso del parlamento federal – ha sido mínima en las deliberaciones sobre los tratados internacionales o los acuerdos como el Área de Libre Comercio de la ASEAN y la Organización Mundial de Comercio.

La Constitución federal es explícita en cuanto a la preeminencia del gobierno federal en la esfera de las relaciones exteriores que, junto con la seguridad, son en su mayor parte competencia del ejecutivo federal. La participación directa de los gobiernos estatales – e incluso del parlamento federal – ha sido mínima en las deliberaciones sobre los tratados internacionales o los acuerdos como el Área de Libre Comercio de la ASEAN y la Organización Mundial de Comercio. Sólo cuando participa alguno de los estados fronterizos particulares – como en el caso de las personas desplazadas que huyen hacia Malasia para escapar de las hostilidades o cuando el gobierno federal desea fomentar la participación en los

Triángulos de Crecimiento de la ASEAN – se consulta a los gobiernos estatales. Resulta significativo que el gobierno federal identifique a los principales organismos que llevarán a cabo dichas iniciativas, pero que los departamentos, las unidades y el personal de los estados sean designados para trabajar con estos organismos según las necesidades de cada caso.

El proceso político semidemocrático de Malasia ha fortalecido aún más los poderes del ejecutivo federal. La coalición del Barisan Nasional (Frente

Nacional) actualmente en el poder ha controlado al Parlamento federal y a la mayoría de las asambleas estatales de forma ininterrumpida desde la independencia, lo que ha facilitado la capacidad del gobierno federal de dirigir los proyectos de desarrollo tanto en el ámbito nacional como en el estatal. El ejecutivo federal también ha empleado leyes coercitivas como la Ley de Seguridad Interna – que permite las detenciones sin juicio – para fortalecer su estatus en relación con los otros poderes del gobierno. Como consecuencia, los investigadores han descrito a Malasia como una "cuasidemocracia," o incluso como una "democracia estatizada." Por ende, el federalismo de Malasia se ha transformado por diseño y proceso constitucional en un estado centralizado con un ejecutivo fuerte. A pesar de lo anterior, la globalización está influyendo para que los estados constitutivos establezcan distintos tipos de relación con sus pares del extranjero. Sin embargo, aunque estas relaciones ocurran de manera regular, los gobiernos estatales invariablemente defieren a las autoridades federales, aun cuando los primeros podrían manejar la situación hábilmente.

El estado de Penang es un ejemplo de cómo puede funcionar esto. Ya ha construido una impresionante capacidad manufacturera para producir maquinaria eléctrica y para ensamblar y probar semiconductores y equipos electrónicos de consumo. Ahora quiere atraer inversiones de alto valor agregado hacia la tecnología de la información y las comunicaciones. Para lograr esta meta, una dependencia paraestatal encabeza misiones al extranjero para atraer inversionistas, que a menudo son dirigidas por el primer ministro. Además, presta ayuda a dichos inversionistas para solicitar la aprobación de las inversiones en el Ministerio de Comercio e Industria Internacionales, para obtener incentivos fiscales en el Ministerio de Finanzas, y para el ingreso al país de trabajadores extranjeros en el Departamento de Inmigración del Ministerio de Asuntos Nacionales. Conseguir la aprobación de las autoridades federales, especialmente del Departamento de Inmigración, causa demoras y ha obstaculizado la competitividad de Pahang ya que sus competidores – como China, India y Vietnam – tienen un proceso de toma de decisiones descentralizado que resulta más eficiente.

El problema de la inmigración ilegal en el estado de Sabah ha puesto de manifiesto problemas similares asociados con la sobre centralización. Durante la década de 1970, los desplazados del sur de Filipinas huyeron a Sabah y no fueron repatriados. El rápido crecimiento económico en Sabah en los 30 años subsiguientes atrajo mano de obra inmigrante adicional – ilegal en su mayor parte – de las regiones vecinas de Filipinas e Indonesia. Para la década de 1980, se calcula que aproximadamente medio millón de extranjeros residían en Sabah. Ya que la inmigración es competencia federal, el gobierno del estado de Sabah de esa época no tuvo otro recurso que de ejercer presión sobre el gobierno federal para que atendiera este problema. No fue hasta 1988 que el gabinete federal declaró que los problemas sociales en torno a los inmigrantes ilegales de Sabah habían alcanzado

proporciones de seguridad nacional serias. Así surgió la Brigada Federal Especial (BFE), encargada de coordinar las actividades del ejército, la policía y los departamentos de inmigración, así como la consulta con el gobierno estatal.

Sin embargo, el gran número de los inmigrantes ilegales en cuestión hizo que el problema se politizara, mientras que auspiciados por la corrupción imperante en el Departamento de Registro Nacional – otra dependencia federal –, un estimado de 50,000 inmigrantes ilegales adquirieron tarjetas de identidad de forma fraudulenta, y luego se registraron como votantes. Debido a que la BFE actuó de forma titubeante en un momento en el que el sector privado deseaba mano de obra barata para trabajar en las plantaciones e industrias, todo esto trajo consigo la desconfianza y suspicacia respecto a las intenciones federales. No fue hasta 2002 – cuando la población de inmigrantes ya había crecido a un estimado de un millón de personas y ante las protestas del nuevo gobierno del Barisan Nasional en Sabah (que había sustituido a la antigua oposición) – que la BFE actuó con mayor eficacia. Aun así, el problema no ha disminuido. En mayo de 2006 fue necesario crear otra secretaría, encabezada por el primer ministro suplente. Finalmente, parece que los problemas en Sabah y Pahang podrán resolverse mejor si se comparte el poder con los estados constitutivos del país.