



Suiza: la importancia de ser pragmático

DANIEL THÜRER / MALCOLM MACLAREN

Se ha argumentado que sin el federalismo, Suiza no existiría. Si su política no fuese tan organizada, el país es tan diverso en varios aspectos que no habría sobrevivido. El papel del federalismo en las relaciones exteriores suizas contemporáneas es un caso que prueba este argumento. La política exterior de los cantones, su participación en la política exterior de la Confederación y la cooperación transfronteriza de los municipios, se han vuelto tópicos actuales y sensibles, especialmente porque toman en cuenta la integración de Suiza a Europa. Estos temas requieren que los políticos en todos los órdenes del gobierno de Suiza manejen sus relaciones exteriores con pragmatismo. Sin la flexibilidad y reciprocidad que hasta ahora han permitido que el federalismo haga frente a las diferentes preocupaciones del país, la política exterior suiza podría resultar una verdadera fuente de profunda insatisfacción.

Las fuerzas de la globalización y la internacionalización han llevado a Suiza, como en todos los lados, a establecer relaciones exteriores más extensas y profundas en diferentes niveles y entre varios actores, con respecto a una variedad de inquietudes. Aunque los ciudadanos suizos esperan que el Estado medie en estas relaciones, muestran poco interés en los conceptos

federales como la división de poderes y los procesos intergubernamentales. Están más preocupados por las bases democráticas y la eficacia real de las políticas estatales. Los ciudadanos helvéticos esperan participar y beneficiarse de las relaciones exteriores de los tres órdenes de gobierno.

Sin la flexibilidad y reciprocidad que hasta ahora han permitido que el federalismo haga frente a las diferentes preocupaciones del país, la política exterior suiza podría resultar una verdadera fuente de profunda insatisfacción.

La revisión de la Constitución federal suiza de 1999 respondió, en cierta medida, al cambio de las circunstancias en las que se desarrollan las relaciones internacionales. En el primer párrafo de la sección relativa a la autoridad en este ámbito, la nueva Constitución dispone que "las relaciones exteriores son materia federal" (Artículo 54 (1)). Al mismo tiempo, la Constitución reconoce la preocupación y apertura de los cantones respecto a las relaciones internacionales. Específicamente, el Artículo 54(3) estipula que la Confederación debe considerar las facultades de los cantones en sus negociaciones y proteger sus intereses; el Artículo 55 requiere que los cantones participen

en las decisiones de política exterior de la Confederación que les afecten, incluyendo aquellas que incumben a la Unión Europea, y el Artículo 56 permite que los cantones procuren sus propias relaciones con autoridades extranjeras de menor rango, en conformidad con los intereses de los otros cantones y la Confederación. Estas disposiciones deben ser aplicadas en congruencia con los principios suizos de subsidiariedad y federalismo cooperativo – vigentes desde hace mucho – así como el respeto mutuo y el apoyo al ejercicio de gobierno.

¿Cómo han respondido los tres órdenes del gobierno suizo a este nuevo contexto político y constitucional de las relaciones exteriores? ¿Cuáles han sido los efectos y cuáles son los riesgos?

La Constitución presume que la Confederación asumirá el liderazgo y será responsable, en última instancia, de la conducción de las relaciones exteriores. En cumplimiento de su papel, hasta ahora la Confederación ha mostrado un considerable respeto de las competencias e intereses de los cantones y les ha dado libertad de acción para que entablen relaciones directas con autoridades extranjeras, reconociendo que sus preocupaciones pueden ser así atendidas de mejor manera. De acuerdo con el principio de federalismo cooperativo, la Confederación también ha informado, consultado y, en su caso, permitido que los cantones participen en las negociaciones internacionales. También ha reconocido que la participación de los cantones contribuye no sólo a la implementación de los acuerdos internacionales sino también al carácter de sus posturas en políticas y a la aprobación de las propuestas sometidas al voto popular. La posibilidad de que surja algún problema en las relaciones entre la Confederación y los

cantones en esta área no radica realmente en que los órdenes de gobierno hablen sobre el mismo tema con voces diferentes. Más bien, la determinación de ampliar la participación de los cantones en la política exterior de la Confederación es la que pone en riesgo la capacidad de la Confederación para reaccionar con la prontitud necesaria ante los acontecimientos internacionales, especialmente si el personal responsable de los cantones "no está al tanto".

Por su parte, los cantones han intentado hacer buen uso de su facultad constitucional para desenvolverse en la esfera internacional, facultad que presumiblemente no tiene igual entre las unidades subnacionales de otros países. Particularmente los 16 cantones que tienen fronteras con países extranjeros han participado en asuntos de relaciones exteriores en busca de una "política menor exterior" en áreas como la cultura, la energía y el turismo. Los cantones también han presionado a la Confederación para que se les permita tener mayor participación en las decisiones de política exterior y establecieron la Conferencia de Gobiernos Cantonales (CGC) a fin de presentar posturas comunes. Sin embargo, el éxito de estos esfuerzos depende del compromiso de los individuos del respectivo departamento cantonal. Se ha cuestionado la legitimidad democrática de la participación de los cantones en la política exterior, puesto que la CGC no está contemplada en la Constitución y no es muy conocida por la ciudadanía. Ante esta situación, surgen las preguntas acerca de la pertinencia de formular una disposición formal que reconozca a la CGC y de contar con ejecutivos adicionales ajenos a los cantones para su funcionamiento y, de ser así, ¿a través de qué mecanismo?

La cooperación transfronteriza de los municipios ha contribuido al establecimiento de nexos más densos entre Suiza y los países extranjeros. Las ciudades y comunas suizas también se han comprometido en la política de integración europea de forma particular, buscando con las administraciones de sus vecinos proyectos de transporte, drenaje y otras necesidades de la vida diaria. A pesar de que los representantes municipales ven con creciente simpatía dichos proyectos – más notoriamente en las regiones del Rin y el Lago de Constanza – los ciudadanos ven con escepticismo la cooperación transfronteriza y tienen que ser convencidos de que no es un desperdicio de sus impuestos. Los municipios también deben tener cuidado de no excederse en sus atribuciones: de la misma forma que esperan que sus esfuerzos de cooperación transfronteriza no sean obstaculizados indebidamente por la Confederación o los cantones, las entidades municipales deben tener en cuenta las leyes e intereses de los otros órdenes de gobierno.

Si como se argumenta, la globalización y la internacionalización son un reto general para la conducción de las relaciones internacionales de la federación suiza, la integración del país en Europa ha representado un reto particular. Esta compleja relación incluye facultades e intereses

esenciales de todos los órdenes de gobierno, atraviesa varias instituciones y mecanismos y, lo más importante, puede provocar políticas severamente divergentes. Por tanto, el federalismo podría convertirse en un obstáculo a la cooperación de Suiza en Europa y con otras partes. De forma inversa, el cambio en las circunstancias en las que se desarrollan las relaciones exteriores podría estimular a los tres órdenes de gobierno de Suiza a ser más innovadores e ingeniosos en su forma de abordar el federalismo. Para manejar las distintas inquietudes en formas no estrictamente constitucionales pero sí eficaces desde una perspectiva funcional, se podrían desarrollar reglas únicas y concertar acuerdos entre caballeros. El resultado podría ser una política exterior más eficaz y que expresara mejor la voluntad ciudadana. La consecuencia final sería una comunidad política suiza más fuerte –y no una más débil.