

Proyección de la democracia directa en la política interna y exterior de Suiza

**Casanova, Corina: Ponencia en la Universidad de Montevideo;
viernes, 27 de abril de 2012**

Señoras y señores:

La democracia directa en Uruguay

Quisiera agradecerles su invitación a presentarles algunos aspectos de la democracia directa. En realidad, no tendría que ser yo quien tomara la palabra, puesto que, por lo que a la democracia directa se refiere, no puedo enseñarles nada. Ustedes, en Uruguay, ya la conocen y la practican. Bueno, quizás no con tanta frecuencia como nosotros, en Suiza. Si mis cálculos no me engañan, Uds. han llevado a cabo algunas decenas de referéndums, (36, para ser exactos), desde la fundación de su país, mientras que en Suiza esta cifra se alcanza al cabo de unos pocos años; sin embargo, si de lo que hablamos es de la práctica de la democracia directa, ahí están Uds. al mismo nivel que nosotros, en Suiza.

Un referéndum memorable fue el celebrado en Uruguay en 2004. Ante el proyecto de privatización del suministro del agua del país, se lanzó una iniciativa popular que pedía que en la Constitución constara, entre otras aseveraciones, ésta: „El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales“. Este texto, al que se agregaron numerosos incisos, aparece hoy en el Artículo 47.

PARTE 1: ASPECTOS NACIONALES

Una iniciativa popular de este tipo podría también imaginármela en Suiza. Quiero decir que una iniciativa popular es capaz de someter a discusión política el deseo de la población, sea cual sea, y de anclarlo en la Constitución. Esto, en nuestro país, puede suceder incluso contra el deseo de las autoridades. La voluntad popular puede ser más fuerte. Y las autoridades lo aceptan.

Con ello, mencioné ya a un aspecto capital de la democracia directa. La democracia directa garantiza la mejor coordinación de las voluntades políticas así como la conexión más estrecha entre dichas voluntades, a la par que su legitimación más fiable.

1. Democracia directa y federalismo

La democracia directa es, por tanto, una importante señal de identidad. Esto podemos decirlo en Suiza con sobrada razón. A decir verdad, en Suiza no debería hablarse de democracia directa en singular sino que tendríamos que utilizar el plural y hablar de “las democracias directas en Suiza”. Y es que la configuración del Estado es también algo muy especial en Suiza, dado que el nuestro es un Estado muy federalista, constituido por 26 estados miembros, los cantones. Los cantones son los pilares portantes de Suiza. En nuestra Constitución se lee, por lo tanto: „El pueblo suizo y los cantones... *–en este punto se enumeran nuestros 26 cantones–*... constituyen la Confederación Helvética.“ Y, más adelante: „Los cantones son soberanos, siempre que su soberanía no esté limitada por la Constitución federal.“

Suiza no es una evolución de un reino o de un territorio existente previamente sino que son los cantones los que se han unido para constituirlo. Esto les da una posición fuerte y soberana frente al Estado total.

En la base de este desarrollo está el hecho de que en Suiza se han unido en un Estado distintos grupos lingüísticos y culturales. Suiza tiene cuatro regiones lingüísticas, arraigadas en las correspondientes áreas culturales: el 64% de la población habla alemán; el 20%, francés; el 6%, italiano, y el 0,5%, retorrománico. Casi un 10 % habla otra lengua distinta de las lenguas nacionales.

Estas grandes diferencias culturales condicionan una forma de estado muy especial: la convivencia próspera sólo es posible con una gran autonomía y con una gran comprensión mutua. Es así como se han desarrollado en Suiza los mecanismos especiales que impiden que los grandes dominen a los pequeños y que garantizan un trato recíproco cuidadoso. La protección de las minorías es absolutamente prioritaria. La palabra mágica es „equilibrio“; la palabra „dominio“ no está bien vista.

Por su parte, también el Parlamento suizo está constituido de forma equilibrada. Tenemos dos cámaras parlamentarias con los mismos derechos. En el Consejo Nacional, los cantones están representados a prorrata de su población. El cantón más grande tiene 34 escaños en un gremio de 200 personas; el más pequeño, sólo un escaño como mínimo garantizado. En el Consejo de los Estados, por el contrario („Estados“ es otra palabra para „cantones“), es decir, en la Cámara de los Cantones, o sea en nuestro Senado, todos y cada uno de los cantones tienen dos escaños. Todas las leyes deben ser aprobadas por las dos cámaras, no teniendo preferencia ninguna de las dos. Esto, como elemento correctivo, da a los cantones más pequeños un peso relativamente más grande.

Esta estructura marcadamente federalista se observa también en el tercer nivel estatal: el municipal. Los municipios tienen en Suiza una posición fuerte. Nuestra Constitución dice al respecto: „La autonomía de los municipios está... garantizada.“ Y la Confederación ha de tener expresamente en cuenta, al actuar, las posibles repercusiones para los municipios. En Suiza, hay unos 2.500 municipios.

Tenemos, por tanto, tres fuertes niveles estatales. Y esto se plasma también en la democracia directa. Se celebran referéndums a nivel federal, a nivel cantonal y a nivel municipal. Las últimas votaciones se celebraron en Suiza hace apenas un mes, el 11 de marzo de 2012. Y, ahora, me gustaría exponerles a Uds. de cuántas votaciones se trataba:

2. La práctica electoral en Suiza

A nivel federal, se debían votar cinco proyectos.

Sin embargo, también a nivel cantonal había votaciones. A saber, en 11 cantones. Y el total de proyectos de los 11 cantones ascendía a 20.

Además, en seis cantones había elecciones al gobierno cantonal y al parlamento cantonal.

Y a ello había que añadir las votaciones celebradas a nivel municipal: Aquí también había diferentes elecciones y un gran número de votaciones, contando las de los 2.500 municipios existentes. Sin embargo, lo que no puedo decirles de modo oficial es cuántos proyectos debían votarse, dado que en ninguna parte se registran oficialmente ni los proyectos a votación ni los resultados de las votaciones. Y esto no deja de ser, una vez más, una muestra de nuestro federalismo y una muestra de la autonomía de los cantones y de los municipios: No hay a nivel federal ninguna instancia superior que deba tener una visión de conjunto sobre el total ni que controle las votaciones. Esto es competencia de las áreas de votación involucradas, es decir de los distintos cantones y municipios.

Para hacerse una idea de la cantidad posible de proyectos objeto de votación, sólo tienen que imaginarse que en la mitad del total de municipios, o incluso sólo en un cuarto de ellos, se llevara a cabo una votación. Considerando los tres niveles estatales, en una sola fecha de votación el número de proyectos a votar consta enseguida de tres cifras. Ustedes han podido ver, pues, lo que en un sólo fin de semana de votaciones sucede en Suiza.

2.1. Elevado ritmo de votación y elevado número de proyectos

Y esto ocurre bastante a menudo, es decir de 3 a 4 veces al año. La organización es muy compleja. A nivel federal, hay cuatro fechas de votación al año, fechas que están fijadas en una ordenanza. Es decir que dichas fechas pueden calcularse para los años futuros, hasta la eternidad. Y la Confederación tiene que hacer uso de la mayoría de las fechas de votación dado que casi siempre hay proyectos que están listos para ser votados. Los cantones y los municipios, asimismo, utilizan estas fechas para sus votaciones; por esta razón hubo tantas votaciones el pasado mes de marzo. Sin embargo, la Confederación no impone las

fechas. Simplemente, es obvio que resulta más eficiente, y más económico, juntar las votaciones. De todos modos, a veces ocurre que un cantón o un municipio tiene sus propias reglas, por lo que convoca a la población a las urnas en una fecha distinta.

Las muchas votaciones conducen también a una excesiva rutina. Esto, por una parte, tiene su lado positivo porque en Suiza ninguna votación nos quita el sueño; pero, por otra parte, también repercute en la participación, que casi siempre está por debajo del 50%. También en marzo ocurrió esto: un 45% de las personas con derecho a voto no hicieron uso de este derecho. Podemos lamentarlo o podemos aceptarlo; en Suiza, las cosas son, simplemente, así.

3. Votación

3.1. De la urna al voto por correo

Lo cierto es que también hubo tiempos peores: Hace 2 o 3 décadas, la participación estaba incluso por debajo del 40%. En esa época, para votar, sólo teníamos la posibilidad de acudir al colegio electoral y depositar nuestra papeleta con el voto en la urna. Después, se pasó al voto por correo. Y hoy hemos conseguido que un 90% de los votantes pueda enviar su voto por correo algunos días o semanas antes. Si antes la participación descendía por culpa del buen tiempo –porque la gente prefería salir de excursión– o del mal tiempo –porque no les apetecía salir de casa–, esta manera confortable de votar por correo ha mejorado notablemente la situación.

3.2. Voto electrónico

Desde hace algunos años tenemos, además, una tercera posibilidad de votar: el voto electrónico, es decir el envío del voto vía Internet. La votación vía Internet es una cuestión delicada; basta con pensar en los “hacker”, los piratas informáticos, y los graves daños que pueden causar. ¡Esto no puede ni debe ocurrir en una votación! El voto electrónico no puede constituir un motivo para poner en duda el resultado de una votación.

Por el momento, estamos en una fase de prueba; sólo un número claramente limitado de votantes puede votar vía Internet. Ese número constituye el 10% de todos los ciudadanos con derecho a voto.

A este respecto, hay que añadir una de las ventajas que trae consigo nuestro sistema de Estado federal: cada cantón determina por sí mismo si quiere intentar llevar a cabo votaciones vía voto electrónico o no. Y también es el cantón quien elige la plataforma informática. La Confederación establece el marco que garantice la seguridad, pero la implementación práctica y la realización del voto electrónico son cosa de los propios cantones.

Al principio, hubo tres cantones que desarrollaron su propia solución técnica. Después, otros cantones se beneficiaron de ella, conectándose a uno u otro sistema. Hoy día, 12 cantones participan en las pruebas con el voto electrónico.

En realidad, quienes más se benefician del voto electrónico son los suizos y suizas residentes en el extranjero. Para ellos, el voto por correo es fastidioso y a veces no funciona, p. ej., cuando el material de la votación les llega con retraso y ya no tienen tiempo para enviar su voto a la otra parte del globo.

Por esta razón, el voto electrónico se fomenta cada vez más para los suizos y suizas residentes en el extranjero. También aquí puedo presentarles algunos números de la votación del mes pasado:

En Suiza, el total de personas con derecho a voto asciende a unos 5 millones.

De ellas, hubieran podido hacer uso del voto electrónico 116.000 personas, una cifra que no corresponde ni con mucho al 10% de las personas con derecho a voto sino sólo a un 2%.

Y de estos 116.000, a su vez, 51.000 eran suizos residentes en el extranjero.

El voto electrónico lo utilizaron en realidad 19.000 de las 51.000 personas, es decir el 16%.

Una vez más, de estas 19.000 personas, la mitad aproximadamente eran suizos y suizas residentes en el extranjero. En los censos electorales están registrados unos 133.000 suizos y suizas residentes en el extranjero.

Señoras y señores, como ustedes pueden ver estamos operando con cifras relativamente bajas. Esto resulta positivo en el sentido de que incluso las eventuales averías, que nosotros hemos podido evitar hasta la fecha gracias a nuestra precaución, apenas podrían falsificar el resultado de la votación.

Por otra parte, el gasto que ello conlleva es enorme si se piensa en los pocos beneficiarios del método. Sin embargo, este es el precio que hay que pagar para que el proyecto siga adelante y no se vea amenazado. Si observamos otros países del mundo, vemos que ya hubo muchos que lo intentaron y desistieron después. Según nuestros cálculos, sólo 23 países en todo el mundo se han atrevido a servirse del voto electrónico. De ellos, solamente cuatro siguen haciéndolo ahora. Además de Suiza, han logrado aplicar con éxito este método Estonia, Noruega y Francia.

¿Merece realmente la pena el voto electrónico? Yo no me planteo esta cuestión. El voto electrónico es una realidad. ¿Necesitamos Facebook o Twitter? El desarrollo trae consigo nuevas técnicas y nuevos medios. Para mí, está claro que debemos usarlos, y en el caso del voto electrónico, para mí, está claro que debemos ofrecerlo. La electrónica ha entrado en nuestro mundo laboral y en nuestra vida privada. Se cae por su peso que también se va a utilizar para el ejercicio de los derechos políticos.

3.3. Una votación dura de 3 a 4 semanas

Las cuatro fechas de votación caen siempre en domingo; antes, p. ej., he hablado del domingo, 11 de marzo de 2012. Sin embargo, el voto por correo y el voto electrónico pueden llevarse a cabo ya antes; pueden y deben, con el fin de que las cartas y los votos lleguen a su debido tiempo. Pero, por otra parte, también las urnas están abiertas no sólo el domingo. Muchas veces, ya puede depositarse el voto en la urna 4 o 5 días antes.

Para los comités que trabajan en las campañas para las votaciones esto significa que deben presentar muy pronto sus argumentos a la población. En cuanto los votantes reciben el material para votar, quizás 3 o 4 semanas antes de la fecha, empiezan a rellenar las papeletas de votación y a remitirlas de nuevo al colegio electoral. Es decir que si alguien quiere concentrar su campaña electoral o su campaña de votación en los últimos días previos a la fecha del sufragio, no puede lograr efecto alguno dado que para entonces la mayoría de la gente ya mandó su voto.

4. Instrumentos de la democracia directa

Permítanme ahora analizar más en detalle los distintos instrumentos de la democracia directa. A nivel federal, los instrumentos más importantes para nosotros son la iniciativa popular, el referéndum constitucional obligatorio así como el referéndum legislativo facultativo.

4.1. Iniciativa popular

Con la iniciativa popular, puede exigirse una reforma constitucional a nivel federal; sin embargo, las reformas de las leyes no pueden exigirse con una iniciativa popular. En los cantones, esto es, en parte, diferente.

Se requieren 100.000 firmas de personas con derecho a voto. Una vez conseguidas las firmas, las autoridades están obligadas a someter a votación la petición. En Suiza, para cada reforma constitucional se requiere una votación popular. Y, además de la mayoría de los votos, se necesita también la aprobación de la mayoría de los cantones.

Los temas que pueden abordarse con una iniciativa popular son ilimitados. Y, dado que nosotros no conocemos iniciativas de ley a nivel federal, los temas no son en muchos casos "dignos de figurar en la Constitución". A menudo, sería más apropiado regular estas demandas a nivel legislativo, sólo que esto, como dije, no es posible jurídicamente.

En 1999, tuvimos en Suiza una revisión total de la Constitución federal, en el curso de la cual dimos con algunos contenidos y regulaciones que no alcanzaban el rango constitucional y las convertimos en leyes. En 2003, quisimos también introducir la iniciativa popular general, es decir la posibilidad de que hasta la segunda ronda no se determine si el contenido de la iniciativa ha de ser adoptado en la Constitución o en una ley. Sin embargo, descubrimos que el proceso iba a resultar demasiado complicado, de manera que en 2009 volvimos a eliminar esta posibilidad de la Constitución. Nota bene: Para la inclusión, en 2003, así como para la cancelación, en 2009, se necesitó ambas veces la mayoría de los votos y de los cantones.

Es decir, que todo siguió como estaba. Las iniciativas populares aspiran forzosamente a reformar la Constitución. El 11 de marzo de 2012 votamos al mismo tiempo tres iniciativas populares. Y una de ellas fue aceptada; algo que no siempre sucede. Se trataba de la implantación de contingentes para las casas de vacaciones; un tema que no necesariamente habría que buscar en una Constitución.

En Suiza, desde que conocemos la iniciativa popular, es decir desde 1891, se han votado en total 178 iniciativas populares. De ellas fueron aceptadas sólo 19. Pero esto no quiere decir que este instrumento de la democracia directa no tenga prácticamente efecto. Las autoridades elaboran para la mayoría de las iniciativas populares contrapropuestas directas a nivel constitucional o contrapropuestas indirectas a nivel legislativo. En estas, se adoptan y se implementan casi siempre las demandas de la iniciativa popular. Como consecuencia, no es infrecuente que las iniciativas sean retiradas, un derecho del que pueden hacer uso los comités de las iniciativas, con lo que esas iniciativas no se llevan a votación. Esto sucede con una sexta parte, aproximadamente, de las iniciativas populares listas para ser votadas.

4.2. Referéndum constitucional obligatorio

Las reformas constitucionales, naturalmente, no sólo se llevan a cabo mediante iniciativas populares, sino también mediante el procedimiento legislativo normal. El primer impulso puede provenir tanto del Gobierno como del Parlamento. Si se requiere una nueva base constitucional para un tema, son las autoridades quienes asumen este cometido. Los proyectos son debatidos en las dos cámaras parlamentarias. Y, después, sigue la votación popular. Como ya he mencionado anteriormente, la mayoría de los votantes y la mayoría de los cantones deben decir „Sí“ a una revisión de la Constitución. Este instrumento de la democracia directa lo denominamos referéndum constitucional obligatorio.

Nuestra Constitución es una Constitución muy “vital”: En Suiza, la Constitución federal data de 1848; en 1874 y 1999 fue objeto de sendas revisiones totales, y, entretanto, se llevaron a cabo unas 200 revisiones parciales. Puede resultar paradójico: Teniendo una Constitución inestable, gozamos de un sistema político especialmente estable.

4.3. Referéndum legislativo facultativo

Voy a hablarles ahora del tercer instrumento importante de la democracia directa, es decir del referéndum legislativo facultativo. También en el caso de este instrumento quisiera mostrarles el procedimiento legislativo y exponer sus efectos directos e indirectos.

Cada vez que en Suiza decidimos llevar a cabo la promulgación de una nueva ley o una revisión de ley, somos conscientes de que, posiblemente, al final del proceso de elaboración habrá una votación popular. 50.000 personas pueden exigir que una ley que ha sido aprobada por el Parlamento sea presentada al pueblo para su votación. A diferencia de las revisiones de la Constitución, aquí sólo se requiere la mayoría de los votos y no la mayoría de los cantones.

El Gobierno, es decir el Consejo federal, prepara los nuevos proyectos siempre a sabiendas de que al final puede haber un referéndum legislativo facultativo. De este modo, somete los primeros proyectos al llamado procedimiento de consulta. En esta fase, se invita a dar su opinión sobre un proyecto de ley a todos los actores políticos, económicos y sociales relevantes del país. Se trata sobre todo de los cantones, los partidos políticos, los consorcios económicos y los sindicatos así como de los círculos interesados del caso específico. Este

procedimiento de consulta permite al Consejo federal presentar al Parlamento proyectos de ley que cuentan con el mayor apoyo posible y que en un eventual referéndum pueden obtener la mayoría de los votos.

Este procedimiento, por otra parte, tiene como consecuencia que, al final, se recurre al referéndum con relativa poca frecuencia. Más del 90% de las leyes entran en vigor sin votación popular. En estos casos, podemos compararnos casi con el modelo de la democracia representativa parlamentaria. Este elevado porcentaje, sin embargo, se alcanza sólo gracias al efecto previo de un posible referéndum. Por otra parte, si en un momento dado se recurre al referéndum, las posibilidades de éxito son considerables, estando por encima del 40%.

El pasado 11 de marzo de 2012, una de las cinco votaciones era un referéndum, y el pueblo rechazó de hecho el proyecto de ley. Lo especial era que el Parlamento quería promulgar normativas para fijar los precios de los libros. El lema era: „El libro como bien cultural“, que requiere una especial protección. Estas normativas sobre los precios ya se habían conocido en el pasado, pero luego los precios fueron liberalizados de nuevo. Después, se pensó que era un error, y el 11 de marzo de 2012 quisieron anular la liberalización. El pueblo, sin embargo, no dio su consentimiento.

En los cantones, la influencia de la población en el procedimiento legislativo cantonal es frecuentemente mayor. Muchos cantones conocen el Referéndum legislativo obligatorio: Todas las reformas legislativas deben ser aprobadas por el pueblo.

5. Conclusión

Suiza tiene una larga tradición de democracia directa, nunca interrumpida por revoluciones, guerras ni ningún otro suceso grave. Desde la fundación de la moderna Suiza, en 1848, los instrumentos han sido desarrollados y ampliados continuamente. La población suiza lleva la democracia directa en los genes; los niños crecen ya con ella. Nosotros vemos como algo absolutamente obvio que, en tanto que ciudadanas y ciudadanos, estemos implicados en todas las decisiones y que “co-gobernemos de forma directa”. Los representantes del pueblo llegan al Parlamento y los miembros del Gobierno a su posición partiendo de esta obviedad que nos define. La dirección del Estado es para todos una co-operación obvia e incontestable.

PARTE 2: ASPECTOS INTERNACIONALES

¿Cómo nos integramos con la democracia directa en el contexto internacional? Me gustaría resaltar los tres puntos siguientes:

La primera cuestión que hay que dilucidar al respecto es si los instrumentos de la democracia directa son compatibles, en general, con el derecho internacional y, si lo son, en qué medida. ¿Qué sucede, por ejemplo, si en política interior suiza se decide algo que contraviene el derecho internacional?

La segunda cuestión se refiere a si la población tiene también voz cuando se firman tratados internacionales.

En el tercer apartado, abordaré la última cuestión, relativa esta vez a la relación de Suiza con Europa, es decir con la Unión Europea.

1. Las iniciativas populares y el derecho internacional

La cuestión de la conformidad con el derecho internacional se plantea ante todo en el caso de las iniciativas populares. En el caso de los proyectos del Consejo federal está claro que no pueden proponerse proyectos que atenten contra el derecho internacional.

Según el derecho vigente, el Parlamento declara una iniciativa popular como no válida cuando contraviene las prescripciones obligatorias del derecho internacional. Prescripciones obligatorias son, p. ej., la prohibición del genocidio, la tortura o la esclavitud.

Las iniciativas populares que vulneran otros derechos internacionales, sin embargo, son declaradas válidas por el Parlamento, presentándose al pueblo y a las cámaras para su votación. Ahora bien, si tales iniciativas son aceptadas y no pueden ser implementadas conforme al derecho internacional, ello coloca a Suiza en una difícil situación: O renuncia a aplicar el derecho constitucional vigente o traiciona compromisos de derecho internacional.

Precisamente ahora tiene lugar en Suiza un debate sobre cómo resolver este dilema. Por el momento, estamos analizando dos propuestas:

La primera medida consiste en introducir un examen previo material: Antes de que un comité de iniciativa comience a recolectar las 100.000 firmas necesarias, las autoridades presentan una toma de postura respecto a la conformidad con el derecho internacional. Esta toma de postura no es vinculante. Una estimación negativa no tiene como consecuencia tampoco la invalidez de la iniciativa popular; sin embargo, los iniciadores tienen la posibilidad de adaptar el texto de la iniciativa para garantizar su compatibilidad con el derecho internacional.

En la hoja de las firmas se señalaría el resultado positivo o negativo de dicho examen previo. Esta información ayudaría a tomar una decisión a las personas con derecho a voto dispuestas a firmar la iniciativa popular.

A pesar de este examen previo material, pueden llevarse a cabo iniciativas populares que no sean compatibles con el derecho internacional. La segunda medida que estamos analizando es, por tanto, introducir otro requisito para la validez de las iniciativas populares: El Parlamento deberá declarar no válidas también las iniciativas populares que no respeten la esencia misma de los derechos fundamentales constitucionales. Esto invalidaría, p.ej., una iniciativa popular para la reintroducción de la pena de muerte, dado que esa iniciativa violaría el derecho a la vida. Sin embargo, esta medida sólo puede llevarse a cabo con una revisión de la Constitución. Las nuevas causas de invalidez tendrían, pues, que ser aceptadas en una votación por el pueblo y por la mayoría de los cantones.

2. Referéndum sobre tratados internacionales

En Suiza conocemos el referéndum sobre nuevos tratados internacionales ya desde 1921. Este entró en la Constitución gracias a una de las primeras iniciativas populares aceptadas; la quinta exitosa de nuestra historia. Los tratados internacionales con una validez de 15 años o más se someten al referéndum facultativo.

El referéndum facultativo sobre tratados internacionales se revisó básicamente en 1977, extendiéndose a los tratados internacionales que prevén el ingreso en una organización internacional o que causan una unificación multilateral del derecho, independientemente de la importancia de la organización internacional o de la unificación del derecho. Además, se introdujo por vez primera un referéndum obligatorio para el ingreso en comunidades supranacionales como la Unión Europea, o en organizaciones de seguridad colectiva, como la OTAN. Esta última disposición se utilizó también con la cuestión del ingreso de Suiza en la ONU.

El ingreso de Suiza en la ONU tiene una historia preliminar especial: Hasta 2002 no formamos parte de la ONU. Antes de esta fecha, éramos, eso sí, miembro desde hacía décadas, de numerosos suborganismos. Y el hecho de que en Ginebra estuviera la sede de la ONU conllevaba que, desde la fundación de la ONU tras la Segunda Guerra Mundial, muchas actividades se llevaran a cabo en Suiza. Sin embargo, ante el trasfondo histórico de nuestra neutralidad, no nos planteábamos pasar a ser miembro. En 1986 emprendimos una primera acción para un ingreso, pero el pueblo rechazó la pretensión con una clara mayoría de tres cuartos. Y los 26 cantones, sin excepción, dijeron mayoritariamente „No“.

En 2000, se emprendió un segundo intento, esta vez mediante una iniciativa popular. La iniciativa popular contaba con el apoyo tanto del Consejo federal como de las dos cámaras. Y en 2003 se celebró el referéndum, que, finalmente, tuvo un resultado positivo.

También en 2003 se volvió a refinar el referéndum sobre tratados internacionales; más precisamente, el facultativo. Se introdujo el criterio de la importancia: Desde entonces, se someten al referéndum facultativo también todos los tratados, contratos o acuerdos que contienen importantes disposiciones legales o que implican una revisión de ley. Esto concuerda con el principio constitucional a cuyo tenor, también en política interior, todas las disposiciones importantes se convierten en ley y, por ende, pueden ser sometidas al referéndum facultativo.

La gran ampliación del referéndum sobre tratados internacionales tuvo lugar, como ya he mencionado, en 1977. Este instrumento de nuestra democracia directa es, por tanto, relativamente joven si se le compara con los otros instrumentos de la democracia directa.

Y dentro de poco podría volver a haber nuevos cambios. El próximo mes de junio habrá un nuevo fin de semana de votaciones. En uno de los proyectos se trata de una iniciativa popular que quiere ampliar el referéndum obligatorio sobre tratados internacionales. Esto afectaría sobre todo a los tratados que obligan a Suiza a adoptar automáticamente disposiciones jurídicas o disposiciones que superan un determinado límite de gastos. El Consejo federal y el Parlamento rechazan la iniciativa. De otro modo, habría que votar en el futuro también sobre tratados internacionales absolutamente incontestables. Esto no es conveniente.

3. Suiza y la Unión Europea

Pasemos ahora al último capítulo de mi ponencia, que versará sobre el hecho de que Suiza, ubicada en pleno corazón de Europa, no forma parte de Europa. No voy a desplegar aquí ahora toda la historia de Suiza. La historia de Suiza es una historia de independencia y neutralidad. Por esta razón, una razón que es para todos nosotros una señal de identidad, Suiza tiene serios problemas para someterse a un "régimen" internacional. Ya he comentado anteriormente que son los cantones los que crean la Confederación. Tenemos una inherencia innata con lo pequeño, con el municipio, con el cantón, e, incluso, con la Confederación que tampoco es muy grande. Estamos acostumbrados a decidirlo todo nosotros mismos, a participar en todas las decisiones.

Obviamente, nos cuesta traspasar competencias a entidades internacionales; muchos ciudadanos y ciudadanas suizas sienten que, con ello, se limita nuestra soberanía.

Y lo mismo les ocurre a los cantones en tanto que entidades estatales. Es como si tuvieran también un alma propia. Las negociaciones internacionales, p. ej., en nuestros tratados con la UE, las lleva a cabo la Confederación, y ello aunque casi forzosamente entran en juego temas de regulación que son competencia de los cantones y que, en realidad, no son asunto de la Confederación.

Con el fin de solventar discrepancias de este tipo, hemos desarrollado mecanismos tales como, p. ej., una ley federal sobre la participación de los cantones en la política exterior.

Y los cantones, a su vez, también han creado instrumentos para ganar más atención y más peso a nivel federal. Los cantones apuestan fuertemente por su autonomía y no quieren perder influencia. En la primera mitad de los 90, fundaron por ello la llamada Conferencia de los Gobiernos Cantonales, que, entretanto, ha llegado a ser una importante contraparte en las negociaciones a la vez que un importante interlocutor para la Confederación.

La integración internacional constituye un gran reto para Suiza, tal y como lo ilustra una rápida ojeada al pasado más reciente de Europa:

Suiza es miembro de la EFTA, la Asociación Europea de Libre Comercio, asociación que yo comparo, mutatis mutandis, con MERCOSUR. La mayoría de los países europeos estaban en la EFTA antes de pasar, cada vez en mayor número, a la Unión Europea. La Unión Europea no tiene sólo una orientación económica sino que fomenta también la integración política, y esto es lo que más problemas nos causa a los suizos.

En 1992, la EFTA cerró un contrato con la Unión Europea para la creación del Espacio Económico Europeo. Suiza, como miembro de la EFTA, había intervenido considerablemente en la negociación del contrato. Entonces, llegó la votación popular, y dijimos "No" al ingre-

so al Espacio Económico Europeo. Un “No” escasamente mayoritario, pero un „No“ al fin y al cabo. Así era, y así había que aceptarlo.

En consecuencia, se desarrolló un concepto basado en el cierre de contratos bilaterales para diversos temas, concepto que sigue en vigor hasta la fecha. Desde entonces, Suiza ha cerrado en varias etapas un gran número de contratos y acuerdos con la Unión Europea. Les presento a continuación una lista de los temas regulados hasta ahora bilateralmente: Libertad de establecimiento para compañías de seguros, formalidades aduaneras facilitadas para las personas, trámites aduaneros facilitados para el tráfico de mercancías, libre circulación de personas, supresión de barreras comerciales técnicas, contrataciones públicas, tráfico aéreo, agricultura, investigación, Schengen/Dublín, fiscalidad del ahorro, lucha contra el fraude, medio ambiente, estadísticas, películas, formación, pensiones.

Hay algunas personas que sostienen que Suiza está mejor integrada en Europa que algunos de los países miembros de la Unión Europea.

No deja de ser interesante a este respecto que ya haya habido varios referéndums sobre los acuerdos bilaterales y que todos hayan resultado positivos. Esta política de acuerdos bilaterales cuenta con un gran apoyo entre la población suiza. En vista de ello, podemos decir que la democracia directa hace que también en las relaciones con Europa el pueblo y las autoridades estén de acuerdo.

Por otra parte, hay una cierta „vulnerabilidad“ en la relación de Suiza con Europa, dado que siempre existe la posibilidad de que el pueblo rechace algo. Ciertos tratados están vinculados profundamente y son interdependientes. Si se eliminara una parte, se vendría abajo el todo.

¿Qué pasaría con la democracia directa si Suiza entrara en la Unión Europea? ¿Afectaría el ingreso a la soberanía de Suiza? ¿En qué sentido? Estas cuestiones son, una y otra vez, motivo de debate en Suiza. También el Consejo federal las ha debatido en varias ocasiones.

Un ingreso cambiaría muchas cosas: a saber, las facultades decisorias de nuestro Parlamento, las competencias de los cantones y, sobre todo, los instrumentos de la democracia directa. Si pienso, p. ej., en los decretos de la Unión Europea que los países miembros deben aplicar directamente, no veo cómo podrían conciliarse con el referéndum. Sólo en aquellos casos en que en el derecho nacional se requieran primeramente leyes de aplicación o introducción podría hacerse depender la aceptación de una resolución europea por parte del Consejo federal de un referéndum previo en Suiza.

Además, habría que plantearse ineludiblemente la cuestión del tratamiento de las iniciativas populares contrarias a los compromisos de Suiza frente a la Unión Europea. ¿Tendrían que ser invalidadas, a priori, y no ser sometidas en absoluto a votación? ¿Habría que excluir también del referéndum las revisiones de ley „obligatorias“? O, quizás más bien, ¿se deberían permitir y, llegado el caso, hacer frente a un recurso por incumplimiento ante la Corte Europea?

Como Uds. ven, señoras y señores, Suiza debería afrontar cuestiones muy complicadas si se decidiera a ser miembro de la Unión Europea. Sin embargo, por el momento no se vislumbra tal eventualidad.

CONCLUSIÓN

Permítanme resumir lo dicho: Podemos constatar que en Suiza vivimos muy bien con los instrumentos de la democracia directa, tanto por lo que se refiere a la política interna como a la política exterior. Suiza es un país marcadamente democrático. Todas las prácticas democráticas han ido desarrollándose a partir de largas tradiciones. Las muchas votaciones forman parte de la misma esencia de Suiza. Los derechos del pueblo son muy importantes para nosotros. Es cierto que conllevan una cierta indolencia y que todo avanza con más lentitud; pero, a cambio, nuestro sistema es muy estable. Esto es lo que más nos importa.

Muchas gracias.