

**Suiza y la Unión Europea: condicionantes institucionales  
internos, retos y perspectivas de la “relación especial”**

*César Colino*

Área: Europa  
Documento de Trabajo 51/2009  
08/10/2009

---

## **Suiza y la Unión Europea: condicionantes institucionales internos, retos y perspectivas de la “relación especial”**

César Colino \*

### **Índice**

- (1) Introducción: la paradoja de la “vía especial” suiza ¿por qué Suiza no es miembro de la UE?
- (2) La posición europea de Suiza y su evolución en el contexto socio-político interno: las bases sociales de la “integración sin pertenencia”
- (3) El federalismo suizo y la integración europea
- (4) La democracia directa y la integración europea ¿qué impide qué?
- (5) Conclusiones: dilemas y perspectivas de la vía especial suiza
- (6) Bibliografía

### **(1) Introducción: la paradoja de la “vía especial” suiza ¿por qué Suiza no es miembro de la UE?**

En unos tiempos en los que todos los países europeos desean ingresar en la UE de 27 miembros, Suiza –situada política y geográficamente en el mismo corazón de Europa– se mantiene fuera de la UE. A pesar de haberse producido un intenso acercamiento mediante acuerdos bilaterales, apoyados por la población en referéndum, persiste aparentemente en el futuro venidero en su vía especial de relaciones bilaterales a la que se han dado numerosas etiquetas eufemísticas o metafóricas –como integración diferenciada, compromiso sin matrimonio, tercera vía, vía especial, europeización sin adhesión, integración sin pertenencia, integración fáctica y aislamiento jurídico, *close partnership*, *rapprochement*, etc.–<sup>1</sup>, que expresan no otra cosa que una situación anómala en el mismo centro de Europa. Esta situación de independencia formal pero creciente imbricación económica y política no es autoevidente y requiere cierta explicación para aquellos no familiarizados con las peculiaridades del paradójico caso suizo.

Es paradójico, en primer lugar, por el alto grado de imbricación económica con el resto de los países de la UE, siendo uno de sus socios principales, con más del 60% de sus exportaciones dirigidas a la UE y más del 80% de sus importaciones procediendo de la UE. Asimismo, una gran imbricación política y cultural, siendo Suiza una “pequeña Europa” en el corazón geográfico del continente, representando a tres de las culturas europeas más fuertes. También es un participante activo en el Consejo de Europa, la ONU, la OSCE, la EFTA y la OCDE, estando comprometida en misiones de paz en los Balcanes y habiendo ofrecido grandes contribuciones financieras a los países de Europa

---

\* Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la UNED

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Dupont y Sciarini (2001), Schwok (2006).

central y oriental. Además, la no pertenencia a la UE es tanto más paradójica cuanto que la situación de Suiza no es la de una isla aislada como Islandia o geográficamente lejana como Noruega, sino que la interdependencia geográfica y demográfica es total, con 700.000 europeos cruzando en una u otra dirección la frontera para trabajar todos los días o 1.000.000 viviendo en Suiza.<sup>2</sup>

Es paradójico asimismo, porque a la vez se ha ido europeizando en su derecho, sus políticas y su vida política y partidista. Los suizos han votado sobre temas europeos positivamente más que el resto y conocen bien la UE por haber tenido varias campañas y referendos sobre temas europeos, incluso más que los Estados miembros. Han votado sobre Schengen, la ampliación, la libre circulación de personas, la cohesión y otras. El gobierno y parlamento adaptan las leyes unilateralmente buscando la eurocompatibilidad más incluso que algunos Estados miembros.

A pesar de voces integracionistas en algunos partidos del gobierno y entre los cantones y otras fuerzas intelectuales o sociales que consideran el *statu quo* insatisfactorio y contraproducente y no ven más solución a medio o largo plazo que una integración, todo parece indicar que Suiza no tiene intención de entrar y que prefiere una tercera vía. Asimismo, los obstáculos se antojan muy grandes en la opinión pública, los partidos y grupos de interés y la única perspectiva realista es la continuación del bilateralismo hasta que se agote por cambios en la EU y en el entorno internacional. A la vez, debe señalarse para poner la discusión en sus justos términos, que Suiza no es una completa anomalía, ya que dentro de la UE existen varios casos de opiniones públicas euroescépticas o divididas por el tema, y ha habido casos de referendos contrarios a la integración, como demuestran los de Irlanda, los Países Bajos y Francia. La peculiaridad de Suiza es la creciente fuerza de esas voces contrarias a la integración y su influencia en las elites políticas y económicas, que parecen haber abandonado por el momento cualquier intento serio de seguir la plena integración y han decidido conformarse con la política pragmática de pequeños pasos bilaterales de acercamiento que, por otra parte, les parece la única posible por el momento a falta de grandes reformas institucionales que pudieran propiciar una política más audaz de grandes decisiones.<sup>3</sup>

Para entender esta situación peculiar del caso suizo se plantean varias preguntas, como cuáles son los rasgos actuales de la relación especial entre Suiza y la UE, cómo se han desarrollado y qué la explica esta situación, cuáles son las perspectivas de adhesión, es esta situación perjudicial o discriminatoria para otros Estados miembros, en qué se beneficia la UE, hasta qué punto es sostenible esta situación de excepcionalidad y cuáles son los escenarios más plausibles a medio plazo. O, desde el punto de vista de la UE, cómo podemos atraer a Suiza a la adhesión plena y cuáles son las consecuencias reales para Suiza de la adhesión en comparación con otros países. Para contestarlas hace falta entender las interacciones de la historia y la sociedad y el modelo institucional suizo con

---

<sup>2</sup> Mission de la Suisse aupres de l'UE (2009).

<sup>3</sup> Schwok (2006), Papadopoulos (2007), Cottier y Liechti (2007b), Breuss *et al.* (2007).

la vida política, la opinión pública y la percepción de las elites económicas y de los partidos. Para llegar a un retrato realista de las posibles explicaciones o consecuencias debe hacerse abstracción de los discursos políticos sobre las ventajas y las desventajas de la adhesión y lo que estos tienen en muchos casos de intento de manipular o instrumentalizar la identidad y el populismo.

Curiosamente, en nuestro país, tradicionalmente europeísta, donde el consenso permisivo sólo ha visto siempre las ventajas de la UE, las relaciones entre Suiza y la UE son poco conocidas, y se observa con cierto asombro la reticencia de Suiza de entrar al club más deseado.<sup>4</sup> En la política, la literatura científica y la prensa de ese país, la discusión ha estado marcada en los dos últimos decenios no tanto por las posibles ventajas de la adhesión como por las posibles pérdidas o amenazas que supondría para el modelo de democracia suiza –caracterizado por neutralidad, democracia de consenso, federalismo y democracia directa– la incidencia de la pertenencia.

La idea de erosión o pérdida de la identidad asociada a la peculiaridad de las tradiciones y el apego de la opinión pública a estas instituciones (una forma de patriotismo constitucional en versión suiza), fácilmente instrumentalizable en algunos sectores de la sociedad suiza, ha sido explotada por los adversarios de la integración europea con éxito casi más que la ponderación de las ventajas económicas y sus inconvenientes.

La literatura científica jurídica o politológica y los propios detallados informes del parlamento y del gobierno de la nación, o los encargados por los gobiernos de los cantones,<sup>5</sup> han matizado, relativizado o desmentido los discursos que avisan de un desmantelamiento del modelo tradicional de democracia directa o de federalismo como consecuencia de una eventual adhesión de Suiza a la UE, poniendo de manifiesto la europeización ya existente de las instituciones suizas. Sin embargo, parece que la opinión pública sigue prefiriendo este *statu quo* de integración sin decisión, a pesar de sus ventajas reales. Los partidarios de la adhesión también han señalado las posibles reformas institucionales que requeriría una plena adhesión, que son importantes en un país donde las grandes reformas tardan mucho, lo que no significa que las instituciones políticas tradicionales hayan de desaparecer.

Aparte de la idea tradicional de neutralidad que según muchos autores ha entrado en crisis en la actualidad y no supone un obstáculo real a una mayor integración –aunque se

---

<sup>4</sup> En España ha habido escasos estudios sobre el sistema político suizo y las relaciones con la UE, cabe destacar Anduiza (1994) que analiza el funcionamiento de la democracia directa en el contexto del referéndum negativo sobre el EEE, y la obra general de Sánchez Ferriz y García Soriano (2002) que describe desde un punto de vista jurídico las instituciones principales. Para un público español quizá sea más accesibles en inglés las obras sobre el sistema político suizo como las de Klöti et al. (2007) y la reciente de Kriesi y Trechsel (2008).

<sup>5</sup> En la discusión sobre los posibles efectos de la integración europea para las instituciones y el modelo de democracia suizo pueden destacarse las obras colectivas de Cottier y Kopsch (1998), Linder (1998), Epiney et al. (1998), la diferentes contribuciones en Breuss et al. (2007), o los estudios de Schwok 2006 y Cottier y Liechti (2007b). los informes del consejo federal en Conseil Fédéral (2006, 2007) o los de la Conferencia de gobiernos cantonales Conférence des gouvernements cantonaux (2001, 2006).

siga usando por los euroescépticos de modo instrumental e interesado—,<sup>6</sup> una de las más apreciadas de estas instituciones, la democracia directa —que da a la opinión pública la última palabra en muchas reformas, leyes y decisiones constitucionales e internacionales—, en combinación con el federalismo —que da a los cantones pequeños en algunos procedimientos una posibilidad de veto—, se ha considerado uno de los primeros obstáculos en el debate que permiten explicar la vía suiza especial elegida y predecir una difícil vía a la adhesión (la “adhesión imposible”).<sup>7</sup> Se ha considerado que sin la existencia de estas dos instituciones Suiza habría probablemente entrado en la UE con los otros miembros de la EFTA. Según este argumento, una integración más profunda sólo sería posible con la reforma de alguna de estas instituciones.

Existe, por tanto, un debate actual continuo poco conocido en España, que explica la situación especial en función de los efectos de estas dos instituciones, junto con el apego simbólico a la idea de neutralidad y la interacción entre estos tres elementos en las posibilidades o perspectivas de Suiza de integrarse en la UE,<sup>8</sup> y que se inserta en una discusión más general en la ciencia política suiza sobre los eventuales efectos perniciosos de dos de sus instituciones clásicas para la democracia suiza y su modelo actual.<sup>9</sup> Está claro que el sistema suizo otorga gran poder de veto a ciertas minorías y cantones, lo que en el tema europeo da gran poder de maniobra y de asentimiento y veto a las minorías euroescépticas, ya que según el artículo 140 de la Constitución federal la decisión requeriría una mayoría del electorado y de los cantones.

La concepción de las tradicionales instituciones suizas como simples obstáculos a la integración no debe plantearse, sin embargo, en términos tan simplistas, ya que existen varios factores más en juego. Así, además de un efecto más o menos directo, estas instituciones, que no han supuesto ningún obstáculo para el intenso acercamiento vivido en los últimos años, pueden tener un efecto inhibitor indirecto en combinación, por ejemplo, con la opinión pública —donde no predominan los partidarios de la integración, que están entre el 30% y el 45%<sup>10</sup> de los ciudadanos suizos en los últimos años a pesar de haber estado alrededor del 50% en los 90—, los intereses económicos de las grandes multinacionales, de los trabajadores y sindicatos, y los medios de comunicación, etc.<sup>11</sup>

Al debate académico y político retórico sobre los posibles efectos perversos de la pertenencia sobre el tradicional modelo suizo y al debate académico sobre la incidencia o capacidad de bloqueo de este mismo modelo en el futuro de la adhesión o de las relaciones Suiza-EU, se ha unido recientemente el debate político y científico sobre las desventajas y la posible sostenibilidad a medio y largo plazo de la vía especial bilateral y

<sup>6</sup> Ganser y Kreis (2007)

<sup>7</sup> Schwok 2006

<sup>8</sup> Dardanelli (2007), Conseil fédéral (2007), Breuss *et al.* (2007). Schwok (2006).

<sup>9</sup> Ver Papadopoulos (2002), Vatter (2005).

<sup>10</sup> Kriesi y Trechsel (2008, p. 186).

<sup>11</sup> Según el informe de la Misión Suiza ante la UE en abril de este año si se votara actualmente sobre la pertenencia el resultado sería de 54% algo o bastante en contra y 37% algo o bastante a favor (Mission de la Suisse aupres de l'UE 2009, p. 25).

las posibles opciones abiertas, que para muchos se reducen a una integración formal o algún tipo de integración diferenciada o *light*, o acuerdo marco, para los que se han señalado también algunos problemas. También en tiempos de crisis financiera internacional nuevas voces han surgido desde dentro y desde fuera de Suiza sobre la insostenibilidad de esta vía y la viabilidad de los Estados pequeños.<sup>12</sup> Algunas críticas a la posición “privilegiada” o “especial” de Suiza han venido de otros países europeos.

A pesar de que se han puesto de manifiesto en la literatura científica y en los medios de comunicación más influyentes<sup>13</sup> las limitaciones de esta vía, la opinión pública y el gobierno parecen tener la vía bilateral como única opción actualmente, aunque oficialmente no haya descartado la integración como un fin a largo plazo. La vía bilateral, y la eufemísticamente llamada política de adaptación autónoma *autonomer Nachvollzug*, esconde para algunos el reconocimiento de un fracaso, ya que Suiza no tiene más remedio que adaptarse a la UE continuamente si quiere tener la oportunidad de participar en sus órganos decisorios. Así, los problemas de ineficacia, pérdida de soberanía, falta de adaptación y la propia actitud más escéptica de la propia UE y algunos Estados miembros ante la continuidad de esta vía en tiempos de nuevas incorporaciones no parecen haber calado aún en la opinión pública y en los partidos que forman la coalición de gobierno, excepto el socialdemócrata.

El Consejo Federal, internamente dividido en torno al tema –y con el populista y antieuropeo SVP siendo el partido más votado, hasta 2007 con dos ministros en el gobierno–, parece considerar que a falta de acuerdos y consensos necesarios para tomar grandes decisiones la vía bilateral es la única practicable en este momento aunque no sea perfecta, y los grupos de interés como los trabajadores y los empresarios o las grandes multinacionales suizas parecen también satisfechos en sus intereses con esta situación y no presionan en la dirección de más integración. Asimismo, y como han demostrado, sigue existiendo una fractura entre los cantones francófonos y los germanófonos y los rurales y los urbanos en cuanto a sus preferencias.

Estamos, por tanto, en un momento de *impasse* que no se circunscribe a Suiza, sino que se extiende al momento constitucional de la Unión en general, en el que se requiere un esfuerzo por parte de la UE y de las autoridades suizas de presentar a la opinión pública suiza y europea las ventajas y los inconvenientes reales y no sólo simbólicos o populistas de una adhesión plena que sin duda requiere un mayor conocimiento mutuo de los condicionantes internos de la posición suiza y de las posibles perspectivas de evolución a medio y largo plazo.

España, que accederá a la Presidencia de turno de la UE en el próximo semestre, puede promover este conocimiento. No en vano, los documentos del propio gobierno suizo y

---

<sup>12</sup> Ver por ejemplo el periódico económico alemán Handelsblatt “Statist Schweiz”, 28/IV/2009.

<sup>13</sup> NZZ, “Der bilaterale Weg darf nicht nach Monaco führen”, 17/IV/2008, nº 89, p. 32. NZZ “Schweiz und EU suchen den ‘dritten Weg’ Vorbereitungen für ein institutionelles Rahmenabkommen laufen”, 14/XII/2008, nº 50, p. 13.

varios académicos han señalado los paralelismos y afinidades electivas entre el modelo suizo de integración de la diversidad cultural y multilingüe, de muchos de sus procedimientos de distribución del poder y adopción de decisiones y la propia UE, abogando no sólo por una mayor europeización de Suiza sino por una helvetización de la UE.<sup>14</sup> El ejercicio de la subsidiaridad, la autonomía, la coordinación horizontal entre las unidades integrantes, el respeto por las minorías y la democracia participativa con discusión continua de los temas y políticas que interesan a los ciudadanos, pueden enseñar mucho a la práctica institucional de la propia UE, embarcada en un debate sobre cómo aproximar a los ciudadanos a sus decisiones,<sup>15</sup> y en especial a España, con un sistema federal en algunos rasgos análogo y donde –salvo contadas y dignas excepciones– la atención académica a la Confederación Helvética ha sido lamentablemente escasa. Asimismo, se ha señalado incluso que la vía bilateral de relación puede ser un modelo de relación con nuevos miembros candidatos como Turquía y los países balcánicos.

Este documento de trabajo persigue, por tanto, el propósito de introducir brevemente a un público español en el trasfondo del debate y en los hechos y datos más significativos de las relaciones entre Suiza y la UE, tratando de describir su evolución y explicar su desarrollo y situación actual atendiendo a los factores internos suizos, en especial las instituciones del federalismo y la democracia directa, y su interacción con la propia evolución de la UE y la europeización informal del país y su vida política. Para ello se describen brevemente en el siguiente apartado (2) la posición internacional de Suiza y la evolución de la relación de Suiza con la EU, su trasfondo y sus opciones actuales realmente disponibles. A continuación (apartado 3) se abordan los elementos federales y sus posibles influencias mutuas con la integración europea, es decir, cómo se ve el federalismo afectado por la creciente europeización y eventual adhesión y como afecta en la práctica el funcionamiento a las perspectivas de una adhesión plena. En el apartado 4 se hace lo propio con la democracia directa y sus relaciones con la integración europea tratando de elucidar la corrección de algunos discursos antieuropeos y el grado real de incidencia y obstáculo que representa para una mayor integración. En el apartado final se concluye con algunos dilemas, ventajas y perspectivas de la vía especial suiza.

## **(2) La posición europea de Suiza y su evolución en el contexto socio-político interno: las bases sociales de la “integración sin pertenencia”**

Suiza había mantenido desde el inicio del proceso una política de neutralidad que había ido suavizando en los años 80 con su adhesión a la ONU. Desde el fracaso del referéndum de adhesión al EEE en 1992 por una pequeña mayoría del 50,3%, que supuso una verdadera cesura entre las elites y la población y entre la suiza romanda y la alemana, y lo que parecía una trayectoria desde 1988 de acercamiento que había llevado a la solicitud de negociaciones de adhesión que luego fueron congeladas, la política de integración de

---

<sup>14</sup> Mission de la Suisse aupres de l'UE (2009).

<sup>15</sup> Gross (2004).

Suiza ha estado determinada por este fracaso y sus consecuencias y por el intento de encontrar una estrategia que tuviera el consenso interior.<sup>16</sup>

Desde 1993 el gobierno suizo se dio cuenta de que fracturas identitarias y la profunda diversidad cultural y económica en Suiza, junto con los mecanismos de veto institucionalizados como los referendos y el requisito de doble mayoría del pueblo y los cantones en el sistema político suizo, iban a suponer una dificultad creciente para la integración y esto le llevó a congelar la solicitud en 1993 e iniciar la vía bilateral. Tras largas negociaciones, se firmaron siete acuerdos en 1999, que fueron aprobados por una amplia mayoría en un referéndum en mayo de 2000. Estos acuerdos se refieren a la libre circulación de personas, el transporte terrestre, transporte aéreo, la agricultura, la investigación, las barreras técnicas al comercio y la contratación pública. Los siete acuerdos bilaterales entraron en vigor el 1 de junio de 2002. El acuerdo sobre la libre circulación de personas se llevó a cabo en etapas. Un período de transición permitía a Suiza abrir gradualmente su mercado laboral a los candidatos de la UE. Una nueva ronda de negociaciones –los llamados “tratados bilaterales II”– se completó el 19 de mayo de 2004. Los ocho acuerdos del paquete Bilaterales II fueron aprobadas por el Parlamento suizo en diciembre de 2004.<sup>17</sup> Sin embargo, también en este caso un grupo de oposición a la participación de Suiza en el acuerdo de cooperación Schengen/Dublín logró recoger las 50.000 firmas necesarias para lograr un referéndum. El 5 de junio de 2005 el electorado votó a favor de la participación de Suiza en Schengen/Dublín. Tres meses después, el 25 de septiembre de 2005, los votantes suizos también aprobaron la prórroga del acuerdo sobre la libre circulación de personas a los 10 nuevos Estados miembros de la UE. Cuatro años más tarde, el 8 de febrero de 2009, los suizos han decidido prorrogar el acuerdo sobre la libre circulación de personas por tiempo indefinido y hacerla extensiva a Bulgaria y Rumanía.

Como se ve, aunque varios de estos acuerdos fueron objeto de referendos facultativos por parte de la oposición de derechas y antieuropea,<sup>18</sup> en todos los casos la población validó esta vía bilateral de acuerdos, ahora también apoyada por la mayoría de las elites, valorando sus intereses y evitando así que el rechazo de algunos dossiers específicos diera al traste con todo el paquete de acuerdos, que contenía una llamada cláusula-guillotina por la que el paquete entero debía aceptarse por Suiza. Son ejemplos la firma de los acuerdos de Schengen y Dublín y los acuerdos de fiscalidad de intereses, que por una parte garantizan el secreto bancario para Suiza por varios años pero evitan o gravan la fuga de capitales con el dinero que Suiza cobra para los otros Estados miembros.

<sup>16</sup> Breve historia y determinantes históricos de la actual vía especial y bilateral Cottier y Liechti (2007a), Schwok 2006, Church (2007), Kriesi y Trechsel (2008),

<sup>17</sup> Estos incluyen los acuerdos sobre Schengen/Dublín (cooperación en los ámbitos de la justicia, policía, asilo e inmigración) (se aplica plenamente desde el 29 de marzo de 2009); la fiscalidad del ahorro (en vigor desde el 1 de julio de 2005); lucha contra el fraude (aún no en vigor); los productos agrícolas transformados (en vigor desde el 30 de marzo de 2005); medio ambiente (en vigor desde el 1 de abril de 2006), estadísticas (en vigor desde el 1 de enero de 2007), MEDIA (en vigor desde el 1 de abril de 2006) y pensiones (en vigor desde el 31 de mayo de 2005).

<sup>18</sup> Kriesi y Trechsel (2008).



Por otro lado, esta vía fue acompañada de la que se ha llamado vía unilateral de “adaptación autónoma”, tanto legislativa como financiera, que ha implicado una creciente europeización de su legislación ya que desde mediados de los 90 implica que toda la legislación se evalúa en términos de su eurocompatibilidad. A finales de los años 90, algunos estudios calculaban que el 85% de la legislación económica era “eurocompatible”. También la legislación de los cantones es en su gran mayoría compatible con el derecho comunitario. Asimismo, esta adaptación autónoma ha implicado la contribución financiera voluntaria de Suiza al Fondo de Cohesión comunitario, lo que como es frecuente fue sometido a referéndum y fue respaldado en las urnas por la población.<sup>19</sup>

La paradoja de la posición bilateral y de adaptación autónoma se resume, por tanto, en palabras de un diplomático suizo, en la idea de que Suiza sólo puede evitar la adhesión estando preparada para ella y totalmente europeizada.<sup>20</sup> Desde el punto de vista político sólo puede mantener su autonomía incorporando los temas y las políticas europeas para poder llegar a acuerdos con la UE. Económicamente supone que la competitividad de las empresas suizas no tiene más remedio que ser capaz de competir con el mercado interior. La autonomía es, por tanto, sólo formal.

La integración *à la carte* o a medida que supone en parte los acuerdos bilaterales I y II y, a la vez, la adaptación autónoma ha supuesto para Suiza un cierto auge económico y la apertura de mercados sectoriales ha supuesto el reinicio del crecimiento económico tras varios años de estagnación en los 90 y las patronales, el *establishment* bancario, las multinacionales suizas que ya tienen acceso al mercado interior con su presencia en los otros países, las pequeñas y medianas empresas que tienen acceso a muchos sectores, y la mayoría de la elite política son actualmente críticos o reticentes con una plena adhesión. El gobierno suizo, con su política pragmática y de mínimo común denominador propiciada por el sistema político suizo y la continua amenaza del referéndum, ha abandonado una clara persecución de la integración y ha conseguido con los acuerdos bilaterales defender sus intereses más cruciales y a la vez mantener la mayor autonomía o soberanía dada la circunstancia de interdependencia global y está satisfecho con la situación. Esto hace que, cuando entren en pleno vigor todos los acuerdos bilaterales de la segunda ronda, cada vez sea menos atractiva y rentable la vía de la integración plena. Hace que las dos partes consigan garantizar sus intereses y que Suiza pueda mantener elementos tan queridos como el franco, el secreto bancario, la fuerte imposición indirecta, los carteles empresariales internos, su proteccionismo agrario y en los servicios, y su política de comercio exterior liberal. El ejemplo es típicamente el acuerdo de Schengen/Dublin, o de la fiscalidad de los intereses de los ahorros, que hace que cada vez más pierda atractivo la profundización en la vía integracionista.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Sciarini, Fischer y Nicolet, (2004), *Mission de la Suisse aupres de l'UE* (2009),

<sup>20</sup> NZZ, “In Gemeinschaft und dennoch souverän”, 27/XII/2008, nº 302, p. 11. NZZ, “Mit Koordination zum Erfolg in der Europapolitik”, 9/II/2008, nº 33, p. 15.

<sup>21</sup> Schwok y Bloetzer (2005).

Los partidos que forman parte del gobierno están divididos en sus posiciones pero en su mayor parte apoyan la actual tercera vía bilateral; incluso los partidos de izquierda y los verdes, tradicionalmente más proeuropeos, apoyan la vía bilateral, aunque los socialistas siguen abogando por una integración plena. El SVP sigue utilizando el tema europeo de forma populista.<sup>22</sup> De hecho, el *cleavage* europeo ha entrado en el debate suizo político reestructurando la agenda política. El éxito o crecimiento del SVP, antes un partido conservador centrista y ahora un partido populista de extrema derecha (el más votado en el parlamento federal), con la ascensión de su líder Christoph Blocher al consejo federal (hasta 2007), viene en parte de una reacción contra Europa y otras manifestaciones de la penetración extranjera como la inmigración y su aprovechamiento o manipulación por el populismo y los medios.<sup>23</sup> Esto ha supuesto la erosión del tradicional modelo de democracia de consenso o negociación. A la vez, los partidos de derecha moderada están divididos y ninguno está comprometido con Europa y se han visto contagiados por los temas de campaña instrumentalizados por el populismo de derechas del SVP y algunos medios de comunicación, lo que ha hecho que los temas del SVP hayan sido aceptados en la vida política, dándoles una legitimidad que no hubieran tenido antes.

**Tabla 1. Partidos con representación en el Parlamento federal tras las elecciones de 2007**

	siglas	Votos	%	+/- respecto a 2003	Escaños	+/-
Partido Popular Suizo/ Unión Democrática del Centro	SVP/UDC	672.562	28.9	+2.2	62	+7
Partido Socialdemócrata de Suiza	SPS/PSS	451.916	19.5	-3.8	43	-9
Partido Demócrata Liberal de Suiza	FDP/PLR	364.736	15.8	-1.3	31	-5
Partido Demócrata Cristiano de Suiza	CVP/PDC	335.623	14.5	+0.1	31	+3
Partido Verde de Suiza	GPS/PES	222.206	9.6	+2.2	20	+7
Partido Liberal de Suiza	LPS/PLS	41.682	1.9	-0.3	4	±0
Partido Verde Liberal de Suiza	GLP/PVL	33.104	1.4	+1.4	3	+3
Partido Evangélico Popular	EVP/PEV	56.748	2.4	+0.1	2	-1
Unión Democrática Federal	EDU/UDF	29.914	1.3	±0.0	1	-1
Partido del Trabajo	PdA/PST-POP	17.218	0.7	±0.0	1	-1
Liga de Ticino	LdT	13.031	0.6	+0.2	1	±0
Partido Social Cristiano	CSP/PCS	9.984	0.4	±0.0	1	±0

Con ello, la llamada “fórmula mágica” de gobierno de consenso entre los cuatro mayores partidos ha entrado claramente en crisis,<sup>24</sup> y en parte esto es atribuible a la incidencia del

<sup>22</sup> Sobre la posición de la patronal véase Economiesuisse (2006). Las posiciones de los principales partidos pueden verse en CVP (2008), SVP (2005), SP (2006), Grüne Partei (2006).

<sup>23</sup> Stämpfli (2007).

<sup>24</sup> Como se sabe, el consejo federal (*Bundesrat/Conseil Fédéral*), de siete miembros, que constituye el gobierno federal de Suiza y es el jefe de Estado colectivo de Suiza. Actualmente está formado por dos miembros del Partido Socialdemócrata uno de ellos con la cartera de asuntos exteriores Micheline Calmy-Rey, dos del Partido Demócrata Liberal uno con la cartera de hacienda y presidente rotatorio de la confederación, uno del Partido Demócrata Cristiano, con la cartera de economía, uno

tema de la UE en combinación con una instrumentalización de las posibilidades que ofrecen los referendos, que ha conducido claramente a una polarización de la opinión pública, entre proeuropeos y antieuropeos, entre izquierda y derecha y a veces incluso entre las principales identidades culturales del país.

Esta situación partidista y el tradicional modelo de concordancia o consenso propicia también el mantenimiento del *statu quo* y explica la posición cauta y pragmática del consejo federal a favor de la vía especial bilateral, ya que no puede garantizar las mayorías suficientes para cambiar el curso de su política europea. Por esa razón, la adhesión figura en el Informe sobre Europa de 2006 ya no como un objetivo del gobierno sino como una opción más entre varias posibles a largo plazo. La vía bilateral se convierte así no tanto en una preparación para la adhesión sino en una alternativa a ésta.

Sin embargo, la vía bilateral no es un camino de rosas y no va a durar siempre. En una UE con 27 miembros y varios aspirantes a serlo, las negociaciones con Suiza para adaptar o aumentar los acuerdos se harán cada vez más complejas y no van a gozar de prioridad o de buena voluntad en la agenda de negociación, y aún menos si son percibidas en algunos países como una posición de un vecino reticente y autointeresado en situación de *free-riding*.<sup>25</sup> Para algunos nuevos y futuros miembros la integración *à la carte* ofrecida a suiza será cada vez menos tolerable. Además, en algunos sectores como el financiero y el bancario, Suiza es percibida como un competidor que además tiene a veces su propia agenda de política exterior, como mostró el incidente del abrazo al líder iraní.

La vía bilateral se hará cada vez más difícil de sostener, aunque sea la política de mínimo común denominador internamente. Asimismo, Suiza perderá el poder de ofrecer algo atractivo y será cada vez más dependiente de decisiones en las que no puede tomar parte, como ha puesto de manifiesto muy claramente el documento de posición del partido socialdemócrata suizo. La tensión entre influencia y autonomía es cada vez más perjudicial para Suiza, aunque paradójicamente no ha sido percibida así en las elites políticas y económicas.

También han sido señalados otros problemas de la vía bilateral, como la falta de democracia por no poder decidir, la falta de seguridad jurídica y la creciente dificultad de llegar a acuerdos, con la posibilidad de alguno de los Estados miembros vetando un tratamiento especial a Suiza.

Todo esto lleva a la discusión en la literatura especializada de diferentes opciones teóricas existentes unilaterales, bilaterales o multilaterales, como podrían ser una vuelta al aislamiento, el mantenimiento del *statu quo* bilateral con acuerdos sectoriales o la firma de un llamado acuerdo marco o una nueva versión del espacio económico europeo o una

---

del Partido Popular Suizo y uno del Partido Burgués Democrático de Suiza (escisión del SVP).

<sup>25</sup> Papadopoulos (2007).

unión aduanera.<sup>26</sup> Estas opciones presentan ventajas e inconvenientes. De todas ellas, sin embargo, las opciones más realistas en el medio o largo plazo parecen seguir siendo la pertenencia en una versión más *light* o en su versión plena. Con los problemas que se han señalado y con los que se señalan en los dos apartados siguientes, son las que están realmente en la agenda y cuyas posibilidades cabe evaluar con rigor si se quiere entender las perspectivas de la relación. A continuación se abordan las interacciones mutuas entre estas instituciones, el federalismo suizo y la democracia directa, y el proceso de integración, y así sabremos hasta qué punto representan verdaderos obstáculos, como se suele afirmar, en el progreso de la política europea de Suiza hacia la integración.

### (3) El federalismo suizo y la integración europea

Además de la democracia directa, el federalismo es uno de las instituciones fundamentales de la democracia suiza y forma parte como aquélla de la autocomprensión y valores políticos y de la identidad de los suizos desde hace ya siglos, ya que la tradición de gobierno descentralizado tiene en Suiza una larga historia.<sup>27</sup> La forma de federalismo suizo es, además, peculiar en muchos sentidos y en comparación con otros casos de Estados compuestos como Alemania, Austria, Bélgica y la propia España.

El federalismo suizo se caracteriza por un delicado equilibrio vertical de poder entre los municipios, los cantones y el gobierno federal.<sup>28</sup> Está diseñado para alcanzar una decisión del poder en el sentido de garantizar unos “frenos y contrapesos”. Los cantones gozan formalmente de soberanía en todo aquello en que ésta no esté limitada por el gobierno federal y ejercen todos los poderes no delegados a éste en la Constitución. Para asumir nuevas tareas, el gobierno federal necesita una revisión constitucional y, por tanto, el consentimiento de una mayoría de los ciudadanos y de los cantones. La autonomía constitucional de los cantones está así explícitamente garantizada. Cada cantón tiene su propia constitución, que ha de estar en consonancia con la Constitución federal, su propio conjunto de derechos populares o de democracia directa, puede definir sus autoridades políticas, administrativas y judiciales y sus respectivas funciones, tiene un cierto margen en la definición de su electorado, y puede elegir su propio sistema educativo, sistema fiscal, etc. Los cantones disponen de su propia soberanía fiscal y tributaria y sus propios recursos financieros, complementados por transferencias federales.

Asimismo, los cantones también participan en las decisiones federales y en su proceso legislativo. Participan mediante el Consejo de Estados o cámara alta, donde los cantones están representados por 46 miembros, y mediante el requisito del asentimiento mayoritario de cantones (*Ständemehr*) en ciertos tipos de decisiones y referendos. Se da un bicameralismo perfecto con las dos cámaras, el Consejo Nacional y el Consejo de los

<sup>26</sup> Schwok (2006), Markwalder Bär (2007), Conseil Fédéral (2006).

<sup>27</sup> Sobre las bases históricas y sociopolíticas de la autonomía cantonal y su diversidad y sobre los rasgos e instituciones básicas del federalismo suizo y los retos pendientes véase Frey *et al.* (2006), Vatter (2004, 2005), Vatter *et al.* (2006), Dardanelli (2007).

<sup>28</sup> Sigo aquí la descripción de Dardanelli (2007), Kriesi y Trechsel (2008) y Cottier y Liechti (2007b).

Estados, con parecidos poderes. Cada cantón tiene así dos escaños en la cámara alta, con la excepción de los antiguos “semicantones” (Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Rodas Interiores y Appenzell Rodas Exteriores), que sólo tienen uno. En el caso de los referendos que requieren una doble mayoría, de ciudadanos y de cantones, cada cantón tiene un voto (que corresponde a la mayoría popular en cada cantón), excepto los antiguos semicantones que tienen medio voto.

Además, cualquier cantón puede en cualquier momento iniciar un proceso legislativo a través de su derecho a presentar al Parlamento Federal una iniciativa (llamada *Standesinitiative*) y ocho cantones pueden iniciar un procedimiento de referéndum en contra de una ley federal.<sup>29</sup> Por último, el papel de los cantones es también muy importante en el proceso de ejecución, ya que son los que aplican la ley federal en su mayor parte.

Para algunos, el delicado y complejo reparto de poderes entre el gobierno federal, los cantones y los municipios es un factor que ha inhibido los esfuerzos de integración europea. Cualquier profundización de la integración afecta a materias que son propias de los cantones, como los servicios, la educación, la cooperación policial, la agricultura, etc., lo que ha llevado a los cantones a ponerse a la defensiva, como otros países Estados miembros, para conseguir compensaciones por la probable erosión de sus poderes constitucionales internos. En el caso suizo, eso ocurre particularmente con la fiscalidad, ya que la adhesión a la UE implicaría la introducción de un tipo mínimo del IVA que llevaría a grandes modificaciones del sistema fiscal en su conjunto, probablemente a expensas de los cantones.

El Consejo Federal publicó recientemente<sup>30</sup> un informe sobre Europa 2006, en consulta con los cantones, y un informe sobre el federalismo, en el que tomaba posición sobre los estudios e informes de expertos o controladas por el grupo de trabajo *Europe-Réformes des cantons* (EuRéfCa),<sup>31</sup> donde se estudiaba la necesidad de reforma del federalismo suizo en vista de su europeización. En el segundo informe se abordaba la situación del federalismo y sus necesidades de adaptación a la integración europea, complementando así otros informes recientes del Consejo de los Estados y los encargados por los gobiernos cantonales y la Conferencia de los Gobiernos cantonales.

En sus conclusiones, se hacía especial hincapié en tres ámbitos afectados por la europeización y que sea cual fuere la vía de política europea adoptada, sería necesario una cierta adaptación. En primer lugar, la distribución de tareas entre la Confederación y los cantones (y municipios). La UE, como se ha dicho, afecta a los ámbitos de competencia de los cantones especialmente en educación, cultura, salud pública, infraestructuras, justicia, contratación pública y derecho de construcción, cooperación policial, asistencia

<sup>29</sup> Desde su introducción en 1874, este instrumento ha sido utilizado sólo una vez, en 2003, cuando coordinado por la Conferencia de Gobiernos cantonales, once cantones hizo uso de este procedimiento.

<sup>30</sup> Conseil Fédéral (2007).

<sup>31</sup> Ver *Conférence des gouvernements cantonaux* (2001) y *Conférence des gouvernements cantonaux* (2006).

judicial y títulos profesionales. Cualquier intensificación de la cooperación entre Suiza y la UE también tiene efectos sobre los poderes legislativos de los cantones. En segundo lugar, se abogaba por la garantía de aplicación de los acuerdos internacionales por los cantones, como parte de su poder legislativo y de aplicación de la ley. Por último, se señalaba la necesidad de ajustes en la financiación, sobre todo en caso de una plena adhesión a la UE. El impuesto sobre el valor añadido debía aumentarse a 15% por lo menos. La carga tributaria adicional que supondría y a la vez el aumento de los ingresos federales deberían ser parcialmente compensados en otros ingresos. Los cantones deberían seguir teniendo las fuentes de ingresos suficientes y estas decisiones de reforma de la financiación deberían hacerse en estrecha colaboración con los cantones.

Los gobiernos de los cantones han mantenido una actitud positiva frente a la integración europea, como se observa en varios de sus documentos. Para ello han señalado la necesidad de adaptaciones a la europeización creciente que les permitan defender sus intereses y participar en todos los procesos de negociación de la adhesión o los acuerdos bilaterales y en su aplicación o ejecución.<sup>32</sup> Así, aunque la política exterior es la responsabilidad de la Confederación, la Constitución Federal y la Ley Federal del 22 de diciembre de 1999, sobre la participación de los cantones en la política exterior de la Confederación, prevén la participación de los cantones en la política exterior y, por lo tanto, en la política europea. Esta participación requiere, por ejemplo, una política integral en materia de información, es decir, la Confederación está obligada a informar a los cantones a tiempo de sus proyectos de política exterior.<sup>33</sup> La información pasa a través del canal de la Conferencia de Gobiernos cantonales (CGC),<sup>34</sup> órgano de coordinación horizontal creado en 1993, que debe mucho de su surgimiento a las demandas de la europeización, a través de sus delegados de información de la Oficina de Integración DFAE/EVD, en el departamento de exteriores DFJP, y la Misión de Suiza en Bruselas.

La CGC proporciona información y coordinación con otras conferencias de directores y hace declaraciones en nombre de todos los gobiernos cantonales. La posición de los cantones es de especial importancia en aquellas materias que afectan a sus competencias, en las cuales la Confederación tendrá que tenerlas en cuenta. Si es necesario, los expertos de la CGC participan en las negociaciones como miembros de la delegación suiza o están posteriormente representados en las comisiones mixtas en las cuestiones que afectan a sus competencias o sus intereses esenciales.

En cualquier caso, y para concluir este apartado, no parece ni que el federalismo sea un obstáculo insalvable para una mayor integración en Europa, ni que la integración europea sea una amenaza real para las tradicionales instituciones federales suizas que son tan

---

<sup>32</sup> Sobre la europeización del federalismo suizo y la necesidad de adaptación y los diferentes retos a la autonomía cantonal y la adaptación de las estructuras verticales y horizontales véase, por todos Fleiner y Töpferwein (1998), Steiner (2003), Cottier y Liechti (2007b), Conseil Fédéral (2006, 2007).

<sup>33</sup> Sobre la participación de los cantones en la actividad internacional y en la política de integración ver Filliez (2005), Conseil fédéral (2007).

<sup>34</sup> Entre nosotros, ha estudiado la Conferencia de Gobiernos Cantonales García Morales (2005).

“eurocompatibles” como cualquiera de las instituciones en los otros Estados miembros federales. Como afirma el informe gubernamental, el federalismo es un reto, no un obstáculo, para la cooperación entre Suiza y la UE. Si bien es verdad que puede requerir ajustes en varios ámbitos para preservar el tradicional equilibrio federal, también es verdad que existen los instrumentos necesarios para hacerlo, como la Ley Federal sobre la participación de los cantones en la política exterior de la Confederación, o el papel de coordinación de la Conferencia de Gobiernos cantonales.

#### **(4) La democracia directa y la integración europea ¿qué impide qué?**

La democracia directa es una característica central de la identidad de Suiza en todos sus niveles territoriales. El derecho de los electores, los llamados derechos populares, no se limitan, por tanto, a la elección de los parlamentos, sino que se extiende a los instrumentos de la iniciativa legislativa y constitucional y los referendos sobre cuestiones legislativas concretas. Las principales instituciones de la democracia (semi)directa<sup>35</sup> son el referéndum y las iniciativas populares. Desde la introducción del referéndum en 1874 y de las iniciativas en 1891, los gobernantes suizos se han visto repetidamente obligados a legitimar, discutir y explicar cualquier cambio de políticas públicas o de reformas institucionales a sus ciudadanos. Esto ha determinado en gran parte la vida política peculiar suiza y ha moldeado su cultura política, su identidad y los modos de la comunicación política en la Confederación Helvética.

Los instrumentos de democracia directa comenzaron en los cantones y se extendieron también al nivel federal en el siglo XIX. La Constitución de 1848 estableció el referéndum constitucional obligatorio, que se ha consolidado en el tiempo y se ha ampliado. Hoy en día, los cambios a la Constitución, ya sea la adhesión a organizaciones supranacionales de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales, o la aprobación de leyes de urgencia que carecen de base constitucional y cuya validez sobrepase un año, se presentará al electorado y a los cantones por la Asamblea Federal para su votación. En 1891 se introdujo también la iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución. Desde entonces se ha utilizado unas 13 veces.

El referéndum facultativo legislativo, por su parte, da al pueblo el derecho a pronunciarse retrospectivamente sobre las decisiones parlamentarias federales. Con los diferentes tipos de referéndum del pueblo y de los cantones, puede controlarse *a posteriori* la actividad constitucional y legislativa del parlamento federal. Pero sobre todo, el referéndum facultativo, o simplemente la amenaza de que se produzca, es un importante instrumento de las minorías, que obliga a integrar a estas en el proceso de gobierno y a su vez a compartir la responsabilidad de gobernar. La misma posibilidad de las iniciativas populares y los referendos conduce a que haya gobiernos multipartidistas en todos los

---

<sup>35</sup> En este apartado sigo estrechamente las consideraciones de Cottier y Liechti (2007b), Trechsel (2007) y Kriesi y Trechsel (2008). Sobre la regulación y el funcionamiento de los instrumentos de democracia directa en Suiza, ver también Papadopoulos (2001), Sánchez Ferriz y García Soriano (2002), Linder (2004), Kriesi (2005).

niveles. Esto hace que los grupos capaces de plantear referendos –partidos políticos, asociaciones económicas, los cantones y los ciudadanos y votantes– sean por ello informados y consultados en el proceso legislativo tempranamente y que se promueva la búsqueda continua de compromisos y acuerdos.

En lo que respecta a los muy debatidos efectos de la integración europea sobre la democracia directa,<sup>36</sup> la mayor parte de los estudios coinciden en que la integración no afecta a los derechos como tales, aunque puede limitar su uso en algunas materias de soberanía delegada a la UE. Por ello, aunque es indiscutido en la literatura jurídica mayoritaria que el principio de la democracia directa no se vería amenazada por la adhesión de Suiza a la UE, se produciría una cierta pérdida en el ámbito de la legislación directa. Varios estudios en el último decenio han tratado de evaluar de manera retroactiva y contrafácticamente esta pérdida mediante el análisis de la “eurocompatibilidad” de los referendos y las iniciativas populares en el pasado. Las conclusiones son que sólo en una minoría de los casos (del 11% al 14%) los resultados de los referendos federales colisionaban con la legislación de la UE. En el caso de los referendos cantonales, sólo habría surgido conflicto en el 5% de los casos, lo que confirmaría la idea de no erosión de la democracia directa por la pertenencia.

Estas conclusiones, sin embargo, no se reflejan en la opinión pública. Algunos estudios han mostrado<sup>37</sup> que el grado de apego identitario a la democracia directa es de los factores que más impacto tienen en las actitudes de los ciudadanos hacia la UE. Por tanto, aunque en realidad la UE no afecte en gran medida a la institución de la democracia directa, los ciudadanos siguen percibiendo un peligro o amenaza de la integración para esta.

Por otra parte, si se observa el efecto en la otra dirección, es decir, la incidencia de la democracia directa en la política europea de Suiza, hasta ahora se ha señalado que en parte explica la vía de acercamiento mediante tratados bilaterales sectoriales y el carácter estático y no dinámico de los acuerdos alcanzados.<sup>38</sup> Ello ha llevado paradójicamente a una pérdida de soberanía real de Suiza, ya que está obligada a cumplir el derecho comunitario sin poder participar en su elaboración.

Si repasamos el uso de la democracia directa en temas europeos en las últimas tres décadas, sin embargo, se verá que el impacto directo de la democracia directa fue insignificante antes de 1992 (sólo el Acuerdo de libre comercio entre Suiza y la CE en 1972). Sin embargo, desde 1992, ha habido al menos ocho votaciones populares directamente vinculados a la integración de la UE (véase la tabla siguiente).

---

<sup>36</sup> La discusión sobre los efectos de la integración y las consecuencias de política europea de la democracia directa Mahon y Müller (1998), Markwalder Bär (2006), Trechsel (2007), Cottier y Liechti (2007b).

<sup>37</sup> Christin y Trechsel (2002).

<sup>38</sup> Cottier y Liechti (2007b).



En la mayoría de estos casos (con la única excepción del tratado del EEE) la población suiza ha votado siguiendo las sugerencias del consejo federal y el parlamento.<sup>39</sup> Curiosamente, nunca se ha votado directamente la cuestión de la adhesión a la UE, a pesar de que dos iniciativas populares proponían la apertura de negociaciones para la adhesión. La democracia directa no ha parecido, por tanto, un gran obstáculo para el acercamiento creciente a la UE y ha respondido a los deseos y expectativas del gobierno y el parlamento suizo en su política europea. Sin embargo, parece poco probable que el gobierno se decida a plantear directamente la cuestión de la pertenencia, ya que percibe que el nivel de apoyo no es aún suficiente para ganar un referéndum.

**Tabla 2. Referendos o iniciativas populares con tema europeo**

Diciembre 1972	Acuerdo de libre comercio entre Suiza y la CE	72,5% a favor
Diciembre 1992	Ingreso en el Espacio Económico Europeo (EEE)	50,3% en contra
Junio 1997	Iniciativa Popular de Lega partido Democrático Suizo las negociaciones de adhesión a la CE, una decisión del pueblo	73,9 % en contra
Mayo 2000	Los acuerdos bilaterales I (1999)	67,2% a favor
Marzo 2001	Iniciativa Popular "Sí a Europa" en favor de negociaciones inmediatas para la adhesión a la UE	76,8% en contra
Junio 2005	Acuerdo bilateral sobre la asociación de Suiza a Schengen/Dublín	54,6% a favor
Septiembre 2005	Protocolo para la extensión de la libre circulación de personas a los miembros de la UE de los 10 nuevos Estados miembros	56% a favor
Noviembre 2006	Ley de ayuda a Europa del Este, las bases jurídicas para la contribución a la ampliación	53,4% a favor
Febrero 2009	Continuación y ampliación de la libre circulación de personas a Bulgaria y Rumania	59,6% a favor

Fuente: Mission (2009).

La democracia directa, por tanto, plantea ciertos problemas que han sido estudiados por la ciencia política suiza. Uno de ellos es el sesgo conservador agravado por la desigualdad de los cantones. El segundo es el uso que puede hacer de ella las plataformas populistas o de extrema derecha. Así como han concluido algunos estudios,<sup>40</sup> el mecanismo de requisito de mayoría cantonal, agravado crecientemente con por un desequilibrio creciente de población entre los cantones, otorga un poder de veto a una minoría extremadamente pequeña de la población suiza. Esta minoría se ha calculado que puede ser desde un promedio del 20%-25% hasta incluso un 9%. Esto hace que una votación hipotética sobre la adhesión plena de Suiza tendría muy difícil obtener una mayoría cantonal a su favor. La votación sobre los acuerdos de Schengen/Dublín en mayo de 2005 fue un ejemplo claro de esta situación. Aunque el resultado de la votación popular fue del 55% frente al 45% a favor, los tratados fueron rechazados por 12 frente a 11 cantones. En este caso, si la cuestión hubiera sido una enmienda constitucional que requería la mayoría de los cantones, no habría podido aprobarse. Suponiendo que las pautas de voto se mantengan en general estables, se han hecho cálculos que cifran en al menos el 60% la

<sup>39</sup> Trechsel (2007).

<sup>40</sup> Papadopoulos (2001), Vatter (2005), Dardanelli (2007).

mayoría popular necesaria para superar el requisito de mayoría cantonal en votaciones sobre el tema europeo.<sup>41</sup>

En conclusión, la democracia directa no es por sí misma un obstáculo pero es un factor configurador de la vida política suiza muy importante. Se puede decir claramente que la democracia directa ha ralentizado la integración europea de Suiza, aunque no la haya bloqueado del todo. También es cierto que el referéndum de 1992 sobre el tratado del EEE tuvo un enorme impacto sobre la política de integración del gobierno desde entonces en adelante, congelando su demanda de adhesión y llevándolo por la vía bilateral de los pequeños pasos pragmáticos.

### **(5) Conclusiones: dilemas y perspectivas de la vía especial suiza**

Como hemos visto en este documento de trabajo, Suiza muestra una cierta excepcionalidad institucional que no puede ignorarse si se desea entender su situación de no pertenencia y creciente integración externa. Esta excepcionalidad institucional y su enraizamiento en la opinión pública han determinado parte de la política europea de Suiza. Por una parte, no hay otro Estado miembro que se vea obligado continuamente a convencer a la opinión pública de todas sus decisiones en política europea.

Dada esta situación, Suiza sólo podrá progresar en la dirección de una mayor integración tan rápido como le permita la voluntad de la mayoría del pueblo y de los cantones. Si bien la neutralidad no parece que sea ya una barrera para la integración, los condicionantes institucionales y su interacción con las percepciones de la opinión pública seguirán determinando en el futuro las posibilidades de integración a menos que se emprendan reformas de algunas instituciones como la democracia directa, que hasta ahora no se han visto coronadas con éxito.

El reto de los partidos y del gobierno suizo está en convencer a la opinión pública de las ventajas de una total integración y de ésta como única opción realista a medio o largo plazo. Desde la UE se puede ayudar al gobierno suizo en este empeño.

*César Colino*

*Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la UNED*

### **(6) Bibliografía**

Anduiza, Eva (1994), "Consociacionalismo y democracia directa en Suiza. El referéndum sobre la adhesión al espacio económico europeo", *Revista de Estudios Políticos*, nº 85, julio-septiembre.

---

<sup>41</sup> Dardanelli (2007).

Breuss, F., Th. Cottier y P.-Ch. Müller-Graff (eds.) (2007), *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, Nomos und Helbing-Lichtenhahn-Verlag, Baden-Baden y Basilea.

Christin, Thomas, y Alexander H. Trechsel (2002), "Joining the EU? Explaining public opinion in Switzerland", *European Union Politics*, 3 (4), pp. 415-443.

Christlichdemokratische Volkspartei Schweiz CVP (2008), *Für die Vertiefung des bilateralen Wegs mit Europa. Wachstum und Beschäftigung sichern*, Resolution.

Church, Clive H. (2007), "Continuities within change. The background of Swiss relations with Europe", en C.H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union*, Routledge, Londres.

Conférence des gouvernements cantonaux (ed.) (2001), *Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union européenne*, Rapport du groupe de travail "Europe-Réformes des cantons", Zurich.

Conférence des gouvernements cantonaux (ed.) (2006), *Entre adhésion à l'UE et voie bilatérale: réflexions et besoin de réformes du point de vue des cantons*, Rapports d'experts commandés par le groupe de travail "Europe-Réformes des cantons", Zurich.

Conseil Fédéral (2006), *Rapport Europe 2006*, 28/VI/2006, FF 2006 6461 ss.

Conseil Fédéral (2007), *Rapport du Conseil fédéral sur les effets de divers instruments de politique européenne sur le fédéralisme de la Suisse*, 15/VI/2007.

Conseil fédéral (2007), *Suisse Rapport de politique étrangère*, 15/VI/2007.

Cottier, Thomas, y Alwin R. Kopse (eds.) (1998), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen*, Schulthess, Zurich.

Cottier, Thomas y Liechti, Rachel (2007a), "Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration", *Basler Schriften zur europäischen Integration*, n° 81, pp 1-40, Basilea.

Cottier, Thomas, y Rachel Liechti (2007b), "Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren", en F. Breuss, T. Cottier y P.-Ch. Müller-Graff (eds.), *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, Nomos und Helbing-Lichtenhahn-Verlag, Baden-Baden y Basilea, pp. 39-61.

Dardanelli, Paolo (2007), "Federalism: Institutional Adaptation and Symbolic Constraints", en C.H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union*, Routledge, Londres.

Dupont, Cedric, y Pascal Sciarini, (2001), "Switzerland and the European Integration Process: Engagement without Marriage", en J.E. Lane (ed.), *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign*, Frank Cass, Londres.

Economiesuisse (2006), *Europapolitik: Erfolg durch Pragmatismus*. Positionspapier Verband der Schweizer Unternehmen.

Epiney, Astrid, et al., (1998), *Schweizerische Demokratie und Europäische Union. Zur demokratischen Legitimation in der Europäischen Union und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie*, Bern: Stämpfli.

Filliez, Fabrice (2005), "La participation des cantons à la politique extérieure de la Suisse", Manuscrito.

Fleiner, Thomas, y Nicole Töpferwein (1998), "Chancen und Probleme für den schweizerischen Föderalismus nach einem Beitritt zur Europäischen Union", en T. Cottier y A.R. Kope, (eds.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*, Schulthess, Zurich.

Frey, René L., Georg Kreis, Gian-Reto Plattner y René Rhinow (2006), *Le federalism Suisse. La réforme engagée. Ce qui reste à faire*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausana.

Ganser, Daniele, y Georg Kreis (2007), "Swiss neutrality. Incompatible with EU membership?", en C.H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union*, Routledge, Londres.

García Morales, Maria J. (2005), "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: regulación y balance de funcionamiento", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 72.

Gross, Andreas (2004), "The Swiss experience with Direct democracy. Lessons to be learnt and lessons not to be learnt from", en F. Filliez y B. Kaufmann eds. *The European Constitution. Bringing in the people. Contributions on „The options and limits of direct democracy in the European integration process“*, Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Berna.

Grüne Partei der Schweiz (2006), *Ja zu einem EU Beitritt – aber nicht um jeden Preis*. Arbeitspapier der Grünen zur Europapolitik, 16/IX/2006, Grüne Schweiz.

Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos y Pascal Sciarini (eds.) (2007), *Handbook of Swiss Politics*, 2ª edición, Neue Zürcher Zeitung Publishing, Zurich.

Kriesi, Hanspeter, y Alexander H. Trechsel (2008), *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus-Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Kriesi, Hanspeter (2005), *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*, Lexington Books, Lanham.

Linder, Wolf (2004), "Direct Democracy", en U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder e Y. Papadopoulos (eds), *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing, Zurich, p. 112.

Linder, Wolf (2007), "Erfordert die Mitgliedschaft in der Europäischen Union eine Anpassung des schweizerischen Regierungssystems?", en T. Cottier y A.R. Kopse (eds.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Brennpunkte und Auswirkungen*, Zurich.

Mahon, Pascal, y Müller, Christoph (1998), "Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe". en T. Cottier y A.R. Kopse (eds.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Brennpunkte und Auswirkungen*, Zurich.

Markwalder Bär, Christa (2006), "Direkte Demokratie und Mitgliedschaft in der Europäischen Union: Erfahrungen und Perspektiven für die Schweiz", Conferencia.

Markwalder Bär, Christa (2007), "Die europapolitischen Optionen der Schweiz", en F. Breuss, Th. Cottier y P.-Ch. Müller-Graff, (eds.) (2007), *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, Nomos und Helbing-Lichtenhahn-Verlag, Baden-Baden y Basilea, pp. 111-130.

Mission de la Suisse auprès de l'UE (2009), *Switzerland –European Union. A close partnership*, Information files, abril 2009, [www.eda.admin.ch/mission\\_eu](http://www.eda.admin.ch/mission_eu).

Papadopoulos, Yannis (2001), "How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making", *West European Politics*, 24: 2, pp. 35-58.

Papadopoulos, Yannis (2002), "Connecting minorities to the Swiss Federal System: A frozen conception of representation and the problem of 'requisite variety'", *Publius: The Journal of Federalism*, 32: 3, pp. 47-65.

Papadopoulos, Yannis (2007), "Prospects", en C.H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union*, Routledge, Londres.

Sánchez Ferriz, Remedio, y M<sup>a</sup> Vicenta García Soriano (2002), *Suiza. Sistema político y Constitución*, CEPC, Madrid.

Schweizerische Volkspartei SVP (2005), 13 Jahre nach dem EWR: Chance Schweiz: Stärke durch Unabhängigkeit, Position der Delegiertenversammlung in Suhr vom 3. Dezember.

Schwok, René (2006), *Suisse–Union Européenne, L'adhésion impossible*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausana.

Schwok, René, y Stephan Bloetzer (2005), "Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 36/2005, 33-38.

Sciarini, Pascal, A. Fischer y S. Nicolet, (2004), "How Europe Hits Home: Evidence from the Swiss Case", *Journal of European Public Policy* 11/3, 353-378.

Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) (2006), *Die Zukunft der Schweiz liegt in Europa*, Positionspapier.

Stämpfli, Regula (2007), "Populism in Switzerland and the EU. From vox populi to vox mediae", en C. H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union*, Routledge, Londres.

Steiner, Jürg (2003), "Continental Integration and Swiss Federalism: a New Openness to Europe?", en H. Lazar, H. Telford and R. Watts (eds), *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems*. McGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 173-90.

Trechsel, Alexander H. (2007), "Direct democracy and European integration: a limited obstacle?", en C.H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union*, Routledge, Londres, pp. 36-51.

Vatter, Adrian (2004), "Federalism", en Ulrich Klöti *et al.* (eds), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 71-100.

Vatter, Adrian (2005), "The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism", *Regional and Federal Studies* 15/1, pp. 1-17.

Vatter, Adrian *et al.* (2006), *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Neue Zürcher Zeitung, Zu