



El federalismo pasa a segundo plano

# El jaloneo por el cambio constitucional en Filipinas

POR YVONNE T. CHUA

**Las** Filipinas están atrapadas en batallas legales y políticas en aras de cambiar su Constitución. En el ojo del huracán están los debates sobre cómo se deben realizar estos cambios y si el país debe reemplazar su sistema presidencial unitario y bicameral actual por un gobierno parlamentario unicameral.

En medio de los intercambios mordaces entre fuerzas a favor y en contra del cambio constitucional, popularmente conocido como el “cha-cha”, la iniciativa para introducir un sistema federal en el país ha pasado a segundo plano. Pero eso no le preocupa demasiado a José V. Abueva, uno de los máximos proponentes del federalismo y presidente de la Comisión Consultiva de 55 miembros que entregó las propuestas de reforma constitucional a la presidenta Gloria Macapagal-Arroyo el pasado mes de diciembre.

Los viajes de Abueva por todo el país como consejero de la Comisión por la Defensa del Cambio Constitucional creada por Arroyo lo han convencido del clamor entre los filipinos por el cambio constitucional y el gobierno regional. Él ve las confrontaciones entre el gobierno nacional en la ciudad de Manila y los políticos locales como una señal de que los filipinos están cansados de los políticos centralistas de Manila que piensan que son los únicos capaces de dirigir el país.

Diversas encuestas de opinión pública muestran que la mayoría de los filipinos quieren conservar el derecho de elegir a su presidente de forma directa, derecho que podrían perder con una forma parlamentaria de gobierno. Sin embargo, un sondeo muestra que un buen número de filipinos está a favor de la formación de gobiernos regionales, que son los precursores de los estados federales.

## Primero un sistema parlamentario, luego el federalismo

Deliberadamente, los proponentes del cha-cha no hacen tanto proselitismo por el federalismo como por el cambio a un gobierno parlamentario. “El cambio hacia un gobierno parlamentario ya es cuestionado. Si a esto le agregas el federalismo, el proyecto no despegará. Es demasiado drástico, como un doble golpe,” afirma Abueva. “Pero no es que lo hayamos olvidado”.

Hasta ahora, dos organizaciones —el *Sigaw ng Bayan* (El Llamado de la Nación) que representa a la ciudadanía y la Unión de Autoridades Locales de las Filipinas (ULAP, por



Manifstantes en Manila protestan contra los cambios constitucionales, mejor conocidos como “cha-cha”.

sus siglas en inglés)— están en campaña por un cambio hacia el gobierno parlamentario a través de lo que se conoce como la iniciativa popular para las reformas constitucionales. Una petición para una iniciativa popular requiere la firma de doce por ciento de todos los votantes empadronados y al menos tres por ciento de los votantes en cada congreso distrital, es decir, un total de cinco millones de votos. Los dos grupos dicen que han reunido casi 6.3 millones de firmas. Una vez que sean validadas, se puede convocar a un plebiscito para reformar la Constitución.

Sin embargo, por cuestiones técnicas, se excluyó de esta petición de manera deliberada el asunto del federalismo. Ante la incertidumbre de que su iniciativa implicara no sólo una simple reforma sino una revisión constitucional, los dos grupos se habían limitado al tema parlamentario, explica Abueva. La revisión se aplica a la Constitución en su conjunto mientras que la reforma contempla únicamente cambios aislados.

## Los grupos en contra del cambio a la Constitución se organizan

La petición del *Sigaw ng Bayan* y la ULAP está detenida en la Corte Suprema, esperando el dictamen sobre la necesidad de una nueva ley habilitante que contemple una iniciativa popular. El alto tribunal había fallado en 1997 que la ley existente era inadecuada. Mientras tanto, los grupos en contra del cambio constitucional interpusieron una oposición a la petición, alegando que había firmas fantasma y “defectos fatales”. Sólo dos personas firmaban la petición, a la cual se le habían anexo las hojas con las firmas de los votantes. Además, estaba en tela de juicio la participación directa de funcionarios públicos partidarios de Arroyo en la petición,

**Ivonne T. Chua** es maestra de periodismo en la Universidad de Filipinas. Fue la directora de capacitación del Centro Filipino de Periodismo de Investigación de 1995 a 2006.

en el proceso, lo que la convertiría en una iniciativa gubernamental, no popular.

Pero los proponentes del cha-cha, como Abueva, están poniendo sus esperanzas en una segunda vía de reforma constitucional, más rápida: que el Congreso convoque a una asamblea constituyente compuesta por la Cámara baja y el Senado, con el propósito de reformar la Constitución. "Si despega la asamblea constituyente, entonces podremos promover todas las reformas, incluyendo el federalismo", dice Abueva.

Para reformar la Carta Magna por medio de una asamblea constituyente, la Constitución filipina requiere el voto de tres cuartas partes del Congreso. A principios de septiembre, el presidente de la Cámara de Representantes, Jose de Venecia, declaró que había convencido a 204 de los 236 miembros para que estuvieran de acuerdo en formar una asamblea constituyente. Poco tiempo después, el comité para reformas constitucionales de la Cámara de Representantes adoptó una resolución por la que convocó al Congreso a cambiar la Constitución por esta vía. Los debates plenarios sobre el cambio constitucional están a punto de comenzar en la Cámara.

Esto pone a la Cámara de Representantes en confrontación directa con el Senado de 24 miembros. Una mayoría de senadores había firmado previamente una resolución que proclamaba que el Senado y la Cámara baja debían votar por separado si la reforma a la Constitución se hacía por medio de una asamblea constituyente. Este atolladero previsiblemente llegará a los tribunales.

En contra de la iniciativa popular y la asamblea constituyente, los opositores al cha-cha han escalado la campaña para detener los esfuerzos para revisar la Constitución. Al frente de esto se encuentra el "ALTO al Cha-Cha," una coalición de grupos de la sociedad civil, empresarios, académicos, representantes eclesiásticos y legisladores, encabezados por la mismísima ex presidenta Corazón Aquino. "Una Voz" es otro grupo ciudadano comandado por el ex presidente de la Comisión

**El cambio hacia un gobierno parlamentario ya es cuestionado. Si a esto le agregas el federalismo, el proyecto no despegará.**  
– José V. Abueva

Electoral. También los obispos del país intervinieron en el asunto a través de una carta pastoral en la que se aprobaba que una convención constitucional, formada por delegados elegidos, a fin de revisar la Carta Magna y garantizar tanto la transparencia absoluta como la discusión y participación generalizadas.

La mayor parte de los grupos que están en contra de las modificaciones a la Carta Magna se resisten a los cambios constitucionales mientras no se hayan resuelto los problemas de legitimidad y corrupción que rondan a Macapagal-Arroyo. Incluso el paladín del federalismo, el senador Aquilino

Pimentel, autor de la ley que les transfirió más facultades a los gobiernos locales, se mantiene firme en su oposición al cha-cha hasta que renuncie Macapagal-Arroyo.

### **El escándalo de grabaciones telefónicas debilita a Arroyo**

Durante las elecciones de 2004, las conversaciones telefónicas de Arroyo con un comisionado electoral fueron intervenidas y la legitimidad de la Presidenta se vio cuestionada cuando se hicieron públicas en junio de 2005. Supuestamente, muestran cómo la Presidenta "mete mano", tratando de influenciar al comisionado electoral, para hacerle trampa a su rival más cercano, el famoso actor de acción Fernando Poe Jr. Sin embargo, Arroyo sobrevivió a los dos intentos de acusarla por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones, el más reciente se llevó a cabo en agosto de 2006. Abueva ve la derrota de esta segunda acusación para remover a Macapagal-Arroyo como una señal de que el país quiere olvidarse del asunto y nota cómo se va reduciendo el número de legisladores a favor del juicio político.

De cualquier forma, la Cámara de Representantes pronto estará preocupada con otros temas, entre ellos, la nueva propuesta de Constitución que el comité para reformas constitucionales de la Cámara presentará para debate plenario. Esta versión es diferente de la que armó la Comisión Consultiva de Abueva en diciembre de 2005. El anteproyecto del comité de la Cámara de Representantes prevé de manera explícita el establecimiento, dentro de los diez años siguientes a la aprobación de las reformas constitucionales, de un sistema federal de gobierno compatible con un sistema parlamentario unicameral. Tiene la visión de unas Filipinas divididas en "estados independientes", revestidas con facultades de defensa nacional, relaciones exteriores y políticas monetarias.

Por otro lado, la versión de Abueva propone, el establecimiento de "territorios autónomos" que incluyan no sólo regiones, sino también provincias y ciudades altamente urbanizadas, como precursores del gobierno federal. El proceso para crear territorios autónomos consta de tres pasos: 1) una petición al Parlamento para formar un territorio



– Foto del Foro: Carl Stieren

El Senador Pimentel (derecha) no apoyará el cambio constitucional hasta que renuncie la presidenta Macapagal-Arroyo.

Continúa en la página 19

## El jaloneo por el cambio constitucional en Filipinas

autónomo, 2) la aprobación de un acta orgánica por parte del Parlamento que establezca el territorio, y 3) validación del acta orgánica a través de un plebiscito. “Dado que el principio del federalismo está basado en la autodeterminación para formar una unión, seguimos el mismo principio”, explica Abueva.

### Se propone un territorio autónomo

Tal como el Parlamento unicameral que se está planteando a nivel nacional, cada territorio autónomo tendría su propia asamblea legislativa unicameral con facultades primarias en más de una docena de áreas de gobierno. Éstas incluyen:

- organización administrativa, planeación, presupuesto y administración
- creación de fuentes de ingreso y financiamiento
- agricultura y pesca
- recursos naturales, energéticos, medio ambiente, indígenas, tecnología apropiada e inventos
- comercio, industria y turismo
- trabajo y creación de empleo
- obra pública, transporte (excepto ferrocarriles), embarcaciones y aviación
- salud y seguridad social
- educación y el desarrollo del lenguaje, la cultura y las artes como parte del patrimonio cultural
- tierras ancestrales y recursos naturales

- vivienda, uso y desarrollo de la tierra
- planeación y desarrollo urbano y rural

El impulso final hacia el federalismo se encuentra plasmado en las disposiciones transitorias de la Constitución propuestas por la comisión de Abueva. En el plazo de un año y después de que 60 por ciento de las provincias, las ciudades altamente urbanizadas y las ciudades constitutivas se hayan sumado a la creación de los territorios autónomos, el Parlamento, bajo petición de la mayoría de los territorios autónomos a través de las asambleas regionales, está obligado a promulgar la ley básica para establecer la República Federal de las Filipinas y a transformar los territorios autónomos en estados federales.

Abueva acepta que la propuesta de la Comisión Consultiva en pro de un gobierno federal está muy lejos de lo que originalmente abogaba su Movimiento Ciudadano por unas Filipinas Federales (CMFP, por sus siglas en inglés): la creación de doce estados federales dentro de un periodo de transición de diez años.

“Era una propuesta visionaria,” dice Abueva. “Pero esa es la única manera. Si quieres abogar por el cambio, propones el ideal. Desde luego, una vez que te enfrentas a los políticos, se convierte en un campo de lucha. Estábamos preparados para eso, y lo que se logró fue un acuerdo”. Obviamente resultó ser un arreglo aceptable para este federalista. 