

La refundación de Suiza a mediados del siglo XIX.

Un modelo vigente *

JUANA MARTÍNEZ MERCADER**

Resumen

Suiza permanece como modelo de nacionalismo federal, cuyas raíces se hallan en la Constitución de 1848. Precisa adaptarse a las actuales condiciones europeas y mundiales. Políticos, pensadores e historiadores contemporáneos españoles centraron y centran su atención en el estudio de la organización federal como posible ejemplo de conformación estatal (Autonomías).

Palabras clave: Constitución federal de 1848. Actualización y vigencia. Modelo para los republicanos federalistas españoles.

Summary

Switzerland remains as a model of federal nationalism whose roots are to be found in the constitution of 1848. It needs to be adapted to the new european and world situation. Contemporary Spanish politicians, thinkers and historians focus their attention in the study of the swiss federal organisation as a possible example of state structure (Autonomies).

Key works: 1848 federal constitution. Modernisation and validity. Model for federalist Spanish republicans.

* Fecha de recepción:

** Dra. Historia Moderna y Contemporánea. (c/ Mayor, 36 -Bº Peral- 30.300 Cartagena. Tel. 968-513323). E-mail: jmmerca@teleline.es

1. Presentación

En 1798 Francia invadió Suiza y le impuso una nueva Constitución unitaria, la de la República helvética (12 abril 1798). La anexión de nuevos territorios y la extensión de la guerra al país un año después hicieron que la República cayese en la anarquía. La reacción federalista llevó a Bonaparte a imponer el Acta de Mediación, en febrero de 1803, que reconstituía al país dejándolo «de facto» en manos galas. El bloqueo continental causó la ruina de la economía helvética, excepto la de la nueva industria mecánica, aunque las reformas llevadas a cabo en la red viaria facilitaron el desarrollo ulterior.

El derrocamiento del Imperio napoleónico conllevó la abolición del Acta de Mediación por la Dieta (diciembre de 1813) y la conclusión de un nuevo Pacto federal (7 agosto 1815) por los gobiernos cantonales. El reconocimiento de dicho acuerdo por parte del Congreso de Viena fue acompañado de la devolución de los territorios ocupados por Francia y de la proclamación de la neutralidad perpetua de Suiza. No obstante, el Pacto no logró crear un verdadero poder confederal ya que la Dieta continuaba siendo el lugar de reunión de los «embajadores locales», en tanto que los cantones mantuvieron gobiernos conservadores que renunciaron parcialmente a la democracia representativa.

A partir de aquí se produjo un resurgir económico, paralelo al cual pronto hicieron su aparición las dificultades políticas y sociales. El auge del maquinismo y la multiplicación de las fábricas (industria textil) comenzaron a inquietar a los obreros, que promovieron una serie de motines, en tanto las clases medias manifestaban su descontento hacia las viejas estructuras. La oposición liberal dio pie a que entre 1827 y 1831 doce cantones iniciaran un movimiento «regeneracionista», que les llevó a la adopción de dos medidas de crucial trascendencia: la modificación de sus constituciones, en las que apareció como principio fundamental el de la soberanía popular (Gran Consejo, elegido por sufragio universal), y la sustitución de las cargas feudales por impuestos directos. No obstante, el movimiento fracasó en cantones como Neuchâtel (1831) y Basilea (1832) en tanto no afectó a los cantones montañoses que aún practicaban la democracia directa (*Landsgemeinde*).

La extensión del anticlericalismo –plasmada en la supresión de los conventos de Argovia en 1841– y de la democracia militante llevó a siete cantones –conservadores y católicos, encabezados por Lucerna– a concluir en 1845 la Liga Separada o *Sonderbund*. Los radicales, triunfantes en Ginebra (1846) y con mayoría en la Dieta (1847), exigieron la disolución de dicho pacto. Las divergencias políticas, económicas y confesionales condujeron a un enfrentamiento armado en noviembre de 1847: la guerra de los cantones o del *Sonderbund*, pronto saldada con el triunfo progresista. Se procedió entonces a la elaboración de una nueva Constitución, que fue aprobada en septiembre de 1848 y que sirvió para dotar al país de una verdadera unión federal, cuya esencia el tiempo y los suizos han sabido mantener y consolidar¹.

1 *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, publiée sous les auspices du Comité pour la Nouvelle histoire de la Suisse, dirige par L.C. FAVEZ. Genève, 1982-1983. 3 Vols. BERGIER, Jean François: *Naissance et croissance de la Suisse industrielle*. Berne, Francke Editions, 1974.

2. La Constitución de 1848

En 1848, cuando Europa era sacudida por una estremecedora revolución², Suiza se decidió a crear una nueva forma de convivencia estatal en la que se conjugaban los ideales confederal y federal tradicionales con la aceptación de los modelos extranjeros considerados como válidos tales como el sistema bicameral, los derechos de la libertad individual y la separación de poderes. El proceso se inició con el nombramiento por parte de la Dieta de una Comisión encargada de elaborar el Proyecto constitucional. Tras siete semanas y media, en julio de 1848, el pueblo suizo aprobó, casi de forma unánime, la nueva Constitución federal³. Influída por la norteamericana de 1787⁴, consta de un preámbulo, tres capítulos repartidos en ciento catorce artículos más algunas disposiciones transitorias. El capítulo 1º trata de la Confederación y de los cantones así como de las relaciones entre ellos; el 2º establece las autoridades federales y el 3º está dedicado a su propia revisión. La nueva Suiza aparece definida como un Estado federal o federativo, en el que los cantones pierden su poder exclusivo en beneficio del Parlamento y del cuerpo electoral nacional⁵.

El sistema representativo creado por el movimiento de la Regeneración fue llevado a la Constitución federal y de aquí al organismo confederal. El pueblo decidía con los Estados la aprobación o desaprobación de la Constitución, elegía sus representantes en el órgano legislativo y confiaba a los órganos ejecutivos otras actividades gubernamentales y administrativas. Tomando como modelo el sistema americano de las dos Cámaras⁶ se crean el Consejo Nacional (representación del pueblo entero) y el Consejo de los Estados (órgano de los cantones), expresión de la soberanía confederal y de la soberanía cantonal respectivamente, quedando de este modo salvaguardada la estructura federal del Estado suizo.

El primero lo elige la totalidad del pueblo suizo y en 1918, siguiendo una iniciativa popular, fue sustituido el sistema mayoritario por el proporcional. El segundo lo componen dos representantes por cada cantón, convirtiéndose de este modo en el refugio de las minorías políticas confesionales y lingüísticas y en el baluarte frente a cualquier tendencia centralizadora excesiva y una garantía para los cantones pequeños respecto a los

2 SIGMANN, Jean: *1848. Las revoluciones románticas y democráticas en Europa*. Madrid, Siglo XXI, 1984, pp. 75-79.

3 MARTÍNEZ MERCADER, Juana: *Suiza en la Europa de los nacionalismos (1840-1874)*. Alicante, Interlibro, 1998, pp. 178-181.

4 ALMIRALL, Vicente: *La Confederación suiza y la Unión americana; estudio político-comparativo*. Barcelona, Librería de López Bernagossi, (ca. 1884?). RAPPARD, William: *La Constitution federal de la Suisse. Ses origines, son élaboration et son évolution, 1848-1948*. Neuchâtel, La Baconnière, 1948.

5 BATELLI, Maurice: *La trasformazione della Confederazione svizzera in stato federativo (1848)*. Firenze, Sansón, 1958.

6 MEIER, Heinz Karl: *The United States and Switzerland in the nineteenth century*. Diss. Phil. Emory University, Atlanta, 1959.

grandes así como de los católicos respecto a los protestantes más numerosos. El sistema de elección no es el mismo en todos los cantones: en unos los representantes son designados por el gobierno cantonal (elección indirecta) y en otros por el pueblo (elección directa).

Las misiones de los dos Consejos son idénticas: deliberan sobre los mismos proyectos de ley y resuelven los mismos asuntos. Ninguna decisión tiene valor legal antes de ser ratificada por ambos. Celebran sus sesiones separadamente y se reúnen sólo para la votación final. Constituyen la verdadera corporación gubernamental y legislativa. Reunidos conjuntamente –Asamblea confederal– eligen el órgano ejecutivo: el Consejo federal, institución específicamente suiza, integrado por siete miembros. Se trata de un sistema colegial que tiene sobre sí la responsabilidad de todos los asuntos, repartidos en Departamentos presididos por cada uno de sus miembros, donde el presidente no tiene más prerrogativas que las obligaciones protocolarias y las funciones de jefe de Estado ante el extranjero. A diferencia de los gobiernos foráneos, este ejecutivo no está sometido a reglas parlamentarias fijas, siendo valor sobreentendido la reelección de los consejeros federales, lo que le confiere estabilidad extrema. Desde 1931 es elegido cada cuatro años.

El principio de separación de poderes se confirma en la institución de un Tribunal Supremo, independiente de las autoridades centrales y encargado de solventar los conflictos entre cantones, o entre Confederación y cantones, así como juzgar las posibles transgresiones de las libertades constitucionales⁷. La primera Asamblea federal se reunió el 6 de noviembre de 1848 en Berna, la nueva capital federal. Estaba compuesta por 133 parlamentarios liberales-radicales frente a 22 de la oposición conservadora y católica. El Consejo federal, elegido el 16 del mismo mes, lo componían siete miembros de la facción mayoritaria⁸.

Los partidos políticos organizados comenzaron a hacer su aparición en los cantones. Así, en Berna, los diputados comenzaron a agruparse por tendencias, siendo los liberales-radicales quienes dominaron el Parlamento helvético hasta la Primera Guerra Mundial. En cuanto al partido radical se fue afianzando lentamente en todo el país, primero a nivel parlamentario en Berna, hasta que en 1894 se convirtió oficialmente en el partido radical-democrático suizo. Los antiguos cantones del Sonderbund se incorporaron también al juego de las nuevas instituciones eligiendo sus representantes en Berna. Sin embargo, los católicos vencidos abordaron la vida política federal bajo el signo de la resistencia. Este movimiento se organizó en un principio en los cantones y en las Cámaras federales, donde una facción conservadora católica estuvo presente desde 1882, hasta que en 1912 se fundó el partido popular conservador.

Resulta evidente que detrás de estas dos tendencias existen dos concepciones estatales enfrentadas. Los liberales-radicales deseaban construir un Estado laico y fuerte, en tanto que los conservadores-católicos mostraban una visión estricta de la colaboración de la

7 DUSS, Jacques: *Suiza («Die Schweiz»*. Barcelona, Juan Flors Editor (Col. Remanso), 1959. pp. 67-72.

8 AUBERT, Jean François: *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. Berne, 1979. pp. 34-35.

Iglesia y el Estado, destacando en cada momento la importancia primigenia de los cantones. Se produjo una reanimación de las divergencias entre la Iglesia católica y los gobiernos regionales como consecuencia de las condenas papales de las nuevas ideas políticas referidas al liberalismo y el laicismo estatales, tal como acaeció en las diócesis de Bâle y en Ginebra. No obstante, una vez superadas estas tensiones, los católicos-conservadores se abrieron a la colaboración constructiva. En 1891 la elección de Joseph Zemp, católico de Lucerna, como miembro del Consejo federal se señalaba como símbolo de la integración de los seguidores de esta opción religiosa en el moderno Estado federal helvético⁹.

3. Competencias soberanas y revisión constitucional

El principal problema que hubo de solucionar la nueva Constitución¹⁰ se centraba en cómo distribuir el poder político entre la Confederación y los cantones dado que, desde su génesis como nación, era la primera vez que existía un poder central creado por la libre voluntad de los ciudadanos. Este poder, a su vez, asumía su propia soberanía frente a otros miembros diferenciados entre sí por su política, cultura, confesión, idioma y, lo más importante, hasta entonces dueños de su propia existencia. Esta voluntaria cesión de sus tradicionales derechos soberanos a una instancia superior sólo fue posible a raíz del nuevo concepto de Estado que trajo consigo la Revolución francesa¹¹. Según la nueva Carta Magna, la soberanía competía exclusivamente al conjunto del pueblo suizo. Junto al derecho estatal histórico de los cantones aparecía el nuevo derecho confederal. Este desdoblamiento del poder estatal corresponde a la estructura tradicional federativa de los confederados. Y, como señala H.U. Retsch, «en la nueva Confederación, la organización federativa sigue siendo elemento básico del pensamiento estatal suizo»¹².

Una de las cuestiones más delicadas y arduas que debía resolver la nueva Constitución era la de la delimitación del nuevo poder federal frente a los vigorosos organismos de los antiguos cantones. Así, mientras la Confederación asumía la dirección de la política exterior y el control del orden público interior, a los cantones se les vedó toda autodefensa y la conclusión de pactos parciales de carácter político. Se centralizaron las aduanas y el Correo, lo que benefició al comercio, al tiempo que se suprimieron en el interior del país las barreras arancelarias y las aduanas, que fueron trasladadas a la frontera exterior, a lo que hay que añadir la unificación de monedas, medidas y pesos. Por

9 ROHR, Jean: *La Suisse contemporaine. Société et vie politique*. Paris, Armand Colin, 1972. pp. 72-80.

10 RAPPARD, William: 1848-1948. *La Constitución federal de Suiza*. Zurich, Polygraphischer Verlag, 1948. *La démocratie suisse, 1848-1948. Centenaire de l'Etat fédératif*, sous la direction de A. SCHWENGLER, P. CRELLET et J. JORDAN. Morat, Ed. Patriotiques S.A., 1948.

11 BARRENA GARCÍA, A.M.: *El federalismo en Suiza*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1970.

12 RENTSCH, Hans Ulrich: *Historia de Suiza*. Madrid, Oficina Gráfica Madrileña, 1953. p. 153.

otra parte, las reformas militares fueron menos radicales, suprimiéndose el antiguo principio del servicio militar obligatorio.

En la evolución del concepto estatal suizo resultó de máxima importancia la delimitación entre Confederación y cantones en las esferas cultural y espiritual. Mientras las potencias extranjeras optaban por la vía de la centralización, en el pueblo helvético arraigaba cada vez más la valoración de las particularidades culturales frente a la uniformidad. La Confederación dejó en manos de los cantones la organización de la enseñanza, la investigación y todo lo referente a las relaciones eclesiásticas, limitándose a asumir aquellas misiones culturales que desde los ámbitos provinciales expresamente se le encargaban. Aunque el propio desarrollo político y económico del país condujo a un fortalecimiento de la tendencia centralizadora, los cantones conservan el control sobre la instrucción pública, las administraciones de justicia y comunal, la expedición de impuestos, la legislación civil y penal, además de todo lo referido a cuestiones religiosas y beneficencia.

La progresiva incorporación a lo largo del tiempo de nuevas «nacionalidades» a la Confederación ha tenido como propósito la defensa del orden interno y de las libertades particulares frente al extranjero, de tal manera que el moderno Estado helvético circunscribe la independencia de sus miembros en tanto es necesario para el bien del conjunto y de sus elementos. La descentralización así entendida aparece como el único modo de evitar el problema de minorías. Las raíces espirituales de la neutralidad suiza se hallan en el principio según el cual cantones y ciudadanos poseen idénticos derechos. Un país comprometido con las culturas de otros pueblos, necesita en primer lugar liberarse de toda limitación nacionalista, por lo que no negará nunca el respeto a otras naciones. Ser neutral no significa estar apartado sino querer comprender las circunstancias de los demás. Renunciar a la neutralidad significa hacer frente a otro país o, dicho de otro modo, no tomar parte a favor de cierto país. La estructura federativa de Suiza se halla en estrecha relación con su neutralidad¹³.

La Constitución de 1848 contenía un capítulo sobre su propia revisión, que podía verificarse en cualquier momento por decisión de las Cámaras o por iniciativa popular. El Estado recurre a la democracia directa para los cambios constitucionales, práctica que no resultaba nueva pues se venía llevando a cabo desde la época de la Regeneración. Al igual que entonces, fue en el seno de los cantones donde emergieron las primeras reivindicaciones.

El establecimiento de un régimen democrático puro en Zurich (1869) desató la agitación en el resto de la Confederación. Thurgovia, Berna, Soleure, Lucerna y Argovia siguieron el ejemplo, lo que sirvió para dar un mayor impulso al movimiento. Los éxitos democráticos, junto con dos cuestiones de política exterior: reivindicaciones territoriales

13 BONJOUR, Edgar: *La neutralidad suiza. Su historia y significado*. Madrid, Oficina Gráfica Madrileña, 1954.

sobre Saboya frente a Francia (1860)¹⁴ y participación indirecta en la guerra franco-prusiana (1870-71)¹⁵, condujeron necesariamente al planteamiento de una nueva revisión de la Constitución federal, con el objeto de adaptarla a la evolución económica y política general. Fracasados los intentos de 1865 y 1872, el ejecutivo presentó en la Asamblea federal un nuevo proyecto en julio de 1873, que en marzo del año siguiente fue sometido a la consideración de los cantones y del pueblo suizo.

Si el proyecto revistió todavía un carácter moderado en 1872 debido a la oposición de federalistas romanches, conservadores-católicos y radicales de izquierda, ahora, gracias a hábiles concesiones, los partidarios del cambio lograron finalmente la adhesión de los radicales romanches. El 19 de abril de 1874, el pueblo aceptaba la revisión por 340.000 síes frente a 198.000 noes. Sólo los antiguos cantones del Sonderbund, Rhodes-Intérieures de Appenzell y el Tesino se opusieron.

La nueva Constitución, promulgada el 29 de mayo de ese mismo año, rige hoy todavía el Estado suizo. Análoga en sus grandes líneas a la 1848, refuerza las tendencias del poder central en varios dominios, en el militar y en el jurídico en particular¹⁶. Con la introducción del derecho de referéndum legislativo en 1874 y del derecho de iniciativa constitucional en 1891, Suiza se convierte en una democracia semi-directa. Los ciudadanos son llamados a pronunciarse frecuentemente sobre cuestiones diversas. La centralización de los poderes se acentúa en el último cuarto del siglo XIX y el primer decenio del XX, al tiempo que se asiste a la extensión de las competencias jurídicas de la Confederación (unificación del derecho civil y penal). Las autoridades empiezan a preocuparse por la política social impulsando la reglamentación del trabajo en las fábricas y la legislación sobre seguros de enfermedad y accidentes.

La Constitución de 1874 vino a reforzar el carácter unitario y laico de la Confederación que dirigía el partido radical, demócrata burgués, favorable al desarrollo de los servicios públicos y contrario a la legislación socializante. Los cantones conservan el derecho de regular el trabajo y organizar la instrucción pública. La participación directa del pueblo en el gobierno se robustece a través del referéndum para la sanción e iniciativa de nuevas leyes.

4. El federalismo helvético, modelo para los republicanos españoles

En el siglo XIX en tan sólo dos Estados alcanzó su completo desarrollo la organización federal: Suiza y Estados Unidos. No obstante, existían en Europa otras confederaciones, como el Imperio alemán, el Imperio austro-húngaro y la monarquía sueco-noruega. En América algunas repúblicas de origen español también se titulaban federales.

14 MONNIER, Luc: *L'annexion de la Savoie à la France et la politique suisse de 1860*. Genève, Jullien, 1932.

15 CAMPAUX, Antoine: *Du rôle de la Suisse pendant la guerre de 1870-1871*. Fribourg, (E.), 1871.

16 MARTÍNEZ MERCADER, Juana: Op. cit., pp. 185-191.

La esencia del federalismo está en la división de la soberanía¹⁷. Una nación constituida federalmente es un Estado compuesto, cuyos componentes son varios Estados soberanos en parte y un Estado general en parte también soberano. Al establecerse el federalismo, bien sea por agrupación si eran independientes bien sea que se separen si formaban un todo compuesto, se empieza por deslindar las principales atribuciones que constituyen el derecho de soberanía: se confieren algunas precisas al Estado general, mientras las restantes se conservan o adquieren por los Estados particulares. Las dos soberanías coexisten y se refieren a un mismo pueblo y a igual territorio. Tienen jurisdicción tanto las autoridades particulares como las generales, que la ejercen sobre el conjunto nacional, desempeñando las atribuciones que las respectivas constituciones, federal y particulares, les señalan. De aquí nace que la soberanía de los Estados particulares es originaria mientras que la de la Confederación es delegada.

Dentro de la organización federativa la forma de poder es secundaria. Al frente del ejecutivo lo mismo puede situarse un presidente o Consejo, que un emperador o monarca. Lo mismo podría decirse respecto a los poderes ejecutivos de cada Estado federado en particular. Así, en la Alemania preunificada, al frente de la Confederación estaba un emperador, mientras que al frente de los Estados germánicos se situaban reyes o Senados, según la organización de los mismos fuera monárquica (Prusia, Baviera, Sajonia) o republicana (ciudades libres de Hamburgo, Bremen, etc.). Incluso podría concebirse una federación de varias monarquías teniendo como nexo un Consejo republicano.

El federalismo es la consagración de la variedad, y dentro de ésta todas las combinaciones hallan cabida, aunque es preciso reconocer que sólo dentro de la forma republicana pueden obtener completo desarrollo los principios federativos. Así lo dijo Montesquieu cuando recomendó que al formarse federaciones se unieran sólo Estados de gobierno semejante, tal como lo hicieron Estados Unidos y Suiza al exigir de sus componentes instituciones republicanas, representativas o democráticas¹⁸. De la acertada división de atribuciones entre los Estados particulares y el Estado federal dependen la tranquilidad general de la Confederación, así como la garantía de las libertades y los derechos individuales y corporativos. Los miembros de una federación han de desprenderse de tres grupos de atribuciones en pro del conjunto:

– Las que se refieren a la conservación y defensa de la independencia nacional. La abdicación de los Estados particulares ha de ser completa, y a esta regla se atuvieron estrictamente los legisladores americanos y suizos. Las relaciones internacionales, tanto en situación de paz como de conflicto, son materia especial y exclusiva de los poderes federales. Los suizos las confiaron a la Asamblea legislativa, que es la encargada de realizar alianzas y tratados, declarar la guerra y ajustar la paz, disponiendo del ejército federal y nombrando su general en jefe, etc.¹⁹ Como excepción, los cantones conservan el

17 FLEINER-GERSTER, Thomas: *El federalismo en Europa*. Barcelona, Hacer, 1993.

18 Artículo 4º sección 4ª de la Constitución de los Estados Unidos de 1787; Artículo 6º de la Constitución federal suiza de 1874.

19 Artículos 8 y 85 de la Constitución federal suiza de 1874.

derecho de firmar tratados con los países extranjeros sobre cuestiones de economía política, relaciones de vecindad y policía.

– Las que tienden a la garantía de las libertades y derechos individuales y corporativos. Aquí podemos hablar de libertad a la francesa, que defiende el aumento de atribuciones al poder como garantía de las mismas, y libertad a la inglesa, partidaria del aumento de derechos y garantías al ciudadano.

– Las referidas a la concesión de ventajas en ciertos servicios generales confiados al Estado. Es en este aspecto en el que una Confederación bien organizada debe mostrarse más parca ya que es el que más se presta a la absorción por parte del poder general. Suiza, tras cada revisión constitucional, ha ido concentrando más atribuciones en los poderes federales.

Con todo, el sistema federativo es el que mejor garantiza los objetivos que se proponen quienes lo emplean. Produce la unión y es, por consiguiente, origen de la fuerza. En una Europa definida políticamente por el unitarismo, los suizos se propusieron gobernarse democráticamente conservando al mismo tiempo la libertad. En la Constitución federal aparecen separados por completo los intereses religiosos de los políticos, y lo mismo se refleja en las diversas Constituciones cantonales.

Bajo estas condiciones resultó casi obvio que Suiza se convirtiera en prototipo para los federalistas españoles, como lo era para otros europeos. La aprobación de la Constitución de 1848 se mostró como ocasión propicia para que teóricos y políticos manifestasen su beneplácito en las páginas de los periódicos, al tiempo que desarrollaban algunas propuestas de mejora para el país. Tampoco resultó extraño que cuando la represión por los levantamientos republicanos y federales de 1866, numerosos españoles se refugiasen en Francia, Bélgica y Suiza o que el pretendiente Don Carlos escogiese el cantón de Vevey como lugar de reposo y preparación de futuras acciones en suelo nacional. Del mismo modo, los helvéticos mostraron su beneplácito durante las etapas de gobierno progresista representadas por la regencia de Espartero y el Bienio Reformador, acogiendo favorablemente el triunfo de «La Gloriosa» y la promulgación de la Constitución de 1869, más la posterior proclamación de la Primera República²⁰.

Francisco Pi y Margall²¹, en sus *Nacionalidades* (1876), defendió a ultranza el modelo helvético de república federalista, en la que diversas etnias, familias lingüísticas y

20 MARTÍNEZ MERCADER, Juana: *Las relaciones de España con Suiza en el siglo XIX*. Universidad de Murcia, 2000. p. 249 y ss.

21 PI Y MARGALL, Francisco: *Las nacionalidades*. Madrid, Alba, 1996. [Reedición].

El segundo presidente de la Primera República española trató este mismo tema en otras obras como *El federalismo expuesto por Pi y Margall*. Introducción de Edmundo González-Blanco. Madrid, Agencia Gral. de Librería y Artes Gráficas, 1935; *Lecciones de federalismo*, recopiladas por Joaquín Pi y Arsuaga. Barcelona, Casa Editorial Seguí, 1950; *Unitarismo y federalismo*. Prefacio de Mario Grande Esteban. Madrid, Emilio Escolar ed., 1981.

La figura del político catalán y del movimiento político que representó ha constituido el centro de estudio de historiadores como HENNESSY, C.A.H.: *La república federal de España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal, 1868-1874*. Madrid, Aguilar, 1967; JUTGLAR, Antoni: *Pi y Margall y el federalismo*

entidades históricas se reunían por plena voluntad, cada una conservando sus particularidades organizativas y legislativas. Con anterioridad, Fernando Garrido²² también destacó la importancia del federalismo como base del cooperativismo social y de la conformación política de las naciones, en tanto que Romani²³ reflexionaba sobre las posibilidades de esta organización estatal en los inicios del Sexenio democrático. Por otra parte, Juan Tellitu, ante la abolición del sistema político vasco en aplicación de la ley de 21 julio 1876, defendió al año siguiente que el País Vasco solicitase legalmente su reconocimiento como Estado independiente al modo de Suiza. Cuatro años después, Arrese publicó un ensayo comparativo entre las instituciones vascas, suizas y americanas²⁴. En 1884, Valentín Almirall publicó una serie de artículos en *El Nuevo Mensajero* de Villanueva y Geltrú comparando el modelo federativo helvético y el norteamericano. Ejemplos que evidencian el interés de nuestros políticos y pensadores ochocentistas por Suiza. No obstante, esta actitud ha perdurado a lo largo del tiempo como se desprende del espíritu y contenido de publicaciones coetáneas²⁵.

5. La Suiza del 2000

La revolución del 48 selló la victoria del calvinismo liberal sobre los católicos integristas de los cantones centrales, forjando la Suiza moderna: neutral, por acuerdo de las grandes potencias, y liberal por la tradición de sus ciudades, dedicadas al comercio y a la industria y favorecidas por su emplazamiento en una encrucijada continental²⁶. El calvinismo, la fe en el trabajo y en la predestinación acabaron por completar el carácter del país. Hoy por hoy, cuenta con cerca de ocho millones de habitantes, de los que casi el 70% son germánicos y el 20 % francófonos, mientras el resto se reparte entre italianos y romanches. Las diferencias entre germánicos y los demás son profundas. En general, los primeros son más ricos y menos europeístas que los segundos, en tanto que la desconfianza se muestra como un rasgo tradicional entre ambos. El país ha estado muchas veces a punto de romperse, la última vez tras la guerra mundial de 1914 cuando la mayoría

español. Madrid, Taurus, 1985; LÓPEZ CORDÓN, María Victoria: *El pensamiento político internacional del federalismo español (1868-1874)*. Barcelona, Planeta, 1975.

22 GARRIDO, Fernando: *La federación y el socialismo*. Edición de Jorge Maluquer de Motes. Barcelona, Labor, 1975.

23 ROMANÍ PUIGDENGOLAS, Francisco: *El federalismo en España*. Barcelona, Imp. Magriñá y Subirana, 1869.

24 ARRESE, J.: *Descentralización universal o el Fuero Vascongado aplicado a todas las provincias, con un examen comparativo de las instituciones vascongadas, suizas y americanas*. (Edición de J. Aguirreazkuenaga y M. Urquijo). Madrid, 1973.

25 MORENO, Luis: *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid, Siglo XIX, 1997. Idem: *La federalización de la España de las autonomías*. Barcelona, Fundació Rafael Campalans, 1998.

26 PETITPIERRE, Max: *Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Nauchâtel, La Baconnière, 1980. ZIEGLER, Jean: *Una Suiza por encima de toda sospecha*. México, Siglo XXI, 1977.

alemana tomó parte por el káiser y la minoría francófona lo hizo por París. Suiza, sin embargo, se ha salvado gracias a un peculiar sistema político donde la democracia funciona desde abajo: el ciudadano puede votar sobre cada decisión de la comuna (Ayuntamiento) y, por ende, de la autoridad cantonal.

En la cúspide del sistema ondean las instituciones federales. Bien entrado el siglo XX, el Ministerio de Asuntos Exteriores no tenía más que un par de funcionarios. El ejército ciudadano es la institución federal por excelencia y el símbolo de la unidad entre los cantones, lenguas y religiones. El ejecutivo se caracteriza por la llamada fórmula mágica acuñada en 1959 según la cual, sea cual sea el resultado electoral, lo integran dos socialistas, dos democristianos, dos radical-liberales y un conservador de la UDC. La oposición está representada por el pueblo, que aprueba o rechaza en referéndum.

A pesar de que el modelo federal permanece vigente ciento cincuenta años después, una serie de dudas vienen dibujándose en este inicio de milenio y anuncian la determinación de su devenir. Si el siglo XX convirtió a Suiza en un país riquísimo, que se salvó de dos guerras que destruyeron a Europa y le permitieron erigirse poco menos que en modelo planetario de sensatez y benevolencia, ahora pesa sobre su ser la acusación de colaboradores de Hitler y de haber enviado a la muerte a miles de judíos. Creía que la neutralidad le mantendría para siempre a cubierto de las tormentas de la historia, pero la neutralidad se ha transformado en aislamiento y la Historia se les cuele por todas partes. El gobierno y la banca han cedido a la presión de Washington y del Congreso Mundial Judío, aceptando pagar cientos de miles de millones en indemnizaciones y asumiendo así cierta culpabilidad.

A la tradicional mezcla de culturas urbana (abierta y cosmopolita) y rural (conservadora y desconfiada) se une ahora una tercera: la de los suburbios, determinada por la presencia de medio millón de refugiados de la antigua Yugoslavia. «Los inmigrantes turcos, primero, y la reciente oleada de albanos-kosovares, después, han abierto la espita del miedo, es decir, de la xenofobia. Gente muy distinta de los suizos»²⁷. Un cambio en la composición demográfica del país gestada con las grandes inmigraciones económicas de 1959-1973, con participación de no menos de 600.000 españoles, si bien entonces la amenaza pudo ser conjurada con relativo éxito mediante una severa legislación restrictiva (con la alemana, la más inflexible de Europa) orientada a impedir el asentamiento definitivo del inmigrante (táctica del usar y tirar)²⁸.

Las condiciones económicas mundiales también han cambiado. Suiza, quiera o no, ha de adaptarse a Europa: integración en la UE, ¿cuándo? Su espléndido aislamiento es ya cuestionable: la neutralidad, ante la desaparición de los bloques ideológicos y los enemigos cercanos, se muestra carente de sentido. La ausencia de los organismos internacionales determina su incapacidad para recuperar una parte de sus competencias a nivel

27 *El País Semanal*, nº 1218 (30 enero 2000). p. 43.

28 Véase VILAR, Juan B., VILAR, M^a. José: *La emigración española a Europa en el siglo XX*. Madrid. Arco-Libros, 1999.

supranacional: integración en la ONU, ¿cuándo? Claro es que la puesta en marcha y consecución de cualquier propósito que atañía al país requiere pasar por la criba de todo un mecanismo de consulta y aceptación.

Conclusiones

De mediados del siglo XIX arranca la entrada de Suiza en la vida política moderna. Las Constituciones actuales contienen todas dos partes principales: una dogmática y otra organizadora; una declamatoria y otra positivista; una generalizadora y otra analítica. Los helvéticos de 1848 y 1874 dejaron entrar la parte dogmática, declamatoria y generalizadora. En las Constituciones de esos años, las garantías, derechos y libertades no forman título aparte, sino que se hallan contenidas en el cuerpo del documento y nacen en gran parte de la organización que en el mismo se establece. La influencia y la tradición francesas las inspiraron en el fondo, llevándolas a dar más importancia a la organización democrática del Estado que a la garantía eficaz y sólida de la libertad individual y corporativa.

El federalismo significa para los cantones un seguro contrapeso ante cualquier intento de violación o atrofia de sus particularidades regionales, históricas, confesionales, lingüísticas, culturales y sociales. Para el ciudadano suizo, el cantón representa su verdadera patria, en cuyo quehacer está a veces más involucrado y preocupado que en las grandes decisiones políticas confederales. El fracaso del Sonderbund y la promulgación de la Constitución federal de 1848 anunció la desaparición del Staatenbund y su sustitución por un Bundestaat, más a la americana que a la francesa. Se produjo de este modo el paso de una confederación a una federación de Estados, aunque continuara denominándose Confederación Helvética. No obstante, prosiguió la lucha entre el poder federal y los cantones, entre el laicismo y el clericalismo, entre conservadores, liberales y radicales.

Federalistas europeos y españoles vieron a Suiza como espejo de realización práctica de sus ideales y principios democráticos. Pi y Margall o Tellitu mostraron su plena conformidad con este modelo republicano federalista, en el que conviven y se conjugan diversas etnias, familias lingüísticas y entidades históricas, cada una conservando sus particularidades organizativas y legislativas. La conformación del actual sistema autonómico nacional ha vuelto a traer a la actualidad el nombre del país helvético por parte de políticos e historiadores, con la plena confianza de que en el estudio y la necesaria adaptación a nuestra propia realidad puede hallarse la precisa ayuda para dar respuesta a algunos de los asuntos políticos y administrativos aún pendientes de solucionar, tales como la conformación del Senado como auténtico espacio de representación territorial o la delimitación de determinadas competencias entre los gobiernos central y autonómicos.

Suiza, por su parte, debe proceder a adaptarse a las nuevas circunstancias históricas generadas a partir de la desaparición de los obstáculos que venían determinando su neutralidad y a los cambios experimentados en las condiciones de la economía europea y mundial. Con todo, persiste como modelo del moderno nacionalismo federal, cuyas raíces se hallan en la Constitución de 1848.