

Raíz y evolución de las instituciones políticas suizas⁽¹⁾

(Especial consideración del Municipio y del Concejo abierto)

Los orígenes de las instituciones políticas suizas no tienen nada de particular. Son un aspecto regional de un movimiento general de la Europa de la Edad Media, el comunal. La originalidad de las instituciones suizas se encuentra en su desarrollo.

Sin embargo, este movimiento no es en Suiza un fenómeno exclusivamente ciudadano. Penetra también en los valles de los Alpes. Estos tienen una individualidad natural; las sierras los rodean en lugar de murallas. Desde el origen, la Naturaleza creó una gran solidaridad entre los vecinos.

Dichos valles constituyen, en general, una Centena, es decir, un distrito de jurisdicción. El Juez, rodeado de los vecinos, preside el Tribunal, que al mismo tiempo funciona como Concejo abierto, donde se discuten los asuntos de la vecindad en lo concerniente a los bienes comunes (pastos y dehesas), la corta de árboles en los bosques, la subida y bajada del ganado, etc.

El terreno es, por tanto, propicio a la recepción de las ideas comunales. El Concejo abierto empieza a ocuparse de otros asuntos. La vecindad toma carácter de comunidad (o universidades). El Juez o Landammann es entonces el jefe de la nueva comunidad, una comunidad pareja a las de las ciudades.

(1) El trabajo que se inserta constituye la redacción para esta Revista, hecha por su autor después de la Conferencia pronunciada en castellano el día 14 de octubre último en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid.

Hay, pues, dos clases de comunidades en la Suiza antigua: ciudades y países. La diferencia entre ellas es de carácter topográfico y social, siendo los habitantes de una artesanos y negociantes, los de la otra campesinos.

Todas estas comunidades aspiran a una autonomía cada vez mayor. Pero muchas de ellas se detienen a mitad del camino. Otras van más lejos y alcanzan la «inmediatez». Desde entonces son iguales a los Príncipes del Sacro Imperio Romano. Pero algunas continúan su ascenso: los cantones, tanto países como ciudades. La guerra de Suabia (1499) corta de hecho el lazo entre el Imperio y los suizos y grisones. En 1648 son reconocidos soberanos los trece cantones con sus aliados.

¿Cuál es el régimen de las colectividades «que tienen la soberanía» (Bodin)? En los países, la soberanía se ejercita por todos los vecinos reunidos en Concejo abierto. Este está definido como Príncipe del Estado. Las críticas de sus decisiones son castigadas como crímenes de lesa majestad. En las ciudades no se ejercita por todos los ciudadanos, sino por el Consejo de los Doscientos («Consejo Soberano» desde el siglo XVII).

La situación es la misma en los Grisones donde entre los siglos XIV y XVI, las comunidades—en su gran mayoría campesinas—alcanzan la autonomía y al fin, en 1648, la soberanía.

En la Suiza antigua no existían sólo repúblicas comunales y soberanas. Había más súbditos que soberanos. Es decir, que los cantones, sobre todo las ciudades, tenían territorios súbditos y hacían una política territorial como los Príncipes. Respecto a los súbditos, el cantón reinante tenía exactamente la misma posición que un monarca. Era un príncipe colectivo.

Al lado de las merindades súbditas de un cantón, había condominio de varios cantones, llegando éstos hasta doce. En los Grisones, sin embargo, las merindades súbditas situadas en la periferia pertenecían a todas las comunidades de esta república.

* * *

En lo concerniente al sistema federal, se puede decir que el origen no es tampoco en modo alguno extraordinario. Se crean muchísimas ligas de comuneros en la misma época. La liga que llegará a ser la Confederación, empieza siendo un lazo entre tres pequeños países. Su mira es la conservación y la organización de la paz pú-

blica y la defensa contra los Habsburgos, que quieren constituirse un territorio y un poder coherentes.

El número de los miembros se amplía. La Confederación sale fuera de las montañas y se extiende en dirección de la meseta Suiza. El lazo federal es débil. La Confederación antigua no es una entidad con órganos propios; no posee ningún pacto general. El pacto inicial no abarca a los nuevos miembros. En cada nueva adhesión hay estipulaciones apropiadas al caso.

La Dieta federal es una asamblea de delegados de los Estados soberanos. No tiene competencia para imponer sus decisiones a los cantones.

Los delegados votan conforme a sus instrucciones. No existe ningún poder ejecutivo.

En los Grisones existe un pacto inicial y general en cada liga y uno general en la República. Allí todos son miembros desde el principio. La Presidencia de la República de las Tres Ligas está constituida por los Tres Caudillos, es decir, los jefes de cada Liga.

La Confederación no es, pues, un organismo, sino un sistema de alianzas. Los factores de unidad son:

1. El convencimiento de los suizos de haber conquistado y mantenido la independencia gracias a su unión.
2. Las guerras y conquistas comunes.
3. El arbitraje entre Cantones.

El Cuerpo Helvético, que comprende la Confederación, los Grisones y el Vallés, es menos aún un organismo. Lo que une a sus miembros es el hecho de que constituyen el único grupo de Comunas soberanas en medio de Estados monárquicos vastos. Contribuye también a esta unión el servicio mercenario en el extranjero bajo el mismo mando.

* * *

La invasión francesa del año 1798 impone a Suiza la república una e indivisible. Esta no logra mantenerse siendo contraria a la concepción tradicional del Estado. Trae una libertad teórica. Las frases pomposas de Libertad, Igualdad, Fraternidad, suenan a vacío en los oídos de un pueblo acostumbrado desde siglos atrás a sus libertades y autonomías locales. El nuevo régimen constituye una regresión para los antiguos vecinos soberanos y lleva poquísima ventaja a los antiguos súbditos, para los cuales el «baile» del cantón

reinante es sustituido por un prefecto nombrado por el gobierno central.

Con el Acta de Mediación de 1803, Suiza vuelve al federalismo. Nuevos cantones son constituidos y agregados a los antiguos. Dicha Acta contiene un capítulo que atribuye ciertas competencias a la Confederación.

La Restauración de 1815 establece un régimen paternalista y aristocrático. El Pacto federal hace el lazo federal menos estrecho que lo hizo el Acta de Mediación.

* * *

Alrededor de 1830 el movimiento liberal trastorna los espíritus. El país se ha transformado. La industrialización provoca una verdadera emigración en dirección de los centros industriales. La meseta llega a ser el centro de gravedad. Los altos valles empiezan a despoblarse. Las comunicaciones son más fáciles.

Así nace un sentimiento no sólo de solidaridad federal, sino de unidad nacional. Es como un alma que busca un cuerpo donde encarnarse: el Estado federal que todavía no existe.

La Regeneración tiene puestas sus miras en la reforma constitucional, en los campos cantonal y federal.

En el campo cantonal, propugna la democratización del régimen entonces vigente, la representación igual en el Parlamento cantonal y la participación de todos los ciudadanos en el gobierno. En la mayoría de los Cantones se dan nuevas constituciones en los años treinta.

En el campo federal se lucha por la reforma del lazo federal en el sentido de refuerzo de las competencias federales. No acaba al mismo tiempo que en los Cantones. Los Cantones católicos no siguen ya el movimiento liberal a causa de la corriente radical y anticlerical nacida entretanto. En 1847 la guerra estalla entre los siete Cantones del Sonderbund (liga separada) y los demás. Después de la guerra, la última Dieta acaba la reforma federal en el año 1848 en un momento internacional propicio.

Los vencedores observaron una gran moderación. No repitieron el error de 1798, el de imponer a Suiza un régimen abstracto contrario al genio y a las tradiciones del país. Se llegó a un compromiso feliz entre la tradición cantonal y las necesidades de la época moderna. Un Estado federal fué sobrepuesto a los Cantones. Estos que-

dan y conservan el carácter de Estados que la Constitución federal define como soberanos. Aun hoy, para un suizo, el Estado es la patria chica, el Cantón, no la Confederación. Por consiguiente, el Estado nacional en Suiza ha sido construido de abajo arriba. Tiene sólo aquellas competencias que la Constitución le atribuye expresamente.

Durante un siglo las instituciones federales han cambiado poco. Hay una evolución continua pero sin grandes transformaciones estructurales. La nueva Constitución federal de 1874 es más bien una revisión total. Refuerza las competencias de la Confederación, mas con moderación. Un proyecto más centralizador había sido rechazado por el pueblo dos años antes. Por lo demás, modificaciones parciales son posibles en todo tiempo.

* * *

En 1848 se plantea la cuestión del poder legislativo. ¿Sería la Dieta antigua o un Parlamento nacional? Fué adoptado un compromiso: el sistema bicameral de inspiración estadounidense. Así, la voluntad de la Confederación está formada por los representantes de la nación y los de los Cantones (dos por cada Cantón). También en una votación federal en materia de modificación constitucional, es necesaria la mayoría del pueblo y de los cantones.

Un poder ejecutivo fué creado con el Estado federal. Es el Consejo Federal. No hay jefe del Estado en Suiza. El Presidente de la Confederación es sólo *primus inter pares*, quien durante un año preside a sus colegas. No hay ninguna necesidad de un Presidente del Estado, porque no hay voto de confianza. Los Consejeros federales son elegidos por cuatro años mediante el voto de las Cámaras reunidos y no pueden ser destituidos por ellas.

* * *

Durante un siglo se comprueba un aumento lento de las competencias federales. En 1848, fueron atribuidas a la Confederación las aduanas y correos y los asuntos exteriores, así como otras competencias de menor importancia. Después se amplían sucesivamente las prerrogativas federales. Los aumentos más importantes tienen lugar en 1874:

1. Los asuntos militares serán desde entonces regidos por prescripciones uniformes.
2. Es introducido el referéndum legislativo.

3. El Tribunal federal adquiere el carácter de permanente y recibe atribuciones tomadas a las Cámaras Federales y al Consejo Federal.

Entre los años 1879 y 1950 fueron aceptadas 45 revisiones parciales. Ocho de ellas provienen de iniciativas populares. En el mismo espacio de tiempo fueron rechazados 36 proyectos, siendo 29 de ellos de iniciativa popular. Veinticuatro de estas modificaciones atribuyen nuevas competencias a la confederación, sobre todo en asuntos económicos y de transporte. Una de las más importantes fué la votación de 1898, que dió a la Confederación el poder de unificar el Derecho civil y penal, reservando, no obstante, el derecho de enjuiciamiento y la organización judicial a los Cantones.

Los Cantones quedan competentes en los asuntos culturales e intelectuales y en la Hacienda pública.

1. *Educación*.—Existe una sola prescripción federal en la materia, la del art. 27, párrafos 2 y 3, que dicen que la escuela primaria es obligatoria y gratuita y que debe ser accesible a los alumnos de toda confesión. Los sistemas cantonales son diferentes en lo concerniente a la duración de la escuela primaria, la formación de los maestros, las vacaciones, los libros de enseñanza, etc. La misma variedad existe en las escuelas secundarias y las Universidades.

2. *Asuntos religiosos*.—Unos Cantones tienen una Iglesia de Estado; otros, dos o tres; otros, al fin, conocen la separación de la Iglesia y del Estado.

3. *Hacienda pública*.—Están en vigor sistemas muy distintos, según los cantones. La Confederación no tiene hasta ahora el derecho de crear impuestos directos, pero ha introducido contribuciones extraordinarias para pagar los gastos de la movilización durante las dos guerras mundiales.

Sin embargo, no existe una división completa por materias entre las competencias federales y cantonales. A menudo, la Confederación y los Cantones son competentes de manera diferente en la misma materia.

* * *

Reina en la estructura de los cantones una grandísima variedad. El art. 6 de la Constitución federal dice sólo que deben tener régimen republicano. En 1848 la mayoría de los Cantones tenían régimen representativo y sólo los antiguos Cantones-países, la democracia di-

recta bajo la forma del Concejo abierto. Cinco Cantones o semicantones han conservado aún hoy este régimen.

Después del 60 nace el movimiento democrático. Introduce la forma moderna de la democracia directa en los demás cantones: la votación en urnas, la elección popular de los miembros del Consejo de Estado (ejecutivo, cantonal, gobierno), así como el referéndum y la iniciativa, legislativos y constitucionales, que pueden ser facultativos u obligatorios.

En todos los Cantones los Municipios tienen el carácter de Corporaciones de Derecho público, y no sólo de distritos administrativos. Las Vecindades antiguas subsisten. Cada suizo es vecino de una comunidad, ya haya nacido en su territorio o no. Las Vecindades asisten a sus vecinos indigentes. Tienen bienes que pertenecen sólo a los vecinos. Pero desde 1874 hay dos organismos comunales:

El Municipio, en que participan todos los ciudadanos activos (varones de más de veinte años) establecidos en la localidad, y la Vecindad, en que participan sólo los que tienen derecho hereditario de vecinos.

En muchos Cantones, Municipios y Vecindades tienen administración separada.

* * *

La concepción del Estado es aún hoy corporativa. El Estado no se concibe como fuerza por encima de los ciudadanos, sino como una Corporación. El Municipio de origen demuestra la concepción corporativa de la cosa pública. La Vecindad liga al ciudadano a una comunidad. El derecho de vecino se transmite de padre a hijo.

Es verdad que hoy un tercio sólo de los ciudadanos suizos vive aún en su Municipio de origen. La mitad de los suizos está domiciliada en otro Cantón que el suyo. Pero el lazo con la Vecindad subsiste. Hay suizos que se naturalizan en el cantón de su residencia.

El federalismo suizo es en el fondo la expresión de la autonomía comunal, fundamento de la concepción política suiza.

El Municipio y el Cantón son elementos mucho más importantes que la lengua. No existe una cuestión lingüística. Las cuatro lenguas habladas en Suiza están reconocidas como lenguas nacionales. El número de los que las hablan no tiene ninguna importancia: así el «romanche» no representa sino un 1,1 por 100 de la población. Toda lengua hablada por una parte de la nación aún mínima es, *ipso facto*, lengua nacional.

Existe una distinción entre las lenguas oficiales y las lenguas nacionales. La Confederación tiene tres lenguas oficiales. Declarar el romanche lengua oficial no tendría sentido práctico. No obstante, algunas leyes federales importantes se traducen a este idioma. Cada Cantón determina su o sus lenguas oficiales. Dieciocho Cantones no tienen sino una lengua, 14 el alemán, tres el francés, uno el italiano. Tres cantones son bilingües (francés y alemán), uno trilingüe (alemán, romanche, italiano).

* * *

El hecho de que Suiza haya conservado la estructura medieval del Estado demuestra que es una nación conservadora. Pero su conservatismo no excluye innovaciones razonables y útiles. Sin embargo, el pueblo suizo no quiere ir de prisa y comprometerse sin saber adónde va. Así, la Confederación espera generalmente a que los cantones hayan hecho sus experiencias legislativas antes de legislar en un asunto nuevo. En el caso del seguro de vejez e invalidez, la primera votación de 1932 demostró que el pueblo era más conservador y prudente que los parlamentarios, rechazando una ley mal hecha y aceptando una mejor versión en 1946.

El sentido político suizo es concreto. No existe ninguna propensión hacia las ideas abstractas. En esto estriba la diferencia con los franceses. Ellos toman posición sobre cuestiones fundamentales: república, laicismo o clericalismo; nosotros sobre problemas concretos: unificación del derecho civil, nacionalización de los ferrocarriles o seguro obligatorio.

Se observa en los partidos políticos que los de carácter extremistas no logran tener éxito y que quedan reducidos a un número insignificante porque son antidemócratas. Por eso son considerados como antisuizos. Desde hace mucho tiempo la fuerza respectiva de los partidos cambia poquísimo. Los cuatro grandes partidos: radicales, católicos conservadores, socialistas y campesinos participan en el gobierno federal y en la mayoría de los gobiernos cantonales. La representación porporcional es, en parte, obligatoria, y en parte voluntariamente observada.

* * *

Un verdadero régimen democrático consiste en la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. Debe realizarse en primer lugar en el Municipio, es decir, en el Cuerpo político local

donde el ciudadano puede representar un papel efectivo. Esto es posible sólo cuando los Municipios tienen verdadera autonomía y pueden administrarse libremente, como ocurre en Suiza.

El régimen político suizo corresponde a la estructura social de la nación. Hay poquísima diferencia entre las clases sociales. Casi todos tienen parientes en ambientes diversos. Este sistema político nos conviene, pero no lo consideramos como artículo de exportación, como han hecho otros pueblos hasta hoy día.

En el campo político, dos ideales son posibles: el Imperio y la «polis». Ambos tienen su justificación. Los españoles que han seguido el destino más glorioso del Imperio tienen quizás dificultad en comprender el camino que los suizos han escogido. Para su mejor comprensión concluyamos con la frase del historiador suizo J. Burckhardt:

«La existencia de los Estados pequeños es una necesidad para que en cualquier lugar del mundo los hombres puedan ser ciudadanos en el pleno sentido de la palabra.»

AMADEO LIEBESKIND

Decano de la Facultad de Derecho
en la Universidad de Ginebra