

El gobierno de Suiza

 CÉSAR ANTONIO UGARTE OCAMPO

Suiza es uno de los pueblos que más atrae la atención del mundo contemporáneo por el mérito de sus instituciones políticas inspiradas en muy avanzados principios democráticos. Su historia constitucional llena de lecciones cívicas; la variedad y originalidad de sus sistemas de gobierno local; la armonía que ha realizado entre el principio de la unidad nacional y el respeto de la autonomía regional; la eficacia de su poder ejecutivo colegiado, subordinado al legislativo; la aplicación del sistema proporcional en las elecciones; la participación directa del pueblo en las reformas constitucionales y en la legislación por medio del referéndum y la iniciativa popular, son otros tantos aspectos notables de su vida política, digna del más atento estudio.

545

Los resultados de la democracia suiza, alcanzados en condiciones especiales de tradición histórica, de situación internacional y de ambiente geográfico y social, pueden o no indicar la posibilidad de imitar sus instituciones en otros pueblos; pero es evidente que constituyen positivos experimentos humanos en la difícil y nunca perfeccionada tarea del gobierno del pueblo por el pueblo. Y en el Perú, por muy lejos que nos hallemos de alcanzar ese grado de evolución democrática, los ejemplos suizos pueden ser útiles para resolver algunos de nuestros problemas constitucionales.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Liga Perpetua.- La historia constitucional de Suiza comienza en el siglo XII, cuando las tres centenas rurales de Schwits, Uri y Unterwalden, situadas en el centro de su actual territorio, pasaron al dominio señorial del rey de Alemania por haberse extinguido la Casa de Zähringen, a la cual estaban anteriormente sometidas. Con motivo de las luchas dinásticas de Alemania, la Casa de Habsburgo pretendió adquirir el señorío hereditario y directo sobre esas centenas, llamadas después cantones, desconociendo las inmunidades y derechos locales que se les había reconocido cuando pasaron a la sujeción directa de la Corona. Los tres cantones formaron una “Liga Perpetua” en 1291 y el pacto en que estipularon las bases de su alianza es el primer documento constitucional de la nación suiza. El objeto de la liga era que los tres pueblos conservaran su dependencia directa del Rey, así como sus derechos de autonomía local. Se comprometieron además los confederados a no recibir ningún juez que no fuera del lugar o que comprara su oficio, a resolver por arbitraje cualquiera dificultad entre sí y a cooperar en caso de peligro exterior.

546

La liga de Ocho.- Para conservar esas prerrogativas, la Liga tuvo que sostener continuas luchas contra los Habsburgo; pero su ejemplo alentó a los cantones vecinos que uno tras otro se adhirieron al pacto de 1291. En 1353 formaban parte de la Liga, además de los tres cantones originarios, los de Lucerna, Zurich, Glarus, Zug y Berna⁽¹⁾, todos los cuales colaboraron a la defensa exterior de la pequeña confederación, dejando a la posteridad la hermosa tradición de su amor a la libertad, simbolizado en la conocida leyenda de Guillermo Tell. Esta confederación de ocho cantones duró hasta fines del siglo XV, acentuándose durante ese tiempo los vínculos de unión por medio de tres importantes convenciones: la primera, reunida en 1370, que dio la llamada Carta de los Sacerdotes, en la cual se delimitó la jurisdicción de los tribunales eclesiásticos para disminuir los abusos del clero; otra reunida en 1393, después de la batalla de Sempach, para organizar la milicia y la defensa militar; y la tercera en Stanz el año 1481, que resolvió las querellas entre los cantones rurales y los urbanos, prohibió las alianzas separadas, y confirmó los anteriores pactos⁽²⁾.

1 Lucerna fue admitida en 1332; Zurich, cuya riqueza la hizo convertirse en capital de la Liga, en 1351; Zug y Glarus se adhirieron en 1352, y Berna en 1353.

2 La Carta de los Sacerdotes no fue adoptada por Berna ni Glarus. El Convenio de Sempach recibió la adhesión de todos los confederados.

La Liga de Trece.- El mismo día del Convenio de Stanz fueron admitidos a la confederación los cantones de Friburgo y Soleure. Pocos años después fueron admitidos los cantones de Basilea, Schaffausen y Appenzell⁽³⁾, quedando así constituida la Confederación de trece cantones, que, gracias a su situación geográfica y al indómito espíritu de sus habitantes, adquirió desde entonces su independencia, si bien ésta no fue reconocida por las grandes potencias, sino en el tratado de Westfalia de 1648. Durante el proceso de la lucha con los Estados vecinos, la Confederación se amplió con algunos territorios, que no fueron admitidos como miembros autónomos, sino que eran gobernados como colonias de los confederados. Esta posesión común fue uno de los vínculos que salvó la unión suiza durante las agitadas luchas religiosas del siglo XVI, permitiéndole subsistir en su primitiva forma hasta la época de las grandes transformaciones políticas que inició la Revolución Francesa.

Organización La Dieta.- El único órgano gubernativo de la Confederación era una *Dieta*, en la que cada cantón tenía un voto, llevando los delegados instrucciones de sus respectivos gobiernos. La Dieta podía ser convocada por cualquiera de los cantones, y como no tenía medios de acción compulsoria su autoridad y prestigio eran muy escasos. Más que una nación, Suiza era hasta el siglo XIX un grupo de pequeñas comunidades aliadas para la defensa común. Estas comunidades, o sea los cantones, tenían varios tipos de gobierno: los pequeños cantones rurales eran democráticos y conservaban el sistema de gobernarse por asambleas populares; en los demás cantones, el gobierno era oligárquico, concentrado en una aristocracia cerrada, aunque en Zurich, Basilea y Schaffhausen los burgueses tenían cierta participación.

La República Helvética.- Con la Revolución Francesa comienza una nueva época en la historia constitucional suiza. En 1798 un ejército del Directorio entró en Suiza para imponer a ese pueblo un régimen unitario y democrático, análogo al que regía en Francia. Se fundó así la “*República Helvética*” con una constitución unitaria y centralista, que abolió la subordinación de los territorios sometidos a los antiguos cantones; dividió todo el país en distritos; y creó en vez de la Dieta un Directorio Ejecutivo, un Gran Consejo y un Senado. Pero este régimen, impuesto por la violencia contra una tradición secular, despertó tenaz oposición en los cantones, siempre celosos de su autonomía.

3 Basilea y Schaffhausen ingresaron en 1501; Apenzell en 1513.

El Acta de Mediación.- Respetando el sentimiento preponderante en Suiza, Napoleón promulgó en 1803 una *Acta de Mediación*, en la que se restablecía el sistema político federal, aunque conservando la igualdad política de los antiguos territorios, transformados en seis nuevos cantones (Argovia, Turgovia, Vaud, Tesino y los dos Grisonos), así como un gobierno central más consistente que el anterior a 1798. Se restableció la Dieta; pero en ella tenían dos votos los seis cantones de más de cien mil habitantes. El poder ejecutivo debía ejercerse por turno por cada uno de los gobiernos de esos seis cantones.

El Pacto Federal de 1815.- La caída de Napoleón dividió a Suiza en bandos opuestos hasta que el Congreso de Viena intervino, dándose con su aprobación el “*Pacto Federal*” de 1815, en sustitución al Acta de 1803. Fueron admitidos tres nuevos cantones: Valais, Ginebra y Neufchâtel; se volvió al antiguo sistema de la Dieta, con delegados instruidos por sus respectivos gobiernos, cada uno de los cuales sólo tenía un voto; se encomendó el poder ejecutivo por turno a los gobiernos de Zurich, Berna y Lucerna. Este pacto fue un triunfo de los exaltados sentimientos de autonomía local que se oponían a una constitución de carácter más consistente.

Constitución de 1848.- Después de 1815, la política suiza se movió principalmente alrededor de dos problemas: la democratización de los gobiernos cantonales y la transformación del gobierno federal, haciéndolo más fuerte. Desde 1830 muchos cantones reformaron sus constituciones en un sentido democrático, a veces avanzadísimo; pero no tuvieron éxito las tentativas de revisión del pacto federal hasta 1848, en que la Dieta, después de haber disuelto una liga armada de los cantones católicos, constituyó un comité para presentar un proyecto de constitución. El proyecto fue sometido a la votación popular y aprobado por el voto de 15 y medio cantones contra seis y medio, tal fue el origen de la Constitución de 1848, que creó los órganos del gobierno federal en la forma que actualmente tienen.

Constitución de 1874.- En el partido Liberal, que patrocinó la reforma constitucional del 48, surgió pronto una rama avanzada, que en 1870 se constituyó como un partido independiente, con el nombre de Radical, e intentó hacer aprobar en 1872 una revisión constitucional en sentido democrático y centralizador. Rechazado el proyecto en la votación popular, se sometió al pueblo en 1874 otro más moderado, que fue aprobado por el voto de 14 y medio cantones contra siete y medio. Tal es la constitución vigente de Suiza, a la cual se han hecho numerosas enmiendas posteriores, ampliando y fortaleciendo la esfera de

atribuciones del gobierno federal y una enmienda ampliando la participación directa del pueblo en dicho gobierno.

II. EL SISTEMA FEDERAL

Cantones y semicantones. - La Confederación suiza se compone de 22 cantones; pero tres de ellos están subdivididos para los efectos de su gobierno interior (Unterwalden, alto y bajo; Basilea, ciudad y campiña; Appenzell, o los dos Rhodes)⁽⁴⁾, de modo que en realidad se compone de 25 pequeños estados, de los cuales seis tienen sólo media representación en el gobierno federal.

Estos pequeños estados tienen las más diversas condiciones físicas y sociales: en extensión varían desde uno de 14 millas cuadradas hasta otro con 2,765; en población, desde uno con menos de 20 mil habitantes hasta Berna y Zurich con más de medio millón; una parte mayor del 70 por ciento habla el alemán y es de tronco germánico, otra de más de 20 por ciento es de tronco latino y habla el francés, y otra pequeña es de raza e idioma italianos; dos tercios de la población profesan el protestantismo, un corto número el judaísmo y el resto el catolicismo; hay poblaciones rurales de vida económica rudimentaria y centro industriales tan avanzados como los demás de Europa. Esta heterogénea situación social no ha detenido la evolución política ni ha sido un obstáculo a la unidad nacional, gracias al criterio transaccional y práctico con que se ha organizado el sistema federal.

Autoridad cantonal y autoridad federal. - Los cantones o semicantones son soberanos en tanto que su soberanía no esté limitada por la constitución federal, y, como tales, ejercen todos los derechos que no son delegados al poder federal (Art. 3° de la C.F.). Esto es, los poderes del gobierno nacional son predominantes, aunque limitados dentro de marcos más o menos precisos, mientras que los poderes de los gobiernos cantonales son indeterminados. La Constitución federal confiere al gobierno central poderes exclusivos y poderes que ejercen conjuntamente con los gobiernos locales. Entre los primeros, los más importantes son: declarar la guerra y hacer la paz, concluir tratados y dirigir las relaciones exteriores, administrar los correos y telégrafos, la moneda, las aduanas, los ferrocarriles, el registro de la propiedad literaria, y algunos otros ramos análogos. Fuera de estos casos, todas las demás materias de gobierno incumben tanto al gobierno nacional como a los cantonales; pero en el caso de existir leyes federales estas

4 Unterwalden se dividió desde 1150 en Unterwalden Alto y Unterwalden Bajo debido a la dificultad de comunicaciones; Appenzell en 1597 en Rhodes Interior y Rhodes Exterior, por diferencias religiosas; y Basilea, en Ciudad y Campiña, debido a diferencias de organización social.

prevalecen sobre las cantonales, como es lógico. La tendencia legislativa de Suiza es hacia la uniformidad por medio de la ampliación constante de las atribuciones del gobierno federal; así, desde 1912 hay un Código Civil de las Obligaciones y desde 1920 un Código Penal para toda la Confederación. En muchos ramos, el gobierno nacional se limita a supervigilar la acción de los cantones, tal sucede en materia de condiciones industriales, caminos, prensa, educación, etc.

En general, la división de poderes entre las esferas federal y local no es tan nítida como en Estados Unidos. Los suizos, como dice Lowell, han combinado la centralización legislativa con la descentralización administrativa: esto es, las autoridades cantonales, por regla general, son las encargadas de hacer ejecutar las leyes federales. De modo que, mientras la esfera legislativa federal es proporcionalmente mucho mayor en Suiza que en Estados Unidos, la esfera de acción administrativa es mucho más restringida, siendo uno de los motivos de esta diferencia la menor necesidad de una doble maquinaria ejecutiva en un país tan pequeño.

III. EL GOBIERNO DE LOS CANTONES

550

Importancia política de los cantones.- A pesar de la tendencia hacia la unidad y la centralización que se observa en la evolución constitucional de Suiza desde 1848, los gobiernos cantonales conservan su importancia política y ejercen considerable influencia en todos los aspectos de la vida de este pueblo. Históricamente, la nación suiza, según hemos visto, se ha formado por la integración de unidades locales bajo el estímulo de la defensa de sus libertades, y cada una de esas unidades mantiene hasta hoy su tradicional autonomía en las esferas más importantes de la actividad social, económica y política.

La comuna, unidad política y social suiza.- La verdadera célula social y política de Suiza es la *comuna*. Cada cantón es un núcleo de mayor o menor número de comunas, urbanas o rurales, de diversa extensión y población, que tienen también sus costumbres y gobierno propios. Las comunas conocen de varios ramos de la administración local, tales como educación, policía, beneficencia, higiene, a veces conjuntamente con las autoridades cantonales; y tienen pastos, bosques y otras propiedades de uso común. Algunas ciudades grandes, como Zurich, han municipalizado los servicios de agua, gas, electricidad y tranvías. Los gobiernos comunales difieren unos de otros tanto como los cantonales. En las pequeñas aldeas de los cantones de habla alemana, el gobierno está en manos del pueblo mismo, que se reúne para votar y discutir sus asuntos. En las poblaciones más grandes, y en los distritos rurales de habla francesa hay un consejo comunal,

elegido generalmente por tres años, con un presidente o alcalde de escasa autoridad personal.

La comuna, como observa Bryce, ha sido desde los tiempos primitivos un factor poderoso en acostumar al pueblo a interesarse en el manejo de los asuntos públicos sobre una base de igualdad democrática. Ha sido la base no sólo de su organización administrativa, sino también de su educación cívica.

Tipos de gobierno cantonal.- La variedad de las instituciones políticas de los cantones suizos corresponde a la diversidad de sus condiciones de raza, religión, idioma, ambiente y tradiciones locales. Describiremos sólo los rasgos importantes de los dos tipos generales de organización política: el del gobierno popular directo y el del gobierno representativo, sin que esta división tenga un valor absoluto porque ni el primero carece de instituciones representativas, ni el segundo deja de dar participación directa al pueblo.

i. Cantones de gobierno directo.- Los cantones de Uri y Glarus, los dos semi-cantones de Unterwalden y los dos de Appenzell, todos de habla alemana, de poca población y de pequeño territorio, han conservado desde remotos tiempos el sistema de gobernarse por medio de asambleas populares (“Landesgemeinde”), que legislan y eligen a los principales funcionarios del cantón. La asamblea popular tiene una reunión ordinaria anual y a veces reuniones extraordinarias. Sus funciones son: formular la constitución y las leyes del cantón; elegir un consejo ejecutivo de cinco o más miembros encargados del poder ejecutivo; y elegir los principales funcionarios judiciales y administrativos. El consejo ejecutivo, integrado por delegados de los distritos o comunas, forma el Gran Consejo, institución que tiene atribuciones legislativas suplementarias, esto es, prepara y completa la tarea legislativa del pueblo. La mayor o menor participación directa y efectiva de la asamblea popular en el gobierno y los detalles formales difieren en cada uno de los seis cantones.

Las Asambleas Populares (Landesgemeinde).- Factores que han permitido su subsistencia.- La asamblea típica es la del pequeño cantón de Uri, uno de los tres del pacto de 1291. Se realiza en una meseta rodeada de altas montañas, al borde del lago de Lucerna, teniendo por escenario un paisaje bellissimo que hace más impresionante y sugestivo el aspecto de la multitud congregada con ejemplar compostura y alegre entusiasmo. Un domingo de mayo en la mañana, el “landammann” y los demás consejeros se sientan delante de una mesa situada en el centro del campo mientras los hombres se colocan alrededor y las mujeres y niños en una explanada próxima. Dicho

funcionario hace una relación de los actos y sucesos del año vencido, reza una oración y da comienzo a la labor. Las medidas y proposiciones se presentan libremente y se votan, dentro de ciertas reglas de procedimiento, los ciudadanos deben dar noticia previa de sus iniciativas a las autoridades del cantón a fin de que éstas informen sobre ellas a la asamblea. El tiempo concedido para el debate es muy restringido y en el curso de él se pueden proponer enmiendas. En los cantones más populosos que Uri, las reglas son más estrictas y no se permiten ni enmiendas ni debate, limitándose la asamblea a aprobar o rechazar los proyectos.

Los factores que han permitido la subsistencia de esta primitiva forma de gobierno democrático son la pequeñez del territorio, la escasez de la población, su carácter agrícola y la fuerza de sus hábitos de gobierno autónomo y directo. Varios cantones que en los siglos XVII y XVIII tenían esta forma de gobierno la han sustituido por el sistema representativo con referéndum e iniciativa popular, una vez que se modificaron las raras circunstancias que permitían su subsistencia. Es probable que el mismo proceso se realice con el tiempo en los seis pequeños cantones que todavía la conservan.

- ii. **Cantones de gobierno representativo.**- Los 18 cantones y dos semicantones de tipo representativo han adoptado el sistema unicameral para su órgano legislativo y el sistema colegiado para el ejecutivo.

Los Consejo Cantonales (Cuerpos Legislativos).- La cámara legislativa se llama *Gran Consejo* o Consejo Cantonal y sus miembros son elegidos por distritos, en una proporción con el número de habitantes variable según los cantones, desde un representante por cada 350 hasta uno por cada tres mil. El término del mandato varía de uno a seis años, siendo generalmente de tres, con la posibilidad de reelección, que es muy frecuente. Las sesiones son dos o más al año, en periodos fijos o por propio acuerdo de los representantes. El Consejo Cantonal tiene además atribuciones propias de toda cámara legislativa, ciertos poderes de carácter ejecutivo y judicial; supervigila la administración pública, da reglamentos y ordenanzas, resuelve conflictos entre el ejecutivo y judicial, etc.

La representación proporcional.- La falta de práctica en el gobierno representativo dio lugar a muchos cantones a mediados del siglo pasado a luchas, abusos e irregularidades en la elección de representantes que suscitaron una corriente de opinión favorable a la adopción del sistema proporcional a fin de garantizar los derechos de las minorías. Desde 1890 en que se adoptó ese sistema en Tessino, después de acaloradas luchas y de una intervención federal, el sistema se

ha extendido a casi todos los demás cantones. La forma generalmente empleada es una modificación del sistema de “listas”, análoga a la que existe en Bélgica. Cada distrito elige varios representantes y el elector tiene tantos votos como vacancias, con la facultad de concentrar sus votos en un solo candidato. El número total de votos dividido por el de vacantes más uno da el cociente electoral. A cada lista se asigna un número de sitios igual al número de veces que el total de votos obtenido por ella contiene ese cociente.

El Pequeño Consejo.- (Ejecutivo Colegiado Cantonal). - El poder ejecutivo lo ejerce un Consejo administrativo o *Pequeño Consejo*, cuyos miembros son elegidos en algunos cantones por el pueblo y en otros por el Gran Consejo por términos más o menos cortos, pudiendo ser reelegidos. Su número varia, según los cantones, de cinco a trece. En todos, el consejo ejecutivo está legalmente subordinado al Gran Consejo, que puede enmendar o revocar sus decisiones, aun las de carácter puramente administrativo. A su vez, los miembros del Pequeño Consejo tienen voz e iniciativa en el Grande, y por virtud de su experiencia, prestigio y capacidad tienen gran influencia en las deliberaciones de los legisladores. En general, el Pequeño Consejo tiene carácter de una junta de negocios más bien que el de un poder político, tanto por su imparcialidad y consagración al trabajo como por su dependencia respecto del legislativo sin el contrapeso de la disolución ni de la dimisión por razones políticas, tal como existe en el sistema parlamentario. Esta subordinación existe no sólo en los cantones donde el Gran Consejo elige los miembros del Pequeño, sino también en aquellos donde éste es elegido por el pueblo.

Poder Judicial.- El poder judicial de los cantones es enteramente independiente del Tribunal federal, salvo los casos de jurisdicción voluntaria reconocidos por la Constitución federal, en todos los cantones hay jueces de paz, cortes de primera instancia y una corte de apelaciones. Los magistrados son elegidos por el pueblo, en algunos cantones, y en otros por el Gran Consejo, por tres o cuatro años, aunque casi siempre se les reelige indefinidamente. El jurado se usa para casos de imprenta y delitos graves, y el arbitraje es un recurso muy empleado para evitar litigios.

Referéndum.- El pueblo participa directamente en la revisión constitucional y en la aprobación de las leyes, en un grado mayor o menor según los cantones. Hay uno, el de Friburgo, en el cual la única participación del pueblo es la impuesta por la Constitución federal, según la cual las constituciones cantonales deben ser aceptadas por el pueblo y deben ser susceptibles de revisión cuando lo pida la mayoría absoluta de los ciudadanos. Esta es la *forma obligatoria y general del referéndum*, aplicable a las reformas totales o parciales de las constituciones

cantonales. Hay siete cantones en que además del referéndum obligatorio para las reformas constitucionales hay el *referéndum opcional para las leyes*, esto es, que en ellos un número señalado de electores puede pedir dentro de cierto plazo que las leyes aprobadas por el Gran Consejo sean consultadas al pueblo antes de entrar en vigencia. En otros tres cantones el referéndum es obligatorio para ciertas leyes y opcional para las demás. En los ocho cantones restantes *el referéndum es obligatorio para todas las leyes*, de modo que en ellos el Gran Consejo está completa y directamente subordinado al pueblo en el ejercicio de su función esencial que es la de legislar.

Iniciativa popular.- Existe además la iniciativa popular, en todos los cantones para las reformas constitucionales, y en todos menos los de Lucerna, Friburgo y Valais para las leyes. La iniciativa puede limitarse a una petición de carácter general para que se dicte una ley con determinado objeto. En tal caso, si el Gran Consejo no la acepta, se consulta previamente al pueblo si debe o no formularse la ley y en caso de votación afirmativa, se redacta la ley y se la somete nuevamente a la consulta popular. El número de electores necesario para formular una iniciativa popular varía en los distintos cantones; pero rara vez pasa del 10% del total.

554

Resultados del referéndum y la iniciativa en los cantones.- En conjunto, los resultados del referéndum y la iniciativa popular en los cantones han sido favorables, aunque la mayor o menor influencia directa que el pueblo ejerce en su gobierno varía de unos a otros. En aquellos donde el referéndum es opcional para las leyes o para cierta clase de leyes, las peticiones para someterlas al pueblo no son numerosas. El promedio de votantes varía mucho según el interés e importancia de las leyes consultadas, y generalmente no pasa del 50%, salvo en algunos cantones en que hay penas para los que no votan. En los cantones de referéndum obligatorio, el número de leyes rechazadas no es excesivo, pero sí considerable; lo cual revela que la institución no se reduce a una mera formalidad para sancionar las leyes. En cuanto a la iniciativa popular, se presentan con frecuencia en algunos cantones proposiciones o proyecto mal concebidos e inoportunos; pero el pueblo mismo tiene el buen sentido de rechazarlas. En cambio, muchas importantes reformas políticas y sociales que las legislaturas no aprobaron han entrado en vigencia gracias a esta institución.

IV. EL GOBIERNO FEDERAL

Caracteres generales; subordinación jerárquica de poderes.- La arquitectura del sistema político suizo es simple e inspirada en un espíritu democrático más amplio que la de los sistemas parlamentarios y presidencial. En vez de

balance de poderes característico del parlamentario, o de los frenos y contrapesos del presidencial, se reconoce en Suiza una subordinación jerárquica de poderes, que partiendo directamente de la fuente última de la soberanía, el pueblo, se radica, primero en la Asamblea Federal, y luego en el Consejo y el Tribunal Federales. En los siguientes párrafos veremos cómo se ejercen los poderes de cada uno de esos órganos gubernativos.

La Asamblea Federal.- Aunque en Suiza existía el antecedente unicameral tanto en la antigua Confederación como en los cantones, se adoptó en 1848, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, el sistema bicameral en consideración a sus ventajas para el régimen federal. El artículo 71 de la Constitución establece que “bajo reserva de los derechos del pueblo y de los cantones, la autoridad suprema de la Confederación se ejerce por la Asamblea federal, que se compone de dos secciones o consejos, a saber: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados”.

- i. El *Consejo Nacional* se compone de los diputados del pueblo suizo, elegidos a razón de un representante por cada veinte mil habitantes, o fracción de más de diez mil; eligiendo cada cantón o semicantón, cuando menos, un diputado. Conforme a la enmienda constitucional aprobada por iniciativa popular el 13 de octubre de 1918, las elecciones se realizan según el principio de la proporcionalidad, formando cada cantón o semicantón un distrito electoral. El sistema adoptado en virtud de la ley federal de 24 de febrero de 1919 es el sistema belga de D'Hondt con algunas variantes. Tiene derecho de tomar parte en las elecciones y, en general, en las votaciones, todo suizo que tenga veinte años cumplidos y que además no se halle excluido del derecho de ciudadanía activa ya sea por la legislación federal o por la del cantón en el cual tiene su domicilio. El Consejo Nacional es elegido por tres años y se renueva íntegramente cada vez. El cargo de diputado es incompatible con el de miembro del Consejo de los Estados, o del Consejo Federal y con cualquier cargo provisto por este último”.
- ii. El *Consejo de los Estados* es la cámara representativa de la autonomía cantonal. Se compone de 44 diputados de los cantones, o sea de dos por cada cantón, y en los cantones divididos uno por cada semicantón. No pueden ser Diputados a este consejo los miembros del Consejo Nacional ni los del Consejo Federal. La duración del cargo, sus requisitos, compensación y demás condiciones son determinadas por las constituciones y leyes de los respectivos cantones, aspecto que establece una marcada diferencia entre este Consejo y su modelo, el Senado americano.

Presidencia; sesiones.- Tanto el Consejo Nacional como el de los Estados eligen de su seno, para cada sesión ordinaria o extraordinaria un presidente y un vicepresidente, no pudiendo ni uno ni otro ser reelecto para la sesión ordinaria siguiente. Cuando hay empate, el presidente decide, y en las elecciones vota como los demás miembros. Las sesiones duran de tres a cuatro semanas, y hay generalmente cuatro durante el año. Los representantes pueden hablar en cualquiera de los idiomas oficiales que son el alemán, el francés y el italiano. No hay comisiones permanentes; pero sí comisiones especiales que desempeñan su labor con mucha eficacia y laboriosidad.

Reelección.- Caracteres de la actividad parlamentaria suiza.- Aunque los términos de duración de los cargos representativos son cortos, es costumbre arraigada en el pueblo suizo la de confirmar el mandato a sus personeros cuando éstos no lo han desmerecido. La práctica de la reelección ha permitido así a muchos hombres eminentes permanecer en la Asamblea durante 20 y 30 años, adquiriendo gran experiencia política y administrativa utilizada en bien público. Esta práctica proviene no sólo de cierta estabilidad en la situación de los partidos políticos sino de que la mayoría de los votantes se fijan más en la aptitud de los candidatos y en el conocimiento personal que tienen de ellos que en su color político. La actividad parlamentaria, por eso y por otras condiciones peculiares, tiene un carácter muy diferente a la de otros países: en vez de acalorados debates políticos y de emocionantes incidencias, la vida parlamentaria se desliza en medio de la mayor calma, seriedad, y consagración a los asuntos públicos. Según Bryce, el representante suizo es generalmente astuto, firme, frío o al menos poco dispuesto a revelar sus emociones; su punto de vista es el del sentido común y su manera de pensar algo más sistemática que la del legislador inglés o americano. Esas cualidades, en opinión del mismo escritor, hacen de la Asamblea suiza el cuerpo legislativo más consagrado a sus tareas que hay en el mundo.

Atribuciones de los Consejos.- Las atribuciones de los dos consejos son idénticas, y algunas de ellas las ejercen reunidos. Conforme al artículo 84 de la Constitución, les corresponde deliberar sobre todos los asuntos que son de la competencia de la Confederación y que no son atribuidos a otra autoridad federal. Esas atribuciones son no sólo legislativas, sino también administrativas, tales como la elección del Consejo Federal, del Tribunal Federal, del canciller, y del general en jefe del ejército federal; la aprobación de alianzas y tratados; la supervigilancia de la administración y de la justicia federales. Las leyes y resoluciones federales no pueden entrar en vigencia sino con el acuerdo de los dos consejos, y no hay medio legal de resolver las diferencias que surjan entre uno

y otro. La iniciativa corresponde no sólo a los miembros de uno y otro consejo, sino también al Consejo Federal y a los gobiernos cantonales. La práctica ha establecido que todo proyecto que no provenga del Consejo Federal pase a su informe. Al principio de cada sesión, el Consejo Federal remite a los presidentes de cada cámara los asuntos que han pasado a su informe, así como los nuevos que él propone o que han sido elevados por los gobiernos cantonales o por iniciativa popular; los presidentes se distribuyen el trabajo y luego someten a su cámara los respectivos asuntos, pasando después éstos a la otra cámara.

Por diversas causas, principalmente por la mayor estabilidad y fijeza del cargo de diputado ante el Consejo Nacional, este consejo ha adquirido mayor prestigio e influencia que el Consejo de los Estados, cuyos miembros están en la práctica más subordinados a los intereses locales y a las veleidades de la política cantonal. Ha sucedido, así, lo contrario que en Estados Unidos, donde el Senado tiene una situación prominente y mucho más prestigio que la Cámara de Representantes.

El Consejo Federal.- La tradición cantonal combinada con un exagerado temor a toda concentración del poder, determinaron en 1848 la adopción del sistema colegiado para el poder ejecutivo. Según la Constitución Federal, la suprema autoridad ejecutiva y directiva de la Confederación se ejerce por un Consejo federal compuesto de siete miembros, elegidos por tres años, por la Asamblea Federal, entre todos los ciudadanos suizos elegibles al Consejo Nacional. La elección se realiza después de cada renovación de este último consejo, llenándose las vacancias ocurridas en el intervalo sólo para el tiempo que faltaba al consejero reemplazado. No se puede elegir más de un miembro del Consejo que pertenezca al mismo cantón. La costumbre ha consagrado que hay un consejero de Berna y otro de Zúrich; ordinariamente hay uno de Vaud y otro de Tessino o de algún cantón católico.

Presidencia del Consejo.- Departamentos.- El Consejo Federal es presidido por el presidente de la Confederación. Tiene además un vicepresidente, uno y otro elegido por un año, entre los miembros del Consejo, por la Asamblea Federal. El presidente cesante no puede ser elegido presidente o vicepresidente para el año que sigue; la misma persona no puede ser vicepresidente dos años seguidos. El título de presidente de la Confederación sugiere cierta posición de superioridad e independencia con respecto a los demás miembros del Consejo; pero esa posición sólo es efectiva en cuestiones ceremoniales porque sus atribuciones y obligaciones son idénticas a las de sus colegas, y tiene un departamento especial a su cargo.

La idea originaria de los constituyentes suizos fue la de subordinar todas las decisiones importantes, políticas o administrativas, a la deliberación y acuerdo del Consejo; pero por razón del creciente volumen de los asuntos gubernativos, cada uno de los consejeros goza en su departamento de una independencia mucho mayor que antes. Los departamentos son: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia y Policía, Guerra, Hacienda, Industrias y Agricultura, Correos y Ferrocarriles.

Posición constitucional y política del Consejo Federal.- La posición constitucional y política del Consejo Federal es completamente distinta de la que tiene el gabinete en el sistema parlamentario, o de la que tiene el presidente en el sistema presidencial. No es un cuerpo políticamente homogéneo, sino que representa más bien las variadas corrientes de opinión del país. La elección de los consejeros se inspira casi siempre en el aprecio de su capacidad administrativa más que en el de su habilidad política, y generalmente son reelegidos todos los que han desempeñado su cargo con eficacia. Frente a la Asamblea federal, el Consejo “es el guía y a la vez el instrumento, y tan a menudo sugiere como acepta medidas legislativas”. Ordinariamente todo proyecto de ley o de resolución presentado en la Asamblea federal pasa a informe del Consejo, y éste a su vez presenta constantemente proyectos. La desaprobación de las iniciativas o de los actos del Consejo no afecta la permanencia de los consejeros en sus puestos. La Constitución reconoce a la Asamblea un poder superior y por consiguiente a esta corresponde la dirección general de la política, lo cual asegura la continuidad en el funcionamiento del Ejecutivo. Por otra parte, éste ejerce gran influencia en la Legislatura por el valor que tienen sus informes técnicos y sus opiniones respecto de cada proyecto importante. Pueden surgir y surgen ordinariamente diferencias de opinión entre los consejeros no sólo para adoptar resoluciones de carácter ejecutivo, sino también dentro de la Asamblea federal cuando se discuten medidas legislativas, sin que esto altere su responsabilidad colectiva. Generalmente se llega a un compromiso y en todo caso la decisión corresponde a la Asamblea.

Atribuciones.- Las atribuciones del Consejo Federal son las de todo órgano ejecutivo: velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, presentar proyectos de ley o de resolución, hacer los nombramientos no atribuidos a la Asamblea federal o al Tribunal federal o a otra autoridad, velar por los intereses nacionales en el exterior, así como por la seguridad, independencia y neutralidad de Suiza, dirigir la milicia federal, administrar las finanzas, formular el presupuesto y rendir las cuentas de los ingresos y egresos de la Confederación, vigilar la gestión de todos los funcionarios y empleados de la administración federal, etc. Tiene además ciertas funciones características del sistema federal suizo: como

son, la de hacer efectiva la garantía de las constituciones cantonales, la de examinar las leyes, concordatos y ordenanzas de los cantones y la de vigilar los ramos de la administración cantonal que se hallan colocados bajo su control.

Ventajas del Ejecutivo Colegiado.- La posición constitucional y el funcionamiento del Consejo Federal se consideran como los aspectos en que el sistema de gobierno suizo ha tenido más éxito porque asegura tres grandes ventajas: 1) el Ejecutivo es un cuerpo con influencia eficaz en la Asamblea, pero sin carácter partidista, lo cual le permite intervenir como mediador y conciliador; 2) se asegura al servicio de la nación capacidades administrativas, prescindiendo de las opiniones personales de los consejeros en los puntos que dividen transitoriamente a los partidos; 3) se asegura la continuidad en la política gubernativa, evitándose la demora y el trastorno que ocasionan los cambios ministeriales frecuentes.

Las Cortes Federales.- El Tribunal Federal.- Para la administración de justicia en materia federal hay un tribunal, cuya sede es Lausana, capital del cantón de Vaud. Consta actualmente de 24 jueces elegidos por la Asamblea Federal por el término de seis años, aunque generalmente son reelegidos. Hay además un jurado para los asuntos penales.

La jurisdicción de este tribunal comprende todos los casos en que una de las partes es la Confederación, o un cantón dentro de las limitaciones establecidas por la legislación federal, y además los casos entre particulares que se someten voluntariamente a él y siempre que pasen de cierta cuantía. En materia penal, juzga, asistido del jurado, los casos de alta traición a la Confederación, de revuelta o violencia contra las autoridades federales, los crímenes y delitos contra el derecho de gentes y otros de naturaleza política.

Comparación con las Cortes Federales de Estados Unidos.- El Tribunal federal suizo se halla en una situación muy desventajosa en comparación con la Corte Suprema de los Estados Unidos por el hecho de que es un órgano único en vez de constituir la cabeza de un gran sistema judicial nacional, y también porque no tiene el mismo grado de independencia frente al poder legislativo. El tribunal suizo, en efecto, está obligado, conforme al artículo 113 de la Constitución, a aplicar toda ley aprobada por la Asamblea federal. Además, se hallan excluidos de su jurisdicción los casos contencioso-administrativos, que, por una enmienda constitucional aprobada en 1914, corresponden a una Corte administrativa federal. Esta Corte se ha creado para resolver las controversias administrativas y los asuntos disciplinarios de la administración que le encomiende la legislación federal o que le sometan los cantones con aprobación de la Asamblea federal.

El pueblo y su intervención en el Gobierno federal.- El pueblo interviene directamente en el gobierno de la Confederación: 1) para aprobar o rechazar reformas constitucionales; 2) para aprobar o rechazar leyes; 3) para iniciar reformas constitucionales.

i. El referéndum constitucional obligatorio.- La constitución federal puede ser revisada en cualquier tiempo, total o parcialmente, por la Asamblea federal, siguiendo el procedimiento ordinario de la legislación general; pero la reforma no entra en vigor sino después de ser aprobada en votación popular por la mayoría de los cantones. El resultado del voto popular de cada cantón se considera como el voto de éste.

Cuando uno de los consejos de la Asamblea federal decreta la revisión total de la constitución federal y el otro consejo no consiente en ella, la cuestión se somete a la votación popular. Si la mayoría se pronuncia por la afirmativa, los dos consejos deben renovarse con el objeto de preparar la revisión, la cual, una vez preparada se somete al pueblo.

Tal es la institución del referéndum constitucional obligatorio, que existe en el gobierno federal de Suiza desde 1848 y gracias a la cual su constitución es una norma de categoría superior a las demás leyes y verdaderamente democrática, puesto que el pueblo mismo le da su sanción previa.

560

ii. El referéndum facultativo para leyes y tratados.- Las leyes, las resoluciones de carácter general y no urgente, y los tratados internacionales concluidos por plazo indeterminado o mayor de quince años se someten al pueblo para su adopción o rechazo, a solicitud de 30 mil ciudadanos activos o de ocho cantones (art. 89 de la C. P.). Esta es la forma opcional del referéndum, que permite suspender y revocar los actos de la Asamblea cuando hay contra ellos una poderosa corriente popular. No se adoptó sino en la revisión de 1874 y después de una larga lucha, sin incluir los tratados. Estos últimos son susceptibles de sometimiento al pueblo sólo desde 1921, en virtud de una enmienda constitucional que se inspiró principalmente en la debatida cuestión del ingreso de Suiza en la Sociedad de las Naciones.

Para que los ciudadanos puedan presentar su petición de referéndum, las leyes, resoluciones y tratados comprendidos en la disposición mencionada quedan en suspenso durante 90 días; presentada la solicitud dentro de ese plazo, con las garantías de autenticidad determinadas por la ley, “el Consejo Federal señala el día de la votación popular y hace circular ampliamente copias de la ley en los tres idiomas oficiales. Con frecuencia los partidos o

grupos se agitan y hacen activa propaganda en pro o en contra. La vigilancia de la votación popular y la ejercen las autoridades cantonales.

- iii. **La iniciativa popular para la revisión constitucional.-** La revisión total o parcial de la Constitución federal puede pedirse por iniciativa popular, esto es por presentación de 50 mil ciudadanos suizos con derecho de voto (arts. 120 y 121 de la C. F.). Hasta 1891 no existía la iniciativa popular sino para la revisión total; por una enmienda de ese año se la adoptó también para las reformas parciales. Cuando el voto popular es favorable a la revisión total, la Asamblea federal se renueva con el objeto de preparar la revisión. Cuando la iniciativa para una revisión parcial está concebida en términos generales, la Asamblea, si no la aprueba, consulta previamente al pueblo si debe hacerse o no esa revisión, y en caso afirmativo procede a ella, conformándose a la decisión popular. Cuando la iniciativa reviste la forma de un proyecto redactado en todas sus partes, si la Asamblea federal no está de acuerdo puede elaborar un proyecto distinto o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto, y somete entonces a la votación popular su contra proyecto o su proposición de rechazo al mismo tiempo que el proyecto emanado de la iniciativa popular.

561

La iniciativa popular para las reformas constitucionales ha ampliado bastante el campo de la intervención directa del pueblo en su gobierno, permitiendo la adopción de algunas enmiendas constitucionales que sus representantes no favorecían. Tal ha sido por ejemplo el origen de la enmienda aprobada en 1918, estableciendo el principio de la representación proporcional para las elecciones del Consejo Nacional, enmienda que más de una vez fue rechazada por la Asamblea.

Resultados del referéndum y de la iniciativa popular.- Los resultados de la experiencia suiza en el gobierno directo del pueblo son ilustrativos e interesantes, porque pueden deducirse de ellos ciertos argumentos genéricos sobre el valor de estas nuevas instituciones democráticas. Las votaciones populares revelan en primer lugar que es frecuente el desacuerdo entre el pueblo y sus representantes, aun cuando éstos gocen de la confianza de sus comitentes. El referéndum y la iniciativa popular no han sido, pues meras fórmulas de sanción de la obra legislativa de la Asamblea, sino medios eficaces para controlar y modificar esa obra. De otro lado, en el caso del referéndum opcional, el promedio de leyes sometidos a él es relativamente pequeño, lo que revela que las minorías no abusan de esta franquicia y la emplean sólo cuando tienen grandes probabilidades de obtener el rechazo de las leyes aprobadas por la mayoría de la Asamblea. Resulta así que,

en gran número de casos, el referéndum opcional conduce al rechazo de las leyes consultadas al pueblo. El promedio de ciudadanos que participan en las votaciones no es generalmente muy alto; por eso hay veces en que una minoría activa hace predominar sus puntos de vista sobre una mayoría inerte que se abstiene de concurrir al referéndum. En otros casos, el rechazo se debe a cierto grado de desconfianza por las novedades legislativas, a prejuicios religiosos, al espíritu de economía característico del pueblo suizo, o a otros motivos psicológicos más o menos accidentales; de tal modo que al desaparecer esos factores momentáneos que influyeron en el ánimo de los votantes, las mismas leyes son sancionadas sin oposición. En algunas ocasiones el referéndum ha sido un derivativo de la cólera del pueblo contra actos de sus representantes extraños a la ley consultada, siendo curioso anotar el hecho de que llegado el día de la elección los mismos representantes indirectamente censurados han sido reelegidos porque ya los ánimos estaban calmados y los votantes habían recobrado la serenidad y espíritu conservador que son habituales en Suiza.

Argumentos en favor del gobierno directo.- En vista de los resultados que la observación de los últimos cincuenta años ha revelado, se considera en Suiza como argumentos favorables a la subsistencia y ampliación de estas formas de gobierno directo los siguientes: 1) la mayor autoridad y prestigio que dan a la Constitución y a las leyes; 2) la influencia educativa en el pueblo por el conocimiento previo de las leyes que está llamado a obedecer; 3) la atenuación del espíritu de partido y de la influencia de las organizaciones políticas, ya que las cuestiones públicas se descomponen y subdividen en tal forma que pueden los votantes pronunciarse con más independencia y libertad de criterio; y 4) la atenuación de los conflictos entre los poderes públicos por la subordinación directa de éstos al pueblo, sustituyéndose en esta forma ventajosamente el veto y demás contrapesos del sistema presidencial, así como la disolución de la cámara popular que sirve para equilibrar los poderes en el sistema parlamentario.

Argumentos en contra. - Como argumentos contrarios se aducen: la influencia deprimente de estas instituciones en el prestigio e independencia de los legisladores, la poca capacidad del pueblo para apreciar ciertas leyes, el rechazo o retardo de leyes buenas, el costo y fatiga de las votaciones populares. Pero ninguno de estos inconvenientes ha tenido en Suiza significación apreciable, siendo mucho más visibles las ventajas anotadas; de modo que en general ese pueblo está satisfecho del buen éxito con que ha aplicado tanto el referéndum en sus formas obligatorias y de opción como la iniciativa popular. Sin estas instituciones todo el sistema político de Suiza tendría que transformarse, pues ellas constituyen parte esencial de su correcto funcionamiento y de la armonía que reina entre los

variados órganos gubernativos. Es evidente, sin embargo, que los resultados de la experiencia suiza, como dice Bryce, se deben a antecedentes históricos y a condiciones de igualdad social, patriotismo y cultura cívica que no existen en el mismo grado en otros pueblos.

V. LOS PARTIDOS POLITICOS

1800-1848.- Federalistas y Liberales. - Después de la intervención francesa y hasta la adopción de la Constitución federal de 1848, dos cuestiones predominaron en la política suiza: 1) la democratización de los gobiernos cantonales; y 2) la reforma de la débil Confederación para constituir un Estado Federal compacto y fuerte. En general, el partido o grupo favorable a la democracia simpatizaba también con el fortalecimiento de la unión federal. A este grupo se debió la creación de la nueva Suiza y el pueblo lo bautizó con el nombre de *Liberal*. Frente a él actuaban los elementos que, en términos generales, eran reaccionarios en la política cantonal, católicos en religión y “federalistas” (o sea opuestos a los “centralistas”) en la política nacional. Tal era la situación de los partidos en 1848.

1848-1874.- División del partido Liberal: los Radicales.- Pronto surgieron problemas nacionales que fomentaron la división en las filas del partido triunfante. Entre las cuestiones que más agitaron la opinión pública podemos mencionar: 1) la de los refugiados de Italia (1848-50) cuyas turbulencias determinaron la expulsión de algunos por el Consejo Federal, actitud que suscitó intensa oposición de una minoría de la Asamblea; 2) la de las capitulaciones, en la misma época, determinada por los contratos que desde antiguo celebraban algunos cantones para suministrar soldados mercenarios a algunos estados vecinos; 3) la cuestión de los ferrocarriles (1852-64), entre los partidarios de la nacionalización y los de la propiedad privada, y entre los partidarios de las varias rutas propuestas para el ferrocarril trasalpino; 4) la cuestión de la revisión constitucional (1864-1874). En 1866 el Consejo Federal propuso varias enmiendas con motivo de que la Constitución del 48 sólo garantizaba la libertad de culto a los cristianos y después de gran agitación fue aprobada sólo una de ellas. En 1872, la Asamblea Federal propuso una constitución más centralizada y democrática, que fue rechazada por la alianza de los grupos ultramontanos, cantonalistas, franceses e italianos, temerosos del control germano y protestante. Se agitó el espíritu de partido al punto de que Dubbs, consejero federal, dimitió en son de protesta contra el proyecto.

Durante esta época posterior 1848, y con motivo de cada una de las cuestiones enunciadas y de otras, las filas del antiguo partido Liberal se dividieron entre un elemento moderado y otro radical, y a medida que surgieron nuevos

problemas, especialmente sociales y económicos, el último creció a expensas del primero hasta que en 1870 constituyó un nuevo partido que se llamó Radical y obtuvo en 1874 el triunfo de su programa de revisión de la Constitución Federal y de adopción del referéndum opcional para las leyes federales.

1874-1919.- Católicos, Liberales, Radicales y Socialistas. - Desde 1874 la situación de los partidos ha sido más estable y éstos han adquirido una organización vigorosa e influencia considerable en la vida pública, aunque su actividad ha sido moderada y su reciproca rivalidad libre de exaltaciones. La adopción del sistema proporcional en 1919 para la elección del Consejo Nacional, ha consagrado oficialmente a los partidos y les ha dado legalmente, un papel considerable. Actualmente hay cuatro partidos mayores, fuera de grupos de menor importancia: 1) los católicos (derecha), que dominan casi exclusivamente en Uri, los Unterwalden y los dos Appenzel, y tienen cierta importancia en otros doce cantones, gracias a su sólida, organización y disciplina; 2) los Liberales (centro), que, conservando la tradición del antiguo partido, quieren moderar las tendencias centralistas de la evolución política y abogan por el *laisser faire* en el orden económico; comprenden líderes industriales y otros hombres de riqueza y prominencia, cuya fuerza se halla en Vaud, Ginebra, Basilea y Neuchâtel; 3) los Radicales, llamados también Demócratas Independientes, que patrocinan la centralización, el anticlericalismo y el gobierno popular directo; es el partido que domina desde 1874, el más numeroso, el más difundido y el más heterogéneo, pues incluye miembros de diversa religión, raza y condición social; cuenta con líderes de la industria y las finanzas y tiene el apoyo de la masa rural de los cantones protestantes; 4) los Socialistas, o Social-Demócratas, cuyo programa es el del socialismo internacional, y que predominan en las ciudades manufactureras como Zúrich, Basilea, Berna, donde ganan cada día más fuerza, si bien las condiciones sociales de Suiza no favorecen una propaganda extremista. En 1917, los Radicales tenían en la Asamblea Federal 129 representantes, los católicos 55, los Socialistas 19, los Liberales 14 y los grupos menores 16. En la primera elección realizada conforme al sistema proporcional, el año 1919, los Socialistas ganaron algo más de la cuarta parte del total de la representación, aumentando su número principalmente en detrimento de los Radicales. Como grupos menores tienen cierta significación la Unión Helvética, la Liga de Campesinos y el grupo Orden y Libertad.

Organización de los partidos.- En organización, los partidos son muy semejantes. Todos son uniones de grupos locales más o menos autónomos. La suprema autoridad es una Dieta, que se reúne cuando menos una vez al año y se compone de delegados de las organizaciones locales con el objeto de oír los informes de los jefes y delegados del partido, de investigar los actos de sus

representantes en el Gobierno Federal, y de discutir y adoptar resoluciones sobre los problemas del día para que sirvan de guía a sus voceros. La Dieta no designa candidatos; los candidatos para el Consejo Federal son elegidos en reuniones privadas de los miembros del partido en la Asamblea Federal; los candidatos para el Consejo de los Estados y el Consejo Nacional son elegidos en reuniones locales de todos los adherentes del partido. Hay un comité central del partido, que se elige ya por los comités cantonales, ya por la Dieta. La organización de partido, en suma, refleja aproximadamente la organización del Estado y está fundada en los mismos principios de federalismo y democracia.

Alto nivel de la vida política y espíritu de partido. - No es exagerado decir que el espíritu y los métodos de partido se hallan en un nivel que pocos países han alcanzado. En todas las grandes cuestiones nacionales saben subordinar sus intereses y sus diferencias al interés patriótico. Y como son pocos los premios y atracciones de la lucha política, no se la considera como un deporte, sino como un asunto serio. Según Bryce, en ninguna otra democracia es tan pequeño el número de políticos profesionales y los motivos que atraen a los hombres a la vida pública son generalmente elevados. La intimidación, el fraude y la corrupción electoral apenas se conocen, y aunque los partidos hacen campaña por sus candidatos, el hábito de reelegir a los representantes y funcionarios que cumplen bien sus obligaciones, unido al espíritu de independencia de la mayoría de los votantes, contribuyen a restar influencia electoral a los partidos, siendo muy frecuentes las listas conciliatorias. En la Asamblea federal son frecuentes las discusiones de carácter político; pero se conducen con ánimo desapasionado y en un ambiente poco propicio a las exaltaciones. En algunos cantones la lucha política es más intensa para las cuestiones locales y se presentan con frecuencia elecciones reñidas, en las que se destaca la influencia de los líderes políticos. En muchos cantones, los partidos locales son distintos de los grandes partidos nacionales, y actúan con una organización separada y programas propios.

VI. CONCLUSIONES GENERALES

- En síntesis, podemos señalar, siguiendo a Dicey, tres ideas fundamentales que inspiran todas las instituciones políticas suizas. La primera es la soberanía directa del pueblo, que es un principio no sólo teórico sino prácticamente recocado; en Suiza se ha desvanecido la antigua idea de la oposición entre el gobierno y el pueblo; todos los órganos gubernativos son simples agentes del pueblo, el cual interviene directamente en los actos legislativos importantes. La segunda idea a la que dan expresión las instituciones suizas

es la de considerar la política como un asunto técnico, una cuestión de negocios, análoga a la administración de una empresa privada; los asuntos nacionales son dirigidos por hombres de capacidad que ejecutan la voluntad de la nación. La última y más original concepción suiza es que la existencia de partidos políticos no implica la adopción del gobierno de partido: tanto el pueblo como sus órganos representativos concentran la atención sobre las medidas gubernativas en sí mismas y no sobre las personas o sobre los programas de los partidos.

- Esas ideas fundamentales que inspiran la vida política suiza, dándole un tono moderado e impersonal, son fruto de las tradiciones y el carácter del pueblo; de su admirable espíritu cívico forjado en las luchas para mantener su independencia y neutralidad frente a las potencias europeas; de su gran experiencia en el gobierno autónomo; y, en fin, de las favorables condiciones de igualdad social que reinan en este privilegiado país. Pero sus bien meditadas formas constitucionales han sido el cauce adecuado para el desarrollo de esas fuerzas espirituales, que las sanas orientaciones de la familia, la escuela y el periodismo han sabido conservar y acrecentar.

BIBLIOGRAFÍA

Constitution Fédérale de la Confédération Suisse-(Avec les modifications survenues jusqu'au 1er. juillet 1922) -Publiée par la Chancellerie Fédérale.

A. L. Lowell. - Governments and Parties in Continental Europe.

A. L. Lowell. - Public Opinion and Popular Government.

F. A. Ogg. - Governments of Europe.

J. Bryce. - Modern Democracies.

J. A. Vincent. - Government in Switzerland.

W. Wilson. - The State.

A. V. Dicey. - Introduction to the Law of the Constitution.