



La página del profesional

José de Venecia Jr. de Filipinas Un político filipino traza un Nuevo rumbo: el federalismo como la ola del futuro global

El honorable Jose de Venecia Jr., presidente de la Cámara de Representantes de la República de Filipinas, encabeza en su país el partido Lakas-Demócratas Cristianos Musulmanes y es representante de Pangasinan, 4º distrito. Este artículo es la ponencia que presentó en la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2005 que se llevó a cabo en Bruselas, Bélgica, en marzo de 2005.

En Filipinas incluso estamos considerando un cambio constitucional para pasar de un sistema presidencial a un sistema parlamentario unicameral y de un Estado unitario a uno federal.

Naturalmente no queremos llevar a cabo un cambio tan elemental sin pensar a fondo en todas sus posibles consecuencias para la sociedad nacional. Por eso no vengo a Bruselas, a la Conferencia Internacional sobre Federalismo, realmente a debatir sino a aprender de su sabiduría colectiva y de la experiencia que ustedes, como líderes de Estados federales bien establecidos, han acumulado.

Filipinas es un archipiélago de alrededor de 7,000 islas dispersas en las costas del este asiático, entre China e Indonesia. Actualmente, somos cerca de 85 millones de filipinos. Nuestras 160 y tantas lenguas y dialectos reflejan nuestra diversidad étnica, religiosa y cultural.

Administrativamente, nuestro archipiélago está dividido en 79 provincias, 117 ciudades, 1,501 municipios y más de 41,900 pueblos.

Como estas instituciones públicas son gobernadas —a nivel nacional— por un presidente, un Congreso bicameral y una judicatura independiente, y —a nivel local— por gobernadores, alcaldes de ciudades, capitanes de pueblos y los propios consejos legislativos locales, se pueden imaginar la complejidad de administrar el Estado unitario filipino.

Crear un sentido de nacionalidad partiendo de la diversidad

Tanto la geografía como la historia han contribuido a dificultar la tarea de inculcar un sentido de nacionalidad a nuestro pueblo. En los amplios y fértiles deltas de tierra firme en el sudeste asiático y Java, emergieron grandes imperios durante el periodo clásico del continente. En cambio, en los pequeños sistemas fluviales de nuestro archipiélago y en sus angostas zonas costeras, sólo se pudieron establecer principados

descentralizados gobernados por caciques, ninguno con un poder significativamente mayor que otro.

Muchas de estas autocracias de baja escala sobrevivieron nuestros 374 años de colonialismo y hasta el día de hoy son los cimientos, y la fuerza motora, de nuestros partidos políticos. Y todas estas facciones locales, que persiguen sus estrechos intereses, generan fuerzas centrífugas que se oponen a los esfuerzos centralizadores del gobierno nacional en Manila.

El federalismo como salvaguardia en contra del separatismo

A lo largo de esta última generación, las frustraciones y resentimientos en contra de la Manila "imperial" — tanto por sus esfuerzos de microgestionar los asuntos locales como por su desinterés en las regiones — han estallado en forma de rebeliones separatistas.

Estas rebeliones ya han obligado a Manila a conceder la creación de dos regiones autónomas: una para los pueblos indígenas de las montañas del norte de Luzón (que fracasó en el plebiscito) y otra para las comunidades musulmanas del archipiélago de Sulu y de la zona central de Mindanao, en el sur.

Entre nosotros hay, desde luego, quienes temen que el federalismo sólo amargaría estas tendencias secesionistas hasta que un día dividan a nuestro país. Por el contrario, yo pienso que el federalismo sería una salvaguarda en contra del separatismo porque protegería las identidades de nuestras comunidades diversas y las facultaría para responsabilizarse de su propio futuro.

En la serie de negociaciones informales que he sostenido con las guerrillas musulmanas separatistas de mi país, sus líderes me han asegurado, en repetidas ocasiones, que el federalismo satisfaría sus demandas de un Estado propio, uno en el que pudieran aplicar elementos de la ley coránica.

Por qué no funcionó la autonomía limitada

En 1989 nuestro Congreso también aprobó un Código de Gobierno Local que transfería funciones de las oficinas del gabinete —particularmente en temas agrícolas, de educación y de salud— a las unidades gubernamentales locales. Incluso esta limitada autonomía ha permitido que ciudades y provincias

“cosechen” sus propios líderes capaces, seguros de sí mismos y autosuficientes.

Sin embargo, como Manila sigue controlando los hilos financieros, la autonomía sólo ha privado de fondos a las funciones “transferidas” del gabinete, mismos que la capital sigue administrando.

De hecho, el control que Manila ejerce sobre las finanzas públicas ha dado lugar a una cultura de dependencia en nuestros gobiernos locales y yo creo que sólo el federalismo podría terminar con estas actitudes mendicantes.

¿Cómo funcionaría el federalismo en el contexto filipino?

El federalismo filipino sería un federalismo de contención como el que funciona tan bien aquí en Bélgica pero que fracasó de manera muy sangrienta en Yugoslavia. Para que nuestra unión de comunidades diversas funcione de manera más eficiente, el Estado unitario cedería algunas de sus facultades a los gobiernos locales. Según la propuesta marco más elaborada que ha sido presentada, las 14 regiones administrativas que constituyen el país (por motivos de planeación económica y alcance del gabinete) se consolidarían en 10 “proto-estados” durante un periodo de transición de 10 años.

Cada uno de estos “proto-estados” conformaría, dentro de lo posible, un todo social y económico. Cada uno tendría su propia constitución, su propia ciudad capital y suficientes facultades tributarias, de recaudación de fondos y de solicitud de préstamos para dar significado a la descentralización.

¿Cómo sería un Filipinas federal?

Pocos de nosotros albergamos la ilusión de que el federalismo funcione sin problemas en nuestro país. Entre las muchas dificultades prácticas que preveo, hay dos que son insolubles.

La primera es que la mayoría de nuestros “proto-estados” tendrían que reunir a personas de lenguas maternas distintas. Nuestros grupos étnico lingüísticos son tantos que sería imposible otorgar a cada uno el nivel de autonomía política que le gustaría tener.

El otro problema fundamental es que el desarrollo desigual es excepcionalmente severo entre las regiones filipinas. En 2000, por ejemplo, el ingreso per cápita en nuestra región administrativa más rica fue casi cinco veces mayor al de nuestra región más pobre. No es difícil prever que una autoridad federal filipina tendría grandes dificultades para garantizar suficientes medidas de justicia distributiva entre sus subunidades y dentro de ellas.

Aunado a este problema de desarrollo desigual está el hecho de que la pobreza en Filipinas todavía está relativamente extendida, lo que ha impedido el desarrollo de la cultura cívica necesaria para que florezca cualquier tipo de democracia representativa.

Sin embargo, la cultura cívica debe ser un requisito de los Estados federales cuyos ciudadanos tienen obligaciones políticas con dos autoridades políticas en lugar de una.

Dicho lo anterior, sigo pensando que sólo el federalismo dará respuesta a nuestra necesidad de desarrollar una identidad nacional fuerte y, al mismo tiempo, preservar nuestra diversidad cultural. Sólo el federalismo dará voz a las opiniones locales, una voz que los funcionarios en el centro tendrán que escuchar. Sólo el federalismo permitirá que nuestras comunidades locales decidan por sí mismas cómo debería estar ordenada su sociedad: con qué propósitos y para beneficio de quién. Sólo el federalismo puede crear economías

de escala como parte de la consolidación de pequeñas provincias, ciudades o municipios.

En términos prácticos, el federalismo brindará a los pueblos locales un mayor control: no sólo sobre sus propios recursos sino también sobre su sustento, su policía y las escuelas de sus hijos. En una palabra, sólo el federalismo garantizará que el gobierno central se convierta en el socio —y no en el amo— de los gobiernos locales. El hecho de que el federalismo también estimule la competencia entre los gobiernos locales es un beneficio secundario que también podríamos esperar.

Debemos felicitar a los Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Alemania, Suiza, España y Malasia, entre muchos otros, por ser modelos exitosos de gobierno federal.

Una “federación de naciones” del este de Asia

Con una visión más amplia, el federalismo en casa preparará a los filipinos para operar en la “federación de naciones” en la que seguramente se convertirá el este asiático cuando a los 10 Estados del sudeste asiático, actualmente unidos en la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), se integren China, Japón y Corea para formar un “Grupo Económico del Este Asiático”.

La fase inicial de esta enorme unión —un área de libre comercio entre ASEAN-10 y China— empezó el año pasado y deberá haber terminado en 2010. De la misma manera que el federalismo de “unión” trabaja en la Unión Europea, la comunidad del este asiático reforzará su competitividad global engrosando nuestro mercado interno y maximizando nuestras economías de escala.

Desde el punto de vista político, la federación del este asiático contendrá y canalizará —tal y como la UE ha integrado a Alemania de manera irrevocable a una comunidad europea— la energía de los vigorosos pueblos chino, japonés y coreano. Un este asiático federado también se convertiría en la tercera pata de un trípode de la interdependencia global —los otros dos, desde luego, son la UE y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— que garantizará que el siglo XXI sea testigo de un nuevo amanecer de paz y prosperidad.

No es una cura milagrosa

No espero que el federalismo sea la cura milagrosa de todos los complejos problemas de gobierno y desarrollo económico que sufrimos en Filipinas. Sin embargo, estoy convencido de que será de gran ayuda para lidiar con esos problemas de manera más eficiente y para hacerlo de tal forma que reciba el apoyo popular local porque la gente participará en las decisiones que se tomen para resolverlos. Y soy optimista sobre nuestro futuro federalista porque los filipinos siempre hemos sido un pueblo fuerte. Los filipinos siempre hemos aceptado el cambio como parte de nuestra vida nacional.

Veo que —mientras pueblos recientemente emancipados luchan por preservar su autonomía frente a las demandas del Estado moderno y su carácter único frente a las influencias de homogeneización de la cultura pop mundial que se ha esparcido a través de las nuevas tecnologías de la comunicación— el federalismo se convertirá en la ola del futuro.

Hace doscientos cincuenta años el filósofo político francés, Montesquieu, hizo una pregunta memorable: “¿cuál es esa forma de gobierno que dará a los pueblos las mayores libertades personales?” En el sistema global que se desarrolla ante nuestros ojos, probablemente es en las federaciones y en sus estados constitutivos —a los que un presidente estadounidense llamó “laboratorios de democracia”— donde se encontrará una respuesta duradera a esta pregunta centenaria. (6)