

Suiza:

Un ejemplo federalista de descentralización territorial

Por François SAINT-OUEN
Secretario General de la Fundación para la Economía
y desarrollo sostenible de las Regiones de Europa

SUMARIO

- 1. ¿EN QUÉ CONSISTE EL FEDERALISMO?**

- 2. SUIZA: ¿UN CASO PARTICULAR DE CONSTRUCCIÓN FEDERAL?**
 - 2.1. Un proceso histórico original.**
 - 2.2. Un federalismo no étnico, sino político.**

- 3. LOS INSTRUMENTOS DEL FEDERALISMO SUIZO.**
 - 3.1. El federalismo vertical.**
 - 3.2. El federalismo horizontal.**

- 4. CONCLUSIÓN: UN SISTEMA AL QUE LE CUESTA EVOLUCIONAR.**

Suiza es, desde 1848, un Estado federal. No es, ni de lejos, el único, pues hay otros ejemplos en Europa y en el mundo. En Europa, están también Alemania, Austria, Bélgica y Rusia, mientras que Yugoslavia ha sido un Estado federal hasta su fragmentación en los años 1990 y España está relativamente próxima al modelo federalista. En América, se cuentan Canadá y los Estados Unidos, Brasil, Argentina, Méjico y Venezuela; en Asia, India, Pakistán y Malaisia; en África, Nigeria y Africa del Sur; en Oceanía, Australia.

Sin embargo, no es exagerado decir que, en Suiza, el federalismo constituye, junto a la neutralidad y la democracia directa, un elemento constitutivo de la identidad del país.

Tras haber presentado los principales rasgos del Federalismo en general, examinaremos en qué constituye Suiza un ejemplo peculiar de ello, de una Unión entre entidades políticas (y no entre comunidades culturales o étnicas) adosada a una historia rica y antigua. Examinaremos también los instrumentos principales del funcionamiento del Federalismo suizo, a la vez vertical y horizontalmente, antes de concluir sobre las dificultades actualmente encontradas para reformar significativamente el sistema.

1. ¿En qué consiste el Federalismo?

El principio general del Federalismo es el de unión con respeto de las diversidades. Además, el Federalismo no es un sistema abstracto y teórico, sino concreto y práctico: cada experiencia federal tiene, pues, sus propias características, a veces muy dispares (¿qué hay de común entre el federalismo suizo y el de Nigeria o Malaisia?).

Sin embargo, las experiencias pasadas y presentes de construcciones federales permiten extraer un cierto número de rasgos comunes que el cuadro que figura a continuación trata de resumir.

Principios de base del Federalismo

a) El Federalismo es una forma de construcción política y social que se opone al modelo de Estado unitario (del que Francia es un buen ejemplo). Este último puede estar más o menos descentralizado, pero las regiones francesas o, incluso, las Comunidades autónomas españolas, por ejemplo, aunque están dotadas de ciertas competencias políticas, no tienen las prerrogativas constitucionales de los Cantones suizos, reconocidos como Estados soberanos (pero con soberanía limitada) por la Constitución federal.

b) (corolario del precedente) El Federalismo está fundado sobre el *reparto de las soberanías* (entre el Estado federal y los Estados federados), mientras que el Estado unitario está basado, en principio, sobre la idea de una indivisibilidad de la soberanía nacional.

c) (corolario del precedente) El Federalismo está basado sobre la idea de *autonomía* de los miembros de la Federación, una autonomía no absoluta, sino limitada por la Constitución federal, que organiza los repartos de competencias.

d) (complemento del precedente) Idealmente, el reparto de estas competencias descansa sobre la idea de *subsidiariedad*, que pretende que cada ámbito de actividades esté atribuido al nivel (Federación o Estados miembros) que éste más capacitado para ejercerlo (puesto que también el Federalismo moderno hace aparecer cada vez más competencias compartidas entre la Federación y los Estados miembros).

e) (complemento del principio de autonomía) Hay un principio de *participación* de los Estados miembros en el funcionamiento de la Federación, pues una autonomía sin participación llevaría al desmembramiento. En los Estados federales, la forma más clásica de esta participación tiene lugar a través de la Cámara alta del Parlamento federal (Senado en los Estados Unidos de América; Consejo de los Estados en Suiza; Bundesrat en Alemania; Consejo de la Federación en Rusia).

2. Suiza: ¿un caso peculiar de construcción federal?

2.1. Un proceso histórico original.

El federalismo suizo es un proceso histórico basado sobre la libre adhesión de autoridades políticas llamadas hoy Cantones. El primer Pacto solemne fue concluido en 1291 entre tres regiones de Suiza central (Schwyz, Uri, Unterwald) y esta fecha simboliza hoy el nacimiento de la Confederación. Esta unión a tres se amplió progresivamente en los siglos siguientes por la adhesión de nuevos miembros. Los Cantones suizos son hoy veintiséis, en un país cuya extensión no excede de 41.000 km² (¡menos que Aragón!) para 7,5 millones de habitantes.

¿Cuáles fueron los motivos que impulsaron a estas diferentes regiones, orgullosas de sus identidades, a reunirse dentro del respeto de sus diferencias? Sin entrar en disputas complejas de historiadores, se puede responder: la defensa, la economía, la afirmación política. Se trataba, en la época, en efecto, de defender más eficazmente los puntos de paso en los Alpes y los puertos (de montaña), que eran también lugares de intercambios indispensables para la prosperidad económica. Se trataba también (como lo cuenta, a su manera, la historia de Guillermo Tell), de liberarse de la soberanía de la Casa de Austria, es decir, los Habsburgo, y llegar a ser políticamente autónomos y nunca más súbditos.

Se dice de Suiza que es un modelo de federalismo, lo que no puede ser exacto, ya que corresponde a una evolución histórica peculiar, que no puede reproducirse en otros contextos y en otras épocas. En compensación, el federalismo suizo posee elementos interesantes y por ello es percibido en Europa y en el mundo como un «modelo». Digamos más bien, pues: una referencia.

Uno de los grandes puntos fuertes del federalismo suizo con relación a otras experiencias federales existentes en el mundo es su gran perspectiva histórica. Más de siete siglos desde el Pacto fundador de 1291. Esto ha creado costumbres y un estado de espíritu que ha permitido al sistema renovarse sin estallar. Cambios importantes han podido, así, producirse. Por ejemplo, la mayor parte de los Cantones latinos no se une a la Confederación hasta después de 1815. Producida después la caída de Napoleón, esta apertura al mundo extra-germánico se ha efectuado sin mayor dificultad y se mantiene, pese a ciertos desacuerdos algunas veces. El Cantón de Ginebra no entró en la Confederación hasta 1815 (antes, era una pequeña República independiente, aunque había sellado alianzas con los miembros de la Confederación).

Otro cambio importante: la creación en 1848 de un Estado federal moderno, que sucedió a la antigua Confederación. Esta creación fue un acto positivo que permitió vencer las rivalidades exacerbadas durante la llamada guerra del «Sonderbund» entre Cantones urbanos, progresistas y protestantes (Ginebra, Zurich, Berna) y Cantones rurales, conservadores y católicos (Suiza central, especialmente).

La Guerra del Sonderbund.

Algunos años antes que los Estados Unidos, Suiza tuvo su guerra de secesión, la Guerra del Sonderbund. El Sonderbund es una alianza separada que fue creada el 11 de diciembre de 1845 por siete Cantones conservadores y católicos (los tres Cantones fundadores de 1291, Zoug, Lucerne, Fribourg y le

Valais). Primero secreta, fue después hecha pública y estableció acuerdos separados con varias potencias europeas. En julio de 1847 fue declarada contraria al Pacto federal de entonces (fechado el 7 de agosto de 1815). Después de tentativas de conciliación, se terminó en una guerra contra el Sonderbund. Ésta fue conducida por un genovés, antiguo ingeniero, el General Guillaume-Henri Dufour. Consiguió su objetivo de dirigir en noviembre-diciembre de 1847 una guerra corta (3 semanas) y poco costosa en vidas humanas, lo que permitió después una reconciliación entre los beligerantes y abrió la vía a la Constitución de 1848, creando un Estado federal.

Durante su evolución histórica, es preciso reconocer que Suiza ha tenido suerte, lo que le ha ayudado considerablemente a administrar, de manera en general satisfactoria, las divisiones lingüísticas. En primer lugar, durante siglos, las cosas se han desarrollado entre *alémaniques* (hablantes del dialecto germanófono), lo que ha permitido desarrollar en el tiempo un «espíritu confederal» que estaba, pues, bien instalado cuando los latinos se unieron a la Confederación en el siglo XIX. La Confederación ha sido siempre una unión de pequeñas entidades políticas (los Cantones), teniendo todos su historia, sus tradiciones religiosas, sus peculiaridades socio-económicas, etc..., y no grandes colectividades lingüísticas, como es el caso, por ejemplo, de Bélgica (donde el federalismo es más reciente) entre francófonos y neerlandófonos. Es una suerte, porque los *alémaniques* son predominantes en Suiza, donde representan casi tres cuartas partes de la población. Así, si estaban unidos en relación con todos los expedientes, los latinos estarían constantemente en minoría y su sensibilidad no podría casi nunca expresarse en el nivel federal. Ahora bien, los *alémaniques* (como, por lo demás, los latinos) están divididos (¿qué hay de común entre un habitante de Bâle y un habitante de Uri –el Cantón de Guillermo Tell-, aparte de la lengua?, lo que, por efecto automático, ha de relativizar su predominio.

El federalismo suizo ha conocido también, a veces, crisis muy graves, que ha podido superar con la creación de instrumentos extremadamente originales. Así, después de la aparición de la Reforma, al comienzo del siglo XVI, las guerras entre Católicos y Protestantes se han multiplicado en Europa durante más de un siglo. En un lugar destacado: Suiza, ya que una parte de los Cantones (entre ellos, evidentemente, Ginebra, con Jean Calvin) había optado por la Reforma, mientras que otros permanecían firmemente católicos. Puesto que los Estados europeos de las dos confesiones tendían a coaligarse para combatirse mutuamente, eran muy grandes los riesgos de que los Cantones protestantes de Suiza establecieran alianzas con los Estados protestantes del resto de Europa y que los Cantones católicos hicieran lo mismo con los Estados católicos de Europa. ¡Que sobreviniera una guerra y los suizos se encontrarían de nuevo como adversarios en los campos de batalla! En este caso, con seguridad, la idea misma de Confederación habría permanecido.

¿Qué se inventó, pues, para conjurar una salida tan funesta? Simplemente... la neutralidad, que data de esta época y estaba destinada, en su origen, a impedir a todo Canton (y, por extensión, a la Confederación) sellar alianzas con tal o cual Estado europeo entrado en guerra de religiones. La neutralidad, desde entonces, ha evolucionado, llegando a ser sinónimo de no tomar parte en los conflictos de otros o de no participar en alianzas político-militares. Es, ciertamente, distinta del federalismo, pero, en el origen, fue un instrumento original inventado para preservarlo (recordemos que, en la época, los conflictos religiosos eran más importantes que los conflictos lingüísticos).

2.2. Un federalismo no étnico, sino político.

Históricamente, Suiza no es el producto de una descentralización, es decir, de una devolución de competencias que el Estado central decide en un momento dado compartir, más o menos, con escalones políticos inferiores, sino al contrario, de un proceso de agregación por el cual Estados soberanos –los Cantones- han

decidido asociarse y poner en común un cierto número de tareas y de recursos a fin de preservar su independencia.

El federalismo suizo procede, así, del Pueblo y de los Cantones, y no del Estado federal. Está basado en un contrato entre los Cantones, que ha tomado la forma de un pacto federal representado por la Constitución de la Confederación Suiza. Este origen histórico hace que, aunque desde 1848 Suiza ha llegado a ser un verdadero Estado federal, el país continúa llamándose oficialmente «Confederación» (*Eidgenossenschaft*, en alemán, noción medieval que significa comunidad de juramento o de pacto), palabra que procede directamente de la antigua *Confoederatio*, y que evoca el tiempo en el que la lengua de los juristas, en Suiza como en otras partes, era el latín.

La consecuencia más directa de este origen histórico de Suiza es un sistema político relativamente poco centralizado, donde los Cantones son reconocidos como Estados, teniendo más antigüedad que la Confederación. Varias particularidades del federalismo suizo dimanan de esta situación de anterioridad de los Estados miembros (los Cantones) sobre el Estado federal. Así, este último no tiene más que una administración muy ligera y la ejecución del derecho federal depende, en gran parte, de las administraciones cantonales; un poco como el derecho de la Unión Europea, que descansa, en cuanto a su aplicación, sobre la acción de las administraciones nacionales de los Estados miembros. Es lo que se llama en Suiza el «federalismo de ejecución» (*ver infra*).

Se podrían citar otros ejemplos que atestiguan el peso relativamente fuerte de los Cantones en el federalismo suizo. Cada Cantón tiene su propio sistema escolar. Cada Cantón tiene su propia policía, con su uniforme específico y sus escuelas de formación de policías (no es hasta diciembre de 2004 cuando los Cantones francófonos han decidido adoptar el mismo uniforme, medida que no entrará en vigor hasta 2007; las formaciones siguen siendo cantonales). Cada Cantón expide su propio título de abogado (lo que causa problemas de

equivalencias). Cada Cantón tiene su propia política exterior (que se ejerce, generalmente, en el terreno de la cooperación transfronteriza, en las materias que pertenecen a la soberanía interior cantonal, de la que esta política constituye la prolongación). Una última cifra: el Estado federal no recibe más que un 30 por 100 del conjunto de los impuestos (frente al 70 por 100: 40 por 100 para los Cantones y 30 por 100 para las comunas, estas últimas dependen de las legislaciones fiscales cantonales).

Suiza no está, pues, fundada sobre comunidades culturales o étnicas: es una construcción política creada por la asociación de 25 pequeños Estados. En esto, el federalismo suizo es muy diferente de los Estados plurales que alegan, a menudo bajo la presión nacionalista o regionalista, la diversidad de los pueblos que los componen, en general, para compensar periodos de centralización excesiva en los que esta diversidad había desaparecido.

Esta especificidad del federalismo suizo se manifiesta especialmente en materia lingüística, donde se practican soluciones que serían difícilmente imaginables en otro contexto. Como Suiza es una construcción política y no cultural, cada Cantón es totalmente soberano en materia lingüística, y es él quien fija en su propia Constitución cuál es su lengua oficial (o sus lenguas oficiales)¹. Así, aunque los ciudadanos suizos sean todos iguales desde el punto de vista de la Constitución federal, la lengua alemana (aunque mayoritaria en el país, con más del 70 por 100 de los ciudadanos), no tiene ningún derecho de ciudadanía en Ginebra, Cantón únicamente francófono donde, por ejemplo, todo el sistema educativo es en francés (¡tanto peor para los germanoparlantes o los italianoparlantes!). A la inversa, el francés no tiene ningún derecho de ciudadanía en Zurich, Cantón únicamente germanoparlante, etc... Es, de alguna manera, como si, *mutatis mutandis*, todo el sistema escolar y jurídico catalán fuera exclusivamente en lengua catalana... Pero la comparación no es razonable y

¹ Tres Cantones son bilingües francés/alemán: Berne, Fribourg, Valais; uno es trilingüe alemán/rheto-romanche/italiano: les Grisons; veintidós Cantones son monolingües: alemán (17), francés (4), italiano (1).

este ejemplo no es puesto más que para mostrar lo que constituye una particularidad profunda del federalismo suizo.

Sin embargo, es preciso señalar también que, incluso en ausencia de textos regulando ciertos aspectos de la cohabitación entre comunidades lingüísticas a nivel federal (ausencia que se explica por el carácter esencialmente político del Estado federal suizo), la práctica suple allí. Así, una regla no escrita quiere que, sobre los siete miembros del Gobierno federal colegiado, dos, al menos, sean «latinos» (es decir, francófonos, italianoparlantes o rhotomanches, que representan algo más del 25 por 100 de la población). Igualmente, la práctica quiere (y estadísticas son regularmente publicadas en este sentido) que la administración federal refleje la importancia de las diferentes comunidades lingüísticas del país, casi en las mismas proporciones, con una ligera sobrerrepresentación de las «minorías» latinas, si es posible (el término «minoría» es poco utilizado en Suiza, al no estar el país fundado sobre culturas o etnias).

3. Los instrumentos del federalismo suizo.

Entre los Estados miembros de la Federación (los Cantones) y el Estado federal se desarrollan relaciones a las que se califica como federalismo vertical. Entre los Cantones, en cuanto tales, se desarrollan también ciertas relaciones que contribuyen al funcionamiento de lo que se denomina federalismo horizontal.

3.1. El federalismo vertical.

3.1.1. Un Senado (Consejo de los Estados) que es directamente emanación de los Estados miembros.

El Constituyente suizo de 1848 se inspiró bastante en el modelo institucional americano en lo que concierne al Parlamento federal. Así, instituyó un Senado, llamado Consejo de los Estados, donde los Cantones están representados sobre una base igualitaria, a razón de dos senadores por Cantón, que son elegidos directamente por el pueblo de estos Cantones. Ellos son, pues, como ocurre en Alemania, por ejemplo, con el Bundesrat, más que una simple emanación de los gobiernos de los Estados miembros.

Sin embargo, es muy importante subrayar que el Consejo de los Estados, Cámara alta del Parlamento, tiene poderes absolutamente idénticos a los de la Cámara baja (Consejo nacional), lo que significa que cualquiera que sea la materia sobre la que el Parlamento legisle, se requiere necesariamente el acuerdo de la Cámara representante de los Cantones. Aunque este es el caso en la mayor parte de los otros Estados federales, no hay en Suiza materias en las que una u otra Cámara tenga poderes más importantes que otra. No hay, pues, medio, para la Cámara baja, de superar un desacuerdo con la Cámara representantes de los Cantones, salvo por la conciliación sobre un texto de compromiso.

3.1.2. El llamado principio de la «doble mayoría».

En 1891, Suiza introdujo un instrumento original que permite a un cierto número de ciudadanos (su número es fijado por la Constitución así como los

plazos necesarios para recoger el número requerido de firmas)² proponer a la Asamblea federal una nueva reglamentación en relación con tal o cual materia. Si las autoridades federales rechazan lo que se denomina en Suiza «iniciativa popular», la propuesta es entonces sometida directamente al Pueblo suizo, que tendrá la última palabra.

Para proteger los derechos de los Cantones y de las minorías lingüísticas, las iniciativas en Suiza no son de nivel legislativo, sino constitucional: es preciso, pues, que tengan como finalidad modificar o completar la Constitución federal. Esto es fundamental, pues, siendo de orden constitucional, las iniciativas populares en Suiza necesitan, para ser adoptadas, no solamente la aceptación de la mayoría del pueblo, sino también de los votantes de una mayoría de Cantones.

Este interés por colocar la iniciativa popular en el nivel constitucional, en el que se requiere la aprobación de los Cantones, ha tenido consecuencias importantes sobre la Constitución federal suiza, en la que se han ido acumulando en el tiempo disposiciones que pertenecen, más bien, al ámbito de la ley y no figuran, como regla general, en la Constitución de un Estado. En efecto, los ciudadanos que preparan una iniciativa son considerados maestros en el arte de darle una motivación constitucional (a fin de presentarla admisible por la Cancillería federal), incluso si la materia tratada pertenece evidentemente al ámbito de la ley³. Si hace tiempo fué fácil ironizar sobre la Constitución suiza, poco legible y sobrecargada de disposiciones relativas, por ejemplo, al sacrificio ritual de los animales por los Judíos y los Musulmanes (primera iniciativa históricamente aceptada por el Pueblo y los Cantones en 1893, sustituida en 1973 por disposiciones más generales sobre la protección de los animales), la

² A contar de la publicación de su iniciativa, los proponentes tienen 18 meses para recoger 100.000 firmas, lo que representa alrededor del 3 por 100 del cuerpo electoral (art. 139 de la Constitución federal).

³ Entre otros ejemplos, se constata en 1988 el lanzamiento de una iniciativa (que no ha tenido éxito, felizmente para la estética constitucional, al no haber recogido un número suficiente de firmas) «para la eliminación de los excrementos de los perros sobre terreno público», ¡que pretendía modificar el artículo 24 de la Constitución federal!

protección de los pantanos (1987) o el control de los precios (1982), esto no ha importunado a los suizos, que han inventado este mecanismo original, que permite (ciertamente en detrimento de la estética formal de la Constitución) casar el respeto de los derechos populares, expresándose a través de la democracia directa, y el respeto de los derechos de los Cantones en cuanto Estados miembros de la Federación.

No obstante, siendo en Suiza los Cantones de tamaño diverso, con un número importante de pequeños Cantones que no tienen más que algunas decenas de miles de electores, ha ocurrido en varias ocasiones que una iniciativa que ha recogido la mayoría de los sufragios populares ha fracasado, sin embargo, a causa del «veto» de los ciudadanos de los pequeños Cantones, lo que suscita, a veces, críticas.

3.1.3. Las intervenciones directas de los Cantones en la legislación federal

El derecho de iniciativa no está limitado a los ciudadanos. Cada Cantón como tal puede, en efecto, someter a la Asamblea federal un proyecto de ley o de modificación de la Constitución.

Por otra parte, lo que se llama en Suiza “referéndum” (que es distinto de la iniciativa) es el derecho que tienen los ciudadanos a oponerse a un texto de ley votado por la Asamblea federal. Por ello, es preciso reunir un cierto número de firmas en el plazo previsto por la Constitución a contar desde la publicación del texto cuya supresión se desea⁴. De la misma manera, cuando un mínimo de ocho cantones desean oponerse a un texto de ley, pueden proponer un referéndum (como los ciudadanos, en un plazo de 100 días a contar desde la publicación del texto).

⁴ 50.000 firmas en un plazo de 100 días a contar desde la publicación del acto puesto en cuestión. (art. 141, Constitución federal)

Basado en el mayor consenso posible, que aparece como una necesidad en un país plural donde la simple ley de la mayoría no puede reinar sin precauciones, el federalismo suizo tiene también por costumbre asociar, desde los primeros instantes del proceso que llevará a la adopción de una decisión legislativa, al mayor número de actores posibles: asociaciones, grupos de intereses, partidos políticos y por supuesto Cantones.

Los Cantones pueden, especialmente, formar parte de las comisiones de expertos que se constituyan y, asimismo, estimar sus observaciones por escrito en el procedimiento llamado de consulta.

3.1.4. La colaboración entre el Estado federal y los Cantones para la ejecución de las leyes federales.

Tradicionalmente, el Estado federal suizo es relativamente débil, aunque sus medios y sus competencias han podido desarrollarse en el curso del tiempo. Está dotado, en todo caso, de una administración poco numerosa, que no tiene medios para asegurar por sí misma la puesta en funcionamiento y la buena ejecución de las leyes y de la reglamentación federales en el conjunto del territorio.

En contraposición, los Cantones, que son Estados más antiguos que la Confederación, disponen generalmente de una administración bastante dotada. Ésta prepara y ejecuta, en primer lugar, las decisiones que son de la competencia del Cantón (derecho cantonal). Pero ella está encargada igualmente, en cooperación con las autoridades federales, de la ejecución del derecho federal. Hay ahí una situación de colaboración cotidiana entre las administraciones federal y cantonales, que distingue al federalismo suizo del sistema americano, que está basado sobre una mayor separación de papeles entre las grandes Agencias federales y las administraciones de los Estados de la Unión.

Se llama a este sistema “federalismo de ejecución”. Permite a los Cantones, responsables, en definitiva, en gran parte de la buena aplicación del derecho federal, estar en dialogo constante con las autoridades federales desde la elaboración de las leyes, y también promover sus intereses y comunicar su apreciación de la situación.

Todos estos instrumentos típicos del federalismo vertical están a la vez completados e íntimamente ligados a los mecanismos del federalismo horizontal, los cuales muestran la capacidad de auto-organización de los Cantones entre ellos, frente al Estado federal.

3.2. El federalismo horizontal

Es una ley quasi “mecánica” del federalismo: cuanto más llegan a colaborar eficazmente entre ellos los Estados miembros, de manera horizontal, para tratar problemas relevantes de sus competencias comunes, menos deberá el escalón federal ponerse en su lugar para hacerlo. Una cooperación horizontal que funciona bien es una garantía contra una centralización progresiva del sistema político (esto vale tanto para los Estados unitarios o “regionalistas” como para los Estados federales).

En Suiza, que en principio era una confederación de Estados, algunos de estos instrumentos de cooperación entre Cantones existen desde hace mucho tiempo: estos son, especialmente, los “concordatos”. Otros han venido mas recientemente a completarlos.

3.2.1. Los concordatos inter-cantoniales

Desde hace siglos, los Cantones, Estados soberanos, han regulado entre ellos una parte de sus relaciones con la conclusión de tratados en sus ámbitos de competencias, que se llaman concordatos (o convenciones).

Estos concordatos, solo conciernen, a veces, a algunos Cantones. Es preciso, en efecto, que haya entre ellos un mínimo de intereses comunes, a menudo sostenidos por una proximidad geográfica. Por el contrario, es más raro que los concordatos conciernan a todos los Cantones suizos. Esta forma de relación entre Cantones era muy típica de la antigua Confederación, anterior a 1848, que, junto a órganos comunes poco desarrollados, no existía, de hecho, más que por un amontonamiento de estos tratados entre Cantones que formaban un conjunto “de geometría variable”, ya que algunos estaban lejos de haber concluido tratados de esta naturaleza con los otros miembros de la Confederación. En el extremo, se encontraban también Estados independientes, como Ginebra, no formalmente miembro de la Confederación, sino aliada política de varios de sus Estados miembros.

Hoy, todo Concordato intercantonal (*Konkordat* en alemán, *Concordato* en italiano) está sometido al derecho federal. Debe ser ratificado por los parlamentos de los Cantones implicados, así como por la autoridad federal, que avala su conformidad al derecho federal. Es susceptible de recurso ante el Tribunal federal (el Tribunal constitucional suizo). Se enumeran los asuntos más diversos: asistencia judicial en materia civil (1975) y penal (1992), prohibición de ventajas fiscales (1948), ejercicio y vigilancia de la caza (1978), etc... Muchos regulan cuestiones de vecindad, así, el Concordato sobre la pesca en el Lago Lemán entre los Cantones ribereños de Ginebra, de Vaud y del Valais (1999) o su equivalente sobre la pesca en el Lago de Neuchâtel entre los Cantones de Neuchâtel, de Vaud y de Fribourg (2003). También se podrían citar otros ejemplos, particularmente en el terreno de la educación, con la creación, por ejemplo, de una Escuela Superior pedagógica común de formación de enseñantes, de los Cantones de Berna, Jura y Neuchâtel (Concordato de 2000) o de una Escuela Superior técnica especializada entre los seis Cantones francófonos de Fribourg, Ginebra, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud (Concordato de 1997).

3.2.2. Las Conferencias intercantionales

Los Ministros cantonales se reúnen regularmente, coincidiendo con las “Conferencias de directores cantonales”, para coordinar sus actividades en la materia específica que les concierne. Estas Conferencias revisten una importancia particular en los ámbitos donde la soberanía ha sido ampliamente cantonal, así en materia de educación (armonización de los calendarios, programas y sistemas escolares, equivalencia de las formaciones, etc...). Ellas sirven también para armonizar las posiciones de los Cantones sobre un asunto particular a fin de defender una opinión común de los Cantones frente a la Confederación.

Desde hace una decena de años, los Cantones se han dotado de un nuevo instrumento de concertación. Así, ha sido creada, en 1993, la «Conferencia de los Gobiernos cantonales», cuyo secretariado está en Berna (www.kdk.ch) y que reúne cuatro veces por año en asamblea plenaria a todos los ejecutivos cantonales de Suiza, representado cada uno por un Ministro. Más allá de la política exterior y los asuntos europeos, esta Conferencia está activa igualmente en las materias clave del reparto financiero y de la reforma del federalismo suizo.

Instrumento del federalismo horizontal, la Conferencia fue creada por una Convención firmada el 8 de octubre de 1993 entre todos los Cantones, y su funcionamiento es financiado enteramente por ellos, proporcionalmente a su número de habitantes. El Gobierno suizo (Consejo federal) es, según los términos del Concordato (art. 3), «invitado» a participar en las sesiones. Él puede también hacer propuestas allí.

4. Conclusión: un sistema al que le cuesta evolucionar.

Lo que constituye la principal fuerza del federalismo suizo, a saber, su profunda perspectiva histórica, puede también, por una especie de ironía que afecta, a menudo, al destino de las sociedades humanas, ser el punto débil. Pues, para su bien o su desgracia, el mundo contemporáneo se encuentra en transformación permanente y, para mantenerse, es preciso –como se dice- ser capaz de «adaptarse» y de responder continuamente a los nuevos desafíos en plazos relativamente breves.

Ahora bien, en este contexto, Suiza, país pequeño, parece, a veces, no un navío extremadamente manejable, sino un gran super petrolero que, de la inercia almacenada por su mole, tiene, normalmente, necesidad de más de una decena de kilómetros para pararse o cambiar de dirección! En el caso de Suiza, esta mole es histórica. Ella se expresa por el peso de las costumbres adquiridas, así como por la complejidad y la precisión casi relojera de los procedimientos pacientemente establecidos. Tomemos dos ejemplos. Hoy, todo el mundo constata que el Gobierno de siete miembros, llamado Consejo federal (inspirado en el Directorio de la Revolución francesa y, en parte, heredero de la antigua Confederación anterior a 1848), no es verdaderamente apto para hacer frente eficazmente al aumento de las tareas que impone el mundo contemporáneo. Desde hace años han aparecido, pues, propuestas dirigidas a reformarlo. Y desde hace años, este es el *statu quo* ... porque se resiste a modificar un sistema que, sin embargo, ha demostrado su valor durante muchos años, porque se tiene miedo de lo desconocido que representarían las consecuencias de una reforma que podría alterar equilibrios sabiamente construidos en el curso del tiempo; porque, en fin, se teme que el Pueblo no esté de acuerdo.

La difícil reforma del gobierno suizo.

El Gobierno de Suiza, humildemente llamado «Consejo federal», es un órgano colegiado de siete miembros inspirado en el modelo del Directorio de la Revolución francesa instaurado en el país vecino en 1795 (¡hasta 1799 únicamente!). Desde hace alrededor de una cuarentena de años se han elevado voces en Suiza diciendo que no está adaptado al aumento de las tareas que debe gestionar la Confederación y que los Consejeros federales están hoy demasiado sobrecargados como para realizar correctamente sus cometidos. Propuestas de reformas más o menos ambiciosas han sido hechas especialmente en el seno del Parlamento. La idea hoy dominante es multiplicar por dos el número del ejecutivo suizo, reforzando a cada uno de los miembros actuales con ministros delegados para sectores determinados. Pero nada ha podido conseguirse todavía... Otra característica del Gobierno, regularmente criticada ante cada elección federal (como fue el caso en la última, en 2003), pero siempre mantenida, es la «fórmula mágica» que une desde 1959 a la izquierda socialista y los grandes partidos de la derecha y del centro (llamados «burgueses») en el seno del Consejo federal. El objetivo de la fórmula mágica es reunir un gran consenso en las decisiones políticas. Sin embargo, se considera cada vez más frecuentemente que el consenso es cada vez más difícil de obtener y que los Consejeros federales que se entregan a ello pierden su perfil político. Salvo un hecho brillante, que se anuncia siempre para el futuro, la fórmula mágica celebrará sus 50 años en 2009.

Otro factor de inercia, a menudo evocado en Suiza, es la democracia directa, que hace pesar sobre cada decisión la espada de Damocles del referéndum. Ahora bien, el Pueblo -se dice- es conservador. Probablemente es verdad, pero, desde nuestro punto de vista, no es tanto la democracia directa en cuanto tal lo que es preciso estigmatizar, como el temor de ser desautorizados por el Pueblo que tienen a menudo los hombres políticos, que están, a veces, más apremiados por esperar que por correr el riesgo de una reforma significativa. En

efecto, la costumbre del consenso no predispone siempre a la audacia –incluso al valor- político.

El federalismo suizo, al borde del siglo XXI, está, así, afectado de un cierto número de rigideces que cuesta superar y que repercuten tanto sobre la política exterior como interior de la Confederación. Esto se experimenta especialmente (pero esta es otra historia de la que no hablaremos) en las relaciones entre Suiza y la Unión Europea.

ANEXO

Las competencias de los Cantones suizos

Principio de base.

El artículo 3 de la Constitución prevé que «los cantones son soberanos en la medida en que su soberanía no está limitada por la Constitución federal» (por otra parte, el artículo 47 estipula que «la Confederación respeta la autonomía de los cantones»). Así, para otorgar nuevas competencias al Estado federal (llamado en Suiza «Confederación»), es preciso modificar la Constitución, lo que requiere la «doble mayoría» del Pueblo y de los Cantones.

Puesta en práctica.

En numerosas materias las competencias son compartidas entre la Confederación y los Cantones. Se recordará que los Cantones participan en la ejecución del derecho federal («federalismo de ejecución»). Es, pues, difícil elaborar una lista de las competencias cantonales. Sin embargo, se pueden identificar las principales materias siguientes:

- Nacionalidad (compartida con las comunas y la Confederación).
- Educación y formación (comprendidas aquí las Universidades).
- Sanidad (comprendidos aquí los hospitales).
- Acción social.
- Vivienda y construcciones.
- Equipamiento (comprendidos aquí carreteras, puentes, túneles, etc...).
- Ciudades y comunas (éstas conciernen al derecho cantonal: algunos Cantones les conceden una amplia autonomía, otros son más «centralizadores»).
- Justicia (compartida con la Confederación).

- Policía cantonal.
- Relaciones exteriores con otras autoridades locales o regionales extranjeras.
- Empleo y desempleo.
- Promoción económica.
- Fiscalidad cantonal y comunal.
- Transporte y ordenación del territorio (compartida con las comunas y la Confederación).
- Medio Ambiente y desarrollo sostenible (compartida con las comunas y la Confederación)
- Energía (monopolios cantonales de suministro de agua y de electricidad).
- Agricultura (compartida con la Confederación)

* * * * *

Sites Internet :

La Constitution fédérale suisse en ligne (français/allemand/italien)

<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/>

Les initiatives populaires et référendums fédéraux depuis leur introduction au XIXe siècle

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/>

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/index.html>

Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe (français)

<http://www.fondationderougemont.org>

Institut du Fédéralisme (Institut de recherche suisse sur le fédéralisme)

<http://www.federalism.ch>

Forum des Fédérations, site sur les systèmes fédéraux dans le monde (français/anglais)

<http://www.forumfed.org>

* * * * *

Références bibliographiques :

AUBERT Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides & Calendes, 1967, 3 tomes.

AUBERT Jean-François, *Exposé des institutions de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot, 1983 (2^e éd.).

KRIESI Hans-Peter, *Le système politique de la Suisse*, Paris, Economica, 1995.

Manuel *Système politique de la Suisse*, Berne, Haupt, 1983-1986 (1. Le contexte ; 2. Structures et processus ; 3. Fédéralisme), en français et allemand.

ROHR Jean, *La démocratie en Suisse*, Paris, Economica, 1987.

ROUGEMONT Denis de, « Esquisse d'une politique fédéraliste », in *Mission ou démission de la Suisse*, Neuchâtel, La Baconnière, 1940, pp. 169-196.

ROUGEMONT Denis de, « L'attitude fédéraliste », in *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 57-81.

ROUGEMONT Denis de, SAINT-OUEN François (dir.), *Dictionnaire international du Fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 1994.

* * * * *