

## FEDERALISMO, DEMOCRACIA Y DERECHOS CULTURALES\*

Ermanno VITALE

El propósito de esta breve intervención es sugerir las relaciones, algunas, entre los siguientes términos-conceptos del léxico y del discurso jurídico-político: federalismo, democracia y derechos culturales (o colectivos). Podría señalarse de inmediato, que entre estas nociones existe una cierta asimetría, en el sentido de que no pertenecen lógicamente a la misma especie. El federalismo tiene que ver eminentemente con la definición de una *forma de Estado* (Estado federal contrapuesto al Estado unitario), la democracia es *una forma de gobierno* (democracia contrapuesta a autocracia), mientras el concepto de “derechos culturales” —o colectivos, o de grupo— exprime la exigencia de un *cambio del paradigma del constitucionalismo* moderno y contemporáneo que, cualquiera que sea su fundamentación filosófica, atribuye de cualquier manera la titularidad de los derechos fundamentales siempre y, de manera exclusiva, a individuos y nunca a entidades colectivas, entendidas orgánicamente, como son, precisamente, las comunidades culturales o étnicas. Al hacer una referencia histórica, podría concluirse fácilmente que un Estado puede ser federal o unitario sin que este hecho tenga consecuencias en su forma de gobierno, y viceversa: piénsese en la ex Unión Soviética (federal y autocrática), en Alemania (federal y democrática), en Francia (unitaria y democrática) y en la España franquista (unitaria y autocrática). Por analogía podría considerarse enton-

\* Traducción al castellano de Lorenzo Córdova Vianello.

ces, que reescribir o enmendar las Constituciones al introducir junto a los derechos individuales los derechos colectivos, o más bien, darles a éstos la precedencia, es decir un valor superior —como, una vez que se asume esta perspectiva, parecería ser una consecuencia lógica—, no debería tener, en línea de máxima, contraindicaciones ni en el nivel de la forma de Estado, ni en el nivel de la forma de gobierno. Es decir, que el reconocimiento de derechos culturales y colectivos no tiene injerencia ni en las instituciones federales ni en los procedimientos democráticos.

Tal vez, si no se ahonda en las definiciones —si no se pregunta: ¿qué federalismo?, ¿qué democracia?, ¿qué derechos culturales?— esta conclusión superficial puede ser persuasiva y encontrar un consenso genérico. Si nuestro análisis se detiene en este nivel, no se ve ninguna razón de principio para rechazar la concesión de derechos colectivos a las comunidades: además si esto ayuda a reducir de manera aparente y poco onerosa el descontento y la lucha social que asumen las formas de la reivindicación étnico-cultural, mucho mejor, pensará, sin duda, el político práctico. Pero si se mira más a fondo el problema y se intenta desmontar un poco estos conceptos —distinguiendo no sólo las formas del federalismo y de la democracia, sino también las diversas especies de derechos culturales—, me parece que emergen tanto incompatibilidades teóricas como dificultades prácticas. Desarrollar todos los cruces conceptuales posibles requeriría mucho más tiempo. Me limitaré, por lo tanto, a breves consideraciones sobre los nudos problemáticos y las tensiones teóricas que me parece tienen alguna relevancia, al menos indirectamente, para el actual debate sobre la reforma del Estado mexicano.

Ante todo, el federalismo. En el pensamiento político occidental, el federalismo parece haber tenido tres declinaciones principales, parcialmente correspondientes a tres posibles sujetos políticos y a tres niveles de aplicación: la sociedad internacional, el estado moderno y las comunidades étnico-culturales. En el primero y más amplio nivel, el problema que analizamos se traduce en el de la paz entre los estados soberanos: la primera respuesta

cosmopolítica articulada de (con)federación entre los estados se remonta, como todos saben, al ensayo kantiano *Por la paz perpetua* (1795). El segundo nivel encuentra como sujeto político del federalismo al Estado territorial moderno, ya sea que éste se constituya mediante un modelo unitario o esté por el contrario en fase de construcción, por lo cual debe decidirse en qué forma unir a entidades políticas más pequeñas (el caso clásico es el de Estados Unidos): aquí los problemas a los cuales se desea dar respuesta son notoriamente múltiples, pero bajo el perfil de la filosofía política el punto esencial es precisamente el problema de las mejores condiciones de la democracia: los federalistas —desde el italiano Carlo Cattaneo, hasta los autores del *Federalist*— imaginaban poderes locales más cercanos a las personas y a los ciudadanos, como los correctivos más adecuados para un poder central desmedido y tentacular que, aún cuando hubiera resultado de elecciones libres y, por lo tanto, fuera democráticamente representativo, corría el riesgo, precisamente por el exceso de poder intrínseco y por la distancia demasiado grande respecto a los destinatarios de sus decisiones, asumir una faceta similar a la de los viejos estados absolutos.

La finalidad era, pues, la de establecer las condiciones que permitieran una mayor garantía y eficacia en el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los *individuos* que viven en los grandes estados territoriales. Es intuitivo que estos dos niveles están interrelacionados entre sí, tanto lógicamente como políticamente: están, pues, sostenidos por el mismo principio lógico, el que Michelangelo Bovero ha llamado, en un ensayo de próxima publicación en la revista *Teoría política*, el “federalismo para unir” o podría agregarse, para reunir —en el caso de los estados precedentemente unitarios—. Unir o reunir a través de pactos constitucionales (del latín *foedera*, de donde se deriva precisamente federalismo) con la finalidad de crear para los individuos o personas condiciones más promisorias de paz y de democracia. En otras palabras, también aquello que, en presencia de un Estado democrático de derecho ya constituido de manera unitaria, podría apa-

recer necesariamente como un “federalismo para dividir”, debe ser concebido en realidad como una implementación del pacto constitucional que funda al Estado democrático de derecho, y no como un modo para desatar la disolución o disgregación de este último. Creo que Bovero está de acuerdo, aunque pueda parecer, desde un punto de vista lingüístico, contrario al sentido común indicar como “re-uniión” un proceso que configura un ulterior nivel de separación y de limitación recíproca de los poderes del Estado democrático de derecho.

Correspondiente a un género totalmente distinto, esto es, pensado precisamente para dividir y, en su límite extremo, para disolver el Estado democrático de derecho, es el que puede llamarse el *federalismo étnico*, o con una base étnico-cultural. Aunque la historia no se repite nunca de manera totalmente idéntica, la referencia más apropiada podría ser aquella de los imperios multiétnicos —desde el Imperio romano, por lo menos, hasta el imperio austrohúngaro que se disgregó al término de la Primera Guerra Mundial—. Si además se entiende imperio en un sentido genérico, se puede llegar hasta 1991, con el final de la Unión Soviética. La idea que subyace a este género espurio de federalismo es que los ladrillos que son utilizados para construir a la federación no son ya individuos autónomos y responsables, titulares de derechos fundamentales, sino comunidades orgánicas, tendencialmente cerradas y autosuficientes precisamente porque son imaginadas como grupos naturales o constituidos históricamente desde un tiempo inmemorable, y por lo tanto asimiladas a elementos naturales (de acuerdo con un presupuesto que recuerda la idea aristotélica de la determinación de la especie). Concebido así, es decir, como satisfacción de exigencias particularistas a través de instituciones que reivindican una *casi soberanía*, el federalismo es desagregador sobretodo para el Estado democrático de derecho, que, a diferencia de los imperios, no requiere sólo la sumisión de las personas y el pago de tributos, dejando casi todo lo demás en las esfera de las leyes y de las costumbres de la comunidad de pertenencia, sino formas de participación ci-

vil y política conscientes. Entendido de esta manera, el federalismo es la antecámara potencial de la secesión, que quiere cancelar el “casi” que antecede a la soberanía y constituir estados-comunidades cultural y étnicamente homogéneos. Ésta es, por otro lado, una dimensión paradójica y un riesgo implícito en la idea misma de comunidad; con base en sus mismos principios, la ideología comunitarista debe coherentemente aceptar la tendencial fragmentación política hacia el infinito en comunidades cada vez más pequeñas que se agregan gracias al reconocimiento de tradiciones y costumbres más específicas, circunscritas y éticamente comprometedoras, como requisitos de pertenencia; multiplicándose, tal vez, hasta desmoronar, *in extremis*, incluso a la conciencia moral de ese yo que tanto se quiere preservar frente al desarraigo, el vacío existencial y cultural. Todo ello implica, como primera conclusión, la inversión del significado etimológico y originario de “federar” entendido como el unir políticamente mediante pactos.

Las razones socio-económicas —en sustancia iguales y opuestas, aunque no perfectamente simétricas— de este “fundamentalismo comunitario” me parecen evidentes. Esta ideología encuentra adhesiones, por un lado, en regiones ricas que quieren mantener formas de privilegio y constituir una especie de cordón sanitario frente a las presiones migratorias —el caso italiano de la Liga Norte es paradigmático—; por otro lado, es acogido por muchos de los “condenados de la tierra”, que emotivamente ven en la pertenencia comunitaria la única oportunidad disponible de relaciones solidarias y de parcial, aunque aparente, rescate humano. En esta ambigüedad de fondo radica, a mi juicio, el renovado y sumamente difundido suceso de la doctrina de los derechos culturales o colectivos de los grupos o comunidades. Pero también en relación con este punto son necesarias varias distinciones y precisiones.

En primer lugar, cabe la pregunta si estos “derechos culturales” deban considerarse fundamentales o derivados, es decir, si deban ser reconocidos a todas las personas universalmente, en

cuanto posiblemente pertenecen a alguna comunidad o minoría, o se trata más bien de derivaciones o interpretaciones extensivas de un ordenamiento jurídico que no los declara, que no los prevé en su texto; o consistan en derogaciones o excepciones de alguna manera compatibles con tal ordenamiento. Por ejemplo, como interpretaciones extensivas del derecho fundamental de pública expresión de las propias ideas (señalo todavía un problema dentro del problema: ¿comunidad y minoría son necesariamente sinónimos?).

En segundo lugar, si sean derechos encabezados por individuos, como aquellos, para decirlo brevemente, que encontramos a partir del derecho romano en el concepto de personalidad jurídica y de capacidad de actuar, o si sean concebidos más bien, o también, como derechos atribuidos a colectividades, ejercidos por una comunidad como cuerpo político de alguna manera distinto, o sea, mediante instituciones propias de la autodeterminación (señalo otro cuestionamiento: ¿ejercidos solamente en relación con sus miembros o también con los “extraños”?).

En tercer lugar, se podría preguntar, igualmente, en qué sentido sean compatibles la conservación de la identidad colectiva y la remoción de desventajas que están vinculadas precisamente a esa identidad que desea conservarse tan celosamente. La remoción de tales desventajas efectivamente parece implicar por lo menos una transformación parcial de la propia identidad colectiva. Supongamos que un mayor bienestar para un grupo culturalmente definido (en el supuesto de que sea posible definir un grupo mediante patrones culturales) pase a través de una mayor responsabilidad decisional de las mujeres, pero que la cultura del grupo en cuestión las quiera sometidas al género masculino: ¿qué hacer entonces? Éste es tan solo un ejemplo tomado al azar de una maraña teórica, no práctica, mucho más compleja. En cualquier caso, una observación de tal naturaleza es suficiente para constatar la necesidad de distinguir con más cuidado, de un lado, a los diversos tipos de comunidades y minorías, y, de otro lado, al

imperativo de diferenciar entre diversos tipos de pretensiones jurídicas.

Ha llegado el momento de intentar confrontar al menos algunas ideas a las cuales hemos hecho referencia. Recordamos pues la definición y las precondiciones de la democracia procedimental, un conjunto de reglas relativas a ¿quién está legitimado para tomar las decisiones colectivas? y ¿con cuáles procedimientos? (N. Bobbio). El ¿quién? debe corresponder a un número muy grande de ciudadanos; el ¿cómo? corresponde fundamentalmente a la regla de mayoría. Hasta aquí no veo necesariamente una incompatibilidad entre comunidad, derechos culturales y democracia: puede perfectamente haber comunidades democráticas, como en efecto las hay. Pero la democracia procedimental necesita de algo más: que sean garantizados al menos los derechos de libertad para que pueda escogerse entre alternativas reales y conocidas. Es en este segundo nivel que se podrían presentar algunas dudas. Si un Estado miembro de una federación es concebido como una comunidad, según el modelo del federalismo étnico, ¿qué pasaría con las alternativas que quedan fuera o, más bien, que ponen en jaque los presupuestos éticos de esta comunidad? Si los elementos que definen una identidad comunitaria revisten jerarquía constitucional, puede ser lícito abolir o suspender de la competición política a un partido o a un movimiento por considerarlo anticonstitucional porque, aún respetando las reglas democráticas y los derechos del hombre y del ciudadano, pretenda en su programa la revisión o el desconocimiento de aquella identidad. De manera más general puede temerse, razonablemente, que el conformismo ético unido a la noción de comunidad se traduzca en conformismo político, e igualmente que la participación inducida o instigada de los ciudadanos a la vida política corra el riesgo de ser —ante la ausencia de una real multiplicidad de puntos de vista, de instancias culturales y sociales diferentes pero capaces de confrontarse con base en el reconocimiento recíproco de los derechos de libertad— un asunto meramente administrativo, si no absolutamente falso. La “mayoría” política y

moral tiende a imponerse en todos los aspectos de la vida pública y privada, a convertirse en una totalidad cada vez menos tolerante, a restringir los espacios de una oposición concebida como enemiga de una concepción del bien, en vez de ser vista como portadora de un respetable proyecto social y político, por muy antagónico que sea.

En conclusión, me parece que esta rápida reflexión sobre el federalismo, la democracia, la comunidad y los derechos culturales, reconfirma, en fin de cuentas, precisamente la validez del punto de vista originariamente “hobbesiano”. Por la igualdad de hecho que caracteriza a todos los seres humanos, éstos son sin duda capaces de provocarse recíprocamente el mayor de los males, la muerte, porque disponen de las mismas facultades naturales; pero los hombres también son capaces, utilizando las mismas facultades, de encontrar las razones del respeto recíproco y de la tolerancia, así como de la vida pacífica y laboriosa. De esta manera, no es gracias a la tutela de privilegios feudales o a la defensa de derechos corporativos o colectivos, sino debido a su exacto opuesto, que surgió el constitucionalismo moderno. Este constitucionalismo proviene más bien de la reelaboración y de la extensión de ese derecho fundamental a la vida que Hobbes reconocía como connatural para todos los individuos. Aún con las mejores intenciones, rehabilitar hoy ordenamientos jurídicos diferenciados, que impongan cargas o concedan privilegios como derivación de la casualidad del nacimiento, constituiría una salida fatal de la modernidad política.