Elecciones al Consejo Federal : ¿debe elegir el pueblo la composición del Consejo Federal?

Autor(en): **Ribi, Rolf**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Panorama suizo : revista para los Suizos en el extranjero**

Band (Jahr): **35 (2008)**

Heft 4

PDF erstellt am: **05.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-908826

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

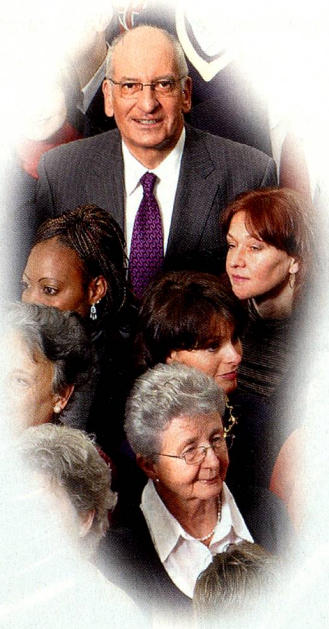
Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

¿Debe elegir el pueblo la composición del Consejo Federal?

Desde la fundación de nuestro Estado Federal, la elección popular del Consejo Federal es un tema recurrente en el orden del día de los políticos. Una anunciada iniciativa popular demanda esta ampliación de la democracia directa. Existen razones de peso para la participación directa del pueblo, pero también tenaces reparos. Por Rolf Ribi



«Las elecciones populares son sinónimo de bienestar popular», podía leerse en los carteles de los socialdemócratas de Zúrich ya en 1900, refiriéndose a la elección de la composición del Consejo Federal por parte del pueblo suizo. Lo que movilizó a la izquierda en el siglo pasado es reivindicado hoy por la derecha. Fue el entonces consejero nacional Christoph Blocher, quien en 1998 exigió la elección de la composición del gobierno nacional por parte de los ciudadanos. Según el presidente de la Unión Democrática de Centro (UDC) Toni Brunner, hoy en día esta iniciativa popular está «guardada en un cajón y lista para ser firmada».

Como escribió el catedrático de Derecho público Alfred Kölz: «el tema de la introducción del voto popular para elegir a nuestro Gobierno es como una ascua que se aviva periódicamente con cada nuevo viento político». Un rápido vistazo a la historia suiza de los dos últimos siglos muestra que este conflictivo tema ha ocupado una y otra vez las mentes de los confederados.

El gobierno democrático de nuestro país se basa en las ideas de un gran pensador francés y de un famoso ciudadano ginebrino: Charles de Montesquieu fue el fundador de la idea de separación de poderes, y del Estado constitucional moderno. El año 1748 escribió: «uno de los principios fundamentales de este Gobierno consiste en que el pueblo nombre a sus ministros.» El ginebrino Jean-Jacques Rousseau deseaba incluir al pueblo en todos los ámbitos de la política. Según éste, el Gobierno debía tener una estructura extremadamente débil y el pueblo debía poder destituir en cualquier momento a sus gobernantes.

Cuando en 1848 se preparó la primera Constitución Federal, el presidente de la Dieta Federal, Ulrich Ochsenbein, propuso la elección popular de la composición del Consejo Federal, «porque sirve para unificar el país». Su moción fracasó, pero sólo por 10 votos contra 9. Más adelante, la Dieta Federal se pronunciaría del mismo modo con una clara mayoría. De ahí en adelante, los cantones comenzaron a elegir a sus gobiernos a través del voto popular. Entre 1847 (Ginebra) y 1921 (Friburgo) se impuso en todos los cantones la elección popular del Gobierno cantonal.

Iniciativas populares de izquierda

Dos iniciativas populares de 1900 y 1942 pusieron nuevamente sobre la mesa el tema de la elección de la composición del Consejo Federal. La primera planteaba, junto con el sufragio proporcional para el Consejo Nacional, la elección popular de la composición del Gobierno, y proponía elevar el número de consejeros federales a nueve, de los cuales al menos dos debían «ser ciudadanos de la Suiza francesa».

Los partidarios de esta idea argumentaban del siguiente modo: el pueblo es capaz de escoger a los mejores candidatos; la elección del Gobierno por el pueblo se ha probado con éxito en los cantones; el Consejo Federal será más independiente del Parlamento; la elección popular constituye el «broche de oro del desarrollo democrático de nuestro Estado». Los argumentos de sus opositores: el Consejo Federal ganaría demasiado peso frente al Parlamento; la influencia de los cantones menores se reduciría; la separación entre las regiones federales sería más pronunciada. Para la izquierda, se trataba en particular de asegurarse su participación en el Gobierno a través del voto popular. La doble iniciativa de los socialdemócratas fue rechazada por un alto porcentaje, el 65% de los votos, aunque fue aceptada por siete cantones y dos semicantones.

En 1942, en medio de las dificultades de la Segunda Guerra Mundial, se presentó un nuevo plebiscito sobre la elección de la composición del Consejo Federal. La petición de los socialdemócratas exigía la elección directa de nueve miembros del Gobierno, entre los cuales debía haber «al menos tres representantes de las regiones lingüísticas latinas». Sería elegible cualquier ciudadano suizo propuesto por un mínimo de 30 000 votantes. Los argumentos de quienes apoyaban la moción: incremento de la democracia y de los derechos democráticos del pueblo; un Consejo Federal comprometido con el pueblo; disminución de la influencia del «Gran Capital». Los argumentos políticos en contra: el fortalecimiento del Consejo Federal frente al Parlamento perturba el equilibrio de las instituciones; resulta difícil considerar a las minorías; podrían acceder al poder «fuerzas irresponsables». Esta iniciativa popular, que contó con un elevado índice de participación, fue rechazada en todos los cantones, con un 68% de votos negativos.

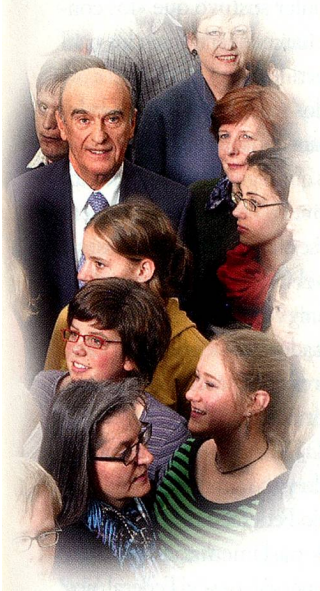
«El pueblo no es tonto»

Sin embargo, el «ascua» de una posible elección directa del Consejo Federal siguió ardiendo. En el Parlamento, los embates de la derecha (el consejero nacional James Schwarzenbach del Partido Republicano) y de la izquierda (los consejeros nacionales Leni Rober, de los Verdes, y Andrea Hämmerle, socialdemócrata) fueron rechazados. Aún así, el entonces poderoso consejero nacional de la UDC, Christoph Blocher, lanzó en 1998 su propuesta de elección popular del Consejo Federal: el gobierno debe someterse a la decisión directa del pueblo, ya que «el pueblo no es más tonto que el Parlamento». Dos años más tarde el consejero nacional Christoph Mörgeli de la UDC presentó su moción.

La «culminación de la democracia» y la «mayor separación de los poderes del Estado» constituyen el trasfondo ideal de esta propuesta. Según el orden actual, el Consejo Federal rinde

Fotos: Cancillería Federal

cuentas de sus actos al Parlamento. Con una elección popular del Ejecutivo, el Gobierno sería directamente responsable ante los electores. Según los estrategas de la UDC, el nuevo artículo 175 de la Constitución Federal debería estipular lo siguiente: el Consejo Federal se compondrá de siete miembros. Éstos serán elegidos por el pueblo mediante voto directo, conforme al principio de la mayoría. Suiza en su totalidad forma en este sentido un único distrito electoral. Al menos dos miembros del Consejo Federal serán elegidos por los votantes de los cantones de Friburgo, Tesino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Ginebra y Jura.



Las elecciones populares, y no por parte del Parlamento, en lo que concierne a la composición del Consejo Federal, plantea interrogantes clave sobre la política de Estado. Dichas cuestiones conciernen concretamente al papel del Consejo Federal y su relación con el Parlamento, a la protección de las minorías lingüísticas y la estabilidad política del país.

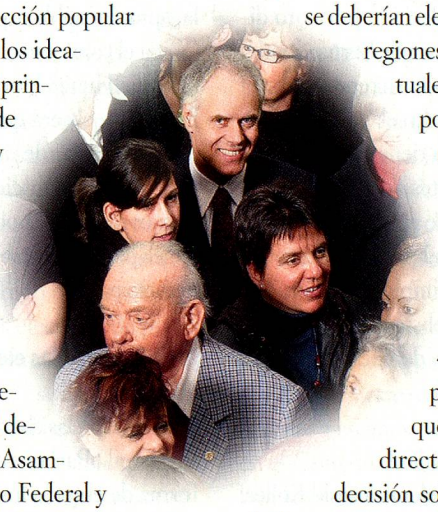
Consejo Federal y Parlamento

«El Consejo Federal es la máxima autoridad ejecutiva y directiva de la Confederación». Así consta en el artículo 174 de la Constitución Federal de 1999. Pueden ser miembros del Gobierno todos los suizos que a su vez sean elegibles para el Consejo Nacional (es decir, con derecho de ciudadanía suiza y mayores de 18 años). La Constitución permite elegir a más de un miembro por cantón. El Parlamento debe sin embargo tomar en consideración los diferentes distritos del país y sus regiones lingüísticas.

Los miembros del Consejo Federal son elegidos por cuatro años, y no pueden ser destituidos de su cargo durante ese período. El Gobierno es elegido por la Asamblea Federal en su conjunto. Los 200 miembros del Consejo Nacional y los 26 representantes de los cantones del Consejo de los Estados eligen a cada miembro del Gobierno por separado, mediante voto secreto. El Parlamento tiene la obligación constitucional de supervisar el funcionamiento del Gobierno. El Legislativo se ve así favorecido con respecto al Ejecutivo, lo que contradice el precepto de separación de poderes: al tener que rendir cuentas al Parlamento, el Consejo Federal ve debilitada su legitimidad frente al pueblo.

En la vida política cotidiana, el Consejo Federal es sin duda un órgano muy fuerte dentro de nuestro Estado. El lugar que Suiza ocupa en el plano internacional y la capacidad profesional de su administración federal fortalecen la posición del Gobierno. Sus decisiones no están sometidas a referéndum popular, a diferencia de lo que ocurre en el Parlamento. Los plebiscitos perdidos o las derrotas en el Parlamento prácticamente nunca conducen a la dimisión de los consejeros responsables. El Consejo Federal, al ser el Gobierno nacional, goza de una gran popularidad, y las elecciones del Consejo despiertan gran interés público.

¿Cómo incidiría en la posición del Gobierno una elección directa de la composición del Consejo Federal? Zaccaria Giacometti, una eminencia en Derecho Federal, opinaba que la elección del Consejo Federal por parte del pueblo significaría un «mayor fortalecimiento del Ejecutivo». El Consejo Federal sería con ello «políticamente responsable, de modo directo, ante el pueblo». Una elección popular se corresponde más con los ideales democráticos y con el principio de la separación de poderes. Ulrich Häfelin y Walter Haller, autores del libro «Schweizerisches Bundesstaatsrecht» (Derecho Federal Suizo), consideraban que «la elección popular otorgaría al Consejo Federal la misma legitimidad democrática que posee la Asamblea Federal». El Consejo Federal y el Parlamento se encontrarían en una «posición de igualdad, lo que en comparación con la situación actual debilitaría aún más al Parlamento».



Según Alfred Kölz, catedrático de Derecho Público y autor del libro «Neue Schweizerische Verfassungsgeschichte» (nueva historia constitucional suiza), la Asamblea Federal ocupa una «posición más bien débil». Kölz se remite al sistema de milicias del Parlamento, que no posee ningún político de carrera. La función principal del Parlamento, esto es, la promulgación de leyes, es desempeñada principalmente por el Consejo Federal y por la Administración. Hoy en día, a la Asamblea Federal le resulta difícil cumplir con su obligación de supervisar al Gobierno. Sobre todo esta misión fundamental se complicaría aún más si el Consejo Federal fuera elegido por voto popular». Es una tarea que no podría ser desempeñada por el pueblo.

¿El modelo de los cantones?

Para la elección popular de la composición del Consejo Federal se cita a menudo el ejemplo de los cantones. Todos los cantones introdujeron tempranamente la elección del Gobierno por voto popular. Incluso en los municipios, la elección del consejo municipal por el pueblo es algo que se da por sentado. Políticamente, los cantones son «estados unitarios» supervisables. Los candidatos a ejercer un cargo público son conocidos en el cantón.

Esto sería muy diferente en el caso de elecciones populares de la composición del Consejo Federal: en un solo distrito electoral, Suiza, se deberían elegir candidatos de todas las regiones del país. A pesar de los actuales medios de comunicación, podría resultar difícil que un conservador de Appenzell elija a un liberal de Ginebra al que apenas conoce, para ocupar el cargo de consejero en el Consejo Federal. Sin embargo, el «Neue Zürcher Zeitung» puntualiza: «El hecho de que en nuestra democracia directa confiemos al pueblo la decisión sobre las cuestiones más difíciles contrasta con la idea de que el pueblo no sea capaz de elegir al Consejo Federal con cordura y manteniendo un cierto grado de consenso»

Otro argumento de los detractores de la elección popular del Ejecutivo se basa en que si los ministros son elegidos cada cuatro años por voto popular, deberán hacer campaña para

ganarse la simpatía de los votantes. Dicha campaña electoral posiblemente debilitaría su rendimiento laboral, favorecería la presentación de proyectos de ley populares por parte del Gobierno, demandaría medios financieros y posibilitaría de este modo la influencia de grupos de interés. «Sería difícil poner límites a una personalización de la campaña electoral y a sus posibles desviaciones populistas», advierte Alfred Kölz. Además, la elección popular del Consejo Federal «favorecería tendencias autoritarias en tiempos de crisis».

Protección de las minorías

La noción del federalismo como «cultura de la conciliación» y de la protección de minorías se encuentra profundamente enraizada en el pueblo. «La paz suiza depende del modo en que los miembros del Gobierno representen las lenguas y regiones más importantes», escribió la ex consejera nacional Suzette Sandoz, del Partido Liberal. La Constitución asigna a la Asamblea Federal la tarea de formar el Gobierno, tomando en consideración la pluralidad cultural y política del país. ¿Seguiría existiendo la protección de las minorías si se eligiera directamente el Consejo Federal?

Algunos cantones han resuelto constitucionalmente el problema de la protección de minorías lingüísticas en la elección por voto directo. Así ocurre en el cantón de Berna, donde el Jura bernés tiene asegurado un representante en el Gobierno Cantonal. En el cantón de Valais, un sofisticado sistema tiene en cuenta los intereses de todas las partes del cantón. A nivel federal podrían idearse modelos similares, por ejemplo, la división del país en diferentes distritos electorales o la implementación de cuotas para minorías. No obstante, este tipo de medidas son complicadas y debilitan la esencia de una elección nacional.

Peligro para la concordancia

Según el ex consejero federal Arnold Koller, Suiza es una «democracia de concordancia, profundamente anclada en nuestra conciencia nacional». Concordancia significa para él que «los grandes partidos políticos, que al mismo tiempo constituyen el Gobierno, llevan a cabo las tareas políticas por el camino de la negociación, fruto de un amplio consenso de base». La incorporación del partido socialdemócrata al Gobierno nacional en 1943 marcó el comienzo de la democracia de concordancia. Su apogeo fue la creación de la «fórmula mágica» de 1959 (dos consejeros federales del PRD, dos del PDC, dos del PSS y uno de la UDC). Después de 44 años, en diciembre de 2003 se puso fin a la fórmula mágica con la destitución de la consejera federal del PDC y la elección de un segundo consejero de la UDC. Para Arnold Koller, hoy no queda mucho de aquella concordancia política.

La concordancia ha permitido que nuestro país goce de una notable estabilidad política. La voluntad de los gobernantes por lograr un clima de consenso y colegialidad forma parte de esta concordancia. Hay quienes advierten de que la elección de la composición del Consejo Federal por voto popular podría poner en peligro dicha estabilidad: la democracia no sale beneficiada si el Consejo Federal debe cortejar permanentemente a la opinión pública (como dice el antiguo catedrático de Derecho Público y consejero cantonal René Rhinow); el sentido de la responsabilidad conjunta del Gobierno se debilitará (según la ex consejera nacional Suzanne Sandoz); la lucha por ganarse el favor de la opinión pública perjudica la colegialidad (opina el consejero cantonal Bruno Frick). Annemarie Huber-Hotz, canciller federal desde hace años, espera que «los partidarios de una elección directa de la composición del Consejo Federal sean conscientes de que, con su idea, podrían poner en peligro la estabilidad de nuestro país».

¿No existen ya las elecciones directas?

Acaso no son las elecciones actuales al Parlamento una forma de elegir a los consejeros federales mediante el pueblo por voto popular? «Apoye a Blocher, vote a la UDC», rezaban miles de carteles en las últimas elecciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Incluso el Partido demócrtacristiano (PDC) exhortaba en sus carteles a que lo votaran para así apoyar la política de la consejera federal Doris Leuthart.

«La utilización inadecuada de los carteles de la UDC en apoyo de Blocher parecía una iniciativa en pro del voto directo del Consejo Federal», escribió la liberal Suzette Sandoz. Los consejeros federales Blocher, Leuthart y Calmy-Rey son «caballos de batalla decisivos para sus partidos», aclaró Roger Blum, estudioso de los medios de comunicación. Y el catedrático de Filosofía Georg Kohler sostuvo que «los consejeros federales se han convertido en los protagonistas de sus partidos.»

Una cosa es que los partidos entren en la lucha electoral con sus consejeros federales, y otra muy distinta es que algunos consejeros utilicen individualmente las elecciones parlamentarias para asegurarse el apoyo popular y así su propia posición en el Gobierno. El periódico Neue Zürcher Zeitung comentó así la campaña electoral del año pasado: «las elecciones al Consejo Nacional se presentaron casi como una elección directa por adelantado de un consejero federal de la UDC». Y Roger Blum afirmó que «en cierto modo ya se simulan elecciones populares al Consejo Federal.»

Si las elecciones parlamentarias parecen cada vez más elecciones al Consejo Federal, nos estamos aproximando al sistema de elecciones directas de consejeros federales. En los últimos sondeos de opinión realizados hace cuatro años, el 49% de los suizos estaba a favor de una elección directa de la composición del Consejo Federal. Se logrará un cambio sólo cuando un movimiento político desee esta ampliación de los derechos populares. Los grandes partidos se mantendrán inactivos al respecto, mientras sus pretensiones de detentar poder en el Gobierno estén satisfechas, y el Parlamento suizo no cederá voluntariamente su competencia constitucional para elegir al Consejo Federal. De momento, el status quo se mantendrá inalterado, aunque el «ascua» de una elección popular del Gobierno sigue ardiendo.

DOCUMENTACIÓN
Alfred Kölz: Neue schweizerische Verfassungsgeschichte (nueva historia de la Constitución suiza). 2004, Editorial Stämpfli, Berna.
St.Galler Kommentar: Die schweizerische Bundesverfassung (comentario de San Gall: la Constitución Federal Suiza). 2002, Editorial Schulthess, Zúrich
Centro de documentación (en alemán) www.doku-zug.ch

Fotos: Cancillería Federal