





*Federalismo Comunitario:
sobre el impasse constitucional
de Medio Oriente*
por Chibli Mallat

Estas reflexiones fueron originalmente ofrecidas durante una charla sobre el Líbano realizada en el Banco Mundial y en una presentación sobre Medio Oriente en la *Case Western University* de Ohio, Estados Unidos, a comienzos de abril de 2005. Las discusiones que se desataron como consecuencia de estas exposiciones, que trataban sobre el constitucionalismo más allá de las crisis en el Líbano y en Irak, reforzaron mi convicción de que podría estar desarrollándose en aquellas partes del mundo un modelo constitucional que desafíe todos los modelos aceptados desde Montesquieu y los *Ensayos Federalistas*, que definieron el mundo nuevo de las ciencias políticas en la segunda mitad del siglo XVIII¹.

Ésta no pretende ser una hipótesis minúscula. Sin embargo, intentemos intensificar sus aspectos más provocadores, con algunas de las conclusiones de una investigación que replanteó, preparó y divulgó algunas vías que serían de utilidad para la búsqueda de formas más efectivas y humanistas de convivencia entre los libaneses, iraquíes, palestinos e israelíes².

Un primer punto de convergencia serían los *impasses* políticos que se verifican en la región, aun en culturas y sociedades tan diversas como las de Irán, Irak, Líbano, Israel, Arabia Saudita, Egipto, Argelia y Sudán, solo para nombrar algunos países que se encuentran en crisis. Podrían también incluirse India y Pakistán, al igual que muchos países africanos que enfrentan serios problemas de convivencia social y política. Si bien

debemos ser cuidadosos con las grandes generalizaciones, el común denominador de estas sociedades es la fuerte presencia del Islam: *éste podría* ser uno de los principales elementos de un verdadero choque de civilizaciones que, a nuestros fines, podría definirse como un modelo contrastante de derecho personal en oposición a uno de carácter territorial.

La ley en el estado-nación moderno es eminentemente territorial: dentro de las fronteras nos encontramos con un sistema legal dominante que es, por definición, exclusivo. Todos están sujetos a este sistema, y lo estarán con el sistema de los países vecinos apenas crucen las fronteras internacionales. En el mundo de la ley islámica existen características que pueden asemejarse a esta territorialidad, una división que algunos legistas han hecho entre los conceptos de *dar al-harb* y *dar al-silm* o *dar al-islam*, el territorio de guerra en contraposición con el territorio de paz-islam. Sin embargo, la relación con la ley dentro un esquema como éste tiende a ser mucho más personal que territorial. Es decir, bajo esta estructura, una persona lleva consigo esta división y tipo de vinculación con la ley adonde quiera que vaya. Mientras que esto no es algo completamente extraño para un norteamericano o un francés que, por ejemplo, siguen vinculados a las leyes fiscales de sus respectivos países independientemente del territorio, la ley personal no es una relación dominante cuando están fuera de sus países.

Este tipo de generalizaciones pueden resultar comunes y sabidas, con ejemplos y contraejemplos que fortalezcan o debiliten los supuestos que la teoría vuelve innecesariamente inflexibles, pero contiene un componente decisivo que establece una contraposición entre el carácter personal y el territorial de las leyes dentro del prototipo del federalismo de Medio Oriente. Éste se encuentra en la raíz de la dificultad actual que los estados-nación en esta región enfrentan para el futuro de sus ciudadanos. Este desafío podría también abordarse en términos de la confrontación entre un federalismo comunitario y uno de tipo territorial.

Comenzaremos con el Líbano. El “Constitu-



cionalismo más allá de la Revolución de los Cedros” significa hacer una evaluación de la Constitución libanesa. Pese a sus numerosas imperfecciones, nadie puede negar que es, al mismo tiempo, una constitución formidable, y su longevidad -cumplirá un siglo en el 2026- no es un accidente histórico. La permanencia de la Carta Magna se debe principalmente a que tomó en consideración una característica estructural de la sociedad libanesa, también conocida peyorativamente como sectarismo o comunitarismo, *confessionnalisme* en francés y *ta’ifiyya* en árabe libanés. Esto significa que la relación entre el ciudadano y el estado no es inmediata, directa, sino que la comunidad sirve como intermediaria entre ambos. En el caso del Líbano, existen más o menos dieciocho facciones que crean una multiplicidad imposible de combinaciones que pueden simplificarse en la gran división entre musulmanes y cristianos, o en la no menos efectiva división entre sunitas, chiitas y maronitas, las tres

comunidades más numerosas. Preferimos referirnos *positivamente* a esta compleja situación sociológica-constitucional y, de un modo algo impreciso, denominarla federalismo comunitario.

Por más frustrante que sea, debemos tratar la Constitución *positivamente*, ya que el sistema libanés no es del todo malo y las personas que lo menosprecian deberían encontrar en el actual debate constitucional en Irak los motivos para reconsiderar su posición. Resulta correcto suponer que, en materia de gobernabilidad, Irak no será un país estable si la comunidad sunita no es representada en el proceso de toma de decisiones. En efecto, aquí deviene fundamental un factor crítico de la constitución libanesa: más allá de la forma en que la comunidad pueda ser percibida -bien o mal-, la Constitución le asegura representación dentro del gobierno. Entonces, cuando sugerimos instaurar estructuras más consolidadas, no nos referimos exclusiva-

En el mundo de la Ley Islámica [...] la relación con la ley tiende a ser mucho más personal que territorial.

mente al caso libanés, sino al modelo libanés que brinda un arquetipo para Medio Oriente que replica un esquema personal, en vez del territorial vigente en el resto de la región.

Por otro lado, no sería excesivo calificar el caso palestino-israelí como un ejemplo *negativo*, dado que una minoría modesta y aislada -históricamente victimizada- conocida como los árabes israelíes -que representa un quinto o hasta un cuarto de la población-, nunca ha tenido representación en el poder ejecutivo del gobierno de Israel. Si adoptaran un modelo del tipo libanés, miembros de esta minoría podrían ocupar cinco puestos centrales en el gabinete. Cuando esto suceda, tal como ocurrió con Colin Powell y Condoleezza Rice en Estados Unidos después de que los denominados “afroamericanos” fueran victimizados por más de doscientos años, se resolverá el problema árabe-israelí que ha aquejado al mundo desde 1948. Ahora, uno podría ignorar el caso israelí, pero estaría cerrando los ojos y enterrando la cabeza en la tierra como el avestruz. Esta insensibilidad limitaría nuestro enfoque al mero aspecto judío -por definición- del Estado de Israel.

Siempre me ha llamado la atención que en

los estudios legales y sociológicos realizados sobre Israel se le otorgue a ese país un carácter exclusivamente judío. Por el obvio legado histórico del Holocausto, lo judaico es considerado la razón de ser de Israel como estado. A través de cualquier evaluación científica -y esta visión general será restringida a las ramas del derecho y la sociología-, lo que parece tomarse como dado, sin ser cuestionado, es precisamente la dimensión *negativa* de ese modelo que ha dejado en el olvido a la mitad, o más, de la población.

Sociológicamente, podría ser ilustrado como la gran brecha generacional entre Baruch Kimmerling, el más renombrado sociólogo del Israel de la actualidad, y Samuel Eisenstadt, su mentor y, además, decano de los estudios sociológicos realizados por la generación anterior. La Escuela Eisenstadt estuvo solo interesada en la población judía de Israel, y en las diferencias sociológicas y culturales entre los asquenazíes y los sefardíes, judíos de la Europa occidental y oriental. Para cuando fue declarada la primera Intifada (1988) tras el Día de la Tierra Palestina (1976), los análisis sobre los sefar-

díes y asquenazíes, en parte como resultado de la integración efectiva del estado judío a través de las acciones indirectas del Likud, se habían vuelto sino erróneos, al menos secundarios. En efecto, el gran problema de Israel no radica entre judíos de diversas diásporas, sino más bien entre judíos y no-judíos en un país definido por ley como un estado judaico. En otras palabras, Israel se define a través de sus leyes de manera personal en vez de territorial³.

En el ámbito del derecho, por un período de cincuenta años, la pregunta central en Israel ha sido: “¿quién es judío?” Lo que se percibe en debates aún vigentes vinculados a la última ola de inmigración, la etíope y la rusa. Para los cristianos y musulmanes directamente afectados por la formación de Israel el problema está mal planteado porque, por definición, ellos se encuentran fuera del orden legal de un estado definido por su carácter judaico: es decir, cada una de las tres líneas de victimización que se produjeron desde 1948 tiene sus propias dificultades con relación al orden legal israelí. Aquellos que fueron desalojados de sus hogares y a los que nunca más se les permitió regresar a sus tierras simplemente no existen ante la ley de Israel; éstos son los refugiados de 1948, considerados por el sistema legal israelí como los perpetuos y definitivos “ausentes”. Para aquellos que cayeron bajo ocupación en 1967, una serie de leyes y un proceso lento y brutal de expropiación los marginó en territorios cada vez más estrechos. Para uno de cada diez miembros de la población nativa que no fue echada en 1948 y que a través de los años llegó a conformar el millón de personas que se registra hoy, los denominados árabes-israelíes -israelíes-palestinos, como podrían ser descriptos con mayor precisión-, el carácter judaico del Estado israelí ha significado que el proceso político, en sus bases, permita el derecho legítimo al voto, pero que la representación en el poder ejecutivo del gobierno se encuentre constreñida por reglas severas y discriminación abierta contra los ciudadanos. Éstos, por no ser judíos, son considerados por la mayoría judía -en el mejor de los casos- como una molestia y, en la peor de las situaciones, como una amenaza que debe ser trasladada fuera de los confines del Estado.

La permanencia de la Carta Magna se debe principalmente a que tomó en consideración una característica estructural de la sociedad libanesa, también conocida peyorativamente como sectarismo o comunitarismo [...]. Esto significa que la relación entre el ciudadano y el estado no es inmediata, directa, sino que la comunidad sirve como intermediaria entre ambos.

Una vez puesto este hecho en relieve, también cabe resaltar que este problema no puede resolverse negando la población judía de Israel. Ignorar, a la inversa, esta comunidad -que es un componente legítimo y moralmente indispensable de Israel-Palestina- sería equivalente a promover un crimen generalizado.

Consecuentemente, al trazarse algunas vías que conlleven a la convivencia de judíos y no-judíos en Palestina se debería considerar otorgar a los no-judíos, por ejemplo a la comunidad palestina, un lugar dentro del federalismo palestino-israelí, del mismo modo en que la comunidad judía, el histórico *yishuv*, ha logrado obtener un espacio en Palestina desde las tempranas inmigraciones a comienzos del siglo XX. Por mucho tiempo hemos planteado que ésta sería la única solución moralmente sostenible, porque una división de tierra entre ambos estados, como proponen algunos acuerdos internacionales aún vigentes, dejaría de lado las poblaciones actualmente ignoradas en los respectivos estados, incluyendo los colonos israelíes-palestinos y los refugiados palestinos⁴.

Refiriéndonos nuevamente a las estructuras constitucionales más consolidadas del Líbano, hace cuatro años, salieron a la luz algunos de los primeros borradores de la Constitución de 1926 que dieron mucho que pensar⁵. Dos de esos textos se encuentran en abierta contradicción: el art. 7 y el art. 95. En el primero, como en cualquier otro país, se declaró la igualdad de todos los ciudadanos. Según el art. 95, las comunidades debían ser respetadas como agentes legales o intermediarios. Esto no ha cambiado, excepto que en el actual art. 95 se ha establecido la paridad entre cristianos y musulmanes en el Parlamento, alejándose así de la fórmula 6-5 (seis congresistas cristianos por cada cinco musulmanes) que existió hasta el denominado Acuerdo de Taif firmado en 1989.

Resultaría equivocado detener esta mirada retrospectiva en 1926. El primer prototipo del actual constitucionalismo libanés se remonta a un texto de 1836 que fijó los consejos municipales (representación + poder ejecutivo), en las ciudades más grandes (entonces Sidon y -la menos importante- Beirut), que se basaba en la paridad del número de miembros cristianos y musulmanes en cada consejo⁶. Por ello, según cualquier medida histórica, la paridad representativa entre musulmanes y cristianos desde 1836 hasta 1989 (o 2005, ya que no ha habido cambios desde entonces) es una estructura con raíces profundas. Abandonar esta fórmula simplemente por defender la igualdad individual, a pesar de los méritos de este enfoque y de la Revolución de los Cedros -que en muchos sentidos buscó alejarse de los viejos paradigmas- es bajo nuestro punto de vista injustificable o, en todo caso, inviable.

Sin embargo, el próximo gobierno y el espíritu de la ley que asumirá no podrán dejar la Constitución libanesa tal como se encuentra en la actualidad, con un gran desequilibrio en lo que concierne al mérito, cuyas complicaciones se suman a las que se derivan de los cambios demográficos. Se requerirán reformas que mantengan los mejores aspectos del sistema, tal como el esquema de representatividad que sortea la amenaza de una mayoría exclusiva, mientras que, por otro lado, se deberán hacer las correcciones necesarias para darle rienda suelta al mérito y liberarlo de un comunitarismo que muchas veces actúa como camisa de fuerza.

El federalismo, dentro de los conceptos constitucionales a disposición, ofrece una salida y, en nuestra opinión, los sistemas nacionales de Medio Oriente deberían instaurar un nivel efectivo de federalismo. Hoy, dicho sistema, en cualquier esquema que los constitucionalistas puedan reconocer

en el mundo, es inevitablemente territorial. Con un tipo de federalismo en función del territorio (y la historia), coexisten felizmente Rhode Island y California dentro del Senado estadounidense: no nos estamos refiriendo al poder de los ciudadanos de Rhode Island o California en sus respectivos estados, sino del centro de poder en Washington, ya que nadie pone en duda que los californianos no se inmiscuyan en los temas internos de Rhode Island, o viceversa. Además, aquí se está hablando principalmente de un poder legislativo bajo un sistema de separación de poderes relativamente estricto.

La supremacía numérica de California sobre Rhode Island se verifica de otras maneras, pero el arreglo territorial ofrece una solución efectiva que, por lo general, cederá el paso a un colegio electoral en lo que concierne al poder ejecutivo que, con pocas excepciones (como en Florida en el año 2000), llevará a la presidencia a la persona elegida por la mayoría, con los votos de los ciudadanos de California y Rhode Island contando casi por partes iguales en las urnas. Sociológicamente, la distorsión federal en Estados Unidos se ve además atenuada por dos fenómenos claves que no aparecen con facilidad en el tejido político del Medio Oriente: los partidos políticos y un considerable movimiento de individuos y familias a través del país⁷.

Cuando se pretende implementar el principio de igualdad total entre dos ciudadanos al interior de un país es que se aprecian las múltiples dificultades del constitucionalismo, más allá de la composición sociológica del Líbano, Irak, Israel y de Medio Oriente en general. Para que el federalismo sea significativo en Medio Oriente resulta necesario implementar un tipo de representación correctiva a través de las comunidades -y no a través de los estados-, lo que generalmente constituye un esquema no territorial. Debido

Preferimos referirnos positivamente a esta compleja situación sociológica-constitucional y, de un modo algo impreciso, denominarla federalismo comunitario.



a las ya mencionadas complicaciones, éste no es fácil de implementar, pero aún hay algunas otras cuestiones por analizar.

¿Acaso podría adoptarse, al menos artificialmente, la solución territorial? Depende. Sería de utilidad seguir de cerca el proceso de desarrollo constitucional en Irak y analizar las decisiones que deberán tomarse antes de septiembre de este año.

Uno podría presentar un argumento a favor de un federalismo bi-estatal en Irak, con los kurdos al norte y los árabes en el centro y al sur. Sin embargo, tal esquema no funcionaría porque la facción reaparece bajo la forma de sunismo en el centro y en el sur. Obviamente, el problema es que las poblaciones están entremezcladas, las personas migran y pese a que siempre hay mayorías -muchas veces dominantes- en un territorio dado, las ciudades y la urbanización, que fueron fenómenos sociológicos universales que caracterizaron al siglo XX, hicieron difusos los límites entre las comunidades. ¿Qué clase de “pureza” territorial existe en el Líbano? Podría decirse que el trecho entre Beirut y Zghorta Norte y al este hasta Zahle y Deir al-Ahmar, es predominantemente cristiano y, por ello, sería posible plantear la creación de un estado federal según este trapecio geográfico, esencialmente cristiano, que se diferencia del resto del país, principalmente musulmán. Por ejemplo, en Nigeria se encuentra una configuración de este tipo, pero resulta ser una estabilidad muy costosa: Beirut, que contiene quizás la mitad de la población libanesa, representa un serio

desafío, al menos que uno piense en dividirla nuevamente, lo que sería un desastre. El resto del país también es un problema, sea Jezzine en el sur o Qobeiyyat en el Akkar. Pero deberíamos evaluar las posibilidades de un federalismo comunitario a través de arreglos territoriales más seriamente y siempre tener en cuenta que el federalismo comunitario requiere de territorios homogéneos que no siempre están disponibles y, cuando lo están, son resultado de métodos de limpieza étnica que nadie quisiera consagrar por ley. Incluso cuando estos territorios aparentan ser homogéneos, el problema se traslada a sus fronteras, tal como sucede en Kirkuk, Jerusalén o en los suburbios al sur de Beirut.

El problema central para el federalismo en Irak, el Líbano e Israel es también más espinoso que en otros lugares del mundo porque la cuestión no sería la división del gobierno en tres poderes, sino la lucha en el centro por el poder ejecutivo. Por ello, el poder ejecutivo representa, por naturaleza, un oscuro problema, como Robespierre había afirmado hace más de doscientos años: no se puede tener el poder ejecutivo si solo se tiene una parte de éste. Esencialmente, el poder ejecutivo requiere un líder con el poder de gobernar sobre las mayorías. Resulta totalmente ineficaz, y de por sí injusto, privar a las personas del derecho a elegir un presidente a través del sufragio universal.

No tengo respuesta a esta encrucijada, y deberíamos analizar varios de los siguientes esquemas. Según mi parecer, un triunvirato presidencial en Irak sería inviable y un arre-

glo bicéfalo podría, a su vez, ser el artificio necesario para alejarse del comunitarismo y producir un acercamiento con el derecho al voto democrático en la elección del “director ejecutivo” del país.

Este planteo podría parecer desconcertante y excesivamente complejo. Uno no debería permitir que las composiciones internas de la sociedad libanesa, iraquí o israelí enturbiasen sus principios morales, especialmente, en lo que se refiere a la igualdad básica entre ciudadanos. En otras palabras: las lealtades individuales en el Líbano y en otros lugares de la región son duales bajo la ley. Una persona opera nacionalmente, como un ciudadano constitucional (*à la* Habermas), pero también se relaciona con los asuntos públicos a través de sus filiaciones religiosas/sectarias donde la comunidad funciona como agente. Para ser justos, los constitucionalistas libaneses en Taif previeron claramente, y la idea de un Senado representativo de las comunidades, en oposición a un Parlamento no comunitario, resulta ser una solución que podría funcionar bastante bien. El problema es que esta solución se refiere solo al poder legislativo, mientras que resulta inaceptable para el poder ejecutivo.

En Beirut, Bagdad y Jerusalén, las lealtades comunitarias tienden a superar las identificaciones nacionales, aunque no siempre. Hay momentos en los que el compromiso nacional es manifiesto más allá de las restricciones comunitarias. Por ejemplo, movimientos como el de la Plaza de los Mártires de Beirut (rebautizada como Plaza de la Libertad), o

Para que el federalismo sea significativo en Medio Oriente resulta necesario implementar un tipo de representación correctiva a través de las comunidades -y no a través de los estados-, lo que generalmente constituye un esquema no territorial.

como el del 30 de enero en Irak, donde la dedicación a una causa nacional va más allá de las limitaciones que adjudica la filiación comunitaria. Cada uno de nosotros podrá tener la elección de ser conservador o revolucionario. En este contexto, ser conservador significa aferrarse al esquema comunitario de un modo literal, casi sagrado, mientras que ser revolucionario significa abandonar el sistema actual en favor de la equidad y una ciudadanía real para todos. Para los aventureros adultos de clase media –como yo- se

debería seguir un federalismo comunitario más completo que nos ubicara del lado de la revolución no-violenta que se está llevando adelante, aunque con una menor dosis de idealismo que la de nuestros estudiantes en las calles.

Le vent se lève, il faut tenter de vivre.

Notas

¹ Nos referimos aquí a una extensa literatura, incluyendo un artículo con el que contribuimos hace muchos años, sobre los límites de la división de poderes tal como fueron diseñados por los pensadores europeos del siglo XVIII, ver Chibli Mallat, “Droit comparé au 18^{ème} siècle: Influences françaises sur la *Common Law*”, en *Revue Historique de Droit Français et Etranger*, 3, 1994, pp. 383-400.

² Con las debidas disculpas por el aparente egocentrismo en la literatura referenciada, debemos mencionar dos estudios recientes sobre el federalismo en nuestras investigaciones y promoción del interés público: C. Mallat, “Federalism in the Middle East and Europe”, en *Case Western Journal of International Law*, n. 35, 2003, pp. 1-15 y C. Mallat, “Constitutions for the 21st Century: Emerging patterns -the EU, Iraq, Afghanistan”, en Herbert L. Bernstein (ed.), *Memorial Lecture in International and Comparative Law*, Duke Law School, 2004.

³ Más referencias sobre Kimmerling en C. Mallat, “Appendix 1. The need for a paradigm shift in American thinking: Middle Eastern responses to ‘What we are fighting for’”, en John Borneman (ed.), *The Case of Ariel Sharon and the Fate of Universal Jurisdiction*, Princeton Institute for International and Regional Studies, Monographs Series, n. 2, 2004, pp. 150-75.

⁴ Ver C. Mallat, *The Middle East into the 21st century*, Londres, Garnet, 1996, capítulo 3, “For a different type of Arab-Israeli peace”, pp. 26-70, y las secciones ‘new constitutional frameworks’ y ‘legal dimensions of an alternative fluidity: the Middle East *façon Europe*’, pp. 204-15.

⁵ Estos son facsímiles de una importante exposición realizada en Beirut en mayo de 2001, que coincidió con una conferencia que se realizó en la *American University* de Beirut sobre Michel Chiha, una prominente figura del siglo XX en el Líbano, quien fuera autor de los primeros borradores de la Constitución. Ver C. Mallat, “Constitutionalism in Lebanon: continuities and discrepancies”, aún no publicado. El anteproyecto de Chiha es reproducido en versión completa en Claude Doumet-Serhal y Michèle Hélou-Nahas, *Michel Chiha 1891-1954*, Beirut, Fundación Chiha, 2001.

⁶ Ver C. Mallat, “Du fait religieux dans les institutions”, en C. Mallat (ed.), *L’Union Européenne et le Moyen-Orient: Etat des lieux*, Beirut, Bruylant-Press de l’Université de Saint-Joseph, 2005, pp. 83-95.

⁷ En general, sobre los Estados Unidos y el federalismo, como una contribución importante al mundo de la teoría (y práctica) política ver C. Mallat, *Democracy in America*, Beirut, Dar al-Nahar, 2001, en árabe, capítulo 12, “Federal values for the World”, pp. 107-114 y capítulo I, “A passing summer cloud: the presidential contest in Florida”, pp. 15-20.