



Suiza: búsqueda de un equilibrio entre el gobierno compartido y el autogobierno

SARAH BYRNE / THOMAS FLEINER

Suiza es una federación notablemente descentralizada que emplea varios mecanismos constitucionales para oponer resistencia a cualquier transferencia de facultades al gobierno federal. Mientras que la mayor parte de los países federales han mostrado una tendencia a la centralización como respuesta a la globalización, los gobiernos cantonales y locales de Suiza aún controlan la mayoría de los gastos de gobierno y pueden influir en importantes decisiones nacionales en materia de políticas. Ahora los cantones están experimentando con el federalismo cooperativo, con objeto de participar en los procesos de toma de decisiones del gobierno federal.

Suiza, país con cuatro idiomas oficiales y dos comunidades religiosas tradicionalmente enfrentadas, adoptó su constitución federal de 1848, después de una guerra civil. Se convirtió en la segunda federación en ser establecida, con una fuerte influencia del federalismo estadounidense. La constitución federal fue un compromiso entre los liberales que promovían un estado unitario y los conservadores que defendían la antigua confederación. Los cantones mantuvieron su autonomía original ahora como "auto-

"gobierno" dentro de una federación, y compartieron su soberanía con la federación. Asuntos delicados como cultura, idioma, educación y la relación entre el estado y la religión siguió estando bajo la jurisdicción cantonal, sin dejar de respetar el derecho constitucional a la libertad de religión. Con este sistema, la pequeña democracia orientada por los consensos logró evolucionar pacíficamente de una sociedad rural a un estado moderno muy diversificado. Aun ahora, en una economía globalizada, los gobiernos cantonales y locales controlan dos tercios de los ingresos gubernamentales y el gasto público.

El gobierno federal es responsable de la defensa nacional, los derechos ciudadanos y la ley de inmigración, del derecho civil y penal, del desarrollo económico, la moneda, el transporte nacional y las comunicaciones. Los cantones, por su parte, son responsables de partes importantes del orden público y la policía, la educación, la asistencia social, la salud y la planeación regional y local. A pesar de los cambios ocurridos en los últimos 150 años, el principio rector de la distribución de facultades y responsabilidades sigue siendo la "subsidiariedad". Esto significa que las tareas sólo se asignarán al gobierno federal si éste puede ejecutarlas con mayor eficiencia que el orden cantonal. Lo que es más, el gobierno federal sólo debe usar sus facultades si puede hacerlo con mayor eficiencia que el orden cantonal. El resto se debe dejar en manos de los cantones.

La asignación de responsabilidades a los diferentes órdenes de gobierno, cada uno de los cuales actúa de manera independiente, logra evitar la concentración del poder del Estado en una sola institución. La división de responsabilidades se conoce como "autogobierno", porque cada orden de gobierno actúa independientemente. El artículo 3 de la Constitución federal contiene los principios básicos del autogobierno en Suiza: todas las áreas de jurisdicción son cantonales, a menos que se especifique lo contrario en la Constitución federal. Para la mayoría de las facultades y responsabilidades federales, el gobierno federal no proporciona la administración para aplicar la ley. Sin embargo, la legislación federal es vinculante para todas las dependencias de gobierno, sin importar si son cantonales o federales. Por tanto, los cantones deben aplicar la ley federal y, en caso de discrepancias, la ley federal prevalece sobre la cantonal.

No obstante, muchas leyes federales reservan expresamente grandes áreas de jurisdicción a los cantones. En vista de la diversidad entre los cantones en lo relativo a tamaño, geografía y demografía, así como del carácter multicultural de la población, es casi imposible para el gobierno federal tener en cuenta los rasgos distintivos de cada cantón, a menos que les otorgue una amplia discrecionalidad. Aun dentro de la jurisdicción federal, los cantones pueden adaptar la aplicación de la ley a sus condiciones locales,

Con este sistema, la pequeña democracia orientada por los consensos logró evolucionar pacíficamente de una sociedad rural a un estado moderno muy diversificado.

considerando los rasgos culturales distintivos del lugar. Se trata de un factor importante en un país con tanta diversidad cultural como Suiza.

Por sí solo, el autogobierno suele no ser suficiente, debido a la influencia centralizadora de muchos ámbitos políticos como la política exterior, la protección ambiental y la seguridad. Por consiguiente, los cantones cuentan con otro instrumento que pueden usar para controlar el poder central: "el gobierno compartido". En ciertas decisiones en materia de políticas, el poder central depende de la aprobación de los cantones, ya sea expresada de manera directa por medio de sus gobiernos, por medio de referendos populares o por otros medios de representación. Por ejemplo, la política exterior es una responsabilidad federal en Suiza, pero cuando en el caso de tratados importantes, el gobierno federal debe consultar a los gobiernos cantonales y considerar su opinión antes de firmar esos acuerdos. En las áreas en las que han cedido jurisdicción al gobierno federal, los cantones pueden de hecho controlar el proceso federal de toma de decisiones mediante las instituciones que disponen un gobierno compartido.

Un proceso de centralización ha disminuido gradualmente la autonomía cantonal, aunque no es fácil transferir las facultades de un orden a otro. En un sistema de democracia semidirecta, las modificaciones a la Constitución se deben aprobar en un referendo. Los ciudadanos a menudo se muestran reacios a ceder más facultades al gobierno federal, pues hay una mayor rendición de cuentas democrática en el orden local que en el nacional. Como quiera que sea, desde 1874, gracias a alrededor de 140 modificaciones constitucionales se han transferido algunas de las amplias facultades de los cantones al orden federal. En comparación con las constituciones anteriores, en la Constitución de 1999 se da mayor relieve al principio del gobierno compartido que al del autogobierno. Para nuestra sorpresa, esto no ha fortalecido a la segunda cámara del parlamento, donde están representados los cantones. En vez de ello, los órganos ejecutivos cantonales han aplicado el principio de gobierno compartido, con lo que tienen una participación más directa en los procesos de toma de decisiones del gobierno federal. Este federalismo cooperativo es un avance nuevo y creativo, que puede llevar a Suiza a una toma de decisiones más eficaz y una mayor flexibilidad.