

## ¿SUIZA UN CASO ESPECIAL?

*Por Martin Bühler*  
*Secretario General de Initiative & Referendum Institute Europe*

En el contexto actual de las discusiones sobre la participación de las ciudadanas y ciudadanos en las democracias occidentales representativas, se puede tener la impresión de que Suiza representa, con su experiencia en la democracia directa de 150 años, una excepción exótica. Esto no es el caso, como nos va a demostrar una pequeña revisión de la historia, sin la que no se entendería la realidad contemporánea.

La democracia directa no es ninguna innovación de la sociedad suiza, sino que nació de la ilustración y de la revolución francesa. Sin ella y sin la lucha de las ciudadanas y ciudadanos por más democracia, no existiría la participación ciudadana directa y vinculante en Suiza.

Durante la República *helvética* (1889-1805) Suiza recibió, con el apoyo francés, una constitución radical, que diseñó un estado central representativo y que rompió radicalmente con antiguos valores y normas. Una cruel guerra civil que sólo se podía terminar con la ayuda de las tropas francesas y la mediación de Napoleón I, dejó heridas y cicatrices que influyeron de manera significativa en el posterior desarrollo de Suiza. Tras estas experiencias, la formación del modelo político suizo se caracterizó por el espíritu de incorporar a todos y de establecer un equilibrio entre las diferentes culturas y regiones.

Tras la regeneración, que intentó restablecer la situación pre-revolucionaria, se desarrollaron en todos los cantones movimientos democráticos, que empezaron a reemplazar el régimen antiguo y a acumular experiencias con las instituciones democráticas. En una guerra civil, que se desarrolló relativamente sin grandes derramamientos de sangre, los cantones urbanos industrializados y

mayoritariamente protestantes, prevalecieron en 1848 frente a los cantones rurales católicos, y crearon la Confoederatio Helvetica, la confederación Suiza. Las grandes potencias europeas no intervinieron, dado que en todos los países limítrofes de Suiza las revoluciones democráticas habían ejercido presión a la aristocracia requiriendo sus fuerzas militares en sus propios países. Por ello, las ciudadanas y ciudadanos suizos consiguieron crear su primera constitución autónoma, que constituyó una democracia representativa que reconoció solamente la iniciativa popular para la revisión de la totalidad de la constitución.

## **EL MOVIMIENTO DEMOCRÁTICO**

En los inicios del estado federal, se estableció una clase gobernante de representantes de la burguesía, representantes de los sectores financieros e industriales en los centros urbanos de Zürich y Basel. Esta nueva recién creada oligarquía no tenía ningún interés en el reparto del poder, por lo que muchos ciudadanos se sintieron defraudados de los éxitos de su lucha y se organizaron en movimientos democráticos. En todos los cantones industriales periféricos, los trabajadores y los campesinos fundaron partidos y grupos radical-democráticos que demandaron la participación directa de los ciudadanos. En algunos cantones se crearon constituciones basadas en la democracia directa que ofrecieron a los ciudadanos, entonces solamente los hombres, instrumentos de intervención directa.<sup>1</sup> El cantón Zürich recibió apoyo de los emigrantes europeos, que fueron perseguidos en sus países por su posición democrática.

A nivel de federación, en 1871 se introduce el referéndum y en 1891 la iniciativa popular. Durante el proceso de democratización de Suiza, no se

---

<sup>1</sup> En este sentido se expresó Salomon Bleuler, uno de los líderes del movimiento democrático en el cantón de Zürich, en el Landboten del 27 de febrero de 1868: „Entre el pueblo y el gobierno del estado tiene que existir una interrelación fuerte. El pueblo espera de sus gobernantes inspiraciones y los gobernantes pueden recibir del pueblo - como de una fuente permanentemente fresca - entusiasmo, fuerza y sabiduría, sí sabiduría! Ya que el pueblo en su conjunto va a ser siempre indefinidamente más inteligente que el más sabio individuo o colectivo.“

(Gross, Anderas (2000), Parlament, Regierung und Volksrechte, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Schulthess, Zürich)

cuestionaba nunca el sistema representativo sino que se demandó la intervención de los ciudadanos en cualquier momento en cuestiones políticas y participar en su desarrollo.

## **LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA**

Los suizos y suizas pueden intervenir en el proceso político con varios instrumentos e impulsar procesos de toma de decisiones vinculantes para la política. Allí se demuestra también que, hoy en día, los municipios y los cantones están dotados con derechos más amplios que la federación. Los instrumentos de la democracia directa abarcan el referéndum obligatorio, el referéndum facultativo y la iniciativa popular. Un referéndum obligatorio se celebra para decisiones en materias específicas que están determinadas por la constitución y se refieren a cambios constitucionales o a la adhesión de Suiza a organizaciones internacionales. En estas cuestiones el gobierno debe convocar un referéndum y la ciudadanía debe decidir. El referéndum facultativo se convoca si un grupo demanda un voto popular sobre una decisión del parlamento o del gobierno y puede presentar las firmas de 50.000 ciudadanas y ciudadanos en un periodo de tres meses a favor de esta iniciativa. Mientras con los referéndums facultativo y obligatorio se decide sobre decisiones de la democracia representativa, con una iniciativa se pueden proponer y debatir proyectos políticos. 100.000 ciudadanas y ciudadanos pueden iniciar una propuesta que debe de ser debatida en el parlamento y en el gobierno y posteriormente decidida por el pueblo. Gracias al referéndum y la iniciativa se pueden aprovechar los recursos de las ciudadanas y ciudadanos para la comunidad y organizar la política según las necesidades del pueblo.

Para que las ciudadanas y ciudadanos puedan participar en las posibilidades de la democracia directa, sus normas tienen que ser fáciles y claras. Las barreras para celebrar una iniciativa y un referéndum no deben de ser altas y tienen que invitar a las personas a utilizarlas. Solamente de esta forma se puede garantizar que la democracia directa despliegue todo su efecto. Las barreras demasiado altas para convocar iniciativas o referéndums provocan

frustración entre los ciudadanos y tiene el efecto de dar coartada a los gobernantes.

Además, para que la democracia directa pueda garantizar su efecto, las votaciones no se deben celebrar en intervalos muy grandes. En Suiza se celebran votaciones populares cuatro fines de semana al año.

### **EL FIN DE SEMANA DE VOTACIÓN DEL 29.11.2009**

En Suiza existen tres niveles en la actividad política: la federación, el cantón y el municipio. Las competencias están claramente determinadas y cada nivel tiene sus propias posibilidades para la recaudación de impuestos y tasas. Durante un fin de semana de votación se celebran votaciones sobre proyectos a nivel nacional, a nivel de cantones y a nivel municipal. Esto puede llevar a una gran cantidad de propuestas, que puede ser un desafío para los votantes. En noviembre de 2008 se debatieron 14 propuestas diferentes. El 29 de noviembre de 2009 se votaron en Bülach, una ciudad de 17.000 habitantes en el cantón de Zürich, tres propuestas nacionales y una del cantón, y al mismo tiempo se celebró una elección de sustitución en el gobierno del cantón de Zürich.

Las cuatro propuestas fueron:

- Una iniciativa para la prohibición de la exportación de material de guerra del *Grupo para una Suiza sin Ejército* (Gruppe für eine Schweiz ohne Armee - GSoA)<sup>2</sup>.
  - Esta iniciativa fue rechazada claramente con el 68,2% de los votos. La participación fue del 57,3%.
- Una iniciativa para la prohibición de minaretes<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El grupo para una Suiza sin ejército entregó en 1987 una iniciativa para la abolición del ejército. Esta pareció para muchos como un proyecto imposible, dado que el ejército tenía, por su rol en la Segunda Guerra Mundial, un significado casi místico. Muchos se sorprendieron cuando en la votación del 26.11.1989 más de un millón de suizas y suizos votaron a favor de la iniciativa y demostraron a la clase gobernante que también en Suiza había terminado la guerra fría.

<sup>3</sup> Esta iniciativa fue iniciada por el partido nacional-conservador (SVP) y fundamentalistas cristianos. Este partido ha dominado desde los ochenta los temas de la política. Su presidente fue el próspero industrial Christoph Blocher, que fue elegido entre 2004-2008 como miembro del Bundesrat.

- Esta iniciativa fue aprobada por sorpresa con el 57,5 % de los votos en 22 Cantones.
- Un referéndum obligatorio sobre el uso de los impuestos sobre keroseno en el tráfico aéreo, que implicaba un cambio de la constitución.
  - Esta propuesta fue adoptada con el 69% de votos a favor.
- La propuesta de la ciudad de Bülach llegó a votación porque una minoría del parlamento había demandado una votación sobre la creación de una guardería para bebés, después de que el parlamento lo hubiera aprobado por poco (referéndum administrativo).
  - Esta propuesta fue rechazada con el 54,2% de los votos en contra.

En Suiza existen muy pocas materias que no se puedan gobernar por instrumentos de la democracia directa. Esta es otra de las características importantes de un diseño eficaz de procesos de la democracia directa.

## **EL USO DE LA INICIATIVA Y DEL REFERÉNDUM**

No se puede relacionar el uso de los instrumentos de la democracia directa con un grupo político específico. Grupos, organizaciones, asociaciones y partidos de la derecha y de la izquierda emplean tanto los referéndums como las iniciativas para influir en la política. Mientras las fuerzas modernas y cosmopolitas tienen una preferencia por las iniciativas, dado que con ellas pueden lanzar nuevas ideas y concienciar el discurso público e integrar nuevas tendencias para el cambio en el debate social, las fuerzas con valores conservadores se deciden más por el referéndum con el que pueden anular cambios políticos aprobados por el parlamento o el gobierno. Aplicando la metáfora a conducir un coche, la iniciativa hasta los años ochenta se podría denominar como acelerador con el que se podían acelerar ciertos desarrollos. Al contrario, el referéndum tuvo la función de freno, que ralentiza o incluso impide cambios. El neoliberalismo y la, con el relacionada, retro-perspectiva en materias sociales, ecológicas y culturales, demostraron que no se pueden definir los instrumentos de la democracia directa con los atributos de progresista o conservador. En una sociedad progresista, el referéndum se convierte, en el momento de un cambio político conservador, en una

herramienta para defender el progreso, mientras que la iniciativa fomenta en estas circunstancias un cambio hacia valores conservadores. En este sentido, entre los usuarios de la democracia directa se puede apreciar una transformación en los sesenta y ochenta.<sup>4</sup>

En este contexto, hay que subrayar que la democracia directa no está relacionada con ningún grupo ideológico, excepto con el principio de la revolución francesa según el cual la soberanía de los ciudadanos y ciudadanas es el principio máximo de la organización estatal.<sup>5</sup>

## LA POLÍTICA Y LA SOCIEDAD

La democracia directa lleva a un debate continuo sobre temas políticos, que se desarrolla en el ámbito público y que está abierto a todos que quieran participar. Estas discusiones y debates aumentan la cercanía entre la política y la sociedad, y la transparencia sobre quien tiene qué opinión y quien ejerce qué influencia; en concreto sobre los grupos y los representantes de intereses. De esta forma, tendencias en la sociedad civil y nuevos temas del cambio social encuentran rápidamente su expresión política y entran en el proceso de formación de la opinión y en el proceso político. Si la política se aleja demasiado de la realidad social, los referéndums periódicos pueden corregir las decisiones del parlamento y del gobierno. En estas situaciones se demuestra que las ciudadanas y ciudadanos toman decisiones muy diferenciadas e inteligentes y no dominan las reflexiones simplistas, y además la ciudadanía tampoco resulta ser víctima de demagogos. Esto es el resultado de un tratamiento muy cuidadoso de las instituciones y procedimientos de toma de decisiones estatales que caracterizaban, ya en 1848, al primer estado federal. Suiza con cuatro regiones lingüísticas, con zonas rurales y centros urbanos, que son en la mayoría de las veces también importantes centros económicos, tiene muchos mecanismos de *Checks and Balances*, que aseguran la protección de las minorías en los procesos de la toma de decisiones y que impiden una concentración de poder en manos individuales. Solo así se puede entender que Suiza, a pesar de su variedad, puede autoafirmarse

---

<sup>4</sup> Handbuch der direkten Demokratie

<sup>5</sup> Marquis de Condorcet en la Constitución francesa de 1793

constantemente como comunidad, reinventarse continuamente y vivir de esta manera una alta continuidad en la esfera política y social. Sin duda esta circunstancia se debe atribuir a la distribución equilibrada del poder, que deja la soberanía entre las ciudadanas y ciudadanos e interpreta el poder como habilidad de actuar de forma común, según la propia definición de poder de Hannah Arendt.<sup>6</sup>

La democracia directa conlleva a que en todo momento la realidad social es claramente visible y es, como subraya Andreas Gross<sup>7</sup> continuamente, no responsable de la situación social sino su expresión directa. La democracia directa es un espejo en el que la sociedad se puede ver reflejada.

Esta realidad se vivió en Suiza durante el fin de semana de votación del 29 de noviembre de 2009. El pueblo aprobó la iniciativa sobre la “prohibición de los minarettes”, aunque esta fue solamente apoyada por el partido nacional conservador SVP y algunos fundamentalistas cristianos, mientras que todos los otros partidos, los sindicatos y patronales se habían posicionado claramente en contra de esta iniciativa. No obstante, este posicionamiento no sucedió a través de debates y enfrentamientos públicos, en los que se hubiera podido advertir sobre las consecuencias de una aprobación de la iniciativa. Los opositores de la iniciativa no la tomaron en serio y no se implicaron de manera suficientemente directa, ni animaron activamente el debate público.

Por otro, el resultado refleja que la sociedad suiza está profundamente desconcertada y que se asila y desconecta progresivamente. Las suizas y suizos se sienten acosados y amenazados por tantos frentes, que no consiguen concentrarse en sus fortalezas, como la tolerancia y el respeto. Este hecho no se hubiera podido detectar tan claramente sin esta votación. Por ello, las suizas y suizos que defienden los valores tradicionales, tienen tras el 29 de noviembre una tarea adicional y no deben escatimar ningún esfuerzo para devolver de nuevo el peso y el respeto a los valores tradicionales.

---

<sup>6</sup> Arendt, Hannah (1970): *Macht und Gewalt*. Piper, TB; München, Zürich; 15. Aufl. 2003

<sup>7</sup> Gross Andreas, politólogo, Schweizer Nationalrat, miembro del Consejo de Europa, relaciona teorías y práctica de la democracia directa, y es un conocedor de la historia de la democracia y de procesos democráticos directos a nivel nacional y transnacional. ([www.andigross.ch](http://www.andigross.ch)).

## EFECTO Y PERSPECTIVA

La votación del 29 de noviembre de 2009 – aunque el resultado es doloroso para las personas liberales, tolerantes y comprometidas socialmente – ha provocado consternación en muchos lugares, pero no es un argumento contra la democracia directa. No es la democracia directa la que llevó al No a las tradiciones suizas, a la versión de hombre humanista, a la responsabilidad social y a todos valores que se relacionaron y relacionan con la Suiza de la modernidad. Las ciudadanas y ciudadanos suizos han decidido de esta forma y han aprobado una iniciativa que aparenta solucionar problemas donde no hay, pero donde se van a crear nuevos problemas, porque el resultado de la votación ha herido los valores básicos de nuestra cultura suiza y daña la reputación de Suiza a nivel mundial. La antigua Suiza consiguió, con su imagen positiva, mucho respeto y reconocimiento y provocó solidaridad con un país pequeño y admiración por sus particularidades.

En una democracia directa se deben aceptar estas decisiones y reflexionar sobre que se puede mejorar como ciudadana y ciudadano, partido o representante de intereses para contribuir a avanzar con soluciones constructivas. También esto es una posibilidad de la democracia directa, siempre pueden juntarse unos ciudadanos con otros para analizar las decisiones y preguntar al pueblo a través de los instrumentos de la democracia directa si no optarían por otras soluciones.

Dado que las otras ciudadanas y ciudadanos tienen los mismos derechos, a veces los referéndums pueden resultar difíciles de aceptar; sin embargo, las suizas y suizos tienen siempre la posibilidad de aprender juntos y de encontrar nuevas y mejores soluciones. De este modo siempre logran nuevos caminos para superar la impotencia y conservar, como personas activas, su dignidad

La democracia directa en Suiza no es perfecta y se puede optimizar mucho. La lección que se debe de aprender de esta votación la resume Andreas Gross en una ponencia en una escuela en Basel, tres días antes del referéndum de la siguiente forma:<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> [www.andigross.ch/html/mina.ppt](http://www.andigross.ch/html/mina.ppt), 29.11.2009

“Suiza tiene que invertir en el futuro en la infraestructura de la democracia directa y preocuparse de que los partidos políticos, siguiendo sus deberes constitucionales, contribuyan a la expresión y formación de la opinión pública, también cuando no tengan intereses económicos específicos. Los ciudadanos y ciudadanas necesitan tiempo para poder ejercer de ciudadano y prepararse para poder cumplir con sus obligaciones. Los medios de comunicación de calidad tienen que sobrevivir y no deben entregarse al boulevard. Además, las campañas para los referéndums populares tienen que ser justas, transparentes y comunicativas.”

Esta votación provoca un proceso de aprendizaje colectivo y las razones y motivos de esta votación se analizarán y superarán. Cada ciudadano y ciudadana conoce su contribución activa y pasiva a esta decisión y va a considerar las consecuencias. Estas consecuencias se van a reflejar en las siguientes votaciones en Suiza.

Bülach, 29 de noviembre 2009