

UNHA INTERPRETACION FEDERAL DA AUTONOMÍA DE GALICIA

Ramón Máiz

USC

In Memoriam

Xaquín Álvarez Corbacho (1942-2021)

“O federalismo non require mando, senón mutualidade; defende unha idea de poder compartido, non monopolizado”

Aaron Wildawsky

“O federalismo non constitúe soamente unha forma de goberno; é un método de abordar os problemas, unha forma distinta de entender a vida política”

Vincent Ostrom

“O federalismo é unha actitude, unha cultura da tolerancia, do respecto, da liberdade e da igualdade.”

Xosé Luís Franco Grande

Argumentaremos nestas páxinas que para o cumprimento desenvolvemento, a día de hoxe, da Autonomía de Galicia, un horizonte político federal resulta coherente, desexable, posible e quen de ser concretado con precisión. O noso punto de partida non pode ser mais que unha avaliación crítica pero moi positiva do autogoberno acadado ata hoxe.

Malia a longa hexemonía liberal-rexionalista na traxectoria política da Comunidade, resulta patente o alto grao de institucionalización do noso sistema tanto desde o punto de vista dos órganos democráticos de decisión como dos actores e da sociedade civil, a extraordinaria solidez, a rica experiencia acumulada, a capacidade de innovación e aprendizaxe do autogoberno construído ó abeiro do Estatuto de Autonomía de Galicia. O resultado destes corenta anos é, coas súas luces e as súas sombras, unha historia de éxito non soamente na construción competencial, parlamentaria e administrativa do autogoberno, tamén dun sistema de partidos propio, dun espazo económico integrado e unha identidade colectiva supralocal galega descoñecida na nosa historia.

Pero a nosa Autonomía, como todo sistema político democrático, non constitúe un punto de chegada, cristalizado dunha vez e para sempre, senón un proceso político en curso, indeterminado, continxente, plural, aberto a interpretacións e vieiros moi diversos. No seu día, a desconstitucionalización da forma territorial do Estado inaugurou un escenario flexible, con diferentes posibilidades de desenvolvemento. O “Estado das Autonomías” foi o resultado adventicio dun complexo e contradictorio proceso político - dan man de múltiples actores: os gobernos e parlamentos autonómicos e do Estado, o Tribunal Constitucional, os partidos políticos de ámbito estatal e non estatal, os sindicatos, a sociedade civil, os medios de comunicación etc. Nunca constituíu o mecánico e previsible desenvolvemento xurídico da Constitución de 1978. Compre lembrar que propio Estatuto de Autonomía de Galicia foi acadado o fío dunha afervoadada mobilización política popular e dunha difícil negociación (O Pacto do Hostal), nos anos 1979 e 1980, contra o inicial proxecto estatuario, politicamente enmarcado naquela altura como o “Estatuto da Aldraxa”. Pretendíase establecer un modelo de autogoberno galego de segunda clase, fronte os de Catalunya e Euskadi, baleirando as competencias estatutarias mediante, canda outros mecanismos, a polémica “Disposición transitoria terceira”.

Agora ben, o feito é que o resultado do proceso autonómico en España e en Galicia acadou unha fasquía propia, pero con importantes elementos federais. Ó abeiro dunha complexa e conflitiva evolución histórica - con tendencias federalizadoras unhas veces, desfederalizantes outras - o resultado, por cabo, foi un sistema político complexo e multinivel, que reviste unha indubidable natureza *quasifederal*: altísimo nivel competencial das Comunidades Autónomas, garantido constitucionalmente, e capacidade de lexislación e implementación de políticas públicas propias, da man de

preferencias políticas diferenciadas dun corpo electoral específico articulado por un sólido subsistema de partidos. En síntese, posúe a suficiente dose de *federalidade* como para permitir unha súa lectura en clave política de futuro federalizante. Velaí a razón última de que en calquera manual de política comprada o caso español se clasifique entre os sistemas federais do mundo actual. Cos seus déficits importantes e as súas eivas, sen dúbida, pero é propio do federalismo, precisamente, carecer dun modelo único, estandarizado, dar acubillo a unha variedade moi dispar e adaptativa de formas e mecanismos de autogoberno.

A Autonomía de Galicia, como todo proceso político precisa dun horizonte de expectativas e dun pulo político que vaian alen da práctica cotiá, que inscriban a xestión e o deseño institucional presente nun proxecto a longo prazo que lle forneza de planificación estratéxica, de sistematicidade, de afán de superamento con amplitude de miras. A proposta dunha interpretación federal da nosa autonomía resulta *coherente* tanto coa natureza procesual e aberta do autogoberno, como coa índole federalizante do Estado autonómico e a contrastada experiencia política de actores e institucións acadada en Galicia nestes anos. Non supón ningunha ruptura co sistema actual, un desleixo ou menosprezo para o moito conseguido ata agora, senón unha perspectiva de desenvolvemento e mellora do sistema desde os seus propios presupostos políticos, vale dicir da súa innegable, vixente *federalidade*.

Unha lectura federal da Autonomía de Galicia achegaríanos un guieiro para acción, un compás político-estratéxico que nos permitiría navegar no futuro do autogoberno, sen irmos á toa dos acontecementos, as crises e os conflitos en España e na Unión Europea, para o reforzo dos nosos sectores produtivos, para a consolidación creativa e plural da nosa identidade, lingua e cultura. A visión federalista constitúe unha óptica moi acaída, de continuidade e, á vez, de irrenunciable esixencia reformista, que consideramos, sempre abertos a mellor argumento, politicamente superior a outras lóxicas en competencia. Quer, por exemplo, a lectura *autonomista* dominante que, facendo da necesidade virtude, renuncia expresamente a un horizonte político mais alá, por importante que sexa, da xestión do autogoberno dado, interpretando o *status quo* provisorio do Estado das Autonomías como insuperable punto de chegada. Mesmo descoñecendo que o federalismo, con todos os seus requirimentos normativos e institucionais que axiña imos precisar, non constitúe a excepción senón a regra, toda vez que mais do 65% da poboación mundial vive en sistemas federais de varia índole.

Quer, alternativamente, unha lectura *soberanista* a cal, subestimando dende sempre o autogoberno autonómico (“Estatuto non, autodeterminación”), soamente o contempla nunha perspectiva desafecta, meramente táctica e instrumental, como escenario subalterno á mobilización para acumular forzas cara o seu superamento nun Estado galego “independente e libre”.

Agora ben, a interpretación federal da Autonomía de Galicia non so é *coherente e posible*, pola súa afinidade e continuidade co sistema actual, é tamén *desexable* porque achega un programa de transformacións que pode, por unha banda, beneficiarse da longa e riquísima experiencia en política comparada dos sistema federais no mundo enteiro; por outra, por mor da súa condición *performativa*, nada ten de neboenta Utopía, dun soño da razón de contornos incertos – o falsario lugar común de que “o federalismo non se sabe moi ben en que consiste” - senón que pode ser especificada e precisada con extremo detalle nun amplo abano de reformas, orientacións para acción e pautas de mellora e en diversos ámbitos clave do noso sistema democrático de autogoberno.

A efectos de irmos concretando o que supón a interpretación federal da autonomía que aquí propoñemos á reflexión do eventual lector ou lectora, unha primeira distinción resulta de todo punto necesaria entre *federación* e *federalismo*. A *federación* é un sistema político, un específico deseño institucional, un tipo de Estado que articula constitucionalmente (en España, historicamente, “A Federal”) diversas entidades de autogoberno e goberno compartido con competencias de seu, construindo unha Unión federal. O *federalismo*, pola súa banda, é un concepto mais amplo, un ideal político, unha aspiración, se se quer unha “causa” que postula a defensa e promoción activa da Federación como forma mais acaída de goberno para sociedades complexas, pero tamén como estilo e cultura políticas. O federalismo incide e conforma as federacións e, á súa vez, as experiencias históricas das diversas unións federais modulan a tradición federal de cada país. O federalismo, xa que logo, posúe unha textura multidimensional, polo que podemos plantexalo como unha específica *lóxica política*, isto é, un modo de comprender e estruturar a vida política, *unha praxe historicamente situada*, un modo construtivo, performativo, como xa dixemos, e non meramente expresivo, de facer política democrática en contextos caracterizados pola diversidade que atinxe a moi diferentes aspectos e niveis tanto a respecto da acción como das institucións.

Unha importante consecuencia desta primeira distinción é que, con ela, se evita o reduccionismo formalista do federalismo á federación. O federalismo non é unha estrutura senón un *proceso* político aberto, complexo, de imposible cristalización definitiva nun arranxo constitucional ou estatutario pechado dunha vez para sempre. O federalismo como *lóxica política*, incorpora pero á vez transcende o deseño institucional dun sistema político federal. Por esta razón, a imposibilidade de reforma constitucional ou estatutaria, por mor dunha conxuntural correlación de forzas desfavorable, sendo mesmo imprescindibles unha e outra no seu momento, non debe promover o esquecemento do legado federal, a clausura da historia do pensamento e da vizosa experiencia internacional dispoñible, nin impedir a implementación onde se poda da *lóxica política* federalista, retrasando *sine die* a iniciativa, a experimentación, as reformas e o inaprazable debate público correspondente. Esta perspectiva procesual e evolutiva, frecuente na ciencia política do federalismo, enxerga unha visión do cambio institucional endógeno, gradual e progresivo que desbota igualmente tanto a obsesión polo “peche do sistema”, como a quimérica “blindaxe competencial”, a febre regulamentista nos textos constitucionais ou estatutarios, a multiplicación dos recursos, a xudicialización paralizante que desemboca, por cabo, nunha sorte do que se adoita chamar na doutrina un “Estado federal xurisdicional”. De feito, na política comparada do federalismo pode observarse con claridade que moitas modificacións dos sistemas federais non se realizan xeralmente mediante grandes transformacións estruturais, reformas de amplo alento ou requintadas precisións dos textos constitucionais e estatutarios, senón de cambios menores, implícitos e moitas veces *ad hoc*: negociacións, interpretacións, acordos parciais, mesmo “omisións” constitucionais. A experiencia comparada das federacións atópase inzada de toda unha morea de “cambios constitucionais sen reforma constitucional”, de “silencios constitucionais”, de “silencios acordados” etc.

As eventuais transformacións, estratexias e posibilidades de reforma abertas pola aplicación desta concepción do federalismo como *lóxica política*, se despregan en múltiples niveis, algúns reiteradamente desatendidos, mesmo insospeitados, por unha perspectiva formalista que tende a esquecer os gromos e espazos de *federalidade* xa operantes por detrás dos actuais deseños institucionais, dos arranxos competenciais e do exercicio cotiá do autogoberno. A óptica formal/estrutural non é quen de dar conta, en definitiva, da *federalización* como un proceso histórico dotado dunha base sólida a

resultas do proceso de institucionalización da autonomía, pero tamén contestado, disputado e certamente aínda en precario no noso país. Esta ambiciosa lóxica política federalista, afecta dun xeito ou doutro e achega propostas e suxestións de moito interese que, sen ánimo exhaustivo, podemos sintetizar nas seguintes dimensións: 1) a historia, 2) o estilo político, 3) a teoría política, 4) o deseño institucional, 5) a calidade da democracia, 6) a idea de nación e 7) a cultura política. Analicemos moi brevemente cada unha destas *facianas de federalidade* desde a perspectiva do impulso reformador da Autonomía de Galicia.

En primeiro lugar, compre lembrar que o federalismo non é un ente abstracto de razón de procedencia allea, senón que posúe *fondas raiceiras na historia política de Galicia* desde o século XIX. Constitúe unha tradición política galega fundamental, moitas veces silenciada nas narrativas dominantes, sen cuxa influencia non se pode entender o proceso de loita pola construción da identidade nacional do noso país, nin as loitas pola Autonomía, como tampouco a evolución do noso sistema de partidos. Recordemos que a finais do século XIX a dobre militancia dalgúns membros destacados do partido republicano federal na *Asociación Rexionalista* como Aureliano Pereira, Lamas Carvajal ou Pérez Costales, facilitou a incorporación ó debate entre rexionalistas católico tradicionalistas (Brañas) e Liberais (Murguía, *A Cova Céltica*) dos proxectos de reforma republicana e federal do Estado español. Esta confluencia tería a súa achega fundamental nun texto decisivo, moi influínte no decurso do nacionalismo galego posterior: o *Proxecto de Constitución ou Pacto Fundamental para o Futuro Estado Galego*, formulado en A Coruña o 24 de maio de 1883 e discutido e votado pola Asemblea Federal de Galicia reunida en Lugo o 2 de xullo de 1887. Este herdo non foi decisivo soamente por mor da introdución do ideal federal no galeguismo histórico, senón tamén polo alento popular que o acompañou, atento ás demandas do campesiñado galego e da nacente clase traballadora, defensor apaixonado do anticaciquismo e a reforma democrático-republicana, fronte ó “turno vergoñento” dos partidos da Restauración. Pero a influencia do federalismo sobre o galeguismo histórico non se limitou ó século XIX, senón que se atopa omnipresente desde comezos do século XX. Xa se albisca no ideal federal de “Autonomía para Galicia” (*Liga Galega* de A Coruña, 1898) e, posteriormente, na postulación dunha *Federación ibérica* ou *Federación hespañola* (Anton Villar Ponte, Lois Porteiro) que callaría, por cabo, na Asemblea de Lugo de 1918, onde se postulou abertamente un Estado galego dotado dun Parlamento

con competencias de seu moi amplas. Sen este herdo histórico non se entenderían os programas nacionalistas da época republicana que defendían unha “República española que leve consigo a autonomía do Estado galego”, nin á redacción do Anteproxecto de Estatuto para Galicia de 1931: “A Galiza é un estado libre dentro da República Federal española”. A Constitución da II República de 1931 trasladaría este capital ideolóxico cara o concepto de Autonomía ó proceso constituínte, remanecendo así e todo a nivel programático a arela federalista do nacionalismo galego. “Somos, pois, federalistas” escribirá Castelao no *Sempre en Galiza*, pois “a fórmula federalista sempre conduciu á paz interior dos Estados plurinacionais”. Este ideal federalista, desbotado pola Constitución do 1931 e o seu “Estado integral”, esmagado pola Ditadura franquista, alentaría no pensamento de Ramón Piñeiro e o Grupo Galaxia, en Isaac Díaz Pardo e outros.

En fin, atópase presente nos proxectos iniciais da minuta constitucional, como pode constatarase no anteproxecto publicado no Boletín Oficial de Las Cortes o 5 de xaneiro de 1978 de fasquía netamente federal. En Galicia, esta tradición federalista tamén agromou naquela altura, mesmo unha vez aprobada a Constitución do 1978, na primeira proposta estatutaria como “*Autonomía federabel*”, da Comisión de Estudos Galegos do PCG do 28 de agosto de 1979.

En segundo lugar, o federalismo é portador doutra achega de relevo para unha interpretación mais cabal da Autonomía de Galicia que a ofrecida polo rexionalismo ou polo soberanismo: é mais que unha idea ou un ideal, é unha maneira diferente de entender a vida política, configúrase como un específico *estilo político*. Acubilla nunha mesma síntese forma e contido, de xeito inseparable, mediante recursos retóricos, estéticos e políticos *performativos*. A cerna deste estilo resulta debedora dunha antiga tradición histórica que se decanta na propia etimoloxía federal: *foedus* (pacto), en efecto, pero tamén *fides* (confianza). Isto é: unha maneira específica de facer política mediante diálogo, acordos e pactos revisables entre iguais, que modula a indispensable produción política de maiorías co respecto ás minorías, e xera recoñecemento e respecto mutuo ó fio do *pacta sunt servanda*. Velaí a orixe, á súa vez, da segunda dimensión mencionada: a produción política da confianza democrática. Confianza *non focalizada*, non clientelar, isto é, moi diferente daqueloutra baseada na relación vertical personalizada de supeditación clientelar patrón/cliente mediante o intercambio directo (desideoloxizado, non mediado por proxectos, ideas ou valores) de votos por “favores”

(que non dereitos). Velaí o propio do federalismo neste ámbito: xerar confianza cívica democrática multinivel nos outros concidadáns, cemento indispensable da acción colectiva e a mobilización, e nas institucións democráticas e as súas regras de xogo acordadas (e paralela desconfianza democrática e vixilancia – *accountability* -, sobre eventuais corruptelas das elites políticas e económicas).

Este *estilo político*, baseado na negociación e o pacto, así como na xénese política da confianza democrática en ámbitos autónomos superpostos, non centralizados, reforza a devandita concepción evolutiva das federacións como procesos abertos, renegociables, de imposible sutura por definición, en suma, un *federalismo adaptativo*. Unha visión dinámica e fluída no canto da concepción estrutural da federación, baseada na distribución competencial extática, precisada mediante conflitos sucesivos en vía xudicial, desincentivadora da negociación e a procura de acordos, mediante proliferación de recursos e unha patolóxica xudicialización do sistema. A política comparada é dabondo concluínte a este respecto: as federacións mais sólidas non adoitan estar “en equilibrio”, os cambios non se producen dramaticamente moi de tarde en tarde, senón mediante moito mais micro-políticos e sutís mecanismos evolutivos: variación (resultado da experiencia, aprendizaxe e innovación en políticas públicas, administración e lexislación do autogoberno), selección (marxinación de arranxos institucionais ou políticas disfuncionais), e reforzo (das pautas mais idóneas e acaídas para o desbloqueo dos acordos). A política comparada das Unións federais amosa con claridade que non resulta preciso agardar ós amplos consensos para realizar reformas estruturais, pois a afanosa procura dos mesmos incentiva o uso estratéxico da unanimidade ou o consenso e multiplica o número de *veto players* no sistema, senón irmos introducindo micro acordos menos ambiciosos, mais informais, pero que permiten renegociar, experimentar, e avanzar paseniño no autogoberno e o goberno compartido.

O estilo político do federalismo sitúase, así, nas antípodas do *estilo populista da polarización*, cada día máis dominante, que non soamente constrúe identidades blindadas, excluíntes e potencia unha cega actitude partisana cara “os nosos”, senón que deslexitima ó oponente, xeneraliza a desconfianza nos outros partidos e nas institucións democráticas, adopta o insulto, a mentira e as maneiras brutais como arma política ordinaria e promove a violencia como recurso ordinario.

En terceiro lugar o federalismo, marca unha diferenza fundamental no pensamento democrático: posúe unha *teoría política* de seu, un *thinking federal* que desbota de xeito radical o *fetichismo da soberanía*, os seus argumentos e o seu vocabulario. Unha Unión federal é, en rigor, un *Estado sen soberano*, pois a soberanía fai, por definición, ó poder político innegociábel. O federalismo prescinde da visión piramidal, transcendente do poder. Na súa perspectiva non hai lugar teórico para poder ilimitado, indivisible ou indelegable algún. Nesta visión todo poder político é, por mor da súa natureza pactada, limitado, divisible, delegable. Por iso abandona o falso debate sobre o mero traslado dos atributos exorbitantes da soberanía do rei ó pobo ou a nación. Procede a eliminar a imaxinería política vertical da pirámide, no canto de limitarse a substituír ó titular do seu cumio. O federalismo postula unha teoría política da horizontalidade, da distribución competencial, en rede, fronte á imaxe vertical da xerarquía aposta por mecanismos de *coordinación non xerárquica*. Por iso, desde Madison, desprega unha linguaxe de “soberanía compartida”, de “soberanía dividida” etc. porque se salienta o feito de que sobre todo poder político democrático nun Estado composto gravita unha dobre limitación que volve obsoleto o emprego do vocabulario da teoloxía política secularizada (a omnipotencia divina transformada en poder terreal ilimitado: “potestas absoluta dei”). A saber: a limitación do Estado constitucional e de dereito coa súa división horizontal de poderes; reforzado pola división vertical de poderes entre a Unión e os Estados membros, unha “República composta”, un Estado de Estados.

Pero isto implica, aquí e agora, para nós, un cambio de rexistro teórico de extraordinario relevo no que se refire á relación entre Estado, Pobo e Nación en Galicia, en España e en Europa. O pensamento federal desfáise da ilusión solipsista da “independencia” e se constrúe como a súa antítese: unha teoría política da *interdependencia* democrática, desde o acordo, o respecto mutuo e a solidariedade. Prescinde tamén, polas mesmas razóns, do principio da “autodeterminación” unilateral, quer desde o Estado contra arranxos supra estatais (Unión Europea), quer contra o Estado desde nacións interiores. Enxerga, pola contra, unha visión alternativa de *codeterminación* democrática, pactada e revisable entre iguais, a convivencia plural nunha *polis* complexa como fórmula superior ética y politicamente a pobos/nacións homoxéneos con cadanseu Estado, ó servizo da súa respectiva maioría, dos seus intereses económicos e da súa cultura. A obsesión pola correspondencia monoteísta (un)Estado-(un)Pobo-(unha)Nación apunta

de xeito fatal cara un Estado *nacionalizador*, homoxeneizador e irrespectuoso co pluralismo das minorías internas.

En cuarto lugar, e como corolario do devandito no último apartado, o federalismo ten como sinal de identidade promover *fórmulas de goberno multinivel ou multicéntricas*, da man dunha síntese de sólido autogoberno, para as unidades federadas, e goberno compartido en materias de interese común. Agora ben, desde a óptica federal, como xa temos apuntado, as institucións e os seus dispositivos non son meramente *expresivas* de intereses e identidades previas. As institucións federais articulan, superpoñen e por cabo xeran e reformulan os intereses e identidades en presenza por mor do seu valor *ontolóxico*, creativo, performativo. Tampouco isto constitúe unha bretemosa teorización academicista: o goberno multinivel tradúcese nunha visión política que reborda con amplitude o ámbito estatal, constrúe identidades colectivas a nivel europeo, estatal e de comunidade autónoma. Nin a Europa, nin a España, nin a Galicia da actualidade poden entenderse de xeito cabal senón como o resultado provisorio do proceso de interacción entre actores e institucións entre os tres devanditos niveis.

En efecto, o federalismo é, ante todo, *européista*, pois federal foi, desde Altiero Spinelli, Ursula Hirschmann ou Denis Rougemont en diante, o impulso sobranceiro creador da Unión Europea. Érguese fronte á visión *funcionalista*, que defende un proxecto economicista, empobrecido de Europa como Mercado (na súa versión última neoliberal, desregulado, asocial), auspiciando un “xigante económico, un anano político”. Pero tamén fronte a visión *intergubernamental*, obsesionada co mantemento e a recuperación da mitificada “soberanía” dos Estados membros, amagando sempre a saída fronte a voz e a lealdade no proxecto común. A visión federal aposta por mais Europa, pero non calquera: o seu lema é mais política, isto é, mais democracia, máis Parlamento e mais cidadanía europeos, engadindo un especial énfase na solidariedade interna e externa dunha *Europa Social*. Esta perspectiva federalizante da Autonomía galega no contexto da Unión Europea, non constitúe mera unha retórica baleira: implicaría actuacións ben concretas, por exemplo, potenciar na administración do Parlamento de Galicia un ámbito institucionalizado, integrado por técnicos especialistas en asuntos europeos que asistiran e no que se implicaran, ós deputados no mecanismo da alerta temperán, ou nos traballos das diferentes comisións en asuntos regulados pola UE, coordinándose cos parlamentarios europeos das diferentes forzas políticas galegas e informando á opinión pública das decisións multinivel que afecten a Galicia, así como a posición do goberno

autónomo nas mesmas. A Europa federal non está aló en Bruxelas, constitúe aquí e agora *o noso sistema político democrático*.

Pero o Federalismo é ademais, compre non esquecerlo nunca, *municipalista*, o seu deseño institucional parte dunha base nidia: a presenza de fortes gobernos locais, non meras “administracións” municipais. O *principio de subsidiariedade*, a perentoria necesidade de achegar os procesos de toma de decisión ó ámbito máis próximo á cidadanía, veta calquera novo ou vello centralismo de Estado ou Comunidade Autónoma. De feito, a centralidade do poder local é considerada polos clásicos como *the federal bias*, a sinal de identidade federal por excelencia. O ámbito de decisión política democrática a nivel de Concello resulta capital para todo deseño federal: velaí as *afinidades electivas entre o federalismo e o novo municipalismo*, o reforzamento do goberno local da man da suficiencia financeira, a corresponsabilidade fiscal, a participación cidadá e a inclusión social e política. O municipalismo federalista é autonomista, pensa en Galicia desde *a rede das cidades*, precisada mais que nunca de coordinación mesmo informal mais alá das Provincias, enfróntase criticamente, por principio, co tan agradecido como enganoso clientelismo ou populismo localistas.

E o federalismo defende, xa que logo, a articulación multinivel do Estado desde o difícil, tenso pero creativo equilibrio entre autogoberno e goberno compartido. Unha visión que permite tanto a resposta diversificada a preferencias de electorados distintos e necesidades diferentes en cada comunidade, canto a experimentación lexislativa, así como de implementación e xestión de políticas públicas, a pluralidade e innovación nas respostas ós problemas. O federalismo configúrase, como din os clásicos, como un permanente “seminario de goberno”, como un laboratorio de laboratorios de experimentación política. Por iso a diversidade nas políticas públicas constitúe un elemento central do deseño federal, tanto como a redefinición competencial. Ambas as dúas tradúcense no feito de que toda federación resulta, por natureza, *asimétrica*: diferentes problemas, axendas e políticas pública, diversos ensaios institucionais.

Agora ben, compre precisarmos que esta articulación multinivel de autogoberno e goberno compartido non se traduce, en contra do asumido polos discursos dominantes en España e en Galicia, nin na chamada “cogobernanza”, nin na exclusividade de mecanismos de índole “cooperativa”. En primeiro lugar, o federalismo postula un *goberno* multinivel que non unha *gobernanza multinivel*, isto é, non prescinde dos

mecanismos de democráticos de toma de decisións e de control das mesmas mediante responsabilidade e rendición de contas, non hipertrofia o consenso de tal xeito que se dilúa a dialéctica goberno/oposición. Compre deixar ben claro que o goberno mediante pacto e negociación, a xeración de confianza na perspectiva federal, non dissolve o pluralismo político, a necesidade de alternativas, a competición e o irrenunciable agonismo democrático. En segundo lugar, e moi vencellado co anterior, o deseño federal incorpora mecanismos cooperativos entre os diversos niveis, estatal, autonómico e municipal, pero *non* se reduce exclusivamente a eles, como pretende o chamado *federalismo cooperativo*. O federalismo incorpora multitude institucións e dispositivos de *coordinación non xerárquica*, pero non se limita á toma multilateral de decisións consensuais, que pode resultar centralista, pois reforza a posición xerárquica do goberno central, devén burocrática ó multiplicar os formatos institucionalizados de cooperación. E, por cabo, resulta tamén ineficiente, favorecendo os atrancos do que se ten chamado, no debate federal alemán, as “trampas da decisión conxunta”.

En quinto lugar, unha interpretación federalista de Autonomía de Galicia reclama dirixir a nosa ollada crítica sobre a *calidade democrática do autogoberno*. O federalismo ten como obxectivo, compre subliñalo con énfase, a mellora da democracia en todos os seus niveis, a súa orixe foi precisamente a necesidade de facilitar “unha república nun gran país”. Así, a Unión federal se diseña como un sistema democrático complexo e perfeccionado, achegando os procesos de toma de decisión á cidadanía e facilitando a transparencia, o control e rendición de contas, a loita contra o clientelismo e a corrupción e a participación política multinivel. Non so se trata de descentralización e recoñecemento, o reforzo da democracia en escenarios complexos, no seu sentido mais esixente, constitúe a cerna do federalismo como lóxica política específica.

Por iso resulta capital non *desatender o nexo interno e conceptual entre a tradición federal e a republicana*, e por varios motivos. En primeiro lugar, porque o republicanismo valora a dimensión política colectiva de modo radicalmente diferente a como o fan as tradicións liberais ou as nacionalistas. Nin ignora a dimensión comunitaria nacional da man dun individualismo posesivo e insolidario, que abre a fiestra a re-entrada acrítica e disfrazada da nación baixo as roupaxes do “patriotismo cívico” ou o “patriotismo constitucional”. Nin mistifica a nación como comunidade substancial que demanda unha adhesión dogmática e auto evidente a unha identidade, historia e cultura fosilizadas. Pola contra, a visión federal considera imprescindible, por

unha parte, a dimensión comunitaria como un cemento común previo, un fundamento necesario do “nosoutros”, fonte vital de vínculos compartidos. É dicir, a dimensión nacional, como imos ver de contado, resulta considerada como unha *condición necesaria pero non suficiente*, xamais como unha esencia intocable que fala por si mesma, como un punto de chegada intocable, senón como comunitario punto de partida dun debate público inaprazable. Como obra aberta en re-construción permanente, non como un dato previo indiscutible, mais ben como o resultado provisorio dun traballo colectivo democrático, inclusivo e pluralista, diverxente, mesmo conflictivo que *rearticula democráticamente a relación entre Estado, Pobo e Nación*, mediante esixentes procesos de descentralización sistemática e de negociación, acordo e inclusión entre iguais.

En segundo lugar, o federalismo non se esgota, dicíamos, nos ámbitos da descentralización e recoñecemento da diversidade, é portador, tamén, dunha concepción moi requintada da democracia, debedora da súa pertenza á vella tradición republicana. Esta concepción obriga a atender criticamente a Autonomía política desde un ideal de *ciudadanía* en sentido forte, activa e non meramente delegativa, e isto tanto no que atinxe á representación política, canto ás decisivas e moi descoidadas dimensións participativas, deliberativas e inclusivas da democracia. No que se refire a representación, a tradición federal pon o acento tanto nos límites do poder político - as fronteiras democráticas do *decidible*, en definitiva- mediante o Estado constitucional sen soberano, como na calidade dos procesos de intermediación de intereses. No primeiro aspecto o federalismo histórico insiste desde as súas orixes - en USA (*O federalista*), en España (os proxectos constitucionais de Pi i Margall, Vallés i Ribot ou Moreno Barcia), ou en Europa (federal foi o pulo para o Proxecto da Constitución europea nos anos 2003/4, cumio da mobilización política na historia da Unión, recuperada en parte no vixente Tratado de Lisboa) - no valor imprescindible e superior da Constitución, tanto pola súa índole de pacto de distribución competencial entre as unidades federadas, canto pola súa garantía dos dereitos e liberdades cívicas. O propio do federalismo é estender este concepto de norma fundamental da man de dúas ideas: 1) a *Constitución complexa* (Constitución da Unión mais constitucións ou estatutos das comunidades federadas: bloque de constitucionalidade); e 2) o *Poder co-constituínte* entre a Federación e os Estados, de tal xeito que estes se atopen implicados na xénese

constitucional, participen na súa Reforma e se integren mediante mecanismos diversos no Tribunal Constitucional.

No segundo aspecto, o fío dos seus moi esixentes requirimentos de cidadanía, o federalismo presta a súa atención ás eivas que deturpan as “eleccións libres e competitivas” en sociedades desiguais: o déficit sistemático de información non manipulada; o voto clientelar baseado no intercambio directo de votos por favores, que deturpa a competición entre proxectos políticos e ideoloxías alternativas; as dificultades de acceso á axenda pública, que deixan fora da oferta política multitude de intereses, identidades e valores etc.

Aínda mais, a idea da Comunidade como un proceso aberto e plural implica a súa consideración, para o republicanismo federal, como un ámbito irrestricto de participación e discusión pública, como un obxectivo prioritario fronte a eventuais mecanismos elitistas de representación semiótica que, tomando a parte polo todo, alentan que minorías dominantes falen pola enteira comunidade. O cal reenvía directamente, á súa vez, ós procesos de deliberación sobre as bases comunitarias herdadas, pois a selección de variantes lingüísticas, mitos, narrativas históricas e complexos mítico-simbólicos non é neutral, unhas e outros están ateigados de decisións políticas de filtrado e selección, de memoria e esquecemento. Por esa razón tanto as políticas e estándares lingüísticos amparados polas institucións, como os “proxectos de país” e a súas metas económicas, sociais e de xustiza teñen que ser sometidas, por riba da irrenunciable regra de decisión das maiorías, a debate público, participativo e inclusivo de todas as voces.

Unha lectura federal da Autonomía de Galicia subliña, ademais, outra conexión interna e conceptual mais: entre dereitos e democracia. Nesta perspectiva, no que atinxe ós dereitos colectivos de autogoberno, *os destinatarios dos mesmos soamente poden adquirir autonomía plena como comunidade na medida en que podan autocomprenderese como coautores das decisións e institucións que as regulan*. Esa é a razón pola que a Autonomía política de Galicia como dereito colectivo está intimamente vinculada á autonomía pública e á calidade democrática do escenario político no que se dilucidan, mediante representación, participación e deliberación, non só os diversos intereses en presenza, senón tamén os criterios definidores da identidade nacional para o recoñecemento e o os alicerces do autogoberno. En suma: os

dereitos e o exercicio de autogoberno so resultan posibles democraticamente, si os membros da comunidade debaten, articulan e precisan en *foros públicos* exentos de coacción e de información manipulada, as aspiracións, demandas, a fasquía mesma dos contidos da identidade nacional-comunitaria. Por iso diciamos que na perspectiva do federalismo, a política democrática é construtiva, autotélica, non meramente instrumental, aspira a unha *politique politisante* moito mais esixente que a liberal, falsamente expresiva de intereses dados de antemán, apoucada *politique politisée*. A deturpación destes ámbitos participativos e deliberativos eiva de xeito irreparable o escenario mesmo no que se ventila a loita pola hexemonía, a dirección intelectual e política do autogoberno do país.

Pero o herdo republicano democrático do federalismo reclama, ademais, outro requirimento capital: a *igualdade* nas súas diversas dimensións: de clase, de xénero, de territorio etc. sen cuxa presenza a democracia resulta, por excluínte, unha mera caricatura. O federalismo, de Altusio a Spinelli, pasando por Kant ou Madison, naceu no soamente ó servizo da Paz, senón para o apoio mutuo, para a “a comunicación mutua daquilo que resulta necesario para o consorcio da vida social e común proveito de cada un e de todos”, como xa pode lerse na *Política* de Altusio (1610), para cimentar o que unha confederación ou un mosaico de Estados independentes non son quen de garantir: a *solidariedade interterritorial*. Razón esta pola que suficiencia financeira, a igualdade e a corresponsabilidade fiscal propias dunha Unión federal constitúen a antítese de fórmulas insolidarias de “cupos” ou “concertos”, debedoras dunha moi diferente lóxica “confederal”, é dicir: soberanista.

Nesta perspectiva, o federalismo reformula a Autonomía achegando un núcleo duro igualitarista, *redistributivo* entre clases e nacións, entre individuos e territorios, entre homes e mulleres, entre vellas e novas xeracións, entre propios e alleos. Configúrase, por cabo, na dimensión multinivel das Comunidades Autónomas, o Estado e a Unión Europea, non como unha competición neoliberal de recortes e desregulación, de nivelación por abaixo (en salarios, dereitos, recoñecemento), e de *dumping* fiscal entre territorios, que obriga ós cidadáns, no mellor dos casos, a “votar cos pes”, senón como substantivo *federalismo de benestar*. Isto tradúcese nunha visión do autogoberno de Galicia con requirimentos ben esixentes de cidadanía: a Sanidade Pública, a Educación Pública, o acceso a unha vivenda digna ou as rendas de inserción contra a pobreza, non constitúen un mero adobío ou complemento ó abeiro de eventuais políticas públicas,

senón a substancia mesma da Autonomía, sen as que esta última deben un proxecto político eivado de raíz.

En sexto lugar, e por mor de todo o argüído ate agora, o federalismo non se limita a fornecer unha específica forma de Estado, a Unión federal. Ler a Autonomía de Galicia en clave federal implica atender tamén á súa singular idea de *nación*. Nin desleixo pola Comunidade en aras dun suposto patriotismo cívico, nin comunitarismo esencialista e homoxeneizador: desde a perspectiva federal postúlase unha, con todo rigor e en absoluto paradoxal, unha *idea non nacionalista de nación*.

O concepto federal de nación elabórase, a partir da súa xa argumentada valoración como *condición necesaria pero non suficiente da democracia*. Por unha parte, mantense a centralidade crítica da Comunidade como punto de partida, como alternativa tanto ó nacionalismo de Estado encuberto baixo a capa do “patriotismo constitucional”. Por outra, se distancia dos nacionalismos soberanistas, desde o Estado ou contra o Estado, que postulan unha concepción en exceso substancial, homoxénea, pechada da identidade colectiva. Para o federalismo a Nación constitúe un dos fundamentos irrenunciabes da democracia, o necesario complemento democrático do “eu” polo “nosoutros”, pero rexeita a perspectiva monista e soberanista que vincula teimosamente Estado e Nación. E elo, compre insistirmos, tanto na versión do Estado-nación (o *Principio do Estado Nacional*)- “cada Estado, cadansúa nación”-; como na súa versión especular, sostida polos nacionalismos interiores contra o Estado (o *Principio das Nacionalidades*)- “cada Nación, cadanseu Estado”. A razón deste rexeitamento por parte do federalismo é dobre: porque impide pensar o acubillo democrático, pactado e solidario de varias nacións no seo dun mesmo sistema político; pero tamén porque a énfase na correspondencia entre Estado e Nación tradúcese ás mais das veces na deriva, dicíamos antes, cara un *Estado nacionalizador*, engadiremos agora: etnocrático; isto é ó servizo eminente dos intereses económicos, políticos, culturais e lingüísticos dos membros da nación maioritaria e un intolerable desprezo das minorías internas.

O federalismo propón unha idea de nación como proceso aberto de construción dunha comunidade plural, onde a dimensión compartida non afoga, na febril procura da homoxeneidade substancial do idéntico, a multiplicidade de voces, de identidades, de linguas e de culturas que coexisten en todo territorio por pequeno que sexa. Esta perspectiva permite, por unha parte, considerar a nación en toda súa complexidade,

como un dos fundamentos irrenunciáveis da democracia. O que se traduce tanto en lexitimar as demandas de autogoberno, como as políticas proteccionistas no contexto da globalización neoliberal como a excepción cultural (diversidade cultural) ou a normalización lingüística das linguas minorizadas. Pero por outra parte, facilita a crítica do esencialísimo, da obsesión ca pureza prístina, da dinámica exacerbada do nos/eles, propio/alileo. Enxerxa unha defensa implacable do pluralismo, a mestizaxe e a consideración non conservacionista, museística e defensiva, tristemente monódica, a prol dunha mais deliberativa e inclusiva perspectiva polifónica da nación.

O federalismo, como temos visto, reformula democraticamente a conexión política clásica monista entre Estado, Pobo e Nación. Distanciado a un tempo tanto da santificación como da fuxida da nación, o federalismo achega unha propia perspectiva, nin nacionalista, nin antinacionalista. O seu rexistro político-discursivo é outro: insire a dimensión da cidadanía activa na cerna da construción negociada das unións federais, prescinde do vocabulario exorbitante da soberanía e alenta o agromar dunha idea de nación plural, non substancial nin homoxénea. Por iso desbota a falaz dicotomía “nacionalismo étnico”/ “patriotismo cívico” ou “constitucional”, porque toda nación articula historicamente de xeito moi dispar, e con diferentes traxectorias, elementos cívico-democráticos con compoñentes étnico-culturais. Abonda botar unha ollada á Constitución española para comprobarmos esta síntese de dereitos individuais, políticos e colectivos (autonomía) debedores do Estado social e democrático de dereito, con elementos histórico-culturais como a Monarquía, considerada como garantía da “indisoluble unidade da nación española” e titular da xefatura suprema do exército; ou o estatuto privilexiado garantido para a relixión católica. E paralelamente, abonda detérmonos un chisco na evolución da Autonomía de Galicia nestes corenta anos, para comprobar a complexa urda de desenvolvementos e debates entrecruzados sobre o Estado do benestar (sanidade, educación), mesturados con conflitos abertos en derredor das políticas culturais, históricas, lingüísticas ou medioambientais.

O concepto federal de nación fai posible conciliar no soamente autogoberno e goberno compartido, senón a mutuamente moito mais beneficiosa cultural, económica e política combinación de *unidade e diversidade* no seo dun mesmo sistema político. Isto é a construción de identidades nacionais non pechadas nin excluíntes, senón plurais e superpostas, solapadas. Fai pensable e desexable - tamén inevitablemente conflitiva - non so un Estado composto, o “Estado español” como un Estado de Estados, senón

tamén “España” *como unha Nación plural de Nacións plurais*. O federalismo permite pensar con total coherencia e democraticamente, a un tempo, a España e a Galicia como nacións, é dicir como proxectos estreitamente relacionados, solapados e contestados de construción nacional. Isto sintoniza, polo demais, co sentimento nacional dos galegos e as galegas, reiteradamente resaltado polos estudos mais solventes de opinión do CIS ou o Observatorio Político Autonómico do Equipo de Investigacións políticas da USC. Uns e outros amosan con rotundidade tanto a fortaleza da identidade colectiva galega como o carácter minoritario na nosa terra das identificacións excluíntes (soamente español: 5-6%, soamente galego: 4-5%), así como o predominio absoluto das identidades compartidas (tan español como galego: 64-65%, Mais galego que español: 17-18%)

Finalmente, en sétimo lugar, como vimos sostendo nestas breves paxinas, o federalismo constitúe mais que un deseño institucional, resulta portador dunha complexa lóxica política. Pois ben, para completar todo o alcance que implica unha interpretación federal da Autonomía de Galicia compre subliñar que leva canda si tamén unha *cultura política* de seu. Isto é, ademais de posuír un estilo político propio e unha teoría política orixinal, o federalismo fornece unha específica dotación de sentido político da man dun soporte interpretativo tanto *cognitivo* como *actitudinal*. Esta cultura política interactúa cas políticas públicas e deseños institucionais do Estado das Autonomías, pero ten a súa propia dinámica, non se xera de modo automatizado, e precisa dun atento análise e coidado.

A cultura federal contén e promove, en primeiro lugar, crenzas compartidas, *valores* distintivos. Entre eles podemos salientar: o recoñecemento, o respecto mutuo, a tolerancia, o consentimento, a paz, a confianza, a dignidade, a igualdade e a interdependencia. Son estes valores os que cimentan o estilo político de natureza pactista, o deseño institucional de autogoberno e goberno compartido, así como as identidades nacionais abertas e superpostas na unidade e na diversidade. Nesta orde de cousas, a cultura política do federalismo é unha cultura da *intransitividade*, asume unha concepción do poder inmanente, compartido, derivado, acordado e por definición limitado constitucionalmente para todos os actores. Por iso o *Estado federal é un Estado constitucional sen soberano*. Velaquí outra diferenza capital co soberanismo, pois o vocabulario teolóxico-político da soberanía resulta debedor dunha concepción *transitiva* do poder político, parte da asunción cultural indiscutida de que ten que haber

algures un fundamento prístino, transcendente, impoluto e orixinario, e xa que logo ilimitado, sexa o Estado, o Pobo ou a Nación. Trátase, como se ve, de imaxes políticas ben distintas: a metáfora piramidal do poder, xerárquica, vertical; e a metáfora horizontal, competencial, en rede. E ben sabemos que as metáforas constitúen, conxuntamente cos marcos interpretativos e a retórica, un factor fundamental no debate entre vocabularios e ideais políticos alternativos.

Pero ademais de valores, a cultura política federal consiste en *actitudes, predisposicións e capacidades cívicas* específicas e acaídas para sistemas políticos complexos. Achega unha decisiva bagaxe actitudinal que permite a orientación en ámbitos institucionais complexos e multinivel. Entre estas predisposicións compre mencionar, entre outras: a capacidade de atribución de responsabilidades entre os distintos niveis de Goberno: autónomo, central, Unión europea; o acordo sobre o os límites do tolerable na actuación dos diferentes niveis de decisión en caso de invasión competencial; a asimilación da experimentación, iniciativa e diversidade das políticas públicas nos diversos ámbitos territoriais; finalmente, a tolerancia e respecto ó pluralismo cultural, lingüístico e nacional, así como un *habitus* federativo de acomodación de identidades, culturas e lealdades superpostas.

Por último, a cultura federal comporta un distintivo *régime emocional*. O cerebro político, non procesa soamente intereses, valores ou principios, é tamén un cerebro emocional, e os sentimentos e paixóns están omnipresentes na vida política. Pois ben, a cultura federal é portadora canda valores, actitudes e disposicións, un conxunto específico de *emocións* que resultan inseparables tanto da construción de identidades nacionais compatibles e superpostas, canto para navegación nas complexidades do goberno multinivel. A visión estrutural do federalismo, en clave xurídica ou politolóxica, non soamente resulta desaxeitada porque, como temos visto, centrada nos mecanismos de distribución e garantía dos ámbitos competenciais, impide dar conta da natureza evolutiva da federación como aberto e continxente *proceso de federalización*. Parte, ademais, dunha insostible asunción *hiperracionalista* na que soamente contan os intereses e preferencias dos actores, desatendendo os seus sentimentos, emocións, a súas “paixón políticas”, elementos claves tamén en todos os procesos de acordo e negociación. As emocións non son patrimonio exclusivo, como se adoita asumir, dos nacionalismos ou os populismos. Si unha das claves da *federalidade* é a produción política da confianza mediante pactos, un *régime emocional* acaído a unha tal

perspectiva resulta de todo punto imprescindible. O federalismo precisa o cultivo de emocións positivas como a *empatía*, a fraternidade, o entusiasmo e a solidariedade, en contraposición a outras, mais negativas e quizais mais mobilizadoras, como o *resentimento*, a xenreira, a ira ou o desprezo, dominantes hoxe e sempre nos populismos de dereita. Nútrese dun *altruismo condicional* baseado na mutualidade, na reciprocidade e este réxime emocional faise indispensable para o reforzo do seu deseño institucional e a súa cultura política. Tamén as políticas públicas lingüísticas, culturais, medioambientais e outras, en clave federal, impleméntanse en clave empática e non a imposición. Incentivan a identificación positiva duns cidadáns con outros, duns territorios con outros como membros individuais e colectivos da mesma comunidade complexa e plural, promovendo o que xa Stuart Mill en 1861 consideraba distintivo do federalismo: “promover a mutua simpatía entre os pobos”. Soamente desde o cultivo do réxime emocional empático pode ampliarse o circulo de quen ven sendo “un dos nosos” e alentar a solidariedade interterritorial e o respecto á diferenza. O réxime emotivo do federalismo achéganos, en fin, unha diferenza capitalísima, mesmo unha necesaria terapia democrática fronte ó réxime emocional propio da *polarización afectiva*, cada vez mais estendida da man de populismos varios, que exacerba non só o pechamento apoloxético irracional nun vergoñento “patriotismo de partido”, senón as paixóns políticas mais negativas fronte ós adversarios como o desprezo, a ira, odio ou xenreira, cunha estratexia amigo/inimigo de deslexitimación, agresión e expulsión do outro (político, cultural, sexual) do espazo público.

En conclusión, a lóxica política do federalismo achéganosun complexo e distintivo abano de ideas, pautas e suxestións, algunhas de moito calado, para a reflexión crítica e a acción en diversos ordes da vida política democrática. Lonxe de calquera panacea, desde un estilo político baseado no pacto até un réxime emocional empático, pasando pola idea de goberno multinivel, até a atención a calidade da democracia ou un concepto pluralista de nación, temos tentado ensarillar nestas páxinas, sempre á proba de mellor criterio, algúns dos principais argumentos e razóns específicas do federalismo. Quizais resulten dalgunha utilidade, tanto para avanzar na indispensable precisión do que o federalismo pode significar aquí e arestora, como para alentar a eventual posibilidade de enriquecer en clave federal, mentres agardamos ó Godot das reformas constitucionais, o debate sobre o presente e o futuro da España das Autonomías e, xa que logo, da propia Autonomía de Galicia.

