

Federalismo plurinacional e democracia republicana

RAMÓN MÁIZ

... not merely a nation but a teeming nation of nations

Walt Whitman. *Leaves of Grass*. "Preface", 1855

Entre nacionalismos de Estado e nacionalismos contra o Estado, o federalismo pluralista semella orfo de filosofía política, como asoballado por un endémico silencio normativo. Defenderemos nestas páxinas a necesidade dunha *teoría política* (non xurídica, non empírico-positiva) do federalismo plurinacional que reenvía, á súa vez, a un triplo labor normativo: o abandono da teoría liberal do Estado-nación, a superación pluralista da tradición federal dominante (federalismo nacional), e unha análise crítica das teses do "nacionalismo liberal" desde unha perspectiva republicana. Nesta orde de cousas, resulta preciso abandonar ante todo a rixida separación entre *federalismo* e *federación* (King 1982, Elazar 1987, Burgess 2006); isto é: entre as teorías, movementos e ideoloxías que postulan fórmulas e solucións federais, e os sistemas políticos federais empiricamente existentes, debedores de ideas, tradicións, contextos, experiencias e traxectorias históricas específicas. En suma, resulta imprescindible unha argumentación autónoma que atenda a federación canto arquitectura institucional dunha *orde política xusta*, ou o que é o mesmo: ao valor político moral do principio federal (Gagnon 1999: 76). De feito, hoxe máis que nunca, de Canadá a Iraq, de España a India, de Bélxica a México, cuestións capitais para a paz, a liberdade, a igualdade e a estabilidade política atópanse vencelladas á concepción e deseño das federacións. E este deseño require a discusión normativa, tanto como a empírico-positiva, sobre os valores, solucións institucionais e políticas públicas federais.

Neste sentido, a reintrodución da política e das institucións, así como a endoxeneidade destas últimas, por parte da máis recente teoría do federalismo de orientación empírica e comparada (Rodden 2004), abre a posibilidade dun diálogo frutífero entre ambas as dúas dimensións —positiva e normativa—, que non pode senón beneficiar a ambas. En calquera caso, aínda que

autónoma e substantiva, a teoría normativa do federalismo, para responder a problemas e desafíos das modernas democracias, non pode resultar allea aos desenvolvementos da teoría positiva, nin aos avances da política comparada do federalismo. Pola contra, dotada dunha nova modestia nas súas pretensións, debe resultar, no máis estrito senso, contextualista, e elaborarse, superando a tradición endémica das "mesas separadas", no interior da máis ampla disciplina da ciencia política.

Nesta orde de cousas, os argumentos que exporemos neste texto cinguiranse a dúas asuncións básicas: 1) o federalismo constitúe non soamente unha fórmula institucional específica de descentralización política ou acomodación, mais unha auténtica filosofía política, un modelo normativo de democracia baseado na convención e no pacto, claramente diferenciado do liberalismo e do comunitarismo, e inscrito no corazón mesmo da democracia republicana; e 2) o federalismo discorreu historicamente en dúas tradicións ben diferenciadas: unha *monista*, derivada da experiencia norteamericana da construción federal do Estado-nación, que foi a predominante (federalismo nacional); e outra *pluralista*, minoritaria, destinada a reconciliar identidades locais, rexionais ou nacionais diferentes e superpostas (federalismo plurinacional).

Endebén, dar conta de a) a síntese de autogoberno e goberno compartido, de unidade e diversidade, da federación como deseño conceptual dun Estado de Estados; así como, b) da coexistencia de diversas nacións dentro dun mesmo Estado, fronte aos postulados do Estado-nación (tanto na versión do Estado nacional canto do Principio das nacionalidades) require, á súa vez, polo menos dúas tarefas: a reformulación en clave democrático-republicana do concepto clásico, organicista e prepolítico, de nación; e a construción dunha teoría normativa da democracia federal. Ocupámonos da primeira noutros lugares (Máiz 2003, 2005), abordaremos aquí algúns

desenvolvementos preliminares da segunda das tarefas mencionadas.

A seguir abordaremos o silencio teórico, a invisibilidade do principio federal no canon da teoría normativa liberal contemporánea, centrándonos por razóns de espazo na achega sobranceira de John Rawls. E analizaremos a natureza dos vencellos comúns necesarios nun Estado de Estados e a tal efecto mostraremos a necesidade de reintroducir no debate, debidamente reformulada, unha certa idea de nación.

O principio federal de autogoberno tras “o veo da ignorancia”

O primeiro que sorprende na teoría canónica do liberalismo contemporáneo non é tanto, como se ten dito con razón, a asunción acrítica da correspondencia entre Estado e Nación (un Estado = unha Nación), canto a insólita *invisibilidade normativa do principio federal*. Como ten sinalado Wayne Norman recentemente: “os nosos mentores —filósofos como Rawls, Nozick e Dworkin— calaron coma petos sobre os misterios do federalismo” (Norman 2006: 80). En efecto, como é ben sabido, Rawls considera que os detalles institucionais dunha sociedade xusta deben abordarse unicamente con posterioridade ao momento no que as partes situadas na hipotética “posición orixinal” teñan fixado os Principios de Xustiza. Isto é, cando se levanta parcialmente o veo da ignorancia e os datos básicos da sociedade, a opinión pública e a cultura política resultan reveladas. Os principios de xustiza, ademais, aplícanse á estrutura básica e non deben reflectir trazos específicos de sociedades ou sistemas políticos concretos. Só unha vez que comezamos a alzar o veo da ignorancia e a albiscar os trazos xerais das nosas sociedades (pluralismo estatal e/ou cultural, por exemplo), poderemos deseñar institucións que atendan a estas características específicas; pero sempre seguindo as pautas marcadas polos principios de xustiza que xa eliximos

Ramón Máiz é catedrático de Ciencia Política na Universidade de Santiago de Compostela. Os seus principais campos de investigación son o nacionalismo, o federalismo comparado e a teoría política. Os seus últimos libros son: *Democracy, Nationalism and Multiculturalism* (coeditado con Ferrán Requejo), 2004; *Ethnicism and Politique* (coeditado con Jean Tourmon), 2005; *Nación y revolución: la teoría política de E. Sieyès*, 2007; e *Nación y literatura en América Latina*, 2007. É vicepresidente da directiva do Committee on Ethnicity and Politics da Internacional Political Science Association e da Asociación Española de Ciencia Política.

O federalismo constitúe non soamente unha fórmula institucional específica de descentralización política ou acomodación, mais unha auténtica filosofía política, un modelo normativo de democracia baseado na convención e no pacto, claramente diferenciado do liberalismo e do comunitarismo, e inscrito no corazón mesmo da democracia republicana

previamente na posición orixinal, baixo o veo da ignorancia institucional.

Endebén, entre outros extremos, este modelo implica que as partes na posición orixinal asumen *de facto*: 1) a irrelevancia fundacional da distribución multinivel do poder político (a posibilidade teórica dun “Estado de Estados”) fronte ás pretensións centralistas de soberanía; e 2) a consideración das fronteiras políticas e culturais do Estado como naturais, como dadas e existentes “a perpetuidade” (Rawls 1993: 278). A primeira asunción supón que a pluralidade de vontades políticas e ámbitos constitucionais e legislativos no seo dun mesmo Estado de Estados, constitúe un detalle menor, irrelevante en calquera caso para a teoría da xustiza. A segunda implica que a comunidade política realmente existente (Estado-nación) e con iso a superposición das dimensións políticas e culturais —isto é, a imposibilidade, por definición, da coexistencia de varias nacións no seo dun mesmo Estado—, se consideran indiscutibles e previas á xustiza e á equidade. Desta maneira, a cuestión da homoxeneidade e unidade do *demos*—cuestión, en rigor, previa desde o punto de vista lóxico: ¿cal é o pobo do Estado?— dáse por resolta fáctica e normativamente na historia. A falacia naturalista en que se incorre —deducindo do que “é” (construción histórica do Estado-nación) un “debe” (ecuación estándar Estado = nación = lingua nacional = historia nacional = ...)— incorpora así, sen ningunha elaboración, un postulado que cega *ab initio* a posibilidade mesma de reconciliar teoricamente, nos fundamentos, unidade e diversidade; isto é, abórtase toda reflexión sobre que unidade e que diversidade resultan normativamente aceptables.

Reparemos en que estas premisas liberais conducen a un corolario autoevidente e indiscutido: tómase como base da teoría da Xustiza o *Estado nacional unitario*. E iso nun dobre sentido, en primeiro lugar considérase —contradicindo sen maiores explicacións, por certo, a tradición constitucional norteamericana— que a dimensión federal da república, o seu carácter de *compound republic*, carece de relevo fundacional no que respecta aos principios; e en segundo lugar, dáse por sentada teoricamente no modelo —segundo neste caso a tradición constitucional-nacionalista EUA do *centralized federalism*— a superposición de fronteiras políticas e culturais, de tal xeito que o *Estado nacional* interpretado de modo monista como *Estado-nación* se blinda como unha sorte de autoevidencia válida para todos os Estados. Posición esta, por certo, común para todos os grandes pensadores do liberalismo igualitarista, de John Rawls a Ronald Dworkin pasando por Brian Barry.

Pero vaiamos por partes. Resulta, ante todo, sorprendente o silencio teórico normativo do liberalismo da igualdade sobre o principio federal, o cal, desde Tocqueville, constitúe, así e todo, un trazo distintivo e fundacional do modelo. O feito é que a dimensión decisiva da *compound republic* (Madison), dun Estado de Estados, da articulación de autogoberno e goberno compartido, da superación do concepto de *soberanía* —como medio 1) de construír a democracia en Estados de amplas dimensións territoriais, fornecendo, ademais, 2) innovadores “remedios republicanos para os problemas republicanos”— resulta elidido na fundamentación dunha teoría que aspira a fornecer as pautas normativas dunha orde política xusta. O “veo da ignorancia” volve, xa que logo, irrelevante o *federalismo* ao considerar a *federación* como unha peculiaridade institucional de segunda orde, derivada de circunstancias históricas específicas, e desbotando a súa índole *teórica, fundacional*, de modo inxustificado, ao postularse implicitamente que non debe entrar nin nos “principios de xustiza” nin na “estrutura básica da sociedade”. Só unha vez que os principios de xustiza están fixados é o momento de levantar parcialmente o veo da ignorancia e comezar a descender na escaleira da abstracción para tomar en consideración as particularidades da cultura pública e a economía da cada sociedade á hora de deseñar as institucións. Para Rawls só en etapas avanzadas da posterior aterrxaxe cara ao nivel xurídico institucional e legislativo empírico aparecería, acaso, a dimensión federal como relevante (King 2005).

Agora ben, ao tomar as fronteiras estatais como dadas e excluír a pluralidade de centros de xénese de vontade política como un elemento da estrutura básica, a teoría de Rawls e, en xeral, do liberalismo igualitarista, asume en positivo dúas hipóteses en extremo problemáticas. Por sintetizalo ao máximo: 1) fronte a Madison, un indisimulado retorno á hipótese da soberanía, o concepto de *Estado soberano* dotado dun único (ou último, ou orixinario) centro de imputación do poder político; 2) fronte a Calhoun (á marxe doutras consideracións) a hipótese do *Estado-nación*, a coincidencia de fronteiras culturais e políticas, a imposibilidade teórica de que o *demos* poida consistir nunha pluralidade de *demoi*, e da existencia de comunidades minoritarias que poidan sufrir eventualmente opresión ou exclusión baixo a tutela estatal da comunidade maioritaria.

Agora ben, unha teoría que parte implicitamente desde estas proposicións é unha teoría seriamente eivada nos propios termos (“prioridade do xusto sobre o bo”), en canto asume sen argumentar postulados debedores, non de *principios de xustiza* obxecto dun eventual consenso

superposto, mais dunha particular *idea de ben*. A saber: a imposición estatal dunha doutrina comprensiva (nacionalismo maioritario) no tocante a un dos máis disputados problemas que teñen diante os Estados contemporáneos e a sociedade internacional (o pluralismo nacional).

Así e todo, a achega do federalismo a unha teoría da *sociedade xusta* é dunha relevancia fundacional normativa que excede con moito a mera concreción adxectiva e *ad hoc* que se lle concede nas últimas fases, isto é, lonxe dos “esenciais constitucionais”, do modelo de Rawls. Existen razóns de peso non cativo para asumir que o federalismo debe inscribirse no corazón mesmo da teoría normativa da democracia. Mencionemos brevemente algunha delas.

En primeiro lugar, o federalismo permite superar a interpretación do Estado desde o concepto de *soberanía*, esa imaxe da que tanto custa desavirse, que remite á necesaria existencia dun único centro monopolizador de poder político que goberna a sociedade enteira. Pola contra, o federalismo apunta inequivocamente a un sistema de goberno multinivel, integrado por diversos ámbitos de decisión e control. Postula a necesidade de superar a visión unilateralmente vertical, xerárquica, piramidal do Estado (Friedrich 1968, Elazar 1987), substituíndoa por unha visión máis *horizontal, competencial* de ámbitos diversos e coordinados do exercicio do poder político. A federación consiste no deseño institucional integrado, cohesionado e solidario dun *Estado de Estados*. Isto é, o federalismo implica *autogoberno* substantivo e garantido das unidades federadas; pero require así mesmo, e non en menor medida, *cogoberno*, goberno compartido, implicación e participación das unidades federadas na vontade política xeral da federación.

Pero aínda máis, o federalismo articula de modo indisoluble a autonomía coa solidariedade, a diferenza coa cohesión, ou dito doutro modo, volve inseparables os dous principios da xustiza rawlsianos, reformulados en clave territorial: a *liberdade* das comunidades federadas coa *igualdade* interterritorial. Desta maneira, a lealdade á federación e o seu correlato, o respecto ao autogoberno dos Estados federados, non constitúe senón unha dimensión, decisiva, da lealdade constitucional cimentadora do liberalismo igualitarista, do Estado social e democrático do dereito. O federalismo podería ter como divisa, con máis lexitimidade ca ningún outro sistema político, a celebrada tríade republicana: “liberdade, igualdade e fraternidade”. Pola contra, da man do centralismo monista da “*République une et indivisible*”, correlato teórico de “*Une nation une*” (Máiz 2007), tal e como sinalou hai moito

O federalismo permite superar a interpretación do Estado desde o concepto de *soberanía*, esa imaxe da que tanto custa desavirse, que remite á necesaria existencia dun único centro monopolizador de poder político que goberna a sociedade enteira



Pi i Margall



John Rawls

tempo Pi i Margall: “unha república unitaria é unha monarquía con gorro frixio” (Pi i Margall 1888, 2007).

O Estado federal é, por definición, un *Estado constitucional sen soberano*, habida conta de que todos os poderes están garantidos, distribuídos en diversos ámbitos, así como limitados e sometidos á Constitución da federación e as Constitucións/Estatutos dos Estados membros. E baixo o principio de *competencia*, que substitúe ao de *xerarquía*, non existe lugar para poder ningún, do Estado ou dos estados federados, pretendidamente orixinario ou ilimitado. Repárase no alcance de todo isto: á teoría continental-europea da soberanía popular *unitaria (demos)* como poder constituínte e Constitución en singular (Sieyès), o federalismo inicial dos *Federalist Papers* opuña a teoría da soberanía popular pluralista (*demos*) como poder(es) constituínte(s) e Constitución(s) *compostos* (Madison), ou mellor aínda, nunha perspectiva máis contemporánea, en rigor, *complexos*, pois este é o vocabulario da lectura federalista da Unión Europea: *Multilevel Constitution*, ou da kelsenianamente impensable *Verfassungsverbund* (Pernice). O federalismo, en suma, apunta, de modo inequívoco, á innovadora presenza dun *poder constituínte plural e compartido* entre varios *suxeitos (co)constituíntes*: o pobo da federación e os pobos singulares de cada comunidade ou Estado federado. A garantía dun gardián da Constitución ao servizo da superioridade efectiva desta, un Tribunal constitucional —aos efectos que aquí interesan: a autonomía territorial constitucionalmente amparada— reenvía, ademais, a un adicional e polo menos dobre requirimento normativo: 1) por unha banda, á necesaria integración territorialmente plural dos membros do mencionado Tribunal, e 2) á indeclinable intervención das unidades federadas na reforma da Constitución federal.

O Estado federal engade á división horizontal de poderes entre lexislativo, xudicial e executivo, unha adicional división, así mesmo horizontal, de poderes constituíntes e constituídos, como Estado de Estados. Esta última redonda nunha democratizadora complexidade de escenarios de autogoberno, facilita a articulación de preferencias diferenciadas e a riqueza política que supón a existencia de subsistemas de partidos portadores das mesmas. Permite incluso a manifestación de diversas intensidades nas preferencias, segundo o nivel de participación nas diferentes eleccións (xerais, nacionais e locais). Faculta, en fin, a máis ampla experimentación en políticas públicas e, na mellor tradición republicana, multiplica a accesibilidade e os escenarios de participación política e incentiva un mellor rendemento de contas e diferentes

solucións institucionais aos problemas de igualdade e benestar da cidadanía.

Pero alén disto o federalismo, debedor da idea de pacto (*foedus*) entre comunidades para a realización dun proxecto común, non pode representarse normativamente como unha *estrutura* cristalizada institucionalmente dunha vez e para sempre (Friedrich 1968). Vinculada, como xa vimos, por definición, á idea de poder limitado, de Constitución, pero tamén de gobernanza multinivel e de pacto, configúrase como un *proceso* aberto de interacción entre actores institucionais, que alcanza sucesivos estados de equilibrio ante as fortalezas xeradas pola experiencia de autogoberno e os desafíos que mostran cambiantes contextos internos e externos. O que converte a federación en, por utilizar os xa clásicos termos de Elazar, “a continuing seminar in governance” (Elazar 1987: 85). E sitúa, ademais, nun primeiro plano unha dimensión capital para unha teoría normativa do federalismo en clave republicana, a saber, a superación do horizonte da mera agregación de intereses e a atención á produción política das preferencias mediante a *deliberación* (Máiz 2006). Isto traducirase, como logo comprobaremos, en decisivas consecuencias teóricas aos efectos que aquí interesan.

No entanto, un elemento básico da negociación dos equilibrios e o común compromiso no que se fundamenta a federación é a *redistribución* dos recursos económicos, que permite á vez o desenvolvemento do autogoberno e a cohesión, seguindo criterios universais de solidariedade, entre as diferentes comunidades. En termos clásicos de Altusio: “os simbióticos obríganse entre si á comunicación mutua daquilo que é necesario e útil para o uso e consorcio da vida social” (Altusio 1603: VI, 15). Pois o federalismo, como antes se apuntaba, en canto Estado de Estados, contén unha dimensión capital de *igualdade* e de *solidariedade*, unha inquebrantable vocación igualitaria entre os territorios como fundamento da equidade e estabilidade do proxecto colectivo. A solidariedade interterritorial, a suficiencia financeira para o exercicio do autogoberno, pero tamén, e non en menor medida, a corresponsabilización fiscal, constitúen estes básicos da súa estrutura e dinámica institucionais que posúen unha dimensión cooperativa necesaria, aínda que non exclusiva (pois o federalismo contén sempre un momento de estimulante competición para o mellor servizo dos cidadáns entre as diferentes unidades). Deste xeito, o federalismo, cómpre insistirmos, intégrase como un esforzo non só da liberdade na súa dimensión colectiva de autogoberno, mais da igualdade social, a cohesión e o reforzo do Estado de Benestar. ¿Non son todos estes argumentos que, á derradeira, reforzando a



Xuntanza da III Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas no Senado

dimensión republicana da democracia, obrigan a revisar a exclusión fundacional, —en suma, normativa— do federalismo dos principios da teoría liberal-igualitarista dunha sociedade xusta?

Pero ademais, en segundo lugar, o federalismo pluralista permite superar a tan autoevidente (amparada tras o “veo da ignorancia”), como insustentable ecuación *Estado = nación*, asumida implícita ou explicitamente tanto no postulado de que cada Estado debe conter unha soa nación (principio do *Estado nacional*), canto de que toda Nación, polo feito de selo, en lóxica inexorable, debe posuír un Estado propio e independente (principio *das Nacionalidades*). O federalismo plurinacional permite ensaiar a acomodación non só pacífica (como se adoita dicir), mais mutuamente beneficiosa e enriquecedora cultural, política e economicamente, de varias nacións no seo dun mesmo Estado, consensuando un proxecto común de convivencia. Isto é, o federalismo non monista, permite da man dunha nova lóxica —“unidade na diversidade”— recoñecer a profunda significación moral das identidades nacionais para os cidadáns, canto provedoras do contexto cultural a través do que se accede á política (Kymlicka 1998), pero sen subscribir acriticamente as teses e o vocabulario do comunitarismo e o nacionalismo (dereito unilateral de autodeterminación, secesión, soberanía etc.), ofrecendo unha alternativa de acomodación e convivencia na Unión (“autogoberno e goberno compartido”) (Máiz 2000, Caminal 2003, Requejo 2005).

O pluralismo plurinacional tórnase, así, nun posible lugar de encontro que non aspira a “resolver” ou “acabar” cos nacionalismos contra o Estado, mais a presentar unha solución diferenciada de profundo autogoberno e vontade de cogoberno, que poida prover dun ámbito de negociación e pacto con múltiples gañadores o suficiente

atractivo fronte a calquera outra alternativa (federalismo monista, confederación, secesión) moito máis custosa, conflictiva, empobrecedora (se non directamente inviable) en termos culturais, políticos, sociais e económicos. Velaquí a capital diferenza: o que para o nacionalismo secesionista constitúe un *obxectivo estratéxico* (a separación) —e, a tal efecto, dispón a súa estratexia de construción política dun suxeito colectivo homoxéneo, unha nación étnico-cultural, que se oriente a esa exclusiva opción— para o federalismo constitúe *remedio* residual a un constatado fracaso no ensaio histórico da plural convivencia democrática de nacións así mesmo plurais no seu interior.

O federalismo institucionaliza así, democraticamente, o pluralismo, ideolóxico, cultural e territorial, non só como un *feito* irremediabile mais como un auténtico *valor* político-constitucional que, máis que preservar como algo dado, hai que construír e perfilar entre todos. Pois o federalismo plurinacional non postula a cousificación das identidades, non as blindando institucionalmente para volvelas pechadas, homoxéneas e excluíntes, non illa as diferentes comunidades, en suma, non é un multi-culturalismo; senón que as contempla, no seu conxunto e a cada unha delas en particular, como procesos democráticos de participación, diversidade interna e deliberación, e reorientaas para que sexan, sen erosionar a súa diferenza, compatibles e superpostas. O federalismo implica un recoñecemento activo, pero sempre en perspectiva de encontro, de negociación e pacto, de coimplicación solidaria desde a diferenza. Por iso o federalismo resulta por completo alleo ás identidades pechadas, cristalizadas dunha vez por todas no pasado, pois o seu eixo normativo non se reduce a un recoñecemento pasivo de base organicista, cultural ou histórica das súas unidades constitutivas, senón que se edifica en

torno á decisión e compromiso político colectivos, democraticamente xerados desde o pluralismo, a participación e a deliberación.

En razón de todo o anteriormente aducido ben se entende a eiva que supón a exclusión fundacional do *autogoberno* federal dunha hipotética discusión dos principios normativos da democracia na posición orixinal; así como de negar o valor contextual, fornecedor de sentido en democracia, das diferentes culturas para moitos cidadáns nos Estados federais plurinacionais (Kymlicka 2001, Gagnon 2001, King 2005).

Cara a un concepto federal de nación

Seicásí, pensando na acomodación pluralista dos estados plurinacionais, ¿é suficiente cun acaído deseño xurídico-institucional para a consecución do federalismo multinacional? Isto, á súa vez, condúcenos á cuestión dos lazos que deben vincular entre si aos membros da federación: ¿resultan suficientes os incentivos *selectivos positivos*, isto é, o común interese que se desprende tanto do beneficio compartido da unión, canto do maior custo comparativo de coordinarse noutra solución (secesión, por exemplo, ou centralismo)? Ou o que é o mesmo, por formulalo, de acordo co argumento que aquí nos ocupa, en conceptos rawlsianos: ¿é suficiente como cemento aglutinador da confianza interfederal un mero *modus vivendi*? Este último, seguindo os criterios de Rawls (Rawls 1993: 245) apuntaría, en principio, a que as partes da federación posúen obxectivos e intereses encontrados e a unión repousaría exclusivamente no feito de que o acordo federal fundacional representa un mero equilibrio. Isto é, os termos do acordo da federación baixo o *modus vivendi* atópanse formulados de tal xeito que a violación unilateral do mesmo non xera beneficios para ningunha das partes. Ora, o *modus vivendi* baséase nunha concepción do poder suma cero, ou o que é o mesmo: cada unha das partes están sempre dispostas a perseguir as súas preferencias a custa dos da outra, e a estabilidade do sistema depende así de circunstancias continxentes que manteñan unha eventual confluencia de intereses. De aí unha inestabilidade endóxena: un Estado, por exemplo, que foi beneficiario durante certo tempo da federación, podería ser desleal no momento en que se convertese nun contribuidor neto á mesma; outro podería oporse á consolidación dunha “hipersolidariedade” a favor doutras comunidades que faga descender o seu propio nivel de renda etc. En suma, a concepción dos vencellos que unen á federación como un mero *modus vivendi* —os intereses, os beneficios ou, no seu caso, o dano emerxente ou lucro cesante das opcións “voz” ou “saída” no

sentido de Hirschman— non resolve o problema de coordinación do autorreforzo e é proclive á inestabilidade endémica. Parece necesario, pois, que aos incentivos *selectivos* se lle sumen dalgunha maneira incentivos *expresivos*, lazos de tipo cultural e moral, isto é, identitarios, que consoliden a federación como unha comunidade (plural), dotada de certas empatías e aínda, nun sentido lato, obrigas morais que emanan dun compromiso de futuro de convivencia compartida.

Porén, ¿condúcenos isto a unha concepción normativa da federación desde o ángulo oposto, isto é, a unha visión *comprehensiva* do federalismo? ¿A que os cidadáns deban partillar unha mesma *idea de ben*, un conxunto de valores substantivos propios? ¿A que o federalismo requira unha sorte de comunitarismo societario como base? ¿A que, digámolo dunha vez, toda federación deba fundarse, de modo monista, sobre os sólidos alicerces dunha soa Nación? A resposta non pode ser mais que negativa, pois a estabilidade de ningún modo se pode conseguir ao prezo da opresión que resultaría dunha visión comunitarista ou nacionalista de Estado, imposta desde arriba, para todas as unidades da federación, posuíndo estas moi distintos intereses, vontades e identidades. E iso por dúas razóns: 1) porque o federalismo implica *autogoberno*, isto é, a posibilidade de *política* propia e diferenciada e non simplemente administrativa, de *decisión* e non só de execución. Isto supón que maiorías diferentes nos Estados, producen preferencias (e intensidades de preferencias) diferenciadas, unha vontade política de seu, non só no que atinxe as políticas públicas propias, mais á visión global do Estado. Existen, ademais, diversas maneiras de valorar e interpretar a federación, produto de cadansúa historia, lingua, cultura, estrutura social, identidades, ideoloxías e intereses. 2) Porque, sobre todo, o federalismo plurinacional implica *diversidade* irredutible de culturas, tradicións, institucións, identidades etc. que resultan incompatibles por definición normativa cunha visión *comprehensiva*, isto é, monista, e, en definitiva, nacionalista de Estado da federación. Todo apunta, xa que logo, a que a federación require duns vínculos que impliquen uns lazos comúns máis velaños cós dunha *doutrina moral comprehensiva*, pero á vez certamente máis circios ca un mero interese conxuntural, estratéxico, a relativa indiferenza mutua dun *modus vivendi* circunstancial.

¿Demanda, daquela, a filosofía política da federación un horizonte normativo de *consenso superposto* entre os Estados? (Norman 1997). En principio, semellaría que o modelo rawlsiano de lexitimidade liberal-igualitario tería aquí certo

interese: o poder político exercido de acordo cunha constitución, da que caiba esperar sexa aceptada por todos os cidadáns en canto libres e iguais (e autónomos), racionais e razoables, á luz de principios e ideais admisibles para a súa razón humana. E isto afectando non só aos esenciais constitucionais, mais a cuestións lexislativas que as desenvolven: unha concepción política da xustiza federal coa súa aceptación por parte dos cidadáns e dos Estados pódese esperar razoablemente que poida servir de base á razón pública.

Endebén, isto condúcenos dun modo inexorable, desde o punto de vista da teoría normativa, a una postulación do federalismo como unha concepción político-moral que implica non só fórmulas constitucionais, mais principios, valores e virtudes políticas (cultura federal), a través das cales se materializan aqueles principios e se expresan na vida pública. Ó cal, a súa vez, obríganos, de contado, a ampliar os restritivos principios de xustiza de Rawls, 1) *liberdade* e 2) *igualdade*, co principio federal de 3) *autogoberno*, formulado nunha perspectiva federal de fraternidade (síntese de autogoberno e goberno compartido). Este último, preséntase, en efecto, vencellado estreitamente ás dúas primeiras: como dimensión colectiva da liberdade propia de vontades políticas autónomas e igualdade derivada da vocación solidaria e equitativa do federalismo.

Desde logo, o *consenso superposto* achega maior estabilidade fronte a un *modus vivendi* que depende de circunstancias favorables e de correlacións conxunturais de forzas que, en caso de mudaren poden converter as propias regras de xogo en obxecto de competición política. Pero así mesmo fronte á visión *comprehensiva* que implicaría un nacionalismo de Estado (que non “patriotismo republicano”, pois non hai nacionalismo cívico que non conteña inevitables compoñentes étnico-culturais), que imponen unha soa, hexemónica visión da comunidade baseada na cultura, mitos e narrativa, e intereses da comunidade maioritaria no ámbito territorial do que se trate. A óptica do *consenso superposto* resulta, así e todo, de todo punto insuficiente para a fundamentación dun federalismo plurinacional, tendo en conta a súa natureza en exceso procedemental e escasamente republicana. Entre outras razóns porque: 1) reduce extraordinariamente a axenda do espazo público, dos “usos públicos da razón”, á marxe das demandas identitarias, culturais e políticas, dos cidadáns: ¿como deixar á marxe dos usos públicos da razón a capital pluralidade das demandas identitarias?; 2) formúlase como un proceso ideal de razoamento que impón estándares hiperracionalistas aos cidadáns, que descoñecen o mundo do sentido que reside na linguaxe, o valor político da dimensión mítico-simbólica



Reichstag en Berlín



Capitolio en Washington



Sede do parlamento da Unión India (Rajya Sabha) en Nova Delhi

¿como ignorar a capital funcionalidade inclusiva e participativa das narrativas identitarias democráticas? 3) deséñase dando por sentada a coincidencia entre as fronteiras políticas e culturais, como vimos, da man da asunción acrítica do Estado-nación ¿como aceptar unha esfera pública que se desenvolva só no idioma da maioría?

Pola contra, a configuración da identidade nacional mesma, a súa índole plural ou singular, a súa autocomprensión do nós/eles, o propio/o alleo, o seu futuro como espazo de asimilación ou multiculturalidade, a súa relación con outras eventuais nacións no seo do Estado etc. son cuestións todas elas que non se poden entender clausuradas pola herdanza da tradición, resoltas dunha vez para sempre no pasado, percibidas polas sucesivas xeracións como unha orixe esencial, prístina e intocable, allea a toda re-avaliación. Todo en ese fardelo de cuestións identitarias debe ser obxecto central do libre esclarecemento público en que todas as voces, maioritarias e minoritarias, deben ser oídas. A *deliberación* (Máiz 1996, 2005) constitúe, así, un horizonte irrenunciable, alén do mero consenso superposto, na construción democrática das nacións, máis aínda das nacións plurais e contestadas. A selección de mitos e símbolos que nunca son neutrais, o relato histórico cheo de decisións de memoria e esquecemento, a variedade lingüística amparada polas institucións e o seu estatuto respecto ás minoritarias, a relación con outras nacións e o Estado, a definición do futuro común nas súas metas económicas, sociais e de xustiza etc.... deben entrar explicitamente na esfera pública para seren debatidos polas maiorías e as minorías. A localización da deliberación no corazón mesmo da nación, lonxe de supoñer a transformación dun argumento *filosófico* sobre a autonomía e o contexto cultural de decisión nun argumento *político* (Benhabib 2002), somete *tamén* o núcleo cultural mesmo daquela á discusión pública, á crítica e ao exercicio da autonomía e a capacidade de *xuízo*, non a exime da proba do mellor argumento, nin da contestación, nin do eventual conflito. Por iso as lecturas radicais do *modus vivendi* resultan tan insuficientes como a visión comprensiva (comunitarismo) ou a do consenso superposto (liberalismo): se do que se trata é de como facer que a diversidade de individuos e comunidades territoriais das sociedades tardomodernas coexistan en institucións comúns que todos acepten como lexítimas (Gray 2001: 141), unha teoría normativa do federalismo pluralista de claro alento republicano cobra a súa pertinencia última tanto fronte a nacionalismos de Estado canto fronte a (multi)comunitarismos nacionalistas de “mosaico”.

Pola súa volta, algo fundamental que se escapa ao modelo rawlsiano do consenso superposto como horizonte normativo do federalismo, é todo o alcance da tese republicana —e o federalismo, se perde a súa substancia republicana, devén caricatura de si mesmo— de que aos dereitos colectivos de autogoberno e autonomía cultural-territorial, lles ocorre o mesmo ca aos dereitos individuais, a saber: que os destinatarios de tales dereitos só poden adquirir autonomía plena como grupo na medida en que poidan autocomprenderse como autores das decisións e institucións que os regulan. É por iso que a autonomía política das nacións como dereito colectivo está estreitamente vencellada á construción dun espazo público a través do cal, mediante participación e deliberación, se elucidan os intereses en presenza, os criterios relevantes para o recoñecemento e o autogoberno. Isto é, resulta preciso tomar en serio o que Habermas denomina “conexión interna e conceptual” (*begrifflich notwendigen Zusammenhang*) entre dereitos e democracia (Habermas 1996: 242). Pois tampouco hai, aos efectos que aquí interesan, pacto de acomodación plurinacional no seo dunha federación sen unha democracia republicana, que torne os seus destinatarios nos autores, os protagonistas do acordo mediante a representación, o pluralismo, a participación e a deliberación. Os dereitos colectivos de autogoberno e autonomía cultural dificilmente poden ser formulados de modo non paternalista, se antes os propios membros da nación non articulan e fundamentan en discusións públicas exentas de coacción, as aspiracións, os obxectivos, as demandas, o alcance mesmo da súa propia cultura nacional insoslaiblemente plural.

Agora ben, o federalismo así formulado como *espazo de deliberación* non pretende superar o conflito da multinacionalidade, na nostalgia dunha quimérica sociedade reconciliada ou terrenal “comuñón dos Santos”; tampouco eliminar do escenario político as visións comprensivas nacionalistas contra o Estado, as súas demandas de autodeterminación e secesión, nin negar a súa lexitimidade, sempre que se atean aos requirimentos normativos mínimos da democracia pluralista. Todo ao o contrario, procura facilitar un enfoque normativo que prescribe ámbitos de negociación e deliberación, de espazos multilaterais e bilaterais de encontro e desencontro, por mor de atinxir un compromiso parcial e un proxecto común revisable de convivencia, que tamén o será, de se acadar, de xénese de identidades compatibles e superpostas.

Pero o horizonte normativo deste *federalismo deliberativo*, que aspira á construción dunha comunidade plural superposta ás comunidades

interiores, reclama a efectos *internos* de construír a súa propia lóxica non só o abandono dun nacionalismo de Estado (tanto de Estado centralista canto de federalismo nacional) por demasiado comprensivo e asoballante, mais, así mesmo, a superación, incorporándoa nunha nova síntese, dunha lectura unicamente institucional, xuridicista *da federación*, en exclusiva clave de Estado (“patriotismo constitucional”, “patriotismo cívico”), por excesivamente debedora dun insuficiente e procedementalista *consenso superposto*. Non hai “patriotismo cívico” incontaminado por ningunha idea de nación: todo proceso de *State-building* o é tamén de *Nation-building*, todo nacionalismo cívico o é tamén cultural, ou o que é o mesmo: non hai dicotomía posible entre nacionalismo étnico/cívico (Máiz 2004).

Pero esta constatación require, ademais, a reformulación normativa da idea mesma de nación, o abandono do nacionalismo organicista, a liquidación da idea —á vez imposible e inxustificable— de comunidade nacional (maioritaria ou minoritaria) homoxénea e monocultural, a superación deste falso horizonte comunitario e holístico, en favor dunha teoría da nación como *comunidad política e plural*, integrada por maiorías e minorías que partillan, discuten e renegocian un proxecto común, ao tempo que constrúen o propio (con non menor dose, por certo, de contestación interna e negociación). Isto é, resulta de todo punto preciso poñer na orde do día da teoría política federal un *concepto non organicista de nación*, en concreto, un concepto: 1) político (non culturalista, aínda que a cultura xogue un papel de non escaso relevo), e 2) pluralista (non monista, tanto no conxunto como no interior mesmo de cada unha das comunidades). Expresado noutros termos: un *concepto federal de nación*, ou para ser aínda máis precisos, un concepto republicano-federal (Máiz 2006) de nación, que concilie unidade e diversidade, como correlato da síntese de autogoberno e goberno compartido, e alumee da man de identidades traslapadas —algo impensable tanto desde o principio do Estado nacional canto do principio das nacionalidades; tanto desde nacionalismo centralista canto do federalismo nacional(ista)— unha verdadeira *nación de nacións* ■

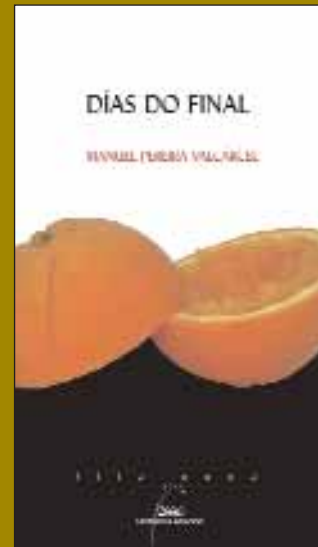
Bibliografía

- Altusio, J. *Política*. CEPC, Madrid, 1990 (1603).
- Benhabib, S. *Te Claims of Culture*. Princeton U. Press, 2002 (1997).
- Buchanan, A. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*. Oxford U. Press Oxford, 2004.
- Burgess, M. *Comparative federalism*. Routledge, Londres, 2006.
- Caminal, M. *El federalismo pluralista*. Paidós, Barcelona, 2002.
- Elazar, D. *Exploring Federalism*. Alabama U. Press., Tuscaloosa, 1987.
- Friedrich, C. J. *Trends of federalism in Theory and Practice*. Praeger, New York, 1968.
- Gagnon, A. (2001) “The moral foundations of Asymmetrical federalism: a normative exploration of the case of Quebec and Canada”, en A. Gagnon, J. Tully (eds.) *Multinational Democracies*. CUP, Cambridge, 2001.
- Gagnon, A. e Gibbs, Ch. “The normative basis of Asymmetrical federalism”, en R. Agranoff (ed.) *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Nomos, Baden-Baden, 1999.
- Gray, J. *Las dos caras del liberalismo*. Paidós, Barcelona, 2001.
- Habermas, J. *Faktizität und Geltung*. Suhrkamp, Frankfurt, 1996.
- King, P. *Federalism and Federation*. Croom Helm, Londres, 1982.
- King, L. “The federal structure of a Republic of Reasons” *Political Theory* 33,5, 2005, 629-653.
- Kymlicka, W. *Finding Our Way*. Oxford U. Press, Toronto, 1998.
- “Territorial Boundaries: A Liberal Egalitarian perspective”, en D. Miller e S. Hashmi *Boundaries and Justice*, Princeton U. Press, Princeton 2001.
- Madison, Hamilton. *The Federalist papers Traducción de D. Blanch e R. Maiz*. Akal, Madrid, 2007.
- Máiz, R. “On deliberation: Rethinking Democracy as Politics itself”, en E. Gellner (edit.), *Liberalism in Modern Times*, Central European University Press, Londres, 1996, 145-173.
- “Democracy, Federalism, and Nationalism in Multinational States”, en R. Máiz e W. Safran, *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, Londres, 2000.
- “Politics and the nation: nationalist mobilization of ethnic differences”, *Nations and Nationalism* 9,2, 2003, 195-214.
- “Más allá de la dicotomía nacionalismo-cívico, nacionalismo étnico”, en A. Gurrutxaga, *El Presente del Estado Nación*, UPV, Bilbao, 2004, 107-130.
- “Nation and Deliberation”, en R. Máiz e F. Requejo, *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Routledge, Londres, 2005, 58-79.
- “Deliberación e inclusión en la democracia republicana”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 113, 2006, 11-49.
- “Republicanism, federalismo y socialismo en el pensamiento político de Pi i Margall”, en Pi i Margall, *Escritos sobre federalismo*, Ramón Máiz (edit.), Istmo, Madrid, 2006.
- Norman, W. “Towards a Philosophy of federalism”, en J. Baker, *Group Rights*, Toronto U. Press, Toronto, 1994.
- *Negotiating Nationalism*. Oxford U. Press, Oxford, 2006.
- Rawls, J. *Political Liberalism*. Columbia U. Press, Nova York, 1993.
- Requejo, F. *Multinational federalism and value pluralism*. Routledge, Londres, 2005.

NOVIDADES GALAXIA

literaria

illa nova



ensaio



Premio Ramón Piñeiro de Ensaio 2006

dombate

