SUIZA: ¿EJEMPLO O MODELO?

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA*

Una de las cosas que más sorprende de Suiza es la habilidad de sus habitantes para vertebrar un país tetralingüe. La lengua mayoritaria es la alemana, que hablan las dos terceras partes de la población; le sigue la francesa, con algo menos de un veinticinco por ciento de hablantes; la italiana, con cerca del diez por ciento, casi todos ellos en el Cantón del Tesino; y la romanche, que sólo hablan un uno por ciento, confinados en el Cantón de los Grisones. Básicamente, pues, son el alemán y el francés los dos idiomas que, de manera desigual, se reparten en esa curiosa Babel alpina, en donde confluyen dos grandes culturas europeas: la germánica y la latina.

Buena parte de los *romandes* o francófonos desconoce el alemán, aunque no pocos germanófonos o *alémaniques* comprenden e incluso se manejan con soltura en francés. En cualquier caso, no hay en Suiza una lengua nacional. Circunstancia que le asemeja a Bélgica o a Canadá y le distingue de España y más todavía de otros países europeos en los que el plurilingüismo es muy reducido, como la Gran Bretaña y Francia, o inexistente, como Portugal.

En realidad, Suiza no sólo carece de un idioma nacional. Para algunos intelectuales autóctonos no existe una nación suiza. Lo que existe es un Estado común, pero no una nación, al menos desde un punto de vista cultural. Suiza se presenta, así, como una comunidad política construida por la voluntad de sus habitantes, que a lo largo de una larga e interesantísima historia han decidido formar un Estado por encima de las diferencias lingüísticas y culturales. Estas últimas son fruto en gran medida de diferencias religiosas. Suiza, en efecto, desde comienzos del siglo XVI es tan católica como protestante. En realidad, fue aquí, después de Alemania, en donde tuvo más vigor el protestantismo. Sus dos principales difusores fueron Zwinglio y un francés de origen que articuló una potente teocracia en Ginebra: Calvino.

Para complicar más las cosas, o acaso para hacerlas más llevaderas, en el país helvético no debe asociarse el protestantismo con la lengua alemana ni el catolicismo con la francesa. En una parte muy extensa de la Suiza *romande* el protestantismo se convirtió en la religión mayoritaria, como sucede en el Cantón de Ginebra y en el de Vaud, cuya capital es Lausanne. Lugares ambos en donde se refugiaron muchos protestantes latinos, sobre todo franceses, tras la revocación del Edicto de Nantes por Luis XIV en 1680. Un Edicto que había otorgado Enrique IV un siglo antes con el propósito de poner fin a las guerras entre católicos y protestantes (los hugonotes), que asolaron Francia desde la reforma luterana. Otros Cantones, como el de Friburgo, en cambio, cuyos habitantes son mayoritariamente francófonos, permanecieron fieles a la Iglesia de Roma. Y esto ocurrió asimismo en algunos Cantones germanófonos, como el de Lucerna, bastión de los jesuitas.

* Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo. Coautor, junto a Santiago Muñoz Machado, de *La organización territorial del Estado en España (1873-2013). Del fracaso del federalismo a la crisis del Estado autonómico,* Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013.

Palacio de la Aljafería.

Con estos mimbres el Estado creado por los suizos no podía ser más que una confederación o un Estado federal. Desde 1648, tras la Paz de Westfalia, hasta 1848, fue lo primero; a partir de este año, cuando se aprueba una nueva Constitución, revisada varias veces después, sobre todo en 1874 y 1999, se convirtió en lo segundo. Son tres los entes que desde 1848 se reparten territorialmente el poder público: las Comunas o Ayuntamientos, los Cantones y la Confederación. Esta última, cuyos poderes se han ido ampliando desde la reforma constitucional de 1874, consta de un Parlamento, la Asamblea Federal, compuesto de dos cámaras colegisladoras, el Consejo de los Estados y el Consejo Nacional; de un Consejo Federal o Jefatura del Estado, integrado por siete miembros, sobre los que descansa la Administración; y de un Tribunal Federal, máximo órgano jurisdiccional en el ámbito civil, penal, administrativo y constitucional, a quien compete resolver los conflictos que surgen entre los cantones y entre éstos y la federación. Mientras los órganos legislativos y ejecutivos tienen su sede en Berna, capital del país; el Tribunal Federal lleva a cabo su actividad en Lausanne y Lucerna[1].

La construcción política de Suiza ha sido un éxito, aunque no un camino de rosas. Los conflictos religiosos entre las dos confesiones cristianas se manifestaron incluso a lo largo de los siglos XVIII y XIX, mientras que los lingüísticos llegan hasta nuestros días. Los *romandes,* ya no digamos los suizos de habla italiana, se sienten discriminados por los *alemaniques,* que además de tener más peso en los órganos federales y disponer de la ciudad más poblada, Zúrich, que es también la capital financiera, controlan los más importantes medios de comunicación. El conflicto lingüístico está en la base de la creación de un nuevo Cantón, el del Jura, de mayoría francófona, segregado del germanófono Cantón de Berna hace tan sólo tres décadas, tras una larga y compleja batalla política, de la que no estuvo ausente incluso una minoritaria acción terrorista[2].

Pese a todo, el Estado suizo ha funcionado bien. Algo que resulta todavía más admirable al haberse articulado a partir de una población lingüística y culturalmente heterogénea, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros Estados federales, como Alemania, Austria y Australia o incluso los Estados Unidos de América, al menos hasta que la masiva inmigración hispana ha convertido a este país en una nación bilingüe. La admiración (incluso el asombro, visto con ojos españoles) por el buen funcionamiento de Suiza, se incrementa si se tiene en cuenta que este pequeño país tiene como vecinos a potentes Estados con culturas muy influentes y expansivas, ya sea Francia por

[1] La literatura sobre el federalismo suizo es enorme, tanto en lengua alemana como francesa. En esta última me limitaré a recomendar al lector interesado un reciente librito de síntesis, a cargo de René L. Frey *et alii, Le Fedèralisme Suisse. La reforme engagé. Ce qui reste à faire,* Presses Polytechniques et Universitaires romandes Lausanne, 2006.

[2] Sobre este asunto aconsejo la lectura del estudio de Juan María Bilbao Ubillos, *El proceso de gestación de un nuevo cantón de la Confederación Helvética: la secesión del Jura,* que vio la luz en la revista electrónica "Historia Constitucional" (http://historiaconstitucional.com), n. 7, 2006.

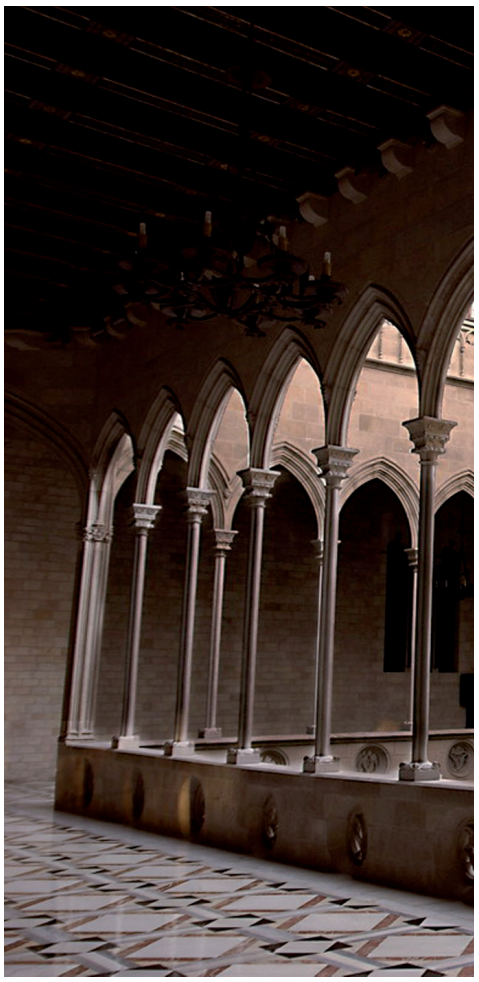
el Oeste, Alemania por el Norte, Austria por el Este e Italia por el Sur.

¿Por qué los suizos *romandes* han preferido ser suizos y no franceses al igual que los *alemaniques* o los habitantes del Tesino han descartado ser alemanes o italianos, respectivamente, y permanecer dentro de la Confederación Helvética? El debate sobre la identidad suiza, como una identidad distinta de la francesa, la alemana o la italiana, tiene una larga tradición intelectual[3]. La fortaleza de esa identidad se explica en buena medida como reacción a los intentos anexionistas de sus vecinos. Algunas veces llevados a la práctica, como ocurrió con Napoleón y como pudo haber ocurrido con Hitler. La neutralidad fue la respuesta. Los suizos hicieron de ella un arma inteligente para preservar su propia existencia como comunidad política. En gran medida esa neutralidad fue secularmente respetada debido al valiosísimo apoyo que los ejércitos mercenarios de varios Cantones suizos prestaron a los Borbones, a los Habsburgos, a la Casa de Saboya e incluso al Vaticano, en donde todavía hoy permanece como una especie de reliquia la Guardia Suiza. Acabar con la existencia de este país como entidad política independiente (como se hizo en Polonia desde fines del siglo XVIII hasta 1918, repartida entre Prusia, Rusia y Austria) supondría prescindir de ese provechoso apoyo militar. Mejor mantener la independencia de Suiza. Pero, eso sí, de una Suiza neutral. Esa fue la solución que, tras su fracaso anexionista, llevó a Napoleón a aprobar en 1803 el *"Acte de Médiation"*, que restableció la independencia del país alpino en el marco de un Estado confederal. Y la neutralidad desaconsejó invadirlo también a Hitler. Una neutralidad, por cierto, económicamente muy costosa, pues requiere mantener un ejército potente. Como ocurre todavía en Suiza, en donde coexiste un ejército profesional muy bien dotado con un largo servicio militar obligatorio.

Independencia y neutralidad respecto de las potencias vecinas (puesta a prueba de manera a veces dramática durante la guerra franco-prusiana y sobre todo durante las dos Guerras Mundiales del siglo XX); federalismo como fórmula de organización de los variopintos Cantones dentro de los confines de Suiza. En la sabia combinación de esos elementos reside en gran medida el éxito del Estado suizo, pero también el afianzamiento de una sociedad (no necesariamente de una nación) muy próspera, cuyos miembros gozan de un nivel de vida más alto que sus vecinos.

En efecto, de una Suiza fundamentalmente agrícola y sobre todo ganadera se fue pasando a partir de la segunda mitad del siglo XIX a una Suiza industrial muy pujante, con gran vitalidad científica y tecnológica. Y ello gracias al tenaz trabajo de sus habitantes y de sus elites políticas y económicas, capaces de crear una excelente red ferroviaria, base de un fluido mercando nacional y de una notable cohesión política, pese a contar con una orografía muy adversa (el paso de San Gotardo entre los Alpes es emblemático) y de carecer de recursos naturales.

No sólo la industria relojera, sino la mecánica de gran precisión, la farmacéutica, y la alimentaria (con la Nestle como enseña), sin olvidarnos de un sector turístico de gran calidad, son un ejemplo del dinamismo económico de Suiza. Un país que no sólo vive, como a veces se cree, de su importantísimo sector financiero, aunque éste desempeñe un papel muy relevante en su economía, reforzado por el secreto bancario. No muy edificante, sin duda, y de hecho criticado por una buena parte de los suizos, quienes se sienten, en cambio, muy orgullosos de que su patria, cuna de la Cruz Roja, haya sido siempre lugar de acogida para muchos perseguidos no sólo por razones religiosas, como los mencionados hugonotes, sino también políticas. Baste recordar a dos personajes tan contrapuestos como Voltaire y Lenin o a los españoles Salvador de Madariaga y María Zambrano. Suiza, además, aparte de un considerable contingente de diplomáticos residentes en Ginebra, y en menor medida en Lausanne y Berna, acoge en la actualidad a un millón y medio de emigrantes por razones económicas, lo que representa un veinte por ciento de su población total, de alrededor de ocho millones de habitantes. Un porcentaje muy superior al del resto de los países europeos.



En realidad, el principal sostén de su potencia económica y de su notable bienestar social no es otro que un pueblo tolerante y bien formado, que ha dado a la cultura occidental muchos nombres de relieve, que no pocas veces el resto del mundo considera oriundos de Alemania, Francia o Italia. Baste citar unos cuantos nombres. En la filosofía política, Rousseau y Benjamín Constant[4]; en la Historia, Jacobo Burhardt; en la Economía, Sismondi; en el arte, Paul Klee, Giacometti y Le Corbusier; en la ciencia, incluso Einstein puede considerarse suizo, en la medida en que su paso por el prestigioso Instituto Tecnológico de Zurich fue decisivo para su formación.

Por todo lo dicho, Suiza debiera resultar para los españoles un ejemplo muy aleccionador. Comprobar cómo un país mucho más heterogéneo que España desde un punto de vista lingüístico y cultural ha sido capaz de poner en pie un Estado democrático tan sólido y una economía tan boyante, resulta, en efecto, digno de tenerse muy en cuenta. Frente a las di-

[3] Me limitaré a recomendar al respecto un pequeño libro de Roger Francillon: *De Rousseau à Starobinsky. Litterature et Identité Suisse,* Presses Polytechniques et Universitaires romandes Lausanne, 2006.

[4] Sobre este extremo resulta de sumo interés el conciso y sugerente ensayo de Olivier Meuwly, *Les Penseurs Politiques du 19e Siècle. Les combats d'idées à l'origine de la Suisse moderne,* Presses Polytechniques et Universitaires romandes, Lausanne, 2007.

ferencias entre *romandes* y *alemaniques,* por no hablar de las viejas pugnas entre católicos y protestantes, las que dentro de España separan a sus distintos pueblos, resultan de menor cuantía. Cierto que buena parte de los españoles utiliza habitualmente una lengua distinta de la castellana, ya sea la catalana, la vasca o a la gallega. Pero no lo es menos que España dispone de una lengua común, sobre la que se asienta una cultura nacional mucho más homogénea que la suiza, soporte de uno de los Estados más antiguos del mundo. La articulación de un Estado compuesto, autonómico o incluso expresamente federal, debiera ser en principio más fácil aquí que en el país alpino. Y, sin embargo, no lo es.

En realidad, más que un ejemplo válido para todos los españoles, como referente de diálogo, negociación y consenso, cualidades imprescindibles en una cultura política federal, en la que la democracia directa desempeña un papel fundamental, la patria de Guillermo Tell se ha visto sobre todo como un modelo a seguir para buena parte de nuestros nacionalistas periféricos, deslumbrados por la supuesta naturaleza confederal de su Estado (cuando, en rigor, de confederal sólo conserva el nombre oficial) y por la cooficialidad de sus lenguas en los órganos de la Federación. Fruto, como queda dicho, de la ausencia de una lengua común, que en España sí existe y debiera preservarse como un inestimable tesoro. ❖