

# El sueño federalista de Filipinas

POR SHEILA CORONEL

**E**l sueño del federalismo es tan antiguo como la propia república filipina. El historiador Resil Mojares, que radica en Cebú, ciudad con vocación federalista, relata que en 1898, incluso antes de que el gobierno revolucionario de Emilio Aguinaldo se estableciera en las islas Visayas, los líderes de la ciudad de Iloilo habían ya constituido un Estado Federal de las Visayas.

Mojares relata que en 1899, cuando los Estados Unidos asentaban su dominio a lo largo y ancho del archipiélago, un grupo de filipinos también presentó ante la Comisión Filipina un proyecto de Constitución para una República Federal de las Filipinas, que habría dividido el país en 11 estados. Un año después, el intelectual ilocano, Isabelo de los Reyes propuso una Constitución federal con siete estados. Ni Aguinaldo ni los Estados Unidos prestaron atención a estas propuestas pero el federalismo es un sueño que se niega a morir.

## La "República de Mindanao"

La convocatoria para la República de Mindanao surgió en la década de 1970. Fue la versión en ley marcial de ese sueño: naturalmente, el gobierno autoritario y fuertemente centralizado de Marcos avivó las aspiraciones federalistas. En Cebú, tal y como escribe Mojares, el entusiasmo por el federalismo se intensificó tras el rápido crecimiento económico de finales de los años ochenta cuando los líderes locales se percataron de que su próspera base económica estaba sucumbiendo por sus lazos con el centro. Ciertamente existe un anhelo popular por el federalismo, anhelo que a lo largo de los años también ha sido explotado, domesticado y coartado por políticos de todas las tendencias.

Actualmente, la presidenta Arroyo hace resurgir el sueño federalista como parte de un paquete de reformas constitucionales diseñadas para salvar su amenazada presidencia. El paquete cuenta también con el apoyo de los líderes de la Cámara, aunque éstos —particularmente el presidente de la Cámara, Jose de Venecia— realmente estén más interesados en un sistema parlamentario que otorgue a los políticos de su clase —políticos que cuentan con patrocinio y con una fuerte base electoral en los distritos— poderes tanto ejecutivos como legislativos.

De hecho, el proyecto de reformas constitucionales propuesto este mismo año por los aliados del presidente de la Cámara en la Comisión de Reformas Constitucionales apenas hace

**Sheila S. Coronel** es la directora ejecutiva y una de las fundadoras del Centro Filipino para el Periodismo de Investigación. Es también la editora de *I Report*, la publicación trimestral del Centro. Ha sido editora y coautora de varios libros incluyendo *The Rulemakers: How the Wealthy and Well-Born Dominate Congress*.



El senador Aquilino Pimentel (centro) habla a favor del federalismo.

mención del federalismo; sólo dice que se establecería una forma de gobierno federal dentro de los 10 años siguientes a la aprobación de la Constitución reformada. No es de sorprender que el proyecto conceda atribuciones al nuevo parlamento para dividir al país “en tantos ‘estados independientes’” como juzgue conveniente y para definir los poderes de esos estados, mientras que reserva para el gobierno federal competencias en asuntos de defensa nacional, políticas monetarias y “aquellas otras que juzgue imprescindibles”.

## ¿Sin representación proporcional?

Las reformas constitucionales propuestas en la Cámara detallaban el sueño de Jose de Venecia: un poderoso parlamento unicameral, o Asamblea Nacional, el cual elegirá a un poderoso primer ministro quien a su vez seleccionará a miembros electos del parlamento para formar su gabinete. Todos los miembros del parlamento serán elegidos por distritos de un solo miembro. No se hace mención alguna a listas plurinominales de los partidos o a la representación proporcional. No se limitará tampoco el número de los mandatos —que durarán cuatro años en lugar de tres, como sucede actualmente— que puede servir cada uno de los parlamentarios. Las responsabilidades del presidente, seleccionado de entre los miembros de la Asamblea Nacional, son meramente protocolarias.

No fue sino hasta hace poco que —en una conferencia de prensa ofrecida por congresistas de Lakas y el respetado académico Jose V. Abueva, defensor del federalismo— los aliados del presidente de la Cámara presentaron por primera vez en forma más detallada su visión de una Filipinas federal. Al dar a conocer el Movimiento a Favor de una Federación Filipina, los congresistas dijeron que habrá 12 estados, cada uno con las facultades de recaudar impuestos, expedir leyes y tener un poder ejecutivo. El poder federal se limitaría a los ámbitos

de defensa, policía, relaciones exteriores, política monetaria y comunicaciones.

Abueva fue escogido por la Presidenta para formar parte de la Comisión Consultiva Constitucional para Reformar la Ley Suprema, compuesta por ciudadanos eminentes que harán una consulta popular en todo el país y presentarán los resultados al Congreso. Abueva, partidario de las reformas constitucionales desde hace tiempo, hizo una propuesta para un sistema parlamentario federal más detallada que las anteriores.

### **El modelo alternativo de Abueva**

El sistema federal parlamentario de Abueva contempla 11 estados, un presidente que ocuparía el cargo simbólico de Jefe de Estado, un primer ministro como Jefe de Gobierno y un parlamento bicameral.

La Cámara del Pueblo tendría 300 miembros, la mayoría elegidos a nivel distrital; sin embargo, entre 60 y 80 miembros serían seleccionados a través de un sistema de representación proporcional. El Senado sería elegido entre los miembros de las asambleas estatales, lo que significa que serían representantes de sus estados o regiones. Los miembros del parlamento permanecerían en sus cargos durante cuatro años y elegirían al primer ministro entre sus pares.

Las propuestas de federalismo de Abueva, a diferencia de la resolución de Jaraula, están mejor definidas y son más

articuladas. Además, incluyen medidas para la reforma electoral y de partidos políticos.

### **¿Cuál es el ritmo del cha-chá?**

En Filipinas, la reforma constitucional es conocida como "Charter Change" (Cambio a la Carta [Magna]) y desde hace años los periódicos en sus titulares han abreviado el término a "cha-chá". Este año los escritores de dichos titulares han tenido mucho trabajo. Pero aunque cada vez se hable más y más del cha-chá, la realidad es que sin la aprobación del Senado, la propuesta para que el Congreso se instituya en asamblea constituyente para redactar una nueva Constitución es letra muerta. Pero la perseverancia de los congresistas y la movilización del apoyo popular, especialmente a favor del federalismo, todavía pueden armar suficiente ruido político para lograr que el asunto siga en los medios de comunicación yatraiga el interés nacional durante las próximas semanas.

Mientras tanto, el interés público también se centrará en el juicio político. La energía de la oposición y toda una gama de movimientos políticos no se centrarán en las reformas constitucionales sino en la rendición de cuentas por parte de la Presidenta. ☠

## **Federalismo en Filipinas**

# **¿Una respuesta constitucional a la secesión?**

**POR ABE N. MARGALLO**

**L**a última vez que se revisó la Constitución filipina fue en 1986, cuando terminó el régimen de Marcos y después de una dramática ola de poder popular encabezada por Cory Aquino.

El conflicto de Mindanao generó recientemente un descontento en el que se habló de reformar la Carta Magna y un grupo de senadores propuso adoptar un sistema federal de gobierno como opción para solucionar el problema de Mindanao. Este tema debe debatirse con detalle.

Es particularmente relevante subrayar que esta propuesta de adoptar el federalismo parece seguir la tendencia histórica de brindar mayor autonomía a los gobiernos locales. La única mención en la Carta Magna de 1935 del tema de la autonomía local fue respecto a limitar la facultad del ejecutivo al ejercicio de una "supervisión general" de los gobiernos locales, denegándole así el poder más invasivo de "controlar". Por otro lado, la Constitución de 1973 declaraba, como uno de sus principios fundamentales que "el Estado deberá garantizar y promover la autonomía de las unidades gubernamentales locales, especialmente el barrio, para asegurar su completo desarrollo como comunidades auto dependientes". Eso no fue todo.

De hecho, la Constitución de 1973 dedicó todo un artículo (Artículo XI) a que el gobierno local exigiera por mandato la promulgación de un código de gobierno local. Del mismo modo, la Constitución vigente amplió las disposiciones de 1973 en un artículo distinto dedicado al gobierno local y creó, además, "las regiones autónomas en el Mindanao Musulmán y en las Cordilleras conformadas por provincias, ciudades, municipios y áreas geográficas que distintivamente comparten un patrimonio histórico y cultural, así como estructuras sociales y económicas". Sin embargo, de conformidad con la forma "unitaria" de gobierno, la Constitución vigente establece que "todos los poderes, funciones y responsabilidades que no sean otorgadas por esta Constitución o por Ley a las regiones autónomas serán conferidas al gobierno nacional".

En algunas formas de gobierno federal, como la de los Estados Unidos, se considera que las facultades que no sean otorgadas al gobierno nacional por la Constitución están reservadas a los estados. Uno de los principios fundamentales del federalismo que pudiera aplacar los ánimos del movimiento secesionista de Mindanao es el concepto de soberanía dual y compartida. ☠

**Abe N. Margallo** es un abogado y profesor filipino. Este texto proviene de su libro *Build or Perish* (UST Publishing, 2005).