



---

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL  
SIGLO 21

---

Licenciatura en Relaciones Internacionales  
TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

## **Motivos políticos del rechazo de Suiza a ser miembro integrante de la Unión Europea**

**María Eugenia Olmos**

**Coordinador del TFG:** Liendo, Ignacio  
**Comisión Evaluadora:** Bologna, Eduardo  
Robledo, Walter

**Córdoba, 2006**

*Agradecimientos...*

*A mis padres y hermana, por acompañarme, escucharme, ayudarme, comprenderme y enseñarme los importantes valores de la vida...*

*A la Familia Spahr.*

*A Gladis Eberhardt , Presidente de la Sociedad Helvecia de Córdoba.*

*A Alejandro Lentz, Agregado Comercial de la Embajada de Suiza en Argentina.*

*A Simone Leonhardt, Departamento Federal De Asuntos Exteriores Embajada de Suiza en Argentina.*

*A María Inés Rodríguez, Secretario Embajada Argentina en Berna.*

*Al tutor de mi carrera Lic. Ignacio Tomás Liendo y a los miembros de la Comisión Evaluadora, Dr. Eduardo Bologna y Dr. Walter Robledo.*

*Al Lic. José María Viera.*

*Y a mi familia, amigos y todas aquellas personas que han formado parte de esta importante etapa de mi vida.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>Glosario .....</b>	<b>10</b>
<b>PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Planteamiento y justificación del problema .....</b>	<b>14</b>
<b>2. Hipótesis de Trabajo .....</b>	<b>14</b>
<b>3. Objetivos.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Objetivo General.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Objetivos específicos .....</b>	<b>15</b>
<b>MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
<b>2.TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL Y DE LA INTEGRACIÓN .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1. Teoría de la toma de decisiones .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2. Teoría de la integración.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2.1. Integración económica: Motivos y Consecuencias .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.2. Integración política: Motivaciones y Consecuencias.....</b>	<b>20</b>
<b>2.3. Interés Nacional y Neutralidad.....</b>	<b>21</b>
<b>DISEÑO METODOLÓGICO .....</b>	<b>25</b>
<b>LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA Y SUS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>27</b>
<b>3. DESCRIPCIÓN DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA: Economía, Geografía, Población .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1. Economía .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2. Geografía .....</b>	<b>28</b>
<b>3.3. Población.....</b>	<b>29</b>
<b>4. HISTORIA POLÍTICA DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA .....</b>	<b>30</b>
<b>4.1. Surgimiento de la Confederación Helvética .....</b>	<b>30</b>
<b>4.2. La ocupación francesa .....</b>	<b>33</b>
<b>4.3. Suiza tras las guerras napoleónicas.....</b>	<b>33</b>
<b>4.4. La Constitución Federal de 1848.....</b>	<b>34</b>
<b>4.5. Suiza durante las Guerras Mundiales.....</b>	<b>34</b>
<b>4.6. Suiza y la Unión Europea.....</b>	<b>35</b>
<b>4.6.1. Primer Etapa: Desde la configuración de la Comunidad Europea</b>	

hasta los comienzos del EFTA .....	36
4.6.2 Segunda Etapa: Desde el Acuerdo de Libre Comercio al Acto Único Europeo .....	40
4.6.3 Tercer Etapa: La creación del Área Económica Europea y la creación del Tratado de la Unión Europea.....	42
4.6.4 Acuerdos bilaterales .....	45
<b>5. SISTEMA POLÍTICO DE SUIZA .....</b>	<b>50</b>
<b>5.1 Estructura Orgánica. Democracia directa, federalismo .....</b>	<b>50</b>
5.1.1 El Consejo Federal .....	52
5.1.2 El Parlamento Federal .....	53
5.1.3 La Oficina de Integración Europea .....	55
5.2 Neutralidad.....	58
5.3 Partidos políticos, lobbies.....	63
5.3.1 Partidos Políticos .....	63
5.3.2 Grupos de interés o Lobbies .....	64
<b>6. RELACIONES BILATERALES DE SUIZA Y LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>67</b>
6.1 Suiza ante el ingreso a la Unión Europea: La posición de las diferentes instituciones políticas ante el referéndum del año 2001.....	67
6.1.1. La iniciativa popular de los grupos pro europeos .....	67
6.1.2. El gobierno Federal y su postura .....	68
6.1.3. Partidos políticos y Lobbies .....	70
6.2 Motivos políticos del rechazo de Suiza a iniciar negociaciones inmediatas para el ingreso a la Unión Europea. Resultados .....	73
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>77</b>
<b>Consideraciones finales .....</b>	<b>86</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>93</b>
<b>ANEXO N° 1: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES SUIZAS .....</b>	<b>94</b>
<b>ANEXO N° 2: MAPA DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA .....</b>	<b>95</b>
<b>ANEXO N° 3: LENGUAS DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO N° 4: CONSEJO FEDERAL Y MINISTERIOS .....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO N° 5: Publicación de la iniciativa “Sí a Europa.” Extracto del mensaje..</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO N° 6: ¿Cuál es la opinión de los miembros activos de los partidos políticos</b>	

<b>sobre la adhesión de Suiza a la Unión Europea .....</b>	<b>99</b>
<b>Table 1: What do the active members of the local parties think about Switzerland     joining the European Union? .....</b>	<b>99</b>
<b>ANEXO N° 7: “Institutional Attachment and the Shaping of Attitudes Towards     Europe SPP Switzerland -Towards the Future .....</b>	<b>100</b>
<b>Table 1: Perception of the consequences of EU membership.....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXO N° 8: Resultados de la votación 4 de marzo del 2001. Iniciativa popular     “Sí a Europa.” .....</b>	<b>102</b>

# **INTRODUCCIÓN**

Desde 1950 la Unión Europea se ha convertido en el mercado más amplio y uno de los actores políticos más importantes del Sistema Internacional. No sólo ha desarrollado constantemente su profundización en cuanto a la integración con los miembros originarios, sino también, con el resto de los estados europeos que se incorporaron en la última década del Siglo XX y principios del Siglo XXI.

Dentro de este contexto se pueden encontrar países europeos que han adoptado una política de acercamiento hacia la Unión Europea y que poseen las características que los haría un potencial miembro, como es el caso de algunos de los integrantes originarios de la Asociación de Libre Comercio Europea (EFTA). Muchos de estos estados ya son miembros de la Unión Europea, pero otros, como es el caso de Suiza, también llamada Confederación Helvética, ha mantenido una política reacia hacia la integración y sus lazos han sido mayormente económicos a través de negociaciones y acuerdos bilaterales.

En cuanto a las relaciones entre Suiza y la Unión Europea, la primera ha adoptado una política europea de cercana cooperación. Cada paso ha sido tomado cuidadosamente en cuanto a asegurar que su política se mantuviera firmemente en el derecho público y acuerdos intergubernamentales.

El gobierno siguió los pasos de la Comunidad Europea (CE) con escepticismo prefiriendo formar parte del EFTA para poder defender sus intereses económicos. En 1972 Suiza firma un acuerdo de libre comercio con la CE para no quedar aislada del proceso de integración, pero sin comprometer así mismo, su soberanía. Sin embargo, muchos de los miembros del EFTA, decidieron unirse a la Comunidad luego de que en 1985 con la creación del Acto Único Europeo, se hiciera efectiva la creación del mercado común con las cuatro libertades (libertad de movimiento de personas, bienes, servicios y capital). Esto llevó a reconsiderar la posición de Suiza ante unirse o no a la creación del Área Económica Europea que casi diez años después tras un referéndum fue rechazada.

No obstante, estos hechos no han detenido los acuerdos entre Suiza y la UE que han sido firmados después de lentas negociaciones .

A finales de febrero de 1998, los ministros de relaciones exteriores de la Unión Europea (UE) analizaron en Bruselas, la marcha de las negociaciones bilaterales con Suiza, que apenas habían avanzado desde que comenzaron, siete años atrás.

En un referéndum celebrado el 21 de mayo de 2000 “el 67,2 por ciento fue favorable a los acuerdos con la Unión Europea que afectan a la libre circulación de personas, al transporte aéreo y terrestre, a la investigación y a los productos agrícolas, entre otros. De esta manera Suiza aceptaba la puesta en práctica de los acuerdos bilaterales de cooperación económica con la UE.”<sup>1</sup>

Uno de los acuerdos firmados pretendía, mantener conversaciones para un posible ingreso en el 2001. El 4 de marzo de ese año, los cantones suizos rechazaron, la iniciativa popular “Sí a Europa”, que pretendía acelerar las negociaciones para la

---

<sup>1</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), Integration Office, “Popular Vote of 4 March 2001 on the Initiative Yes to Europe!”, 2001.

adhesión de Suiza a la Unión Europea (UE), “por un porcentaje de votos negativos del 76,6%.”<sup>2</sup>

En la actualidad, como consecuencia del ingreso de Austria y la última ampliación de la Unión Europea, Suiza se encuentra rodeada por un proceso de integración, que tanto para su economía, como para su política externa, tiene consecuencias que serán abordadas en el presente proyecto.

Este trabajo intenta dar respuesta al por qué un país pequeño, rico y abierto como Suiza, para quien su principal y tradicional mercado es la Unión Europea, se mantenga tan reticente a la integración. A la vez, profundizar la relevancia de los factores políticos que han motivado el rechazo de la adhesión de Suiza a la UE.

En busca de una respuesta, se analizan las variables interés nacional y neutralidad dentro del sistema político suizo, y como éstas afectan a las decisiones en su política exterior.

En un primer capítulo se planteará el problema, justificación del mismo, hipótesis y objetivos del presente trabajo.

En el segundo capítulo se abordará el marco teórico, posicionado desde la teoría de la elección racional y de la integración en donde se contextualiza desde que perspectiva se entenderá el trabajo, además de servir de base para enmarcarlo según el diseño metodológico escogido.

Así mismo, se expondrán brevemente las características económicas, geográficas y poblacionales y se presentará el análisis del marco histórico de la Confederación Helvética para dar una comprensión más exhaustiva de la política de este país, situada en el contexto internacional y la formación de la Unión Europea. Se analizará el sistema político de Suiza, democracia directa, federalismo, neutralidad (especialmente como base de su política exterior), y como éstas afectan al interés nacional.

Conjuntamente, se procederá estudiar a Suiza, sus compromisos y relaciones bilaterales con la Unión Europea dentro del marco de ocurrencia de los hechos relevantes para la trayectoria de la política de integración a lo largo del proceso de consolidación de la Unión Europea.

Además, se investigarán las posturas de las diversas instituciones políticas donde se hallarán los argumentos que influyeron a la población helvética para rechazar el referéndum para la inclusión de Suiza al mencionado organismo.

Finalmente, se analizarán y expondrán puntualmente los motivos políticos ante la toma de decisiones de los ciudadanos suizos ante el ingreso a la UE, desarrollados en el transcurso del trabajo, presentando los resultados.

El último capítulo presentará las conclusiones y reflexiones, exponiendo algunas consideraciones finales acerca de las posibles consecuencias para Suiza de mantenerse

---

<sup>2</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), Ibidem.

fuera de un sistema de integración política y económica de la envergadura de la Unión Europea.

De esta manera, el apartado final dará respuesta afirmativa o negativa a la hipótesis planteada: “El rechazo de Suiza a pertenecer a la Unión Europea estuvo influido por:

- Su interés nacional.
- Su calidad de Estado neutral.”

## Glosario

*Integración:* Es importante esclarecer la diferencia entre la cooperación que puede darse entre los gobiernos de países soberanos y la integración como proceso que se extiende en el tiempo. Según Peter Smith<sup>3</sup> “integración no es lo mismo que cooperación intergubernamental... integración implica la creación de una nueva entidad... que provee un marco reconocido para la realización conjunta entre los estados miembros en materias relacionadas con el intercambio de mercancías, servicios, capital o personas... Por otro lado, la cooperación intergubernamental, resulta de la explícitas negociaciones entre estados soberanos; esta no necesariamente ocurre dentro de un marco de expectativas a largo plazo, intereses convergentes y beneficios compartidos.”

*Integración económica:* El economista Bela Balassa<sup>4</sup> fue uno de los primeros en definir este concepto la cual “Puede ser entendida tanto como un proceso que se extiende en el tiempo como por una situación en las actividades económicas, o sea, como un estado puntual en el proceso de integración de un grupo de naciones. Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales”.

Otra definición que sirve para complementar la anterior es la realizada por Jacques Pelkmans. Éste autor define Integración Económica como “ la eliminación de las fronteras económicas por dos o más economías, siendo las fronteras económicas cualquier demarcación sobre la cual, la movilidad actual o potencial de bienes, servicios, factores de la producción e inclusive las comunicaciones es relativamente baja. En ambos lados de la frontera económica la determinación de precio y calidad de bienes y servicios y factores de la producción es solo marginalmente influenciada por los flujos a través de la frontera. Cabe remarcar que bajo este concepto, la frontera económica no necesariamente coincide con las frontera geográfica de una nación, los países están demarcados con fronteras geográficas las economías con fronteras económicas.”<sup>5</sup>

*Integración Política:* Según Lindberg “Es un proceso, mediante el cual las naciones se desprenden del deseo y habilidad para conducir instrumentos clave de política doméstica y externa en forma independiente el uno al otro. En vez de esto, buscarán tomar decisiones conjuntas o delegar dicho proceso a un nuevo órgano central; y como el proceso por el cual los actores políticos en diversos ámbitos son persuadidos a cambiar sus expectativas y actividades políticas hacia este nuevo centro.”<sup>6</sup>

*Unión Económica:* Siguiendo la secuencia clásica de Balassa (1961) podemos describir la Unión Económica como un mercado común con algún grado de armonización en las políticas económicas nacionales con el objeto de remover discriminaciones provenientes de disparidades en estas.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Smith, Meter “Intoduction: The politics of integration : concepts and themes”, en P.H. Smith, ed.

<sup>4</sup> Balassa, Bela “Teoría de la Integración Económica”, Unión Tipográfica; ed. Hispano- Americana; Primera edición, 1964, pp1.

<sup>5</sup> Fernandez, Nestor “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales, Integración Económica”, Working Paper 05/02, pp5.

<sup>6</sup>Fernandez, Nestor, ibidem

<sup>7</sup> Fernandez, Nestor, ibidem

*Asociación Europea de Libre Comercio (AELC):* “Fue fundada en 1960 como reacción a la fundación de la Comunidad Europea para evitar la discriminación económica. Con el paso de los años, ambas organizaciones han entablado estrechas relaciones económicas que culminaron con la creación, en 1994, del Espacio Económico Europeo. La AELC ha perdido gran parte de su importancia debido a que, en varias rondas, muchos de sus miembros se han unido a la Comunidad. Tras la adhesión a la Unión Europea de Finlandia, Suecia y Austria (1995), los únicos miembros de la AELC son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.”<sup>8</sup>

*Espacio Económico Europeo (EEE o EEA):* “Desde la firma del Tratado del EEE en 1992, el territorio de la AELC y de la UE. Dentro de ese territorio pueden desplazarse como en un mercado interior sin fronteras nacionales mercancías, servicios, capital y trabajadores. Para ello, los países de la AELC acordaron adoptar aproximadamente el 80% de la normativa comunitaria aplicable al mercado interior. Suiza no pudo adherirse al EEE por el resultado negativo del referéndum, lo que retrasó el proceso de ratificación y el Tratado EEE no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1994. La importancia del EEE disminuyó con la entrada en la UE el 1 de enero de 1995 de tres Estados de la AELC”<sup>9</sup>.

*Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA):* es una organización de cooperación económica la cual se propone liberalizar los intercambios a través de la supresión o disminución de los obstáculos aduaneros. En la actualidad son miembros del EFTA, en calidad de originarios Noruega y Suiza. A ellos hay que sumar a Islandia y Liechtenstein que se adhirieron posteriormente.

Cabe destacar que los países miembros y asociados de esta organización han suscrito un Acuerdo global con la Comunidad Europea complementando los acuerdos bilaterales entre ambos.<sup>10</sup>

*Neutralidad:* Según Díez de Velasco “la neutralización internacional supone un status que consiste en la creación de un régimen particular para un determinado Estado y que se manifiesta en una limitación del Estado neutralizado en cuanto a no intervenir en ninguna guerra, salvo la defensiva, en contra los demás estados de la comunidad internacional. La neutralización se manifiesta a través de caracteres peculiares, tales como el de la permanencia en el sentido que la obligación de no hacer la guerra tiene un carácter ilimitado en el tiempo.”<sup>11</sup>

*Interés Nacional:* “Se ha utilizado el concepto de dos maneras diferentes, primero como criterio para evaluar lo que está en juego en cualquier situación dada y para evaluar que curso de acción es mejor; segundo, como una justificación para decisiones tomadas.” “El concepto si bien sigue utilizándose para determinar la política exterior, debe abarcar la interrelación entre los aspectos internos y exteriores del tema político en cuestión”<sup>12</sup> Dentro de esta concepción también podemos diferenciar entre

---

<sup>8</sup> Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang “Europa de la A a la Z, Guía de la Integración Europea”, Intitut für Europäische Politik, 1997, pág 236.

<sup>9</sup> Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang, Opcit. Pág 247

<sup>10</sup> Díez de Velasco, Manuel “ Las Organizaciones Internacionales”, 12 edición, ed. Tecnos., 2002, pp. 544.

<sup>11</sup> Díez de Velasco, Ibidem, 281.

<sup>12</sup> George, Alexander “La decisión Presidencial en política exterior, el uso eficaz de la información y el asesoramiento”, ed. Grupo Editor Latinoamericano, pp. 223, 224.

intereses propios, es decir, lo que están vinculados con el logro, preservación o la extensión de beneficios relativos al Estado y sus ciudadanos.

*Política Exterior:* “Consiste en la acción que cada estado desarrolla en el plano internacional. Esta acción debe tener coherencia y continuidad.”

“La política exterior de un estado es la proyección de su personalidad nacional más allá de sus fronteras. Es, por tanto, indivisible de su política interna, que define a esa personalidad en el ámbito doméstico.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Amadeo, Mario “Manual de Política Internacional, los principios y los hechos”; ed. Abeledo Berrot 2 edición, pág. 121 y 131.

## **PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS**

## **1. Planteamiento y justificación del problema**

Suiza ha sido y es un potencial miembro de la Unión Europea. Sin embargo, sus lazos políticos y económicos se han mantenido sólo mediante acuerdos bilaterales.

Las negociaciones entre Bruselas y Berna durante el paso de los años han desarrollado una mayor política de acercamiento en cuanto a la política de acuerdos sectoriales. Sin embargo, Suiza aún mantiene una política de aislamiento en cuanto al proceso de la Unión Europea ya que no pertenece al Espacio Económico Europeo y porque el 4 de marzo del 2001, tras un referéndum, los ciudadanos helvéticos decidieron rechazar la iniciativa por la cual el Estado comenzaría negociaciones inmediatas de adhesión al mencionado organismo.

Si bien, la integración económica es un hecho concretado por la firma de los Acuerdos Bilaterales I, es de relevancia en este trabajo poder analizar los factores políticos, como son en este caso ciertas instituciones políticas que reflejan la identidad del país y que hace del mismo un “estado especial” o “sonderfall”, explicando, de mejor manera, la actitud tomada por los ciudadanos suizos en el referéndum ante el ingreso de este país a la UE.

La complejidad del Sistema Internacional se ha ido perfilando a través de los años, la interdependencia y la globalización, demostrando que las relaciones entre los actores van mucho más allá de las fronteras y de los espacios geográficos.

La consideración de las relaciones internacionales, como ciencia que se ocupa de estudiar la realidad y los problemas internacionales, hace que el tema pueda ser estudiado desde esta perspectiva, ya que la disciplina aspira poder comprender y explicar la manera en que un actor internacional, el Estado Suizo, se interrelaciona con otros actores de la Comunidad Internacional, en este caso una organización como la Unión Europea.

Los factores políticos en este trabajo trataran de dar explicación al interrogante planteado, ¿Cuáles son los argumentos políticos que determinaron, el rechazo del referéndum para iniciar negociaciones inmediatas en Suiza, a integrar la Unión Europea en el año 2001?

## **2. Hipótesis de Trabajo**

El rechazo de Suiza a pertenecer a la Unión Europea estuvo influida por:

- Su interés nacional
- Su calidad de Estado neutral

## **3. Objetivos**

### **3.1 Objetivo General**

A partir de este trabajo se busca:

- Analizar los factores políticos en los que se basó el rechazo de Suiza, a la iniciativa de ingreso a la Unión Europea.

### **3.2 Objetivos específicos**

- Describir los acuerdos de acercamiento entre el Estado suizo y la Unión Europea, desde la creación de la Comunidad Europea hasta el 2001.

- Identificar las instituciones políticas de relevancia en el seno de Suiza frente al referéndum del 4 de marzo del 2001.

- Investigar la postura de diferentes instituciones políticas que influenciaron en el proceso de toma de decisiones de la Confederación Helvética ante el proceso de integración de la Unión Europea.

## **MARCO TEÓRICO**

## 2. TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL Y DE LA INTEGRACIÓN

Los trabajos caracterizados por ser un aporte a la investigación aplicada, deben poseer como pilar fundamental un buen respaldo teórico. Esto significa, abordar la hipótesis de una forma que pueda sostenerse no sólo con ejemplos y casos empíricos, sino también, con los pensamientos y conocimientos académicos, escritos y analizados por algunos autores.

Es por este motivo que este trabajo se posiciona bajo la mirada de la teoría del proceso de toma de decisiones y de la teoría de la integración.

### 2.1. Teoría de la toma de decisiones

La teoría del proceso de toma de decisiones fue desarrollada a partir de los años cincuenta, dentro de la corriente del behaviorismo, en cuanto comienza a considerar el comportamiento del Estado y los condicionamientos del mismo ya no, como bloques monolíticos frente al exterior, sino en cuanto seres humanos sometidos a múltiples presiones e influencias. Como señalaban en 1954 Snyder, Bruck y Sapin “la acción del Estado es la acción realizada por los que actúan en nombre del Estado. Por consiguiente, el Estado en sus órganos decisorios. “

“En definitiva, lo que interesa es la génesis y desarrollo de la decisión, que define como un proceso que conduce a la selección, a partir de un número limitado, socialmente definido, de proyectos alternativos, problemáticos, de un proyecto encaminado a conseguir el futuro estado de cosas pensado por los órganos decisorios”<sup>14</sup>

Uno de los máximos referentes de la teoría, Graham T. Allison en su libro “La esencia de la decisión”, asume que el decisor procura actuar racionalmente, es decir, realizar la opción óptima en situaciones perfectamente delimitadas y netamente definidas, así como jerarquizar y maximizar las opciones eligiendo las alternativas más positivas.

En la teoría que se adopta, el problema de la elección racional, se reduce a una simple cuestión de selección a partir de un conjunto de alternativas dadas, cada una de las cuales en su agregado tiene un conjunto de consecuencias: el agente selecciona la alternativa cuyas consecuencias son preferidas en base a la función de utilidad con la que el agente ordena cada conjunto de consecuencias en una escala de preferencias. Los conceptos básicos son:

- “Fines y objetivos. Estos se traducen en una función de rédito o utilidad, que representa el valor de los distintos conjuntos de consecuencias. Al comienzo del problema de la decisión, el agente tiene una función de rédito que ordena todos los conjuntos de consecuencias posibles de acuerdo a sus valores y objetivos.

---

<sup>14</sup> Arenal, Celestino del, “Introducción a las Relaciones Internacionales”, ed. Tecnos, Madrid, tercera edición, 1994, Pág.253.

- Alternativas. El agente racional debe elegir entre un conjunto de alternativas que se despliegan ante él en una situación dada. Los cursos de acción alternativos pueden incluir más de un simple acto, pero la especificación de un curso de acción dado debe ser lo suficientemente precisa como para diferenciarlo de otros cursos posibles.
- Consecuencias. Cada conjunto de alternativas se vincula a un conjunto de resultados de la elección, que sobrevendrán de adoptarse determinada alternativa.
- Elección. Consiste en la selección de aquella alternativa cuyas consecuencias estén en el nivel más alto dentro de la escala de beneficios que puede obtener quien toma las decisiones.”<sup>15</sup>

La teoría del proceso de toma de decisiones, es empleada en este trabajo, para comprender y explicar el procedimiento de toma de decisiones y la actuación de los actores implicados en el mismo proceso.

Es de esta manera que la perspectiva a seguir en el trabajo está focalizada en estudiar cómo el actor racional, en este caso, la población helvética, ha tomado el conjunto de alternativas dadas, el ingreso o no ingreso a la Unión Europea, que perseguía como fin u objetivo la adhesión a dicho organismo, y como consecuencia la entrada a una Unión Económica, de la envergadura del organismo en cuestión. Estas consecuencias serán detalladas a continuación mediante la teoría de la integración ya que sirven de base para el abordaje y reflexión de los motivos por los que un estado tiende a integrarse.

La peculiaridad del caso se encuentra en la forma en que se toman las decisiones en materia de política exterior, además de otras cuestiones, en el seno de la Confederación Helvética. Este punto se desarrollará más adelante, no obstante es importante mencionar la relevancia de la sociedad suiza como actor fundamental dentro del proceso de toma de decisiones. Es en el pueblo a través de la iniciativa y el referéndum donde se definen algunas cuestiones económicas, sociales y de índole política, como la entrada a una organización internacional. Además de los ciudadanos suizos involucrados en el centro de toma de decisiones, se estudia y analiza la evolución de las perspectivas de algunas de las instituciones políticas suizas, no sólo dentro del aparato gubernamental, y cómo estas inciden e influyen en la toma de decisiones del actor racional en la adhesión de la Confederación Helvética como miembro de la Unión Europea.

## **2.2. Teoría de la integración**

Si bien la teoría del actor racional sirve de sustento para comprender como se evalúan las alternativas dentro del proceso de toma de decisiones. Es decir, como el actor racional considera las opciones, dentro de un marco delimitado y específico, en función de consecuencias: costos y beneficios de integrarse, otra teoría que resulta relevante a los fines del tema tratado es la teoría de la integración.

Estudiada por numerosos autores como Philippe Schmitter, Joseph Nye, Ernst Haas, Leon N. Lindberg entre otros, la teoría de la integración expone los lineamientos

---

<sup>15</sup> Allison, Graham T, opcit. Pág.59.

generales que se detienen a analizar y explicar el proceso por el cual las comunidades políticas se integran.

Ernst Haas (1990) define la integración como un proceso por el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales diferentes, están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. Esta teoría ha ido evolucionando a través del tiempo al igual que el pensamiento de su autor, quien ha aplicado la misma a un proceso de integración puntual, como es el caso de la Comunidad Europea de Carbón y Acero. En este trabajo, el autor postula que la decisión de avanzar con la integración, u oponerse a ella, depende de las expectativas de ganancias o pérdidas que tiene los grupos principales dentro de la unidad que se quiere integrar.

Leon Lindberg (1963) en su trabajo sobre la Comunidad Europea y haciendo uso de la definición de Haas completa la misma especificándola como: 1) los procesos por los cuales las naciones, anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de tomas de decisiones a nuevos órganos centrales, y 2) el proceso por el cual los agentes políticos de diversos escenarios diferentes están convencidos de cambiar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro.

### **2.2.1. Integración económica: Motivos y Consecuencias**

Jacques Pelkmans (1997) define la integración económica como la eliminación de las fronteras económicas por dos o más economías, siendo las fronteras económicas cualquier demarcación sobre la cual, la movilidad actual o potencial de bienes, servicios, factores de producción e inclusive las comunicaciones es relativamente baja.

En el caso concreto de la Confederación Helvética tomando la teoría económica se puede afirmar que economías pequeñas y altamente industrializadas estarían más predispuestas a integrarse que países más grandes o menos avanzados. La integración regional permite a pequeños países obtener ventajas similares a la de los países más grandes, teniendo la oportunidad de especializarse de acuerdo con las ventajas comparativas, la habilidad de explotar economías de escala y los efectos de aumentar la competencia.

“Desde el punto de vista del EFTA, el no participar en la reducción de barreras intra- UE tendría el significado de que los miembros de la comunidad sustituyen bienes de la UE por los del EFTA, en consecuencia deteriorando los términos de intercambio del EFTA.”<sup>16</sup> Los países más cercanos a la Unión Europea tienen incentivos económicos para unirse, especialmente si la UE es su principal cliente.

En primer lugar, porque la formación de uniones aduaneras es particularmente aconsejable para países pequeños que no pueden individualmente afectar sus términos

---

<sup>16</sup> Gstöhl, Sieglinde, , “Reluctant Europeans, Norway, Sweden and Switzerland in the process of integration”, ed. Lynne Rienner Publishers, Londres, 2002, pág. 7.

de intercambio. Segundo, las uniones aduaneras permiten una mejor explotación de economías de escala que no pueden ser producidas en pequeños mercados domésticos.

Para los países que se unen tardíamente, “ver a la comunidad crecer desde afuera, se convierte en más costoso, en términos de beneficios económicos, en relación a los que se renuncia, incrementando la discriminación en una masa que crece en materia legislativa y que requiere adaptación sin influencia.”<sup>17</sup>

A la teoría anteriormente explicada en el caso de una economía pequeña y miembro del EFTA, como lo es Suiza, se le puede sumar la teoría política ya que ambas se complementan.

### **2.2.2. Integración política: Motivaciones y Consecuencias**

La teoría política representa más que un complemento, la base de este trabajo, y como se explicó en un primer momento, la integración no es sólo un proceso económico sino también político.

Por tanto, a continuación se puntualizan y describen brevemente las diferentes corrientes de pensamiento que sustentan la teoría política que dan sustento al trabajo. Estas son:

- 1) Las teorías pluralistas, sugieren que las preferencias de los grupos de interés y las dinámicas de los sistemas de los partidos sean de suma importancia.
- 2) La teoría elitista, localiza las fuentes de la política de la integración en la naturaleza y creencias de quienes están a cargo de la toma de decisiones nacionales.
- 3) Las teorías institucionalistas se focalizan en las estructuras de la toma de decisiones para explicar las preferencias nacionales.
- 4) “En contraste, los estudios racionalistas, en especial el constructivismo promueve que las identidades hacen a las preferencias.”<sup>18</sup>

De esta manera se puede visualizar a la mayoría de los componentes de la identidad de Suiza como bastante claros, marcados por una historia en búsqueda de la construcción de una nación unida estrechamente a la lucha por la independencia y una larga y fuerte tradición neutral. Así mismo, las instituciones del federalismo, democracia directa y la diversidad etnolingüística son características de la política de la Confederación Helvética.

Continuando con el análisis, es importante desarrollar la política económica que intenta dilucidar cuales son las motivaciones que impulsan a que Estados soberanos, por propia voluntad, decidan tratar en forma conjunta y organizada cuestiones de mutuo interés.

Aunque la literatura es amplia, la mayoría de los autores coincide que el “objetivo prioritario de las variaciones en política comercial de una nación, es cubrir

---

<sup>17</sup> Gstöhl, Sieglinde, opcit. pág 9

<sup>18</sup> Gstöhl, Sieglinde, opcit. pág 12

necesidades políticas, como pueden ser la seguridad nacional, el refuerzo del poder de negociación en el ámbito internacional y la satisfacción de intereses de grupos influyentes en el ámbito nacional. También señalan que la evaluación de beneficios y, especialmente los costos tradicionales sobre la sociedad, son tomados sólo como efectos laterales o el costo político del acuerdo o de la reforma de la política comercial.”<sup>19</sup>

Sin embargo, es importante señalar que el origen de las motivaciones políticas que impulsan el proceso “deben ser analizados paralelamente a los objetivos finales de la integración, los cuales pueden ser tanto económicos (tratamientos preferenciales, áreas de libre comercio) como políticos (prevención de conflictos, crimen internacional.)

Por tanto, se puede afirmar que los procesos de integración pueden cubrir una gran variedad de formas y contenidos según las particulares circunstancias geopolíticas en que se encuentran las naciones al momento de comenzar el proceso de integración.”<sup>20</sup>

Para una adecuada interpretación de las motivaciones políticas subyacentes, se requiere adquirir un conocimiento sustancial del contexto económico-político de los países miembros.

Es por esta razón que más adelante se analizan las diferentes variables, tanto económicas, culturales, sociales, pero se hará especial hincapié en las políticas ya que es el objeto de estudio en este trabajo.

De esta manera, se tendrán en consideración las instituciones políticas de la esfera helvética y las perspectivas y líneas de pensamiento en cuanto al proceso de integración de la Unión Europea. Para que de esta manera, se pueda evaluar cómo las mismas influyeron en la toma de decisiones del actor racional, “los ciudadanos helvéticos”, en el rechazo al referéndum por el cual Suiza comenzaría negociaciones para el ingreso a la mencionada organización.

### **2.3. Interés Nacional y Neutralidad**

Las variables “interés nacional” y “neutralidad”, tomadas como base de la hipótesis expuesta al comienzo, se analizarán bajo la perspectivas de las diferentes teorías, ya que las mismas se consideran de suma importancia ante la “elección” de la decisión del ingreso a la Unión Europea por lo que estos conceptos significan para la Confederación Helvética. Lo expuesto no significa, que se dejarán de lado otras variables de relevancia para el avance de la investigación, pero es importante poder aproximarse a una definición de ambos conceptos ya que son utilizadas en este trabajo.

Por interés nacional, se entiende el poder defender los intereses propios, (vinculados con el logro, la preservación o la extensión de los beneficios relativos al Estado y sus ciudadanos) “para decidir con autonomía en las cuestiones internas, en donde cada Estado debe proveer ante todo a la propia seguridad, y ello procurándose una adecuada potencia militar y aún desarrollando una actividad diplomática que tienda

---

<sup>19</sup> Fernandez, Néstor, “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales, Derecho Internacional e Integración Económica, Working Paper”, UES21 Notas de Cátedra. 2002.

<sup>20</sup> Fernandez, Néstor, Ibidem.

a equilibrar la fuerza de la potencia o formación de potencias con los que pueda haber conflictos.”<sup>21</sup>

De esta manera, el concepto de interés nacional sigue siendo importante para los encargados de trazar la política exterior. A pesar de sus limitaciones como concepto teórico y científico, se ha utilizado el concepto de dos maneras diferentes: primero, como un criterio para evaluar lo que está en juego en cualquier situación dada y para evaluar que curso de acción es mejor; segundo, como una justificación para decisiones tomadas.

Dentro del marco de la política interna, la perspectiva tomada, se considera como el interés de la generalidad de los habitantes de un país que se contrapone a los intereses particulares y de cada uno de los grupos económicos-sociales y sobre todo los intereses regionales de carácter pluralista.

Se considera a los factores políticos de una naturaleza doméstica o geohistórica como relevantes, ya que son variables que ayudan a explicar las preferencias nacionales. La experiencia histórica y la compatibilidad de la integración en política exterior sirven como indicadores para las limitaciones geohistóricas. Las tradiciones de las relaciones exteriores y mitos sobre la lucha por la independencia, forman parte del interés nacional o la identidad de un Estado.

Por otro lado, “en el caso específico de la Unión Europea se comprueba una dialéctica entre el interés común europeo o interés comunitario y los diferentes intereses nacionales, los cuales pueden tener un carácter esencialmente particularista y estar en contradicción con el interés comunitario, o en cambio pueden ser coincidentes.”<sup>22</sup>

Retomando la noción de los intereses nacionales propios, o llamados por Alexander George y Robert Keohane intereses nacionales irreductibles, se consideran (para diferenciarlos de los ajenos o secundarios) entre los valores fundamentales dentro de un Estado. Estos son:

1) *Supervivencia física*: se refiere a la supervivencia de los ciudadanos del país, así como a la preservación de la integridad nacional y la independencia soberana del estado.

2) *Libertad*: representa la capacidad de los habitantes de un país de elegir su propia forma de gobierno y ejercer un conjunto de derechos individuales definidos por la ley y protegidos por un Estado. Es de esta manera que los intereses nacionales irreductibles, se entienden como la preservación de un grado significativo de autonomía nacional y el mantenimiento de una estructura legal no arbitraria.

3) *Subsistencia económica*: se describe más allá de la consideración por parte de los gobiernos de preservar la capacidad de su pueblo de alimentarse, tener vivienda y vestirse, sino más bien la meta del Estado de llevar al máximo su bienestar económico.

Expuesto estos valores, lo primero que debe advertirse es que puede experimentarse un dilema de solución de compromiso entre estos, precisamente entre los intereses irreductibles cuando deben tomarse importantes elecciones de política

---

<sup>21</sup> Bobbio, Norberto y otros, “Diccionario de Política”, segunda edición, ed. Siglo veintiuno editores, 1998, México.

<sup>22</sup> Bobbio, Norberto y otros. Ibidem.

exterior. “La mayor parte de los encargados de trazar la política exterior de un estado han sentido y siguen sintiendo que ninguno de estos tres intereses irreductibles debería subordinarse al otro o sacrificarse o ponerse en peligro a fin de asegurar los otros dos.”<sup>23</sup>

De esta manera, siendo que la integración económica es un hecho en la realidad helvética debido a la firma de los acuerdos bilaterales, se hace hincapié en este trabajo a los otros intereses irreductibles o propios de la Confederación Helvética que se desarrollarán a posteriori.

En la constante búsqueda de motivos que permitan entender el análisis del presente trabajo, es oportuno revisar la histórica neutralidad Suiza. A tal efecto, es relevante definir a la neutralidad como “la actitud jurídica política adoptada por un Estado en virtud de la cual se abstiene expresamente de participar en una contienda bélica que mantienen otros Estados, como así también desistir de prestar apoyo militar a países en guerra”<sup>24</sup>

Los orígenes de la neutralidad Suiza se pueden remontar al siglo XVI por cuatro razones:

Primero, los cantones suizos rehusaban renunciar a su autonomía, para formar un común y centralizado mando, el cual era necesario para continuar la política exterior expansiva después de sus derrotas en Italia a principios del siglo XVI.

Segundo, la participación de Suiza en las guerras religiosas hubiera destruido la confederación, que estaba dividida entre católicos y protestantes.

Tercero, el equilibrio de poder europeo fue un prerrequisito para la neutralidad Suiza, y con el tiempo se convirtió en un importante elemento de estabilidad de balance.

Cuarto, sin la neutralidad, Suiza probablemente se hubiera envuelto en el escenario de guerra de las grandes potencias por su ubicación geopolítica en un punto estratégico de conexión norte-sur.

La neutralidad de la Confederación Helvética como se ha mencionado anteriormente, fue oficialmente reconocida en el Congreso de Viena de 1815, en el cual se declaró que la neutralidad Suiza era para bien de toda Europa.

La posición de Estado neutral de Suiza ha sido cuestionada especialmente ante el ingreso de la misma a la Organización de Naciones Unidas “pero entre los nacionales se cuestiona aún más de que manera se encontraría afectada dicha característica al ingresar a la Unión Europea.”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> George, Alexander L., “La decisión presidencial en política exterior, el uso eficaz de la información y el asesoramiento”, ed. Grupo Editor Latinoamericano, pág.231.

<sup>24</sup> Bichet, Emmanuel, “ABC of diplomacy”, Swiss Federal Department of Foreign Affairs, ed. Schweizglobal, 2001, Bern.

<sup>25</sup> Barnard, Bruce, “Switzerland: A prosperous land surrounded by the EU”, Washington, 1998, <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=27706547&sid=9&Fmt=4&clientId=53025&RQT=309&VName=PQD>, 2004.

Al considerar este ingreso, se ha debatido que la credibilidad de la política de la neutralidad podría ser afectada por la pérdida del poder al entrar al aparato de toma de decisiones de la unión económica, “la obligación en participar en sanciones económicas, o el hecho que básicamente todos los miembros de la UE pertenecen a la misma alianza militar, como la OTAN.”<sup>26</sup>

Casi dos siglos después de ser reconocida por el derecho internacional, la neutralidad permanente y armada de Suiza sigue siendo un controvertido tema de actualidad, cuestión analizada en el transcurso del trabajo por su significado político en el seno de la Confederación Helvética.

---

<sup>26</sup> Gstöhl, Sieglinde, “Reluctant Europeans, Norway, Sweden and Switzerland in the process of integration”, ed. Lynne Rienner Publishers, Londres, 2002, pág. 39.

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

A partir del buceo bibliográfico del tema, “Motivos políticos del rechazo de Suiza a ser miembro integrante de la Unión Europea” se ha utilizado un marco teórico deductivo-inductivo.

La investigación es de tipo exploratoria-descriptiva.

Es exploratoria por cuanto se busca recabar información sobre los factores políticos en los que se basó Suiza para responder negativamente a la iniciativa de ingresar a la Unión Europea en el año 2001, en diferentes fuentes como revisión bibliográfica, conclusiones de otros trabajos, informes y estudios, documentos oficiales del Consejo Federal de Suiza publicado por la Oficina de Integración, y prensa.

Es de carácter descriptivo por lo que se profundizará sobre el tema seleccionado intentando aportar elementos que permitan reflexiones y toma de decisiones sobre la realidad futura. Es decir se considerará, cómo los factores políticos que dieron la negativa de Suiza al ingreso a la UE podrían repercutir en el ámbito de su política interna como externa.

Este tipo de investigación más allá de intentar aportar conocimientos acerca de la realidad y buscar transformarla, emplea como fuente de información recomendaciones o consideraciones para la actuación directa en el medio estudiado con miras a su modificación.

Según el tiempo de ocurrencia de los hechos (1999-2001), el estudio es retrospectivo, por tanto se indaga sobre sucesos ocurridos en el pasado.

La investigación versa sobre aspectos cualitativos, ya que no es la intención establecer estadística alguna, sino profundizar sobre una problemática que resulta de nuestro interés. A tal efecto, los aspectos que la hacen cualitativa son investigar las instituciones políticas, (partidos políticos, gobierno federal y grupos de presión) y argumentos por los que la Confederación Helvética dio una respuesta negativa al ingreso a la UE. Para resolver esta problemática, el trabajo se posiciona desde la perspectiva de la teoría de la elección racional y de la integración. Es de esta manera que ambas teorías brindan los elementos necesarios para el abordaje del tema.

Finalmente, la hipótesis formulada, “El rechazo de Suiza a pertenecer a la Unión Europea estuvo influido por su interés nacional y por su calidad de Estado neutral” es de tipo recapitulativa ya que establece de manera afirmativa un supuesto, dando a posteriori las posibles fundamentaciones o causales de la misma determinado por el nexos porque.

# **LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA Y SUS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA**

### **3. DESCRIPCIÓN DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA: Economía, Geografía, Población**

*Suiza, un pequeño país en el corazón de Europa, prácticamente carece de recursos naturales para explotar industrialmente.*

*A pesar de esta situación, hoy Suiza es una de las naciones más prosperas a nivel mundial.*

*-Panorama Suizo, diciembre 2004 -*

#### **3.1. Economía**

“La Confederación Helvética es uno de los países con mayor renta per cápita del mundo, entre otros factores como consecuencia de su posición en el cruce de los grandes ejes de circulación del continente europeo, y sobre todo por su inveterada neutralidad, merced a la cual el país ha gozado de largos períodos de paz y estabilidad, muy beneficiosos para el progreso económico.”<sup>27</sup>

Suiza carece de materias primas tradicionales, lo único que dispone en abundancia es de energía hidráulica. Por este motivo, la industria helvética se especializa en el enriquecimiento de productos intermedios y subproductos importados.

La economía Suiza está basada en las actividades industriales como la textil, química, farmacéutica y relojera, el turismo y las finanzas, dada su condición de centro financiero internacional.

Así mismo, debido a la reducida dimensión de su mercado interno, este país debe buscar comercializar sus productos en el extranjero, siendo los mismos los que absorben la mayor parte su producción. Por tanto, desde un enfoque económico, la Confederación Helvética depende en gran parte del comercio exterior.

El mayor mercado comercial de Suiza está representado por los miembros de la Unión Europea. El 60 % de las exportaciones y el 80% de las importaciones son provenientes de estos países, siguiéndole Estados Unidos. (Ver Anexo N° 1)

#### **3.2. Geografía**

Suiza representa una de las vías principales de comunicación entre Norte y Sur del continente Europeo, a través de los Alpes.

Ubicada en el centro del continente europeo, limita al norte con Alemania, al Este con Liechtenstein y Austria, al Sur con Italia y al Oeste y Noroeste con Francia.

---

<sup>27</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), “Economía”

Es por esta situación geográfica que en el territorio suizo confluyen tres grandes culturas europeas: la alemana, la francesa y la italiana. (Ver Anexo N°2)

“Con una superficie de 41.285 kilómetros cuadrados, Suiza abarca tan sólo el 1,5 por mil de la superficie terrestre habitada.

Un total de 7,4 millones de habitantes o el 0,1 por ciento de la población mundial vive en Suiza.”<sup>28</sup>

En la zona alpina sólo vive el 10 % de la población. El 75% de la misma lo hace en el Mittleland, o suiza media, en donde se sitúan los cantones de Zürich, Zug, Argovia, Solothurn y Lucerna.

### 3.3. Población

Suiza posee una marcada evolución demográfica regresiva. “Cada año, la población disminuye según un índice de -0,1%. Ello se debe sobre todo a la baja tasa de natalidad (11%)”<sup>29</sup>, lo que induce el envejecimiento de la población y escasez de mano de obra. Este es uno de los motivos por los que el país recibe gran cantidad de población activa extranjera, procedente, sobre todo, de los países mediterráneos.

La Confederación Helvética constituye una unión de cantones homogéneos desde el punto de vista étnico, y muy heterogéneos en el aspecto lingüístico. Predomina la lengua alemana, “hablada por el 65% de la población; la lengua francesa, 18%, se habla en los cantones de Vaud, Neuchâtel, Jura y Ginebra; el cantón de Tesino, que alberga el 10% de la población, es de lengua italiana, y en el de Grisones se habla el retorromano”<sup>30</sup>. Algunos cantones, como Berna, Friburgo y Valais, son bilingües. (Ver Anexo N°3)

Las ciudades más importantes del país, están situadas en el Mittleland, o región media, en emplazamientos determinados por las vías de comunicación, entre las que se encuentran los lagos. Zürich, constituye el núcleo urbano más populoso, le sigue Ginebra y Basilea. Berna, es la capital de la Confederación.

---

<sup>28</sup> www.swissworld.org, “Geografía”

<sup>29</sup> www.swissworld.org, “Población”

<sup>30</sup> Círculo del Lector, “Gran Enciclopedia Ilustrada”, ed. Plaza y Janes, Barcelona, 1984, Pág. 3796.

## 4. HISTORIA POLÍTICA DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA

*La historia Suiza estuvo determinada por la lucha de crear y mantener una identidad nacional más allá de las diferencias etnolingüísticas y religiosas.*

### 4.1. Surgimiento de la Confederación Helvética

Suiza tomó su antiguo nombre de los primeros pobladores de la zona, los helvecios. Al extenderse el Imperio romano, la Helvecia quedó, como otros muchos pueblos, incorporada, y al demolerse aquél fue invadida por los bárbaros del Norte, quienes la dominaron hasta que se apoderaron de ella los francos. “Disuelto el Imperio de Carlomagno pasó sucesivamente a poder de Alemania de Borgoña, de Suabia, y finalmente, volvió de nuevo a depender del Imperio alemán.”<sup>31</sup>

En el Siglo XI la región fue fragmentada al restablecerse la autoridad imperial sumado al conflicto con el papado.

En 1291 tres cantones Uri, Schwyz y Nidwalden deciden formar una confederación para romper con la expansión de los Habsburgo. En 1332 Lucerna se une a la confederación, en 1351 lo hace Zúrich, seguido por sus vecinos Glarus, Zug y Berna. Para 1388 la Liga Suiza estaba firmemente establecida.

“Un poderoso ejército, junto con la presión demográfica y la falta de tierras cultivables, aseguraron la expansión de la confederación. Las disputas entre los cantones burgueses y los montañeses provocaron la desunión pero la amenaza del duque de Borgoña sobre Berna unió a los cantones, que vencieron a Carlos el Temerario en 1476. Tras derrotar al emperador Maximiliano I durante la guerra de Suabia y por el tratado de Basilea (1499), los cantones consiguieron de hecho el reconocimiento de su independencia.”<sup>32</sup>

Los conflictos entre cantones burgueses y montañeses fueron agravados por las luchas entre cantones católicos y protestantes. En 1519, en Zúrich, comenzó la predicación de la reforma, que pronto se extendió por Berna, Basilea y Sachffhausen. Sin embargo, los cantones de Uri, Unterwalden, Schwyz, Lucerna, Zug, Friburgo y Solothurn permanecieron católicos, mientras otros quedaron confesionalmente divididos. “Luego de la derrota de los protestantes en la batalla de Kappel en 1531, se mantuvo un precario equilibrio entre ambas manifestaciones.”<sup>33</sup>

La reforma en la parte francesa de Suiza, comenzó en 1536 cuando Calvino llegó en Ginebra.

---

<sup>31</sup> [http:// historia-suiza.geschichte-schweiz.ch](http://historia-suiza.geschichte-schweiz.ch)

<sup>32</sup> [www.swissworld.org](http://www.swissworld.org), “Historia”

<sup>33</sup> [http:// historia-suiza.geschichte-schweiz.ch](http://historia-suiza.geschichte-schweiz.ch)

A fines del Siglo XVI y comienzos del XVII los enfrentamientos religiosos aumentaron. Debido al temor de que una guerra civil provocara la ruptura de la Confederación, defensora de las libertades tradicionales frente a la Europa absolutista, se comenzó a utilizar la práctica de la neutralidad durante las guerras de religión en Francia y la Guerra de los Treinta Años.

Las potencias europeas ratificaron la independencia de la Confederación respecto al imperio germano y reconocieron su neutralidad durante la Paz de Westfalia en 1648 tratado que representaba el fin de la guerra de los Treinta Años.

La situación de Europa se encontraba en calma, no así en el interior de Suiza. Las luchas entre los campesinos y la burguesía, sumadas al puje de poder entre la oligarquía, en algunos cantones, culminaron en la guerra de los campesinos contra las ciudades en 1653.

“Los progresos económicos de mediados del siglo XVII paliaron la tensión social. Se desarrollaron la industria textil, relojera, armamentística, y se invirtieron los capitales en actividades bancarias. En cambio en el ámbito institucional, los cuerpos municipales y la asamblea de la Confederación se vieron manipuladas por la oligarquía.”<sup>34</sup>

La Ilustración y el democratismo de Rousseau “calaron en parte de la población suiza, que protagonizó algunas agitaciones a favor de las nuevas doctrinas.”<sup>35</sup> A causa de la represión, numerosos suizos se refugiaron en la Francia revolucionaria, reuniéndose en el llamado Club Helvético de París. Las instigaciones de estos y la necesidad de controlar las rutas de Francia con Italia condujeron a Napoleón a ocupar el país en 1798.

## **4.2. La ocupación francesa**

“Durante la revolución francesa, Francia buscaba ansiosamente el establecimiento de estados satélites en los países vecinos como baluarte contra las monarquías europeas, que querían restaurar el viejo orden.”<sup>36</sup> La Confederación Helvética, aunque se mantuvo neutral durante el siglo XVIII, se vio implicada en la política expansionista de aquel país.

De esta manera, el imperio francés ocupó en primer lugar algunas regiones contiguas asociadas a la Confederación. Un año más tarde, el Cantón de Vaud, pidió ayuda militar a Francia para expulsar a los reaccionarios de Berna que los gobernaban. Esto fue usado como pretexto de Francia para invadir la Confederación.

“Los cantones se transformaron en distritos administrativos, se abolieron los derechos estamentales y la condición de súbdito, se garantizaron la libertad de prensa, de religión, mercantil, se incorporaron las regiones limítrofes de Francia: Ginebra, el

---

<sup>34</sup> www.swissworld.org, “La ocupación francesa”

<sup>35</sup> Círculo del Lector, “Gran Enciclopedia Ilustrada”, ed. Plaza y Janes, Barcelona, 1984, Pág. 3798.

<sup>36</sup> www.swissworld.org, “Suiza y Napoleón”

Jura Bernés y el Valais y se comenzó a reestructurar la configuración político administrativa del territorio.

Los ejércitos de Francia, respaldados por revolucionarios suizos, esbozaron una constitución para una nueva República Helvética centralizada en 1798.<sup>37</sup>

La débil Dieta de la Confederación, fue suplantada por un sistema parlamentario con diputados de elección directa y un gobierno organizado por un directorio con cinco miembros, inspirado en el directorio francés.

Aunque la gobernación estaba en manos de directores suizos, el país debió aceptar disposiciones impuestas por los ocupantes, las cuales incluían “la acomodación y el abastecimiento de las tropas francesas en territorio suizo, y la concesión a las fuerzas militares de utilizar las rutas transalpinas para el destacamento y el movimiento de tropas.”<sup>38</sup>

Así mismo, fue obligada a aceptar un tratado de alianza con Francia que significaba romper con la vieja tradición de la neutralidad helvética.

“Incorporada en la esfera de influencia francesa, Suiza se encontraba en medio de las guerras que estallaban en toda Europa. Años más tarde, 1799, la República se convirtió en campo de batalla cuando austríacos y rusos intentaron fallidamente embestir a los franceses. Este hecho produjo una debilitación del país, a la que se sumó el choque en el seno del Parlamento entre centralistas y federalistas, que pronto condujo a una guerra civil y en la cual Napoleón tuvo que intervenir en calidad de “mediador de la República Helvética”<sup>39</sup>

Con el establecimiento del Acta de Mediación se restauró el antiguo sistema cantonal, pero elevó al mismo tiempo el status de las viejas zonas sujetas que se vieron equiparados con los cantones con pleno status jurídico. “Se conformaron seis nuevos cantones, que representaron el primer cambio sustancial en la composición federal de Suiza desde el año 1513”<sup>40</sup>.

Aunque la nueva Constitución reconoció la neutralidad de Suiza, ésta se mantuvo obligada a prestar ayuda militar y tropas al ejército del imperio francés.

---

<sup>37</sup> opcit

<sup>38</sup> ibidem

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> Los nuevos miembros eran Argovia, los Grisones, San Gall, Turgovia, Tesino y Vaud.

### 4.3. Suiza tras las guerras napoleónicas

Al ser derrocado Napoleón las autoridades suizas, que fueron desplazadas antes de la revolución, regresaron al poder volviendo a imponer desigualdades sociopolíticas en el país.

Sin embargo, los cantones creados por Napoleón mantuvieron sus derechos de autogobierno. Así pues, se mantuvo la autonomía de los cantones y el principio de la igualdad intercantonal.

En el Congreso de Viena de 1815, Suiza recobra su independencia y neutralidad. “Pero la falta de unidad de los cantones sumado a la carencia de un poder central significó un problema para el crecimiento económico.”<sup>41</sup>

Las ideas liberales y progresistas de la revolución comenzaron a expandirse. Sin embargo, éstas fueron eclipsadas por los conservadores, Rusia y Austria-Hungría, quienes querían mantener el orden social dentro del país.

Aunque la oposición liberal fue tomando mayor fuerza, materializado con la adopción de constituciones liberales en doce cantones, los cantones montañoses continuaron sometidos por los conservadores.

Así mismo, con estas mismas ideas liberales, surgió un movimiento llamado “Regeneración.” Con ello los cantones conservadores comenzaron a establecer gobiernos más representativos e institucionalizaron la libertad de prensa y comercio.

No obstante, los radicales, “surgidos de la Sociedad Nacional fundada en 1835, de ideales unionistas y anticlericales,”<sup>42</sup> lograron anteponerse a los liberales e intentaron ocupar el cantón de Lucerna. Como respuesta, los cantones católicos se agruparon en una coalición aparte en el marco de la confederación, llamada Sonderbund.

Este movimiento, comenzó una guerra civil de corta duración en 1847. “Las tropas federales, lideradas por el general conservador Henri Dufour, consiguieron la victoria.

La crisis obligó a la Dieta a revisar el pacto confederal de 1815, a pesar de que los regímenes conservadores de Francia, Austria y Prusia pedían que no lo hicieran unilateralmente.”<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> [www.swissworld.org](http://www.swissworld.org), “Suiza tras las guerras napoleónicas”

<sup>42</sup> <http://historia-suiza.geschichte-schweiz.ch>

#### **4.4. La Constitución Federal de 1848**

En 1848 se estableció la nueva Constitución por aprobación unánime y posterior ratificación de los 22 cantones.

Con la misma, Suiza se convirtió en un estado federal con un gobierno central, con más derechos y deberes.

“Con ello y con la sucesiva liquidación de barreras internas, que hasta entonces habían dificultado la libre afluencia de personas, bienes y monedas desde el exterior, se pudo llevar a cabo la incorporación del mercado nacional en el sistema económico-industrial europeo.”<sup>44</sup>

Los cambios más significativos fueron el nombramiento de una asamblea bicameral y el establecimiento de un gobierno compuesto por siete ministros, basado en el principio colegial y en un sistema presidencial de rotación anual.

“La Constitución Federal de 1848 brindó a los ciudadanos suizos más derechos fundamentales y libertades, incluyendo la libertad de prensa, la libertad de creencia y la libertad de establecimiento.”<sup>45</sup>

Con la reforma de la Constitución en 1874, se incorporaron las leyes de centralización del ejército y del referéndum facultativo; esta última se completó con el estatuto de iniciativa constitucional de 1891.

#### **4.5. Suiza durante las Guerras Mundiales**

Durante la Primera Guerra Mundial, 1914 -1918, el país conservó su neutralidad, aunque internamente tuvo que soportar las diferentes posturas entre los cantones francófilos y germanófilos sumado a un empeoramiento de su economía. Sin embargo, “un plan de autarquía alimenticia, el mantenimiento de unas relaciones comerciales con los beligerantes, la creación de una marina nacional y el sostenimiento de un potente ejército, le permitieron vivir sin dificultades a lo largo de la Segunda Guerra Mundial.”<sup>46</sup> Las relaciones exteriores con los estados beligerantes se mantuvieron conforme a la naturaleza del estado neutral, en tiempos de guerra, establecido en la Convención de la Haya de 1907.

Al culminar la Segunda Guerra Mundial, en 1945, y a pesar del hecho de haber pertenecido a la Sociedad de Las Naciones, la Confederación Helvética no ingresó a la Organización de las Naciones Unidas como miembro originario y pleno, por considerar que era incompatible con su neutralidad. No obstante, aceptó el compromiso de colaborar en asociaciones de carácter humanitario, cultural, técnico y económico, al mismo tiempo que su territorio se convirtió en la base de celebración de numerosas conferencias de desarme y sede de organismos internacionales. Finalmente, debido a

---

<sup>44</sup> [www.swissworld.org](http://www.swissworld.org), “Constitución 1848”

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Hallwag Kümmerly, “Suiza en su diversidad”, Presence Switzerland PRS, EDA, 2003.

las modificaciones en el contexto internacional Suiza se adhirió como miembro pleno de Naciones Unidas en el 2002.

“En 1951 y luego de cinco años de aplicación del “Plan Marshall”<sup>47</sup>, Europa percibió el renacimiento del paneuropeísmo con los ideales de dos naciones enfrentadas en el pasado en una de las guerras más devastadoras para el continente. Seis países, Italia, Francia, Alemania y los países del Benelux sellan el tratado que configura la creación de la Comunidad Económica del Acero y del Carbón que establece el curso hacia la integración de un sector muy importante de la economía pero también, bajo bases supranacionales que serviría de guía para una futura unificación política.”<sup>48</sup>

La creación de este organismo repercutió en toda Europa, y años después otros estados del continente abrazaron el ideal de sus creadores, tanto para salvaguardar los intereses económicos europeos, como así también buscar una mayor cooperación entre las naciones para evitar futuros conflictos.

La Confederación Helvética junto con otros estados que decidieron no unirse a la Comunidad Europea, en 1960, decidieron conformar la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio. El mismo año, Suiza se convierte en uno de los miembros fundadores de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, que acopla a los países más industrializados y que tiene como objetivo la cooperación económica en el mundo.

#### **4.6. Suiza y la Unión Europea**

El análisis quedaría trunco si no se desarrollaran los vínculos a lo largo de la historia que la Confederación Helvética ha mantenido con las naciones europeas.

La Unión Europea es el principal socio comercial de Suiza. “El 60% de todas las exportaciones helvéticas tienen la UE como destino, y el 80% de las importaciones proceden de la misma. Cada día llegan alrededor de 170.000 trabajadores fronterizos a Suiza, cifra sólo ligeramente inferior a la existente entre Estados miembros de la UE. El 50% de la inversiones directas suizas en el extranjero, se realizan en los 15 Estados miembros y éstos por su parte suponen para Suiza casi dos tercios de las inversiones extranjeras existentes en el país.”<sup>49</sup>

Con la ampliación de la UE, se visualiza una mayor interdependencia económica entre la Confederación Helvética y el organismo.

Suiza es miembro de la EFTA, pero no forma parte del Espacio Económico Europeo (EEE) al cual sí pertenecen los otros tres miembros de la EFTA, Noruega, Islandia y Liechtenstein. En consecuencia, las relaciones económicas entre Suiza y la UE se basan en una serie de acuerdos bilaterales regulados por comisiones mixtas.

---

<sup>47</sup> Plan de ayuda económica para la reconstrucción de Europa luego de la segunda Guerra Mundial.

<sup>48</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), “Suiza y la Unión Europea”

<sup>49</sup> [www.seco.ch](http://www.seco.ch), “Oficina Federal de Estadística.”

Para poder llegar a una mejor comprensión de los hechos acontecidos a posteriori se describirán los sucesos que configuraron a la UE desde la perspectiva del gobierno Suizo.

#### *4.6.1. Primer Etapa: Desde la configuración de la Comunidad Europea hasta los comienzos del EFTA*

En 1950 el ministro francés de relaciones exteriores, Robert Shuman propuso reunir los recursos de acero y del carbón de la Europa Occidental. El “Plan Shuman”, esbozado por Jean Monnet, estuvo basado en la convicción que la estabilidad y paz eran contingentes con respecto al acercamiento entre Francia y la Alemania Occidental, y que el mayor progreso podría ser hecho por un acercamiento funcional hacia la cooperación, más que uno federal.

La producción del carbón y del acero fueron administradas por los estados miembros en una autoridad independiente, y todas las tarifas en estas industrias pesadas debieron ser gradualmente eliminadas. Seis naciones participaron en las negociaciones, que llevó a erigir el Tratado de París en 1951. Gran Bretaña, los países nórdicos y Suiza rechazaron la invitación a unirse a las discusiones porque no estaban dispuestos a aceptar el principio a priori de una autoridad supranacional.

Debido a que Suiza era un típico consumidor de carbón y acero, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y Acero (CECA), no tenía un impacto significativo. Las exportaciones a los países de la Comunidad eran, ya a principios de los años 50, concentrados en las manufacturas, y las exportaciones de carbón, acero y hierro a aquella eran insignificantes.

Sin embargo, la Confederación Helvética se preocupaba más por la seguridad de sus importaciones desde la CECA como su principal proveedor. Además, aunque si la política económica de Suiza hubiera estado sólo inspirada por consideraciones económicas, hubiera estado lejos de prescribir a los helvéticos de participar en la integración de Europa.

La Comunidad cubría sólo, los mercados del acero y el carbón, por lo que el federalismo y la democracia directa (instituciones del Estado Suizo) hubieran difícilmente sido tocados, pero la adhesión al organismo estaba fuera de cuestión por motivos de neutralidad.

Los lineamientos sobre la neutralidad fueron expuestos por el Ministro de Relaciones Exteriores suizo en 1954 explícitamente declarando que, “una neutralidad económica existía sólo cuando el estado permanentemente neutral pudiera no concluir una unión aduanera o económica con otro estado, ya que esto también significaría que el estado neutral pudiera más o menos renunciar a su independencia en asuntos de política.”<sup>50</sup> El prerequisite es que el estado neutral constituye la parte débil y por eso, podría depender de sus socios más fuertes; en este caso se debería de utilizar la

---

<sup>50</sup> Gstöhl, Gstöhl, Sieglinde, “Reluctant Europeans, Norway, Sweden and Switzerland in the process of integration”, ed. Lynne Rienner, 2002, Londres, pág. 45.

posibilidad legal de notificar al tratado de la unión o una cláusula especial de guerra no podría cambiar la situación.

Escéptica de cualquier institución supranacional de influencia extranjera, el principal argumento del gobierno fue que con respecto a mantener su independencia política y económica, Suiza debía permanecer distante de la CECA. Hasta ese momento, el país no tenía intereses de exportación para defender, pero si fuertes razones políticas contra la adhesión a la nueva Comunidad.

La Federación Suiza de Comercio e Industria recibió la creación de la CECA con muchas reservas y hostilidad. Asimismo, desaprobó la estructura supranacional, sus directrices y filosofía proteccionista. No obstante, los intereses de grupos económicos estuvieron de acuerdo con el gobierno que se necesitaba encontrar un “modus vivendi” con la Comunidad.

Basado en el hecho que el 75% de las importaciones helvéticas de acero, carbón y hierro eran originados en los seis países miembros de la CECA, el gobierno temía que la seguridad de los suministros pudieran ser amenazados en tiempo de crisis, que los altos precios de las exportaciones pudieran conducir a la discriminación, y que el tráfico del ferrocarril por Suiza pudiera ser desviado.

La Alta Autoridad europea trató de refutar esas preocupaciones, así como no quiso otorgar a Suiza ningún trato especial.

El gobierno helvético acreditó una delegación en Luxemburgo y ejerció presión para realizar negociaciones con la CECA, con respecto a la garantía de precios y el envío de acero, carbón, y hierro en caso de disminución de los suministros.

El acuerdo de consulta que estipulaba un comité conjunto fue finalmente alcanzado en 1956. Un segundo acuerdo fue concluido sobre la introducción de tarifas internacionales directas de ferrocarriles para el tránsito de carbón y acero por territorio suizo.

Suiza anhelaba acuerdos sectoriales intergubernamentales con la CECA, pero en un bajo nivel de integración. Su política resultó ser, de alguna manera, más activa de la esperada, por el hecho que la dependencia de las importaciones no es uno de los indicadores usados para medir la importancia del acceso al mercado. Asimismo, en ese momento el alcance de los acuerdos estaba muy limitado y no requería de ninguna pérdida de soberanía.

Luego del fracaso de los proyectos de integración política, los miembros de la CECA estaban ansiosos de relanzar la integración económica en 1955. La idea de una unión aduanera se encontraba todavía en el aire. Además, los inmensos costos de la explotación de la energía atómica hicieron de la cooperación nuclear una candidata para la acción colectiva. Gran Bretaña, como único miembro no asociado con la CECA y perteneciendo a los países del este europeo, fue oficialmente invitado a participar. El gobierno británico acató la invitación pero, se retractó antes de que las negociaciones comenzaran. Los dos Tratados de Roma, estableciendo la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), fueron firmados en marzo de 1957 y entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea aspiraba establecer un mercado común para todos los bienes y servicios. Dando un paso más allá de una unión aduanera, postulaba la libre circulación de personas, capital y trabajo, como también coordinaba políticas conjuntas, como la Política Agrícola Común (CAP). Un periodo de transición de 12 años fue establecido para eliminar las tarifas, impuestos de aduana, y restricciones cuantitativas en el comercio entre los miembros de la Comunidad, y establecer una tarifa común sobre importaciones a los países no miembros. El tiempo en el cual se debían cumplir las metas propuestas fue acelerado, y para el 1 de julio de 1968, la unión aduanera fue completada.

Al mismo tiempo las principales instituciones de la Comunidad Económica Europea (CEE) fueron instauradas, las mismas incluían un Consejo de Ministros, una Comisión Supranacional, un Tribunal de Justicia independiente, un Comité consultivo económico y social, y finalmente, una Asamblea Parlamentaria con poderes legislativos limitados.

El EURATOM, que se había establecido para promover la aceleración del establecimiento de industrias nucleares necesarias para satisfacer el aumento de la necesidad de energía, no cumplió con las expectativas iniciales y se convirtió en una organización para desarrollar investigaciones dentro del desarrollo comercial de poder nuclear y suplir la investigación nuclear entre los estado miembros.

De esta manera, el Tratado de Roma proporcionó tres opciones básicas para el acercamiento con la Comunidad: acceso como miembro pleno, asociación con instituciones separadas, o el clásico acuerdo comercial bajo la ley internacional, y sin un establecimiento institucional. “Estas alternativas correspondían esencialmente a un alto, medio o bajo nivel de integración.”<sup>51</sup>

La idea de ingresar a la Comunidad Europea fue considerada por el Ministro Suizo de Relaciones Exteriores como “no política ni económicamente deseable. La industria suiza estaba igualmente convencida que abandonar una actitud independiente en materia monetaria y aduanera, podría inevitablemente acarrear a una más cercana fusión de las instituciones políticas y económicas, como las financieras, sociales, laborales y del transporte, además concluía que este programa no era aceptable para Suiza. La Federación de Comercio e Industria Suiza criticó la CEE como proteccionista. Para el “Vorort”, la Comunidad no era tan conservadora, pero si demasiado de izquierda sobre sus metas políticas, como la supranacionalidad, e intervencionismo.”<sup>52</sup>

La Unión Aduanera fue vista como una manera de perder el poder de toma de decisiones y soberanía, además del incremento de la política de armonización. Así mismo, la Federación Industrial Suiza prefería mantener relaciones bilaterales comerciales.

Para ambas elites, económicas y políticas, parecía difícil de imaginar que la Confederación Helvética pudiera renunciar a su independencia comercial y política agrícola. De acuerdo al gobierno, una renuncia parcial a su política económica podría implicar una pérdida considerable de parte de su soberanía. Al mismo tiempo, podría

---

<sup>51</sup> Gstöhl, Sieglinde, “Reluctant Europeans, Norway, Sweden and Switzerland in the process of integration”, ed. Lynne Rienner, 2002, Londres, pág. 55.

<sup>52</sup> Gstöhl, Sieglinde, Ibidem, pág.62.

implicar mayores riesgos para un país pequeño, que para uno de mayor envergadura, ya que éste posee por medio del peso de su economía y potencial político, (que han sido institucionalmente reforzados por el peso de poder de voto en el Tratado de Roma), mayor posibilidad de llevar adelante sus intereses. Un pequeño estado como Suiza, no tendría suficiente voz para compensar su pérdida de soberanía. En orden de contrapesar el temor que las exportaciones suizas pudieran ser discriminadas, el Consejo Federal eligió apoyar la iniciativa Británica para una mayor área libre comercial Europea.

Si bien Suiza no optó en esta etapa ingresar como miembro a la Unión Europea, buscó posiciones alternativas.

La creación del Área de Libre Comercio Europea (EFTA), en 1960, por Gran Bretaña, Dinamarca, Noruega, Suecia, Austria, Portugal y Suiza trató de dar respuesta a la idea de defender los intereses económicos de estos estados que quedaron fuera de la Comunidad Europea. El gobierno helvético favoreció fuertemente la creación del área debido a los temores de recibir discriminación económica por parte de los integrantes de la CECA. Al mismo tiempo, impulsó que este plan pudiera contribuir al desarrollo del comercio en un nivel global sin socavar el principio de nación más favorecida. La creación de la zona de libre comercio se encuentra muy influida, en cuanto sus fines y principios por los Tratados que constituyeron a la OEEC, actualmente OCDE y la CE.

Los principios del acuerdo tienen un carácter muy general e implican una política de mayor acercamiento entre sus miembros con la CE. En cuanto a los fines de la asociación se buscaba “favorecer dentro de la zona, la expansión de la actividad económica, el pleno empleo, el aumento de la productividad, así también, asegurar los intercambios entre los países miembros en leal competencia, evitar las disparidades en cuanto al aprovisionamiento de materias primas en el área”<sup>53</sup> y finalmente contribuir al desarrollo armonioso y expansión del comercio mundial. Aunque los objetivos son amplios, cumplen con los criterios establecidos en el artículo 24, párrafo 8 B, del Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y de Comercio (GATT). Al no establecerse una tarifa exterior común, los miembros del EFTA, tuvieron la necesidad de crear normas de origen para evitar que las mercaderías provenientes del exterior de la zona puedan ser reexportadas dentro de la misma a otros países. En cuanto a la naturaleza jurídica del acuerdo nos encontramos ante una organización intergubernamental, en las que los estados ejercen el control del Consejo, que es el órgano central, en donde predomina la regla de unanimidad y ningún miembro puede verse obligado en contra de su voluntad a acatar medidas procedentes del Consejo o de otros órganos.

Durante las negociaciones del Tratado constitutivo, el gobierno suizo rechazó cualquier unificación de tarifas externas, que hubieran restringido la libertad de acción del gobierno suizo hacia terceros países, y declaró que no consideraba como necesarias la armonización de las políticas económicas, financieras, fiscales y sociales.

La Federación suiza de Comercio e Industria apoyó el área de libre comercio pero se encontraba muy escéptico en cuanto a su forma final. Temía una solución no liberal y burocrática, ya que la mayoría de los países participantes en las negociaciones, estaban gobernados por gobiernos intervencionistas propensos a la nacionalización. Así mismo la Federación deseaba que el área estuviera limitada a reducciones de tarifas,

---

<sup>53</sup> Díez de Velasco Vallejo, Manuel, “Las Organizaciones Internacionales”, ed. Tecnos, 12 edición, Madrid, 2002.

excluyendo la agricultura, manteniendo las reglas de competencia y de salvaguarda a un mínimo, y que se basara en las funciones en la base de decisiones por unanimidad. Las negociaciones favorecerían un arreglo liberal que no pusieran en peligro la neutralidad o la autonomía de las políticas monetarias y comerciales.

Algunos de los miembros del EFTA, en especial Gran Bretaña y Dinamarca, veían a la asociación como un paso transitorio. Suiza por otro lado, tenía en mente un acuerdo de libre comercio con la CEE. Por esta razón trazó los lineamientos de su política basados en acuerdos de “paso a paso” en el contexto de negociaciones bilaterales. El instrumento de coordinación de esta pragmática estrategia fue la Oficina de Integración DFA/DEA, creada en 1961.

#### *4.6.2 Segunda Etapa: Desde el Acuerdo de Libre Comercio al Acto Único Europeo*

“En 1972, la Confederación Helvética logró uno de sus objetivos en la forma de un acuerdo de libre comercio con la CEE, mientras que aseguraba que no sería dejada totalmente fuera del proceso de integración de la Comunidad”<sup>54</sup>, este acuerdo no requería abandonar soberanía, y también dejaba abierta las puertas a negociaciones adicionales de acuerdos comerciales. “La única institución que ambas tenían en común era el Comité Conjunto que no estaba dotado de poderes supranacionales. Este acuerdo permitía a la Confederación Helvética mantener intacta su neutralidad, federalismo y democracia directa.”<sup>55</sup>

El Acuerdo de Libre Comercio (FTA) representa uno de los pilares fundamentales de las relaciones económicas entre Berna y Bruselas.

Implica, en teoría, la supresión de las tarifas y restricciones cuantitativas para las importaciones de los estados miembros, sin embargo, se mantienen los aranceles y cuotas frente a terceros países. El control de ingreso de bienes de terceros países se realiza mediante los certificados o normas de origen.

El alcance concreto del Tratado conjuntamente con los otros miembros del FTA y EFTA, forma un puente de conexión entre dos áreas económicas y aspiraba a crear una zona de libre comercio constituida por bienes industriales del EFTA-CE.

El FTA estipula amplia libertad para nuevos acuerdos, lo cual fue tomado como una ventaja por parte de Suiza en años posteriores “concluyendo más de 100 tratados bilaterales especiales con la Comunidad Europea. La mayoría de ellos eran sobre comercio de bienes.”<sup>56</sup>

Además, ambas partes mantuvieron conversaciones en otras áreas políticas, como el transporte, medio ambiente, investigación y desarrollo, llegando a diferentes entendimientos en estas materias.

---

<sup>54</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), “Stages of Swiss European Policy”

<sup>55</sup> Ibidem

<sup>56</sup> Ibidem

El avance de sector por sector, en el nivel de negociaciones bilaterales, fue visto como la solución más viable a largo plazo. Fue gracias al éxito de este acercamiento, en medio de la crisis política y económica que prevalecía dentro de la CEE a principios de los 80<sup>57</sup>, que no fuera necesario discutir seriamente la cuestión europea en Suiza por muchos años. No obstante, la intensificación del proceso de unificación en el oeste de Europa culminó en el Acto Único Europeo (SEA) en 1986. El cambio más importante realizado por el SEA fue la introducción de la toma de decisiones por mayoría calificada, en todas las áreas con respecto al mercado interno, excepto las provisiones en asuntos fiscales y la libre circulación de personas, también aumentó el rol del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones, otorgó el reconocimiento formal del Consejo Europeo y a la Cooperación Política Europea, introdujo provisiones sobre políticas de cohesión, investigación y de medio ambiente.

Bajo este contexto la posición de las relaciones entre Suiza y la CE se mantuvieron iguales. Fue sólo con la decisión del pueblo helvético de no ingresar como miembro pleno a Naciones Unidas, ese mismo año, que las dudas comenzaron a existir sobre la posible adhesión a la CE. En un primer lugar, fue expresado en los cantones de habla francesa del oeste de Suiza, temerosos del aumento del aislamiento del país. Pero la preocupación se fue extendiendo así mismo en el resto de la Confederación, que estaba más preocupada, además, por la discriminación económica.

Estos hechos dieron como resultado una política más activa con Europa, y esfuerzos para asegurar la compatibilidad de la legislación Suiza con la de la Comunidad Europea. (llamada *Acquis Communautaire*), que comenzó en 1988.

En agosto del mismo año, el Consejo Federal publicó su primer reporte sobre Europa, titulado “La posición Suiza en el proceso de integración Europea.” En este documento, que abogaba una política basada en negociaciones de sector por sector, se reconocía que el contexto internacional había cambiado, y admitía por primera vez que la adhesión a la CE no debería quedar fuera de los planes del gobierno.

En ese mismo reporte, el Consejo Federal razonaba que “la credibilidad de la tradicional política de neutralidad, que nosotros perseguimos autónomamente podría entrar en duda con el acceso a la CE, y la adopción de los objetivos políticos de la Comunidad, además de la transferencia de los derechos de soberanía a instituciones supranacionales podría también, tener repercusiones en el federalismo y democracia directa, los cuales juegan un importante rol en la identidad suiza. Si la Confederación Helvética se hubiera unido a la CE en 1973, el 31 % de su legislación y decisiones federales tomadas hasta mediados de 1987, hubieran sido áreas de preocupación, totalmente o en parte, de la competencia de la CE. Al mismo tiempo, las iniciativas populares, en espacios regulados por la CE hubieran sido inaplicables.”<sup>58</sup>

A pesar de que la Confederación Helvética vendía más de la mitad de sus exportaciones a la Comunidad, el Parlamento suizo admitió que pensar en el ingreso a la CE sólo por razones económicas era un precio demasiado alto comparado a la pérdida de la identidad política nacional.

---

<sup>57</sup> El 6 de octubre de 1980 la Comisión declara la situación de crisis manifiesta en la industria del acero y pide la aprobación al Consejo para introducir cuotas de producción.

<sup>58</sup> [www.admin.eu.ch](http://www.admin.eu.ch), “La posición Suiza en el proceso de integración Europea.”

Con respecto a los partidos políticos, ninguno apoyaba el ingreso a la CE pero sí el mantenimiento de conversaciones para realizar acuerdos de cooperación conjunta bilateralmente. El partido Social Demócrata, tenía una mayor tendencia pro europea, propugnando que los valores de mitos nacionales como la neutralidad, federalismo o democracia directa debían ser replanteados.

Al igual que el partido social demócrata, las uniones de trabajadores reflejaban una mayor tendencia hacia la integración que de los representantes de las industrias. La Federación Suiza de Comercio e Industria y la Federación Suiza de Organizaciones de Empleados, apoyaban el acercamiento sectorial del gobierno, y desacreditaban el ingreso a la CE, como contraria a la democracia directa, neutralidad, y universalidad de relaciones comerciales. En orden a mantener los costos lo más bajos posibles, por no ser miembro de la Comunidad, la federación industrial postulaba una adaptación autónoma a las reglas de la CE, con la remoción de barreras técnicas al comercio, la liberalización del acceso al mercado público y servicios, cooperación en investigación y desarrollo. El sector de comercio y de los granjeros se opuso a cualquier tipo de apertura, de su mercado nacional protegido, con la CE, pero apoyaba una limitada cooperación.

En síntesis, las elites económicas favorecían un estrechamiento de los lazos con el organismo pero no demandaban la adhesión porque estaban de acuerdo con las elites políticas en la importancia de los obstáculos políticos.

#### *4.6.3 Tercer Etapa: La creación del Área Económica Europea y la creación del Tratado de la Unión Europea*

El deseo por una cooperación más cercana y efectiva llevó a discutir posibles escenarios para las futuras relaciones entre la CE y el EFTA.

“En enero de 1989, Jacques Delors, quien aún era presidente de la Comisión Europea, presentó el proyecto sobre el Área Económica Europea (EEA) al Parlamento Europeo en Estrasburgo.”<sup>59</sup> Se sugirió buscar una nueva y más estructurada asociación con instituciones conjuntas en materia de toma de decisiones y administrativas, sobre las bases de los dos pilares de la CE y el fortalecimiento del EFTA.

En otras palabras, la CE proponía cambiar el acercamiento de cooperación sectorial a uno global, con instituciones intergubernamentales o casi supranacionales.

“Los miembros del EFTA dieron la bienvenida a la iniciativa en un encuentro en Oslo, el 15 de marzo de 1989, y expresaron sus esperanzas de que las negociaciones llevaran a una completa realización de movimientos de bienes, servicios, capital y personas, con el deseo de crear un Espacio Económico Europeo dinámico y homogéneo.”<sup>60</sup>

En sus comienzos, la CE ni el EFTA tenían un concepto claro de la arquitectura de lo que era llamado el EEA. Los escenarios alcanzaban desde acuerdos de asociación sobre una unión aduanera, a la reorganización del EFTA como segundo pilar análogo a la Comunidad.

---

<sup>59</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), “Stages of Swiss European Policy”

<sup>60</sup> *Ibidem*

El Espacio Económico Europeo tenía como principal objetivo la creación de un mercado único conjunto entre los miembros del EFTA y la CE.

La base del acuerdo estaba formado por “las cuatro libertades del mercado único, libre circulación de mercancías, servicios, capital y personas,”<sup>61</sup> como también políticas de competencia y sociales, protección del consumidor y medio ambiente, educación e investigación y desarrollo. Aunque excluye, a diferencia del mercado único de la CE a los productos agrícolas y pesca, no contempla la imposición indirecta, y no existe una política exterior común. Por este motivo el EEA no constituye un mercado pleno ni una unión aduanera auténtica.

En cuanto a las instituciones que son competencia del EEA podemos encontrar al Comité mixto, compuesto por funcionarios del EFTA y de la CE, los cuales tienen a su cargo las operaciones regulares del organismo. Sus funciones son complementadas por cinco subcomités quienes tienen a su cargo la tarea de armonización de la legislación. Así mismo, la responsabilidad del acatamiento de las funciones de los órganos mencionados está a cargo del Consejo del EEA, compuesto por ministros del EFTA y de la Comisión Europea.

El EEA en un principio no requería una política común hacia terceros países ni una política monetaria y económica común. El gobierno suizo pretendía poder adherirse al proyecto, al igual que la mayoría de los miembros pertenecientes al EFTA, aunque para esto, se requeriría adaptar parte de su legislación. El EEA parecía prometer una despolitizada versión del ingreso a la CE.

Al mismo tiempo, la Confederación Helvética estaba también preparada para aceptar el SEA, en base de negociaciones, con la condición de que se le asegurara el derecho de participar en el proceso de toma de decisiones legislativo. Fue en este punto, a finales de 1989, que las negociaciones comenzaron. Por un lado, entre la CE y el EFTA, pero también, entre los diferentes miembros del EFTA que no habían podido aceptar la posición de negociar unidos. No fue sino hasta octubre de 1991, en Luxemburgo, que se abrió paso, y se le permitió a Suiza unirse a las llamadas cuatro libertades (libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital).

Un estudio realizado por el gobierno helvético, estimaba que la integración, ya sea dentro de la CE o el EEA, podría producir “un aumento en el PBI real a un 4-6%. Pero, si bien las industrias de exportación pudieran rendir ganancias hacia el acceso al mercado y las compañías reubicar una gran parte de su producción, domésticamente se tendrían que enfrentar a una fuerte competencia con las importaciones.”<sup>62</sup>

De hecho, las estadísticas demostraban que las inversiones directas de Suiza en el mercado de la CE, se habían incrementado de un “28,6% en el período 1982-1985, a un 75% en 1986-1988. Sin embargo, las inversiones cayeron nuevamente a un 39,7% cuando el EEA comenzó a establecerse en 1989-1990.”<sup>63</sup> Es este uno de los motivos por los que se puede considerar que la economía suiza en ese momento experimentaba fuertes incentivos para adherirse al EEA en la década de los 90.

---

<sup>61</sup> [http://www.europarl.eu.int/factsheets/6\\_3\\_2\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/6_3_2_es.htm), “European Policy of Switzerland”

<sup>62</sup> Gstöhl, Sieglinde, “Reluctant Europeans, Norway, Sweden and Switzerland in the process of integration”, ed. Lynne Rienner, 2002, Londres, pág. 178.

<sup>63</sup> Gstöhl, Sieglinde, *ibidem*, pág. 180.

Por otra parte, el gobierno reflexionaba sobre las implicancias políticas del ingreso al EEA con respecto a la democracia directa y federalismo, ya que la primacía de la legislación del EEA podría restringir el derecho de iniciativa no sólo del Parlamento, gobierno y cantones, sino también de la población. Además el efecto directo de ciertas reglas del Área podría afectar el derecho del electorado a realizar referéndum, tanto a nivel federal como cantonal.

Continuando los dramáticos cambios que han configurado el mapa mundial político, la adhesión al EEA no cumplía con los intereses de Suiza en ese momento, debido a la situación en la que se encontraban los países del Este de Europa, sumado al colapso de la Unión Soviética, ya que las potencias no tenían los mismos compromisos en Alemania como en el resto de Europa. La Confederación Helvética, una vez más aplicaba una política de “esperar y ver”. Así mismo, el acuerdo del EEA, no le permitía al gobierno helvético participar del proceso de toma de decisiones. Luego de firmarse el acuerdo del EEA en Porto en mayo de 1992, el Consejo Federal presentó su solicitud para ingresar como miembro de la Unión Europea a Bruselas el 26 de mayo de 1992. El programa del gobierno suizo “Eurolex”, pretendía adecuar la legislación interna con la de la CE.

Sin embargo, debido a su importancia política, el gobierno decidió enviar el tratado del EEA a un referéndum, requiriendo doble mayoría (mayoría de los cantones y de la población total). No obstante, menos de dos meses después, la opción de la EEA fue rechazada por 50,3% del electorado, como también por 14 cantones y 4 semicantones. Las razones de este fracaso gubernamental, fueron las masivas campañas realizadas por grupos euro escépticos, construidas en base de temores por la posible entrada masiva de mano de obra extranjera y el potencial crecimiento de los productos agrícolas provenientes de la CE. En 1989, la cantidad de extranjeros en Suiza aumentaron a un 16%, del cual  $\frac{3}{4}$  de los mismos eran nacionales pertenecientes a la CE o EFTA. Este escenario se puede analizar desde la óptica de que la economía helvética es fuerte con respecto a otros países y eso hace que los salarios sean mayores, así mismo, la multiplicidad de lenguas habladas en la Confederación representaban un fuerte atractivo para los inmigrantes. Por lo tanto el temor general de la población helvética era que una vez que las restricciones fueran levantadas, al ingresar a la CE o al EEA, hubiera un aumento de extranjeros lo cual podría afectar la autonomía e identidad helvética. Sin embargo, el Consejo Federal consideraba que “una extensa influencia de inmigración adicional no era de ser esperada si Suiza ingresaba la EEA.”<sup>64</sup>

El gobierno interpretó el resultado negativo del referéndum como una forma de rechazo de la población hacia la integración con la UE, por lo que decidió congelar las negociaciones, y continuar las mismas de manera bilateral.

Al mismo tiempo, se decidió que era necesario un programa de revitalización para mejorar el atractivo de Suiza como centro económico. Para lograrlo, se deberían dismantelar varias barreras, liberalizar el mercado interno y carteles que existían en diferentes sectores de la economía.

---

<sup>64</sup> Gstöhl, Sieglinde, *ibidem*, pág. 184.

A finales de 1993, el Tratado de Maastrich entró en vigor. Bajo este panorama, países como Suecia, Finlandia y Austria se adherían como miembros plenos a la Unión Europea. Por otra parte, Noruega, Liechtenstein e Islandia ratificaban el acuerdo del Área Económica Europea, y Suiza decidía mantener sus lazos con la Unión por medio de acuerdos bilaterales.

En el Reporte de Política Exterior publicado ese mismo año, el Consejo Federal confirmó el compromiso de la Confederación Helvética como socio de Europa, y consecuentemente el mantenimiento del ingreso, como miembro pleno, como objetivo de la política de integración del estado a largo plazo. A continuación, el gobierno focalizó su atención en el único objetivo capaz de implementarse en un corto plazo: las negociaciones sector por sector con la UE. Estas negociaciones comenzaron en diciembre de 1994 y concluyeron en 1998. Firmado en Luxemburgo el 21 de junio de 1999, los acuerdos entraron en vigor el 1 de junio del 2002, tras un referéndum en donde 67,2% de la población votó el “Sí, a los acuerdos” el 21 de mayo del 2000. Éstos incluían siete sectores relativos a la libre circulación de personas, el comercio agrícola, los obstáculos técnicos a los intercambios, el acceso a los mercados públicos, los contratos de investigación, los transportes terrestres y los aéreos.

#### *4.6.4 Acuerdos bilaterales*

A continuación se brinda de una manera más detallada los sectores que son afectados por los acuerdos bilaterales.

##### 1. Libre Desplazamiento

El Tratado de Libre Desplazamiento (TLD) es el núcleo de los acuerdos bilaterales. Por medio del mismo los ciudadanos helvéticos pueden residir en cualquier país de la UE o en los Estados del EFTA con igualdad de derechos. De la misma forma, los ciudadanos del EFTA y de la UE obtienen el derecho de libre residencia en Suiza, una vez vencido un período transitorio y siempre que dispongan de un contrato de trabajo válido o de suficientes recursos económicos. “El TDL supone notables ayudas para los casi 830.000 ciudadanos de la UE y la EFTA que residen en Suiza y de la misma forma lo es para los cerca de 350.000 ciudadanos suizos residentes en la UE y en el espacio EFTA.

Para que los ciudadanos puedan realmente beneficiarse de estas nuevas oportunidades de movilidad transnacional, se ha substituido la red compleja de tratados de seguridad social entre los Estados por un sistema de coordinación de seguros sociales para toda Europa. Además se reconocen los títulos universitarios y de formación profesional en todo el espacio económico europeo. Suiza forma parte de manera definitiva desde principios del 2004 de la Red de Servicios Europeos de Empleo EURES.”<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Entrevista al Consejero de la Embajada de Suiza, Lic. Hans-Ruedi Bortis, Dossier Diplomático. Información de alto nivel, Buenos Aires, 3 de mayo, 2005.

Así mismo, hasta llegar a una completa libre circulación se ha acordado una reglamentación transitoria.

En el año posterior a la entrada en vigor del Tratado de Libre Circulación, la inmigración de trabajadores procedentes de la UE a Suiza se ha mantenido dentro de los márgenes previstos. “Hubo muchas solicitudes en relación a los 15.000 permisos de residencia permanente disponibles y éstos se agotaron antes de lo previsto, en muchos casos debido a que numerosos trabajadores fronterizos aprovecharon esta oportunidad para fijar su residencia en el país. Por este motivo el 60% de los nuevos ciudadanos llegados a Suiza procedían de los cuatro países vecinos - Alemania, Francia, Italia y Austria.”<sup>66</sup>

## 2. Agricultura

“El acuerdo sobre agricultura facilita el comercio con productos agrarios a través de la supresión de los derechos de aduana y la eliminación de barreras comerciales no arancelarias. Además de reconocer la igualdad de los reglamentos, (por ejemplo protección de plantas, agricultura ecológica, medicina veterinaria etc.) el acuerdo facilita la entrada en el mercado de determinados productos agrarios.”<sup>67</sup> La apertura del mercado negociada es para aquellos productos suizos que pueden competir fácilmente como el queso, frutas y verduras. Las reducciones de las tarifas no son para la carne, cereales y leche.

La agricultura suiza, la industria manufacturera y el comercio están obligados a mejorar sus programas de competitividad dentro del mercado interior europeo. En los próximos años los precios de los productos nacionales van a tener que equipararse al nivel de la UE independientemente del acuerdo sobre agricultura.

El acuerdo sobre agricultura contiene una cláusula evolutiva, por la cual se pueden realizar nuevas peticiones. La Comisión Europea ha anunciado en diferentes ocasiones que va a hacer uso de esta cláusula para exigir una mayor apertura del mercado que favorezca al comercio con productos del Mediterráneo.

## 3. Transporte Terrestre

El Tratado del Transporte Terrestre coordina la política de transportes entre Suiza y la Unión Europea. Para esta región alpina, caracterizada por una ecología muy vulnerable, es muy importante el objetivo marcado a largo plazo de sustituir el tráfico de tránsito por carretera por el ferroviario. “Con este objetivo, se implantó un impuesto sobre el transporte pesado, en función de los kilómetros recorridos que va a contribuir a la financiación de las líneas de ferrocarril. En compensación a esto se ha elevado de forma progresiva el límite de carga de camiones a 40 toneladas.”<sup>68</sup>

“Los esfuerzos para sustituir el transporte por carretera han tenido ya sus primeros resultados. Durante el año 2002, el número de viajes de camiones por los puertos alpinos disminuyó notablemente (-9%), aunque la cantidad de mercancías

---

<sup>66</sup> Entrevista al Consejero de la Embajada de Suiza, ibidem.

<sup>67</sup> Entrevista al Consejero de la Embajada de Suiza, ibidem.

<sup>68</sup> Tchanz, Pierre-André, “Resumen de los siete Acuerdos Bilaterales”, RPS, abril 2000, N°2, pág. 17.

transportadas por carretera aumentara en un 2%.”<sup>69</sup> A este desarrollo positivo para el medio ambiente han contribuido en gran medida por un lado, el aumento del límite de carga de 28 a 34 toneladas, que posibilita que se transporte una mayor cantidad de carga por camión y por otro lado, el impuesto a los transportes que ha hecho posible que en muchos casos se renuncie a transportes sin mercancías. “El sistema de regulación del transporte implantado por motivos de seguridad después del incendio del túnel de Gotthard, así como el débil desarrollo coyuntural en Europa ha contribuido, también a esto. Es grato constatar que el transporte de mercancías por tren ha crecido por primera vez más (+3%) que el volumen de transporte de mercancías por carretera.”<sup>70</sup>

#### 4. Transporte aéreo

El acuerdo sobre Transporte Aéreo, le garantiza a las empresas aéreas helvéticas la implementación paulatina de las mismas libertades que a sus competidores europeos ya tienen en los sectores: tarifas, capacidades y transporte. El objetivo del Tratado es armonizar considerablemente los marcos legales dentro del espacio aéreo en el continente.

#### 5. Barreras comerciales técnicas

“El tratado sobre el reconocimiento mutuo de conformidad de productos, hace innecesario el control y la admisión, por ambas partes, de la mayoría de los productos industriales según el derecho suizo y el de la UE. De esta manera, se van a eliminar las barreras comerciales no arancelarias, que habían limitado hasta ahora el libre comercio en el sector de productos industriales. A medio plazo, los sectores especialmente afectados por el Tratado, en Suiza la industria farmacéutica, eléctrica, de maquinaria y del metal, pueden contar con ahorro de tiempo y costes a la hora de introducir nuevos productos en el mercado europeo.”<sup>71</sup>

#### 6. Compras públicas

El acuerdo referente a esta materia amplía las cláusulas de la OMC vigentes a otros municipios hasta el momento no incluidos, así como a empresas de transporte y mantenimiento. Con este tratado se quiere incrementar la transparencia y la competitividad, reflejado en el hecho de que los costes tienden a disminuir, y la calidad tiende a mejorar en lo que respecta a la compras públicas.

#### 7. Investigación

El Tratado sobre investigación le permite a los institutos, universidades y empresas suizas participar de todos los programas y actividades del quinto programa básico de la UE. Esto le permite a los investigadores helvéticos a iniciar y dirigir proyectos.

---

<sup>69</sup> [www.seco.ch](http://www.seco.ch), “Acuerdos bilaterales I”

<sup>70</sup> RPS, diciembre 2004, N° 10, pág 5.

<sup>71</sup> Entrevista al Consejero de la Embajada de Suiza, Lic. Hans-Ruedi Bortis, Dossier Diplomático. Información de alto nivel, Buenos Aires, 3 de mayo, 2005.

Desde el punto de vista económico, los siete Acuerdos bilaterales suponen considerables beneficios tanto para Suiza como para la UE.

Por un lado, facilitan la entrada a ambas partes en sectores que no están cubiertos por el Tratado de Libre Comercio (FTA), como es el caso de productos agrícolas, compras públicas, transporte terrestre y aéreo, y también por otro lado, en el área clásica de productos industriales, mediante la eliminación de barreras comerciales técnicas. El avance más significativo en cuanto a la calidad, lo constituye sin duda el Tratado sobre Libre Circulación de Personas, tratado que facilita en gran medida el intercambio de mano de obra a través de las fronteras. Con este Tratado se benefician no sólo los trabajadores que quieren conseguir un puesto de trabajo en el extranjero, sino que a sí mismo, la industria tiene ahora muchas más posibilidades de reclutar trabajadores con cualquier tipo de calificaciones.

Debido a estos motivos, la organización central de la economía suiza califica los acuerdos bilaterales de “imprescindibles e indispensables”<sup>72</sup>. De la misma forma, también es positiva la postura tomada por expertos económicos en relación a la inminente ampliación de los acuerdos bilaterales a los diez nuevos miembros de la UE. Un total de seis de los siete tratados van a ampliarse automáticamente, solamente se va a negociar de nuevo el referente a la Libre Circulación de Personas. A este respecto se cuestiona de antemano cómo se va a proceder en relación a los plazos del período de transición y al tema de los contingentes. Las negociaciones deben comenzar en breve y deben cerrarse antes de la fecha prevista para la ampliación.

- Acuerdos Bilaterales II

La Confederación Helvética no esperó ver los resultados de los Acuerdos Bilaterales I y comenzó, casi inmediatamente una vez aprobados los mismos, nuevas rondas de negociaciones para fortalecer éstos mediante otros acuerdos sectoriales, a los que se los iba a denominar con el término general de “Bilaterales II.”

Los Acuerdos Bilaterales II tienen por objetivo reforzar las cuestiones de índole política, institucional y económica. De esta manera, se pretende eliminar las tarifas arancelarias y las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas elaborados, lo que favorecería a las industrias de productos alimentarios de ambas partes. “En el ámbito del acuerdo político sobre la imposición transfronteriza obligatoria de intereses, la Confederación Helvética como país tercero se ha comprometido a elevar las retenciones fiscales de los intereses de personas naturales con residencia fiscal en la UE de forma progresiva, de un 15% a un 35%, manteniendo el secreto bancario. Tres cuartas partes de los ingresos serán transferidas a las administraciones fiscales de los Estados miembros en cuestión. Como compensación, se van a ampliar a Suiza la directriz de la UE respecto a la imposición de dividendos, intereses y derechos de licencia entre empresas asociadas.”<sup>73</sup>

Además de los intereses económicos, esta segunda ronda de negociaciones bilaterales está marcada por una mayor cooperación entre Suiza y la UE en áreas políticas centrales como son la seguridad interior y la política de asilo. Con la

---

<sup>72</sup> RCCSA, septiembre 2003, pág.2.

<sup>73</sup> Ambühl, Michael, “Las Relaciones entre Suiza y la Unión Europea”, archivo Embajada de Suiza, Buenos Aires, 2005.

asociación a los Acuerdos de Schengen y Dublín, Suiza se integra en el sistema europeo de cooperación policial y judicial, un interés común que comparte sobre todo con los Estados vecinos.

Las negociaciones han prosperado, ya que de los nueve dossiers se han cerrado siete. En ambos acuerdos, Schengen/Dublín y el relativo a la lucha contra la corrupción, hay dos cuestiones pendientes en la delicada área política de la asistencia judicial relativa a temas fiscales que deben ser resueltas a nivel político.

En palabras de Michael Ambühl, embajador y director del Departamento de Integración de los Ministerios de Asuntos Exteriores, “Suiza confía en que se puedan hallar soluciones en un período breve de tiempo. El objetivo de este país es obtener un resultado equilibrado de los acuerdos “Bilaterales II” que tenga en cuenta de forma adecuada los intereses de ambas partes.”<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Ambühl, Michael, *ibidem*.

## 5. SISTEMA POLÍTICO DE SUIZA

### 5.1 Estructura Orgánica. Democracia directa, federalismo

*La primera lección que se debe tomar de Suiza es que la democracia es un trabajo riguroso. La segunda, es que aunque hace a los políticos menos importantes de lo que les gustaría ser no remueve la necesidad de un parlamento inteligente; el sistema funciona más eficientemente cuando los encargados del gobierno dejan de asumir que ellos son los que más saben, pero realizan el trabajo debido con un ahínco modesto. Este trabajo es el de sentarse a discutir los problemas del día y proponer las soluciones para los mismos. La democracia directa no significa caos. A cambio de que el parlamento acepte que el pueblo es el jefe, los helvéticos frecuentemente tienen buena voluntad de prestar atención a la opinión del gobierno.*

*-The Economist, 1996-*

El analizar el sistema político helvético, tema del presente capítulo, ayudará a comprender la legitimidad y fuerza del referéndum del 4 de marzo del 2001.

Con un alto grado de participación directa de los ciudadanos suizos, y una histórica postura de defensa de la identidad nacional y neutralidad se encuentra el insumo del cual se sirvieron los votantes para rechazar la iniciativa referente a la incorporación de Suiza a la UE.

Por otra parte se analizan los mecanismos democráticos helvéticos existentes y su relevancia al momento de medir el resultado del referéndum.

Si bien se analizan el interés nacional y neutralidad como motores en la toma de decisiones del actor racional, es relevante investigar como la participación directa es una vía propicia para expresar la voluntad popular.

Institucionalizados en la Constitución Federal de 1848, el federalismo y la democracia directa son de suma importancia tanto históricos como políticamente para los ciudadanos helvéticos.

Muchos suizos se han preocupado de que el ingreso a la UE pudiera “reducir la libertad de acción legal de los cantones, limitar la influencia en la legislación federal, y llevar a una transferencia de poderes de los cantones al nivel federal. Más importante que la amenaza al federalismo, son las restricciones de la democracia directa en manos

de la competencia UE.”<sup>75</sup> Para poder comprender lo anteriormente expuesto, se hace necesario analizar el sistema político helvético.

Suiza es un Estado federal democrático conformado por 20 cantones y seis semicantones.

La organización política está estructurada en tres niveles: Municipio, Cantón y Confederación. “Estos tres ámbitos gozan de una amplia autonomía. En caso de duda, la toma de decisiones tiene lugar en el ámbito cantonal o municipal. Esta circunstancia permite que el nivel más bajo de la esfera política nacional, el Municipio, tenga también un alto grado de autonomía.”<sup>76</sup>

En caso de que el Municipio no esté en condiciones de reglamentar por sí solo algunas problemáticas, éstas son asumidas por el Cantón, cuyas competencias, a su vez, son complementadas por las de la Confederación. De esta manera los tres niveles están regidos por el principio de subsidiariedad, el cual trata de evitar la preeminencia de una administración central y sólo atribuye acciones de apoyo a la Confederación.

El poder central, competencia del Consejo Federal, tiene a su cargo la política federal, sin embargo, los cantones autónomos poseen muchos poderes.

“La participación directa es un elemento fundamental de la administración municipal.

Todos los ciudadanos adultos (mayores de 18 años) están autorizados a participar en las asambleas municipales y en las votaciones populares que permiten resolver los asuntos municipales.”<sup>77</sup>

Cinco cantones conservan la "landesgemeinde" (Glarus, Appenzell, Rhodes extérieur, Rhodes intérieur, Obwald y Nidwald), asamblea conformada por los ciudadanos en edad de votar celebrada en una plaza de la ciudad y durante la cual se adoptan decisiones a mano alzada.

“Con origen en el término latín "Confederatio", el concepto de federalismo tiene como finalidad la unión de entes estatales equiparables, cuya soberanía debe quedar garantizada por la misma. El federalismo suizo se caracteriza, por su empeño en mantener la autonomía de los Cantones, lo que supone un principio del quehacer político del país: tomar el mayor número posible de decisiones de forma descentralizada.”<sup>78</sup>

La Asamblea Federal compuesta por dos Cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados es el Poder Legislativo en la Confederación Helvética, ambos poseen los mismos derechos, obligaciones y competencias. Los Parlamentarios realizan las actividades políticas paralelamente a su vida profesional y se reúnen en sesiones ordinarias cuatro veces al año.

---

<sup>75</sup> www.admin.ch, “Swiss European Policy”

<sup>76</sup> ibidem

<sup>77</sup> Hallwag, Kümmerly, “Suiza en su diversidad”, Presence Switzerland, EDA, 2003., Pág. 46.

<sup>78</sup> Hallwag, Kümmerly, ibidem, Pág. 30.

El Poder Ejecutivo o Consejo Federal está integrado por un Colegio equiparable al Gabinete o Consejo de Ministros. El mismo está formado por siete miembros.

Los ciudadanos helvéticos poseen dos instrumentos de suma importancia, además del derecho de poder influir en la marcha de la Confederación y de los cantones a través de las elecciones, estos son: la iniciativa y el referéndum.

“La práctica del referéndum es inherente a la democracia: las votaciones populares, que pueden tener lugar en el ámbito del municipio, del cantón o de la federación, ofrecen la posibilidad de una participación inmediata de la opinión pública en el proceso de decisión política.”<sup>79</sup> Cuando se pretende realizar una modificación a la Constitución se llama a referéndum obligatorio, y debe contar con la aprobación mayoritaria tanto de la población en general y de los cantones. Por otro lado el referéndum facultativo es utilizado para la reforma de las leyes y los decretos, a petición de 50.000 ciudadanos. Así mismo, los ciudadanos disponen del poder de iniciativa que consiste en la proposición de proyectos de revisión total o parcial de la Constitución, para lo cual es necesario reunir 100.000 firmas.

### **5.1.1 El Consejo Federal**

Como se ha mencionado anteriormente el Consejo Federal es el Poder Ejecutivo, integrado por siete consejeros, elegidos por la Asamblea Federal cada cuatro años. Cada uno de ellos es el dirigente de su Ministerio. Es el órgano encargado de vigilar la ejecución y elaboración de las leyes federales, además de negociar con los países extranjeros. Las decisiones y resoluciones son tomadas de mutuo consenso, por lo que todos actúan en plano de igualdad, teniendo la misma jerarquía. El cargo de presidente federal es otorgado a uno de los siete consejeros, posición que es meramente representativa y adjudicada mediante la rotación anual. (Ver Anexo N° 4)

Asimismo, el Consejo está formado de manera casi proporcional por representantes de los cuatro partidos mayoritarios, siguiendo la base de la “fórmula mágica.”

Además de los funcionarios que ocupan un lugar en el Consejo Federal, éste es asistido y asesorado para la realización de los trabajos pendientes y la elaboración de la política exterior por la Cancillería Federal. El Canciller concurre a las reuniones semanales de los ministros como oficial con funciones deliberativas.

Cabe destacar el Consejo Federal posee cierta representatividad en lo referido a las distintas regiones lingüísticas del país, con el fin de que las minorías sean reconocidas y no predominen miembros de las zonas urbanas o germano-hablante.

---

<sup>79</sup> Hallwag, Kümmerly, opcit, Pág. 32.

### 5.1.2 El Parlamento Federal

La Asamblea Federal está integrada por las dos cámaras parlamentarias, el Consejo Nacional con 200 diputados y el Consejo de los Estados con 46 senadores.

El Consejo Nacional representa al pueblo y la elección se realiza mediante el sistema proporcional, salvo los cantones que sólo tienen derecho a un único representante, en cuyo caso readopta el sistema de la mayoría.

En contraste el Consejo de los Estados, tiene 46 escaños, dos delegados por cada cantón, excepto los semicantones que poseen un solo representante. En ella cada cantón tiene el mismo poder político. El período legislativo es igual para las dos cámaras y dura cuatro años.

Ambos Consejos poseen una función deliberativa y deciden sobre proyectos de ley, modificaciones constitucionales, ratificación de tratados estatales, y aseguran la supervisión de la Administración y la Justicia Federal. “Cada año en la sesión de otoño (en noviembre o diciembre), la Asamblea Federal, integrada por ambas cámaras reunidas, se congrega para elegir por votación entre los siete ministros del Consejo Federal al Presidente de la Confederación, su suplente y al Canciller (jefe del Estado mayor del gobierno) para el año siguiente.”<sup>80</sup>

Es en el seno de la Asamblea Federal en donde se decide, cada cuatro años, los consejeros federales y anualmente el cargo de presidente de la nación. Además, la Asamblea Federal dispone del ejército nacional y ejerce el derecho de gracia.

“Al comienzo de cada año legislativo, el puesto de presidente de la cámara, es ocupado siempre por una diferente fracción parlamentaria. Esa alteración del titular del cargo según su afiliación a un partido, funciona conforme al principio de rotación. El Presidente del Consejo Nacional, es el máximo cargo público al que los políticos suizos pueden aspirar; al titular se le suele designar como el “Máximo Suizo”.”<sup>81</sup>

- **El Proceso Legislativo**

Como se mencionó anteriormente, las dos figuras principales de la democracia directa están representadas por el referéndum y la iniciativa. Ambas representan la base de la toma de decisiones por la cual los ciudadanos helvéticos participan de una manera directa en el proceso legislativo del país.

Dentro de la legislación pueden distinguirse las leyes federales y los decretos federales de alcance general, previstos principalmente para disposiciones de vigencia limitada. Estas normas siguen un procedimiento de elaboración idéntico, que se caracteriza por la concurrencia en plano de igualdad, de los dos Consejos (Consejo Nacional y el Consejo de Estados). Conforme a la Constitución Federal (CF) "...las leyes y decretos federales sólo podrán ser establecidos por acuerdo de ambos Consejos", sin que quepa, a falta de éste, la decisión unilateral por parte de alguno de ellos. Pueden

---

<sup>80</sup> Hallwag, Kümmerly, “Suiza en su diversidad”, Presence Switzerland, EDA, Pág. 36.

<sup>81</sup> Hallwag, Kümmerly, ibidem, Pág. 36.

ser sometidas a referéndum popular de aprobación, si así se solicita por 50.000 ciudadanos activos o por ocho cantones (artículo 89.2, CF).

La posición en plano de igualdad de ambas cámaras en el procedimiento de elaboración de las leyes, se evidencia ya desde la iniciativa. Cada una de ellas, así como cualquiera de sus miembros o comisiones, comparten con el gobierno y los cantones el derecho a presentar proyectos de ley o de decreto.

El procedimiento comienza normalmente con la presentación por el gobierno de un proyecto acompañado de un informe explicativo al Parlamento. Para su discusión, deberá decidirse, el consejo que conocerá en primer término. Tampoco aquí se hace sentir la prevalencia de ninguno de ellos, pues la decisión corresponde a sus presidentes de mutuo acuerdo y bajo reserva de aceptación por la Conferencia de Coordinación, formada por las mesas de ambas cámaras. De no ser posible el acuerdo, se decide por sorteo.

Una vez que se ha decidido cual es el Consejo que tiene la prioridad, ésta elige una comisión que examina preliminarmente el texto y prepara el debate para una futura sesión en el mismo. Terminada la evaluación, la comisión se lo comunica al Consejo, presentándole distintas propuestas sobre las que discute y decide el pleno. Su decisión se pone en conocimiento a la otra Cámara, donde se repite el mismo procedimiento.

En caso que se encuentren diferencias sobre la regulación en cuestión, se reenvía el texto a la primera que conoció del asunto. El debate, se limita desde ese momento, sólo a los puntos en los que existen divergencias. Las comisiones de las dos cámaras pueden realizar sesiones conjuntas para hacer más eficaz el entendimiento, pero deciden separadamente. Si luego de tres lecturas en cada Consejo no se llega a una solución común, se nombra una Conferencia de Conciliación (*Einigungskonferenz*), que trata de ofrecer soluciones alternativas. En caso de que esto no sea posible o que pese a todo persistan las divergencias, la propuesta queda definitivamente rechazada.

Si las Cámaras llegan a un acuerdo sobre el proyecto, el mismo es redactado definitivamente por la Comisión Común de Redacción y se somete a una votación final en cada una de ellas.

La democracia directa otorga a los ciudadanos suizos el derecho de intervenir sustancialmente en la toma de decisiones políticas.

La relevancia del derecho de iniciativa se encuentra en la puesta en marcha del debate político, ya que confiere a la población el derecho de intervenir directamente en asuntos constitucionales.

Dentro de la práctica del referéndum se encuentran dos alternativas: el referéndum obligatorio y el facultativo.

El referéndum sobre modificaciones a la Constitución o de algunos Tratados Internacionales, como el acceso a la Unión Europea, es obligatorio y necesita de una doble mayoría de votantes y cantones.

El referéndum facultativo es aplicable a las leyes y decretos federales de alcance general, se puede ejercer en caso de que 50.000 ciudadanos o un total de ocho cantones lo soliciten dentro de un plazo de cien días a partir de la publicación oficial de las mencionadas leyes o decretos.

Por otro lado, el derecho de iniciativa puede ser solicitada tras reunir 100.000 firmas pudiendo llevar a una enmienda o revisión de la Constitución Federal dentro del plazo máximo de 18 meses. Asimismo, el Parlamento Federal puede oponerse a la misma presentando un anteproyecto.

Estos derechos que posee el ciudadano, fomentan al gobierno y al Parlamento a anticipar posible oposición y poder consultar a partidos políticos y organizaciones de interés en una etapa más prematura del proceso de toma de decisiones. En el caso del acceso a la UE, el alcance de posibles iniciativas y referéndum, podría ser restringido, ya que la legislación de la Comunidad, precede a la legislación nacional.

La democracia directa es lenta, porque hay muchas instancias y poderes que pueden intervenir en el trámite legislativo. Las contiendas políticas y la búsqueda de un compromiso contundente son variables determinantes del panorama político de Suiza. La votación pública, es a la vez un instrumento importantísimo para el votante helvético, porque multiplica sus medios de participación, pero al mismo tiempo, puede frenar reformas o cambios políticos, porque desde la aprobación de una iniciativa popular, hasta su realización jurídica, pueden transcurrir muchos años.

- **Funciones en materia de política exterior**

Las competencias de la Asamblea Federal en cuanto a las alianzas y los Tratados con los Estados extranjeros se encuentran establecidos en la Constitución Federal. Dicha atribución significa que los tratados concluidos por el Consejo Federal deben contar con la autorización de la Asamblea Federal.

Así también, la Asamblea Federal es responsable de la seguridad exterior por lo que tiene a su disposición la Armada. El Consejo Federal en esta materia, ejerce sus competencias de forma subsidiaria, aunque en la práctica desempeña un papel muy importante. El Consejo Nacional y el de Estados deberán ponerse de acuerdo para la adopción de medidas sobre seguridad exterior y neutralidad (artículos 85.6 y 90., CF) y para la declaración de guerra y paz (artículo 85.6, CF).

### **5.1.3 La Oficina de Integración Europea**

La Oficina de Integración Europea fue creada en 1961. Es un servicio ofrecido conjuntamente por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFA) y el Departamento Federal de Asuntos Económicos (DEA). Aunque no representa un órgano del Estado, se le ha conferido los siguientes lineamientos por el gobierno suizo que se consideran pertinentes para el estudio del tema en cuestión, ya que representa una institución conectora entre los intereses de la Confederación Helvética y la Unión Europea.

“1. Monitoreo del proceso de integración europea, análisis y asesoramiento como también las consecuencias para Suiza.

2. Coordinación en los asuntos que conciernen a la ley de integración, política y negociación de tratados con la Unión Europea, en estrecha colaboración y corresponsabilidad con los departamentos competentes en los asuntos respectivos, relaciones dentro del EFTA; y negociación de acuerdos del mismo con terceros países.

3. Información sobre la política suiza europea y la integración europea.”<sup>82</sup>

El Departamento Federal de Asuntos Exteriores es responsable de representar los intereses de la Confederación Helvética en el exterior, en particular las relaciones con otros países. Está abalado por una numerosa red de misiones en el extranjero. Las responsabilidades son delegadas por el Consejo Federal y Parlamento suizo, quienes se focalizan en cinco objetivos centrales que se detallarán más adelante.

De esta manera la política exterior se interesa en todas las actividades que tienen una dimensión extra fronteriza. Esto incluye, cuestiones de seguridad, comercio e industria, cooperación y desarrollo, asuntos ambientales, y relaciones culturales entre otras. El DFA trabaja conjuntamente con especialistas en muchas áreas diferentes, ambas en el nivel intergubernamental, por ejemplo bilaterales y dentro de organizaciones internacionales, como así también en un nivel multilateral. Sus representantes participan en negociaciones internacionales con gobiernos extranjeros y sirven como contactos para las embajadas de los países en Suiza. El Departamento Federal de Asuntos Exteriores se encuentra involucrado en la formulación, conclusión e implementación de acuerdos internacionales.

La principal tarea de la red de representaciones de Suiza en el extranjero, es el de promover y estrechar las relaciones entre Suiza y otros Estados. Al mismo tiempo, es responsable por el resguardo de intereses en las áreas industriales, científicas, culturales y de los ciudadanos en el extranjero.

- Objetivos e implementación de la política exterior:

En el más reciente reporte de política exterior, el Consejo Federal establece los siguientes objetivos:

“-Preservación y promoción de la paz y seguridad. Para salvaguardar y promover la paz y la seguridad, Suiza apoya, entre otras cosas, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, proveyendo observadores militares.

-Promoción de los derechos humanos, democracia y el imperio de la ley.

-Promoción de la prosperidad. Para promover el bienestar de la población suiza, el país se focaliza en sus negociaciones bilaterales con la Unión Europea, que principalmente concierne en materia económica.

---

<sup>82</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), “Integration Office”

-Promoción de cohesión social. En las materias de prosperidad general y la reducción de diferencias sociales en el mundo. Suiza se compromete a la cooperación y desarrollo, proveyendo ayuda humanitaria y asistencia financiera a países del Sur y el Este.

-Preservación del ambiente. En casi ninguna otra área el destino común de la comunidad global es tan perceptiblemente claro como lo es en el tema de la protección ambiental. Por esta razón, el DFA colabora con el Departamento Federal del Ambiente, transporte, Energía y Comunicaciones (DETEC), quien es responsable de las cuestiones ambientales.

“La persecución de estas metas, no sólo sirven para salvaguardar los intereses de la Confederación Helvética, es así también una expresión del sentimiento de solidaridad suizo con la comunidad de naciones.”<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), “Integration Office”

## 5.2 Neutralidad

*“No hay dudas que durante los últimos quinientos años, Suiza ha desarrollado una asombrosa capacidad como nicho que existe tranquilamente en la sombra de la competencia de los poderes del mundo. Pero la neutralidad de nuestro estado tiene poco que ver con ideología o idealismo, y si, con la realidad de la vida.”*

*-Dr. Christoph Mörgeli, Historiador y Consejero cantonal de la UDC-*

La historia ha demostrado que hubiera sido difícil para la Confederación Helvética sobrevivir en sus comienzos si los cantones envueltos no hubieran adoptado una política de reflexión y mediación en las crisis con otras naciones.

“Los consejos de San Nicolás de Flüe (1417-1487), que predicaba a los confederados mantenerse alejados de conflictos ajenos, integran un elemento básico de la ideología neutralista de la Confederación y han marcado las pautas en política exterior durante casi quinientos años.”<sup>84</sup>

Suiza es un Estado neutral históricamente reconocido en la Paz de Westfalia en 1648, declarado oficialmente en 1674 y reiterado en 1815 por las potencias europeas en el Congreso de Viena, ya que percibían en la neutralidad helvética un elemento importante del nuevo equilibrio europeo. Desde entonces, la neutralidad ha determinado la política exterior del país.

“La neutralidad de la Confederación tiene, pues, una tradición muy larga, mucho más que la de otros países neutrales como Suecia (1815), Bélgica (1830), la República de Irlanda (1921), Finlandia (1948) o Austria (1955).”<sup>85</sup>

La neutralidad implica, tomado desde la perspectiva jurídico- internacional, la obligación del estado a abstenerse de participar en actos de agresión. Los deberes y derechos de los Estados neutrales en tiempos de guerra, han sido elaborados por la comunidad internacional en 1907, en la Convención de La Haya.

Tomado el concepto desde un enfoque relacionado con la paz y el compromiso humanitario, “la neutralidad preservará su valor de política exterior y en la política de seguridad de Suiza”<sup>86</sup>

En su carácter de estado neutral, la Confederación Helvética, debe abstenerse de firmar tratados de deber asistencial en caso de quebrantamiento de la paz, ni ofrecer ningún tipo de apoyo militar a cualquiera de las partes en conflicto. Exceptuando esta restricción, Suiza, dispone de un amplio margen de acción.

Por tanto, puede participar en sanciones de carácter no militar impuestas por la ONU o por otras organizaciones internacionales como la UE.

---

<sup>84</sup> [www.swissworld.org](http://www.swissworld.org), “Neutralidad y aislacionismo”

<sup>85</sup> *ibidem*

<sup>86</sup> Hallwag, Kümmerly, “Suiza en su diversidad”, Presence Switzerland, EDA, 2003, Pág. 47.

Gracias a su neutralidad, Suiza evitó y pudo protegerse de guerras ajenas, así impedir que el país se dejase desintegrar por conflictos exteriores, y que las diferentes regiones lingüístico-culturales buscasen el apoyo en beligerantes opuestos.

Terminada la Guerra Fría, período en el cual el mundo estaba dividido en dos ejes antagónicos, por un lado Estados Unidos y por el otro la Unión Soviética; hizo que Suiza tuviera que redefinir su concepción de la neutralidad política.

La Confederación Helvética ha asumido un papel importante en materia de cooperación en cuanto al mantenimiento de la seguridad internacional, tanto en el marco de la Unión Europea como en la ONU, como así también en la participación en la "Asociación para la Paz" (APP), inaugurada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1994; una iniciativa que tiene como objetivo principal la proliferación de la paz y la seguridad en el mundo.

Cabe mencionar que la entrada en acción de tropas suizas no armadas en Kosovo, donde los voluntarios suizos (milicia que posee el estado), intervinieron organizados en tropas pacificadoras, ingresando en las fuerzas internacionales para el mantenimiento de la paz en 1999, "ha reanimado el debate sobre la compatibilidad de la neutralidad de Suiza con su papel de mediador internacional."<sup>87</sup>

Un estudio realizado en el 2001 "ha revelado que el 83% de los suizos aclaman el principio de la neutralidad. Asimismo, ha mostrado que los suizos tienden siempre más a aceptar la intervención de tropas pacificadoras suizas en zonas de conflicto, aunque sí existe una negativa con respecto a la cuestión de armar o no los militares suizos para su autoprotección."<sup>88</sup>

El Reporte de neutralidad de 1993, llamado también "White paper on Neutrality"<sup>89</sup>, expone los nuevos lineamientos del Consejo Federal en esta materia, debido al cambio del contexto internacional una vez terminada la Guerra Fría. Es de esta manera que Suiza ha estudiado y reconsiderado su política de país neutral.

En este sentido, la Confederación Helvética coopera en pro del mantenimiento de la seguridad internacional realizando misiones de paz, embargos económicos aunque no participa en conflictos armados regulado por la Convención de la Haya de 1907.

El Reporte asume que Suiza apoya medidas de coerción militar, pero sólo en el caso permitido por sanciones basadas en la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este concepto está fundado en el capítulo séptimo de la ONU en donde el uso de la fuerza entre Estados, incluyendo el de propia defensa, es permitido sólo dentro del marco de seguridad colectiva de dicho organismo.

Si bien los Estados neutrales que son miembros de la Unión Europea han adaptado su neutralidad hacia dicho organismo, Suiza y por sobre todo su población se encuentra reticente a adaptarla a los principios del Tratado de la Unión, por más que éste respete de algún modo el status neutral de cada estado. Sin embargo, en el "White

---

<sup>87</sup> www.eda.admin.ch, "Report of Neutrality 2000"

<sup>88</sup> www.eda.admin.ch, "Reporte sobre la neutralidad 2001"

<sup>89</sup> www.eda.admin.ch, "White Paper on neutrality 1993"

Paper on neutrality”, se encuentra específicamente declarado que la neutralidad suiza es compatible con el acceso a la Unión Europea en su forma actual.

El problema que encuentra el gobierno helvético, es que el tratado se encuentra por encima de la legislación interna de cada estado adherido a la Unión, y quebrantaría de alguna manera con la “raison d’être”(razón de Estado) suizo, es decir, que la credibilidad de una política de neutralidad se vería afectada por la pérdida del poder de toma de decisiones en una unión económica, la obligación de participar en sanciones económicas o el hecho de que básicamente todos los Estados miembros de la UE pertenecen a la misma alianza militar, OTAN.

Una de las principales razones por las que la política de neutralidad del Consejo Federal parece difícil de entender se basa, en las diferentes percepciones de la neutralidad mantenida por la población.

“Por lo menos una parte de los helvéticos consideran a la neutralidad como un instrumento de uso limitado, para establecer una adecuada política a las situaciones de conflicto en la actualidad.”<sup>90</sup> Se hallan tres razones ante este panorama:

Primero, es difícil de justificar la razón de estado de la neutralidad cuando la comunidad internacional recurre a los significados de la violencia para contrarrestar las serias y sistemáticas violaciones de los derechos humanos. Además, que estas medidas deben ser compatibles con el derecho internacional.

En segundo lugar, la neutralidad de un Estado sólo tiene sentido cuando puede realizar una contribución a su propia seguridad. Esto significa, que la neutralidad debe constantemente ser adaptada a la situación de la política de seguridad del Estado neutral.

Cuando, en el caso de Suiza, todos los Estados miembros trabajan conjuntamente en la coexistencia de la paz, con una estructura común y deciden sobre medidas para mejorar su seguridad, está claro que es difícil visualizar cuán lejos el Estado neutral pueda realmente contribuir a su propia seguridad debido a que en la actualidad el panorama mundial ha cambiado y es necesario una política de seguridad común con otros estados, en vez de actuar independientemente.

Finalmente, el hecho de que la neutralidad se encuentre regulada aún por la Convención de La Haya, y ésta no haya sido reformada o adaptada a la realidad internacional, incorpora un elemento de debate.

Debe de ser mencionado que poniendo como ejemplo el conflicto de Kosovo, muchos Estados neutrales miembros de la UE, participaron sin restricciones en todas las medidas tomadas por este organismo. Sería apresurado, sin embargo, deducir que estos Estados juzgan su participación en las medidas de la UE como compatibles con su status legal de neutralidad permanente.

Lo expuesto se fundamenta, por un lado, porque la mayoría de los Estados neutrales adheridos a la UE simplemente se suscribieron a una neutralidad política. Por

---

<sup>90</sup> [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch), “Report of Neutrality 2000”

otro lado, la cuestión de la compatibilidad de la neutralidad, no surgió como tema para estos países ya que ellos tomaron la premisa que las decisiones dentro de la Unión tienen precedencia sobre las leyes de neutralidad.

Aunque la neutralidad aún es practicada por los países y es parte del derecho internacional, en la actualidad no tiene la misma relevancia que solía tener originalmente.

En el caso de la Confederación Helvética, la neutralidad se convirtió en una cuestión vital fundamentada en su independencia y libertad. Asimismo, como una herramienta de la política exterior de la nación que es utilizada a favor del mayor compromiso con la paz, seguridad y el derecho humanitario.

Con respecto a la posición tomada frente a la Unión Europea, uno de los mayores intereses de Suiza es la posición legal del Tratado de Ámsterdam que da por sentado, la neutralidad de los Estados miembros, la cual, continúa reclamando los esfuerzos para fortalecer la Política Exterior y de Seguridad Europea.

Ciertamente, los países neutrales han adaptado su status al nuevo contexto internacional, asegurando en el ámbito de las medidas militares su lugar de maniobra dentro de la UE, de una manera autónoma e independiente manteniendo su neutralidad. Como ejemplo podemos citar a Austria, estado neutral permanente y miembro pleno del organismo.

Finalmente, es relevante exponer las tensiones que surgen en parte de la opinión pública sobre el status de neutralidad como apropiado en vista a los desarrollos de la comunidad internacional y en la esfera europea en la actualidad. “Una proporción igual de la población que critica la falta de adaptación al nuevo panorama mundial, todavía siente estrechos lazos hacia la neutralidad, tomando a ésta como parte indispensable de la identidad nacional helvética.”<sup>91</sup> Se debe considerar estos diferentes comportamientos porque los importantes desarrollos en política exterior deben estar basados en el suficiente apoyo de la población.

Como en el pasado, la evaluación del rol de la neutralidad será desarrollada en los años venideros quedando en manos de las necesidades reales de la Confederación Helvética.

“A pesar de que actualmente los expertos en Derecho Internacional ven a la neutralidad y el derecho de neutralidad con un enfoque nuevo”<sup>92</sup>, debido a que actualmente los conflictos mundiales no se producen entre estados, sino dentro de los países, las estructuras internacionales, como la OTAN, ONU, UE y la OSCE se ocupan de la seguridad global, por lo que el derecho de neutralidad es obsoleto. En Europa, Suiza se encuentra rodeada de “amigos”, a estos no les interesa la neutralidad, pero si esperan una participación solidaria en la seguridad colectiva.

Por otra parte, el rol de país neutral le ha permitido a Suiza asumir la responsabilidad de mediador en las relaciones internacionales. “En algunos casos, los

---

<sup>91</sup> [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch), “Reporte sobre la neutralidad, 2001”

<sup>92</sup>Ribi, Rolf, “¿Qué significa neutral?”, RPS, Octubre 2005, número 5, pág. 10.

diplomáticos suizos representan los intereses de naciones ante otras, que no mantienen relaciones diplomáticas con aquellas.”<sup>93</sup> Además, ofrece por sus características, lugar para la celebración de conferencias internacionales y negociaciones de paz.

Ginebra cobija alrededor de 200 organizaciones internacionales y misiones diplomáticas de numerosos países, entre las que se pueden mencionar, la sede europea de las Naciones Unidas y la sede general del Comité Internacional de la Cruz Roja.

---

<sup>93</sup> [www.swissworld.org](http://www.swissworld.org), “Neutralidad y aislacionismo”

### 5.3 Partidos políticos, lobbies

La teoría política, expuesta en el segundo capítulo del trabajo, ayuda a la identificación de las instituciones de relevancia y de peso en la toma de decisiones del actor racional.

Así mismo, los antecedentes históricos, en donde se describieron las posturas de los diferentes partidos políticos, gobierno federal, como también otros grupos de interés, sirven de base para abordar la individualización de los actores implicados y de influencia en la toma de decisiones.

Por consiguiente, se reconocen las instituciones políticas evaluando su importancia en el seno de la Confederación Helvética. De esta manera, se encuentran los grupos de opinión tanto partidarios como antagónicos al referéndum del 4 de marzo del 2001, para observar el mismo abanico de opiniones que los ciudadanos helvéticos analizaron.

Los actores institucionales han ejercido roles preponderantes y determinantes para torcer la voluntad popular según sus intereses. Así pues, a continuación se exponen las diferentes instituciones políticas y lineamientos pertinentes para este trabajo.

#### 5.3.1 Partidos Políticos

“Suiza posee una única y especial estructura política. El sistema gubernamental, difiere de otros países democráticos ya que no está basado en un sistema de confrontación entre el gobierno y su oposición, aunque sí depende del consenso entre las facciones políticas.”<sup>94</sup>

Los partidos políticos con mayor representatividad en el gobierno son cuatro:

El Partido Demócrata Cristiano (CVC)<sup>95</sup>

El Partido Social Demócrata (SPS)

El Partido Popular Suizo (UDC o SVP)

El Partido Radical Suizo (FDP)

Los funcionarios del Consejo Federal proceden de estos cuatro partidos, siguiendo la clave de distribución de los puestos establecida, en base al sistema proporcional en: 2 + 2 + 2 + 1, llamada “la fórmula mágica.” Cada uno de los partidos, a excepción del Partido Demócrata Cristiano, ocupan dos bancas.

Aunque los cuatro partidos poseen diferentes tendencias, éstos coordinan sus decisiones en temas de política interna y externa dentro del Consejo Federal. Los demás partidos suizos están representados en el Parlamento pero no en el Consejo.

---

<sup>94</sup> [www.admin.eu.int](http://www.admin.eu.int), “Sistema Político”

<sup>95</sup> Las abreviaciones entre paréntesis corresponden en el idioma alemán.

El Consejo Federal trazó las líneas de su política tanto interna como externa luego de las elecciones de 1999 que han determinado los sucesos en años posteriores que se desarrollan en la cuarta parte del trabajo.

La política externa ha sido de una mayor apertura hacia el exterior, los miembros del gobierno decidieron romper de alguna manera con el aislamiento en el cual se encuentran sumergidos tras encontrarse rodeados por un proceso de integración de gran envergadura como lo es la Unión Europea.

Sin embargo, aún en la actualidad la política perseguida ha sido de mayor cooperación pero no de adhesión. Los lazos entre el organismo y la Confederación han sido mantenidos por la firma de siete acuerdos bilaterales en 1999 y otros nueve que todavía se encuentran en negociación.

Dentro de la gama de los partidos políticos, la derecha está personificada en la UDC o Partido Popular Suizo, el cual ha criticado duramente las políticas perseguidas por el gobierno en cuanto al acercamiento con la UE en los últimos diez años, el acceso a las Naciones Unidas y las políticas de extranjería y asilo. Este partido, cuyo principal exponente es el Consejero Federal Christopher Blocher, ha incrementado su representación dentro del Parlamento, como en el Consejo Federal, luego de las elecciones federales de 1995.

Algunos analistas consideran un problema el crecimiento de la adhesión popular a este partido, debido a que es la primera vez en la historia de la Confederación que un partido posee una tendencia de oposición.

Al contrario los demás partidos han demostrado una política de cooperación y de fomentación ante el estrechamiento de los lazos con el organismo europeo.

Aunque la política de adhesión se considera una meta a largo plazo, en el corto y mediano plazo se continúan fomentando las relaciones bilaterales.

Además de los partidos políticos, se encuentran grupos de presión o influencia dentro del escenario de la política de un Estado. A los fines de este trabajo se nombrarán los que se consideran que afectan o representan grupos de interés más fuertes en el tema en cuestión.

### **5.3.2 Grupos de interés o Lobbies**

#### **○ *Economiesuisse***

“La Economiesuisse representa el paraguas en donde se encuentran representados los intereses económicos suizos. Es el soporte de 30.000 empresas de todos los tamaños que emplean a un total 1.5 millones de ciudadanos helvéticos.”<sup>96</sup>

Esta organización nació en el año 2000 bajo la fusión de la Federación Suiza de Comercio e Industria (Vorort) y la Sociedad para la Promoción de la Economía Suiza (WF).

---

<sup>96</sup> [www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch), “Economiesuisse.”

El número total de miembros incluye cien asociaciones de industria y comercio, veinte cámaras de comercio cantonales y varias compañías individuales.

Los siguientes sectores e industrias están representados por el organismo:

Publicidad, consultoría, bancos, cemento, químicos y farmacéuticos, comunicación y media, construcción, energía, ingeniería, productos alimenticios, hotelería y turismo, tecnología de la información, seguros, maquinaria, industrias electrónica y metalúrgica, telecomunicaciones, textil, tabacalera transporte y distribución, industria relojera, entre otros.

Economiesuisse trabaja conjuntamente con otra asociación que reúne a los trabajadores, la Asociación de Trabajadores Suizos (ZSAO)<sup>97</sup> y mantiene un contacto cercano con la asociación suiza de pequeñas y medianas empresas (SGV).

Asimismo, mantiene un estrecho y regular contacto con el gobierno suizo, la administración y el Parlamento. Es por este motivo que el organismo intenta reconocer los problemas de la política económica en una etapa temprana y de velar por los intereses de la Confederación en todas las etapas del proceso legislativo, es decir, participar en las diferentes comisiones, grupos de trabajo y expertos, preparando la legislación, y participando en el proceso legislativo de aprobación, monitoreando constantemente las decisiones del gobierno y participando activamente en referéndums públicos.

Además, trabaja conjuntamente con otras organizaciones de intereses similares para alcanzar todas las posibles concordancias. Como por ejemplo las demandas concernientes a la política de impuestos y el nuevo sistema federal de finanzas, cuestiones de la integración europea, y la necesidad de la liberalización de la infraestructura.

En cuanto a la UE, la asociación apoya fuertemente el comercio con dicha organización y la adhesión de Suiza a los Acuerdos Bilaterales en vigor y aún por firmar, ya que no los encuentra como una amenaza a la economía, sino más bien como la oportunidad de poder hacer que las compañías y comercio helvético sean más competitivos y puedan abrirse a nuevos mercados.

A pesar de que apoya las negociaciones con la UE, considera que la economía del país se encuentra actualmente integrada con el organismo, debido a la puesta en marcha de los acuerdos sectoriales (Acuerdos Bilaterales I), y que el paso a seguir sería la integración política, en donde se hayan divergencias sobre su futuro.

---

<sup>97</sup> La diferencia entre ambas radica en que Economiesuisse se focaliza en la política económica, en cambio la ZSAO se encarga principalmente de los asuntos de política social.

- ***La Acción para una Suiza Independiente y Neutral***

Esta asociación, en la cual es figura el Consejero Federal Christoph Blocher, mantiene relaciones estrechas con el Partido Popular Suizo, promulga los ideales de mantener la identidad nacional, a través del rechazo a toda cooperación con organismos internacionales que puedan amenazar tanto la seguridad nacional como la neutralidad, independencia y la democracia directa del país. Posee una línea altamente conservadora que puede ser criticada debido a la falta de adaptación con el nuevo escenario internacional el cual se encuentra signado por una mayor cooperación internacional entre las naciones de todo el mundo.

- ***Agrupaciones pro europeas***

Las agrupaciones u organizaciones pro europeas, llamadas entre los helvéticos “euroturbos”, persiguen como principal objetivo el ingreso de Suiza a la Unión Europea. Si bien, hay diferentes grupos, muchos de ellos conformados por jóvenes, la misma meta es la que los une.

“Renacimiento suizo-europeo”, “Jóvenes Federalistas europeos de Suiza”, “Acción Europa Diálogo”, “Nacido el 7 de diciembre de 1992”, “Movimiento Europeo de Suiza”, entre otras agrupaciones, son fuertes defensoras y propagadoras de las campañas relativas a votaciones o negociaciones de los acuerdos con la Unión Europea.

Así también, las organizaciones aspiran a que la Confederación Helvética aplique una política más europea, dejando de lado las características aislacionistas e independentistas. “Ya que Suiza es parte de Europa, se lo puede observar en su geografía, en su etnia, lenguas y cultura...”<sup>98</sup> y por este motivo aspiran a un futuro europeo común dentro de una estructura federalista y con una participación completa del país. Estimulan el debate, cooperación, información sobre temas de la política europea entre la población suiza, en especial en los jóvenes.

Asimismo, como organizaciones progresistas, trabajan activamente en la elaboración de un futuro común para todos los europeos a través de una solidaridad transnacional y transcultural.

---

<sup>98</sup>Honegger, Arthur, “Nur der Dialog bringt uns weiter”, Interview mit einem Initiaten von Ja zu Europa”, diciembre, 2000, [http://www.meltingpot.unizh.ch/magazin/07\\_dez\\_2000/yes.html](http://www.meltingpot.unizh.ch/magazin/07_dez_2000/yes.html), 2005.

## 6. RELACIONES BILATERALES DE SUIZA Y LA UNIÓN EUROPEA

*“Las relaciones de Suiza con la UE van más allá de factores meramente económicos. La vida cotidiana en Suiza está estrechamente relacionada con la UE, a través de lazos culturales, de los medios de comunicación, de intercambios universitarios y del turismo. La UE está continuamente presente por todas partes en Suiza. El espacio, la historia, las lenguas, la cultura... todo nos une al entorno europeo.”*

*- Franz von Däniken, Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores (EDA)-*

### 6.1 Suiza ante el ingreso a la Unión Europea: La posición de las diferentes instituciones políticas ante el referéndum del año 2001

#### 6.1.1. La iniciativa popular de los grupos pro europeos

El 30 de julio de 1996, los movimientos “Renacimiento suizo-europeo”, “Jóvenes Federalistas europeos de Suiza”, “Acción Europa Diálogo”, “Nacido el 7 de diciembre de 1992”, “Movimiento Europeo de Suiza” constituyeron la iniciativa popular llamada “Sí a Europa” (Oui à l'Europe), con objeto de modificar la Constitución Federal mediante las disposiciones siguientes:

“- participación de Suiza en el proceso de integración europea con el fin de adherirse a la Unión Europea,

- inicio inmediato de negociaciones con la Unión Europea,

- someter la adhesión de la Unión Europea al voto del pueblo y los cantones.”<sup>99</sup>  
(Ver Anexo N° 5)

Estos grupos esgrimen como argumento la imposibilidad de continuar como país fuera de la Unión Europea, ya que el momento histórico que atraviesa dicho organismo se caracteriza por propender la integración de los países del continente. Si a esto se le añade la cercanía geográfica, similitudes culturales, étnicas y religiosas sumadas al apego que se comparte con los miembros del organismo por la defensa de la democracia, derechos humanos y la paz internacional, es el presente el momento más propicio para formalizar y consolidar la plena integración de Suiza a la UE.

A su vez, no se puede omitir la realidad económica de la Confederación, quien considera al organismo su mayor socio comercial, alejando a Suiza de sus beneficios e intereses tanto económicos, como políticos si continuara con una política aislacionista.

---

<sup>99</sup> [www.europa.admin.ch/europapol/expl/ja-zu/wortlaut/d/index.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/expl/ja-zu/wortlaut/d/index.htm), “Wortlaut der Initiative Ja zu Europa!”

Los movimientos pro europeos, también llamados entre la población “euroturbos”, realizaron campañas a favor del “Sí, a Europa” en toda la nación mostrando y brindando información a los ciudadanos helvéticos para que esta vez no se repitiera lo sucedido con el fracaso del referéndum, para que Suiza se incorporara al Espacio Económico Europeo.

### **6.1.2. El gobierno Federal y su postura**

“El 14 de febrero de 1997, la Cancillería Federal constató que la iniciativa había recogido 106.442 firmas y que cumplía las condiciones previstas por la Ley. A partir de ese momento incumbía al Consejo Federal presentar a las Cámaras la notificación de dicha iniciativa.”<sup>100</sup> Casi un año después, el Consejo Federal decidió realizar un contraproyecto a la iniciativa "Oui à l'Europe", y encomendó a los ministerios de Asuntos Exteriores y Economía (DFA/DEA) la presentación de un informe de integración relativo a las consecuencias de la adhesión a la Unión Europea.

“El 29 de junio de 1998, los ministros de asuntos exteriores celebraron en Luxemburgo una reunión informal sobre la solicitud de Suiza, presentada en mayo de 1998, de participar en la "Conferencia Europea" que reúne a los Estados miembros de la Unión Europea y a los países candidatos a la adhesión. La Confederación Helvética esgrimió que cumple los criterios fijados por el Consejo Europeo de los días 12 y 13 de diciembre de 1997, para la participación en la Conferencia.”<sup>101</sup> Así mismo, reafirmó su vocación Europea y su intención de participar en la empresa de integración continental.

Esta operación se registra en el marco del proceso destinado a preparar a la opinión pública para el posible reinicio de las negociaciones de adhesión.

El Consejo de Asuntos Generales del 29 de junio de 1998 acogió favorablemente la solicitud de participación en la Conferencia Europea, dejando a los Jefes de Estado la responsabilidad de tomar la decisión formal.

Con la publicación del Reporte de Integración de 1999, el gobierno suizo le otorgó al Parlamento, en febrero de ese año, un resumen de su punto de vista con respecto a las relaciones con la UE. El reporte de integración, intentó servir como base para una discusión objetiva y comprensiva para todos los que estuvieran interesados en el debate sobre la integración europea. Es en la intensidad de este debate que el Consejo Federal determinara si las condiciones domésticas son convenientes para comenzar negociaciones para el ingreso de Suiza a la UE.

El documento hace un análisis comparado de las repercusiones en la Confederación Helvética, basado en cuatro opciones:

- adhesión a la Unión Europea,
- adaptación al Espacio Económico Europeo,
- adopción de acuerdos sectoriales,
- mantenimiento de la situación actual.

---

<sup>100</sup> [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch), “Integration report 1999”

<sup>101</sup> Church, Clive, mayo 2003. “The Contexts of Swiss Opposition to Europe”, Dept of Politics and International Relations University of Kent at Canterbury, <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp64.pdf>[www.sussex.ac.uk](http://www.sussex.ac.uk)

El informe menciona que “la adhesión de la Confederación Helvética a la Unión Europea costaría al país entre 3.100 y 3.900 millones de francos suizos anuales (1.094 a 2.044 millones de euros).”<sup>102</sup> Dicho documento tenía por objeto iniciar un debate público sobre el futuro de las relaciones entre Suiza y la Unión Europea. A la luz de dicho debate y de la aplicación de los acuerdos sectoriales, el Consejo Federal decidirá, si procede, el momento adecuado para reiniciar las negociaciones de adhesión.

Así también, el Reporte de Integración de 1999, brinda el análisis de los beneficios y consecuencias para la Confederación Helvética de ingresar a la UE.

De esta manera, muestra la evaluación de los diferentes impactos relacionados a la entrada al organismo pero no de una manera clara, debido que el impacto de la integración se vería realmente cuando Suiza ingrese realmente al organismo. El mismo explica que la adhesión no repercutirá de manera negativa en los derechos políticos de los ciudadanos y cantones, es decir, si bien la Confederación Helvética se encuentra adaptando su política interna al *Aquis Communautaire*, la democracia directa, federalismo y neutralidad no se verán afectadas.

No obstante, éstas se verán adaptadas a la legislación de la Unión, y el Consejo Federal encuentra que la misma no significará una pérdida de participación de la población en la toma de decisiones. Cabe destacar, que el informe afirma que no se esperan mayores inmigraciones al producirse la adhesión, cuestión analizada años anteriores cuando se presentó el referéndum para la adhesión al Espacio Económico Europeo.

En cuanto a la neutralidad posee un significado por el cual podría ser una contribución a la UE en vez de un obstáculo a la misma, ya que el país posee una activa política en defensa a la paz y seguridad internacional principios compartidos con los países europeos y base de su política de integración. Es por este motivo que Suiza no puede ya mantenerse aislada ante un proceso de integración que tiende hacia una política de seguridad y cooperación común que es de suma importancia para la nación. “Suiza no puede convertirse en sede de criminales internacionales, por lo que debe asumir el compromiso y coordinación de políticas que los estados europeos ya tomaron”<sup>103</sup>

El reporte también menciona las implicancias en cuanto a materia económica, en la cual la Confederación Helvética debería incorporar una política monetaria común, con la que ya está conviviendo, política de impuestos, entre otros temas, que al ser económicos es difícil de asegurar las consecuencias que provocaría internamente hasta que la Confederación Helvética se adhiera plenamente. Sin embargo, el gobierno federal mantiene la postura que la mejor vía, en este momento, es la de los Acuerdos Bilaterales I.

Finalmente, la crítica que el Consejo Federal realiza a la iniciativa se encuentra desde el punto de vista que contradecía la distribución de la autoridad política, como se encuentra mencionado en la Constitución Federal Suiza. De acuerdo a la legislación vigente, “es la función del Consejo Federal decidir cuando y de qué manera las

---

<sup>102</sup>[http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri\\_1999/e/index.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/e/index.htm) , “Switzerland – European Union: Integration Report 1999 (Extracts)”

<sup>103</sup> *ibidem*.

negociaciones deben comenzar con estados extranjeros. Luego, el Parlamento y la población votarían en el resultado de las negociaciones. Estas reglas han sobrevivido las pruebas del tiempo y deberían ser mantenidas. Esto previene la situación que se origina cuando la población y los cantones deben votar en negociaciones avanzadas, y en este caso, sin saber las condiciones de entrada a la UE.”<sup>104</sup>

Es de esta manera que el mismo Consejo Federal recomendaba a los ciudadanos suizos a rechazar el referéndum, ya que consideraba que Suiza aún no estaba preparada para iniciar negociaciones inmediatas para el ingreso a la Unión. Sin embargo, no descartaba la adhesión como objetivo en el largo plazo. La razón que argüía era esperar los resultados de los acuerdos bilaterales que debían entrar en vigor en el 2002, y que formaban parte de una política de mayor acercamiento y cooperación con la Unión Europea.

### **6.1.3. Partidos políticos y Lobbies**

La posición tomada por los diferentes partidos políticos estuvo y se encuentra muy dividida, aún en la actualidad, con respecto a la integración de Suiza a la UE. (Ver Anexo N° 6) El partido que está fuertemente contra la integración europea e inició campañas repudiando la iniciativa fue el Partido del Pueblo Suizo (SVP) apoyado por la Asociación por una Suiza Independiente y Neutral (ASIN), quienes ven en la adhesión una pérdida a la identidad nacional de suiza y una forma de quebrar con las instituciones principales del sistema político suizo haciendo hincapié en la neutralidad que caracteriza a este país.

Asimismo, consideraban que el ingreso amenazaría la independencia y autonomía con la que Suiza se ha manejado por décadas.

Christoph Blocher, uno de los políticos más poderosos de la Confederación, expresaba “no queremos unirse a la UE en su forma actual, la organización es una construcción mal dirigida la cual podría tener un final desolado.”<sup>105</sup>

Contrariamente, el partido Socialista fue el único que apoyaba fuertemente la iniciativa. Éste consideraba que era el momento propicio para reiniciar las negociaciones de ingreso debido a la puesta en marcha de los convenios referentes a los Acuerdos Bilaterales I, por lo que lo único que restaba era un mayor compromiso político con la Unión Europea ya que la integración económica es una realidad.

Por otro lado los demócratas cristianos y los radicales tomaron una postura intermedia entre las líneas de pensamiento de los partidos antes expuestos.

En cuanto a las elites económicas, la Economiesuisse apoyó el paso hacia la integración, ya que ve en el mismo un beneficio para las empresas suizas, que podrían abrir aún más sus mercados hacia el resto de los países europeos miembros de la unión, y de esta manera aumentar las exportaciones. Aunque percibía a los acuerdos sectoriales como un gran avance hacia la unión económica “que debían de implantarse primero

---

<sup>104</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch), “Popular vote of 4 march 2001 on the initiative “Yes to Europe!, the Federal Council’s position.”

<sup>105</sup> Hetherington-Gore, Jeremy, “Switzerland, secrecy and the EU ”, [www .lowtax .com/ lowtax /html/ jswspec.html](http://www.lowtax.com/lowtax/html/jswspec.html).

para tomar luego los pasos hacia la adhesión.”<sup>106</sup> Los acuerdos bilaterales serían importantes porque implicarían un ingreso al mercado interno de la UE.

Asimismo, consideraba que los problemas conocidos entre la Confederación Helvética y la UE, debían de ser resueltos antes de pedir el ingreso. Lo que necesitaba tener en cuenta el país era la política de integración, es decir, que era preciso realizar reformas internas, en especial en el área de impuestos y conducción del Estado.

Además agregaba, que la situación de adhesión a la UE se trataba más de una cuestión política que económica.

El organismo planteaba que la iniciativa fue planteada en un mal momento y no se encontraba bien formulada, ya que representaba una presión por parte de los grupos proeuropeos que era innecesaria, pero la opción de la adhesión quedaba abierta al debate de la opinión pública posicionándose en una postura intermedia.

En conclusión, “el efecto de la iniciativa fue de despertar falsas expectativas”<sup>107</sup>

No obstante, consideraba que “La Unión Europea y su futura ampliación son una gran oportunidad para impulsar el comercio y para la implantación de las empresas suizas en los mercados del futuro”<sup>108</sup>, señalaba

De esta manera los movimientos preeuropeos, como el Youth European Swiss(YES), argumentaban que “Suiza en la actualidad se encuentra muy relacionada con la UE en diferentes ámbitos. Nosotros creemos en el futuro europeo para la juventud que conduce a una vida móvil y sin fronteras. Además, de que el país podría aportar herramientas y valores a la Unión como son la democracia directa y la defensa de los derechos humanos. Sólo el ingreso nos traería a todos libertades”<sup>109</sup>

Sin embargo, el resultado final estuvo en manos de los ciudadanos suizos quienes se vieron influenciados por las distintas campañas protagonizadas por un lado, por los proeuropeos, llamados en suiza “Euroturbos”, y por otro, por los antieuropeístas, entre ellos el grupo con mayores partidarios y de mayor influencia ASIN.

En un trabajo realizado por el Centro de Estudios Democráticos Suizos, quien en esta ocasión tuvo el rol de relevar la posición de la población ante el proceso de integración europea, se demuestra que el rechazo a la integración a la Unión Europea se encuentra influenciado, además, por la creencia de la mayoría del electorado en las instituciones esenciales al Estado (neutralidad, federalismo, democracia directa). (Ver Anexo N° 7)

Dicho estudio utilizó información recogida de las primeras encuestas realizadas en Suiza, durante 1999-2000, efectuadas por el Eurobarómetro, que permitió demostrar el apego de los ciudadanos helvéticos a los valores que conforman a la identidad nacional. Así también, se constata una relación entre la influencia de la neutralidad,

---

<sup>106</sup> [www.economiesuisse.ch/f/webexplorer.cfm](http://www.economiesuisse.ch/f/webexplorer.cfm), “Comuniqué 2001, Europäische Integration”

<sup>107</sup> *ibidem*

<sup>108</sup> Catherine Lance, encargada de proyecto de la patronal ‘economiesuisse’, diario swissinfo el 10 de octubre de 2002.

<sup>109</sup> [www.meltingpot.unizh.ch](http://www.meltingpot.unizh.ch), “Nur der Dialog bringt uns weiter”

federalismo y democracia directa y la consideración de consecuencias negativas a las mismas en cuanto a la integración europea.

Por lo que se demuestra una vez más en la historia de las relaciones entre la Confederación Helvética y la Unión Europea la fuerte defensa nacional hacia los valores de identidad suiza. La población rechaza toda variación a su sistema político que ha demostrado a lo largo de los años efectividad y aceptación.

Como consecuencia, la iniciativa popular “Si, a Europa”, fue rechazada por una amplia mayoría el 4 de marzo del 2001. El 76,6% de los votantes dijeron que no al pedido de comenzar inmediatas negociaciones para la adhesión de Suiza a la UE, mientras que todos los cantones rechazaron el referéndum. (Ver Anexo N° 8)

“Los consejeros federales, que básicamente fomentan la afiliación más tardía, cuando el tiempo sea más propicio, comentaron que harán votar sobre la decisión de iniciar dichas negociaciones durante el período legislativo 2003-2007.”<sup>110</sup>

A partir de lo expuesto y a pesar del resultado del referéndum, el Consejo Federal estaba concentrado en la puesta en marcha de los siete acuerdos bilaterales que habían sido negociados con anterioridad de dicho referéndum, entrando en vigor en el 2002. Para el gobierno dichos acuerdos signarán los pasos a seguir por la Confederación para que en un futuro, por iniciativa del propio gobierno, se pueda llevar a cabo la adhesión a la Unión Europea.

---

<sup>110</sup> Tschanz, Pierre-André, “Tres veces no y una bofetada para los Euroturbos”, Revista Panorama Suizo, N°2, mayo del 2001, pág. 15.

## **6.2 Motivos políticos del rechazo de Suiza a iniciar negociaciones inmediatas para el ingreso a la Unión Europea. Resultados.**

Ante el análisis y descripción de los distintos antecedentes históricos y políticos expuestos, podemos definir claramente los argumentos o aspectos cualitativos que influenciaron a los ciudadanos helvéticos a optar, como actores racionales, por el rechazo del referéndum ante el comienzo de negociaciones inmediatas para el ingreso de Suiza a la Unión Europea el 4 de marzo de 2001.

De esta manera, en el siguiente apartado se intenta dejar en claro los lineamientos que fueron expuestos a lo largo de este trabajo.

En primer lugar, se debe de identificar la fuerte identidad nacional helvética. La misma, se encuentra estrechamente relacionada a la historia de Suiza, a su surgimiento y configuración como Estado.

La Confederación Helvética ha sido uno de los pocos países europeos a los que les tomó mucho tiempo derribar los obstáculos de los conflictos, tanto internos como externos, para poder consolidarse como un Estado-Nación autónomo y soberano.

Así también, los mismos hechos históricos fueron construyendo y configurando el perfil de la política interna y exterior de país, adoptando y aspirando ideales pacíficos, democráticos y de prosperidad, lineamientos que hicieron de Suiza el país que es actualmente. Un Estado con una importante posición económica mundial e inspiración para muchos, debido a su régimen democrático, de coexistencia y cooperación internacional.

De esta manera, la Confederación Helvética estableció un sistema político democrático con una relevante participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones evidenciado en la iniciativa y el referéndum.

Así es que el país es una de las pocas naciones en donde se estableció una democracia directa, que subsiste a través del tiempo y de la historia que asimismo demuestra eficacia y éxito.

Los suizos sienten que son parte del sistema legislativo como parte fundamental de la conducción del Estado. Esto es posible debido a la autonomía tanto de los municipios, cantones y a nivel federal.

Asimismo, la política de neutralidad adoptada en un principio como base de su política interna, para poder contener las guerras religiosas y sociales, y luego para sobrevivir en medio de una Europa en caos, durante los diferentes conflictos que se suscitaron en el continente, fue adoptada como una de las instituciones básicas del Estado, y ha posicionado al país como una de las naciones de mayor confianza y de cooperación en la comunidad internacional, estableciéndola como un ícono de los principios de mantenimiento y seguridad internacional.

Por este motivo, Suiza ha sido escogida como sede de numerosas conferencias y organizaciones internacionales.

Volcándonos de lleno al referéndum de nuestro tema, se puede visualizar una población reticente a todo cambio con respecto a la configuración política del país.

Por un lado, la Confederación Helvética se vería envuelta ante la elección de comenzar negociaciones inmediatas para el ingreso a la Unión Europea, pretensiones que fueron congeladas en 1992 luego del rechazo al Área Económica Europea. Por otro, la puesta en marcha de los acuerdos de sector por sector, que en ese momento demostraban éxito tanto en su aplicación como en la aceptación por parte de los ciudadanos, y que signaban los pasos a seguir por el gobierno ante el proceso de integración.

De lo expuesto durante el desarrollo del trabajo se identifican ciertas variables de influencia hacia la población suiza al ir a las urnas ese 4 de marzo del 2001.

Los resultados del primer Eurobarómetro realizado en la Confederación sobre el tema de la integración europea, demostraron que los ciudadanos consideran a la neutralidad, federalismo y democracia directa en riesgo al ingresar a la UE, es decir, que la adhesión perjudicaría a las instituciones políticas del Estado.

Tomando de cada apartado del trabajo los motivos por lo que Suiza rechazó el referéndum podemos identificar, dentro de los factores políticos la falta de confianza de los ciudadanos a la adaptación del sistema político, tanto interno como externo, al *Aquis Communautaire* o legislación de la Unión.

La descentralización de la toma de decisiones a nivel municipal, cantonal, y federal podría verse afectada debido a que los procesos de toma de decisión en la Confederación Helvética son lentos y el poder debería de centralizarse en algunas cuestiones a nivel federal. El gobierno debería estudiar y analizar de qué manera el sistema federal pudiera adecuarse al ingresar a la UE y cómo esto afectaría a las iniciativas populares y al referéndum.

Puesto bajo esta perspectiva, el interés nacional envuelve a las variables políticas. El interés nacional está relacionado directamente con la identidad nacional del país. En otras palabras, la democracia directa, federalismo y neutralidad.

Entonces, ¿cuales son puntualmente los motivos políticos por los que los ciudadanos helvéticos rechazaron el inicio de negociaciones inmediatas para el ingreso a la UE?

La historia Suiza provee algunos de los elementos para comprender el pensamiento helvético, aún en la actualidad.

Si consideramos la misma, encontramos un fuerte sentimiento nacionalista arraigado por los sucesivos conflictos internos y externos que socavaron al país y al cual pudieron sobrevivir gracias a la política de neutralidad adquirida.

Analizando el trabajo desde esta concepción, la Confederación Helvética al adherirse a la Unión Europea, estaría reincorporándose a lo que por tantos años luchó en contra, a su independencia y autonomía. Suiza, volvería a ser parte de la comunidad de

estados europeos, tomando decisiones en conjunto, que bajo el pensamiento helvético afectaría a su política interna y soberanía.

Las instituciones políticas del Estado: democracia directa, federalismo y neutralidad han evolucionado en el transcurso de los años, demostrando su funcionamiento, además de éxito, confianza y defensa de la población hacia ellas.

De esta manera, las tres se han ido incorporando en la identidad nacional del país formando parte del interés nacional.

El fuerte apego a las instituciones políticas, tiene que ver con el funcionamiento del sistema político helvético.

Los suizos se consideran parte de la toma de decisiones dentro del gobierno, tanto a nivel federal, cantonal como municipal.

La democracia directa, con sus dos figuras principales, el referéndum y la iniciativa, hacen de los helvéticos concientes de sus derechos y deberes cívicos.

En el referéndum del 4 de marzo del 2001, uno de los análisis que debe hacerse, es que si bien los ciudadanos deciden de una manera autónoma, la posición del gobierno en contra de la iniciativa fue de influencia.

El mismo recomendó que se rechazara el referéndum, y publicó informes sobre los cuales se basaban las razones por las cuales Suiza aún no se encontraba preparada para iniciar las negociaciones para el ingreso a la UE, además que esperaba ver los resultados de los acuerdos bilaterales puestos en marcha en ese entonces.

Asimismo, la posición de los diferentes partidos políticos y grupos pro y antieuropeos con sus diferentes campañas se hicieron escuchar. Sin embargo, las campañas de los movimientos pro europeos no fueron lo demasiables claras ni convincentes para cambiar la opinión generalizada de la población.

El contexto en el que se desarrolló el referéndum estuvo demarcado tanto por campañas de oposición como proeuropeas, difundidas por los distintos movimientos y asociaciones como así también por diferentes partidos políticos. Ninguno llegó a demostrar un criterio claro a seguir. Los grupos como el ASIN y el partido Popular Suizo defendían los ideales de una Suiza autónoma e independiente, la cual no necesita de la ayuda de sus hermanos europeos. En contraposición, los euroturbos y el partido Socialista, quien fue el único a nivel federal que tomó una postura definida, favorecían la puesta en marcha de los Acuerdos Bilaterales I y el apoyo a la iniciativa como así también condenaban la postura aislacionista de la oposición.

Lo cierto es que en un mundo globalizado, en aras a la cooperación y mayor seguridad internacional, el aislamiento no es una alternativa. Los estados necesitan de otros Estados no sólo para subsistir, en el caso de Suiza recordemos que la UE es su principal socio comercial, y al ubicarse geográficamente en medio del mapa europeo, inevitablemente se va a ver afectada por lo que sucede en sus alrededores, por eso mismo debe de proseguir con la implementación de la adaptación a la legislación de la UE, si bien hasta el momento lo está realizando de una manera cautelosa, debido al

fuerte arraigo del interés nacional de la población que no conlleva a un interés hacia la comunidad como lo hicieron muchos países europeos.

Es importante mencionar la política empleada por el gobierno ya que con los Acuerdos Bilaterales I y II, Suiza se encontraba negociando acuerdos de sector por sector, adaptando de a poco su legislación a la de la UE, pero sin delegar su soberanía. De esta manera el plan estratégico del Estado es la política de ir demostrando de a poco como la Confederación se va adaptando y como los acuerdos van otorgando beneficios y resultados para toda la nación, propuesta que contó con la plena aceptación de la población.

Los aspectos sociales y culturales no han sido variables notablemente explicitadas durante el desarrollo. No obstante, no se dejaron de analizar las mismas debido a su interrelación tanto con la historia como con la política.

Suiza es un Estado situado en el corazón de Europa, que limita con Alemania, Francia, Italia y Liechtenstein y en donde confluyen tres de estas cuatro culturas reflejado en sus idiomas, costumbres, geografía.

Debido a estas similitudes con sus vecinos, el temor de los ciudadanos infundido por la oposición del referéndum a un aumento de la inmigración, ya que Suiza posee un elevado PBI per cápita manifestado en su alta calidad de vida.

Es por este motivo que, Suiza negoció por separado el acuerdo referente a la libre circulación de personas, para poder ver el impacto dentro de su economía, que hasta el momento ha demostrado el error incurrido en el rechazo al ingreso al EEA en 1992, ya que no se ha producido un aumento masivo de extranjeros miembros de la UE como se esperaba.

El impacto cultural está relacionado con el fuerte apego a la identidad nacional del país, la población helvética ha logrado exitosamente, a lo largo de los siglos, establecerse como una nación multicultural, debido a la homogeneidad étnica pero heterogénea lingüísticamente, diferenciándose de sus vecinos europeos por sus fuertes tradiciones.

Finalmente, podemos concluir resumiendo que los motivos políticos que influenciaron en la población han sido la fuerte defensa a su interés nacional reflejado en sus instituciones políticas y en la falta de transparencia en las explicaciones a favor del ingreso de las consecuencias que traería aparejado compatibilizar las mismas a la legislación interna de la UE, reflejado no sólo en la perspectiva política sino también histórica y socio- cultural.

## **CONCLUSIONES**

En este último capítulo se tratará de reflexionar sobre algunas ideas y conclusiones que han surgido luego de haber estudiado y analizado el tema “Motivos políticos del rechazo de Suiza a ser miembro integrante de la Unión Europea.”

La realización de este trabajo ha intentado comprobar la aseveración planteada en un principio: “El rechazo de Suiza a pertenecer a la Unión Europea estuvo influido por: Su interés nacional y su calidad de Estado neutral.” Es por este motivo, que a lo largo del estudio se desarrollaron, describieron y analizaron en primer lugar, las teorías que ayudaron al razonamiento del tema, tomando una posición en cuanto a los procesos de toma de decisión con respecto a la integración.

En segundo término, describir los antecedentes históricos de la Confederación Helvética, no sólo como país, sino también dentro del ámbito europeo, para luego comprender su sistema político y los actores que lo conforman.

Finalmente, se profundizó en el tema del referéndum realizado el 4 de marzo del 2001 por el cual los ciudadanos suizos decidieron rechazar el inicio de negociaciones inmediatas para el ingreso del Estado a la UE.

De esta manera, se encuentran razones para considerar a la hipótesis sostenible debido a que se ha demostrado a lo largo de este trabajo que la neutralidad, la democracia directa y el federalismo, han sido factores de influencia en cuanto a las decisiones tomadas por la población en base al ingreso a la Unión Europea en el 2001. A continuación, se desarrollan los resultados y argumentos por los cuales se considera que la hipótesis es afirmativa.

El interés nacional debería ser entendido como un factor que engloba a las instituciones principales del sistema político suizo, ya que cómo se expuso, el interés nacional dentro del contexto de la Unión Europea representa un factor de relevancia en cuanto a la integración política. Por cuanto se comprueba la dialéctica entre el interés común europeo y el interés nacional, o propio de los ciudadanos helvéticos, quienes finalmente decidieron rechazar el referéndum que daría inicio a negociaciones inmediatas para el ingreso a la UE.

Se demuestra, de esta manera que el interés nacional (entendido, en este trabajo, como la defensa y apego a la democracia, federalismo y neutralidad), de la población suiza, se sobrepuso al de la Unión Europea.

Así también, se expone en el trabajo realizado por el Centro de Estudios Democráticos Suizos, que los ciudadanos perciben como negativo para los valores que contribuyen a la identidad nacional el ingreso a la UE. El estudio manifiesta que seis de diez encuestados, considera que el ingreso perjudicaría, en mayor medida a la neutralidad, luego al federalismo y por último a la democracia directa.

Por este motivo, la teoría de la integración sirvió como base para la mejor comprensión y análisis del tema en cuestión, porque se ha demostrado que la integración no es sólo un proceso económico basado en costos y beneficios para el Estado que quiere adherirse al mismo, sino que va más allá. El mismo tiene implicancias políticas manifestadas, en el caso de Suiza, en el resultado del referéndum del 4 de marzo del 2001.

Es de esta manera que, si bien para Suiza sería beneficioso económicamente ingresar a la UE, políticamente debería adecuarse a la legislación de la Unión (Acquis Comunitaire).

Puesto bajo consideración del pueblo helvético, se demostró que el ingreso es un costo político demasiado alto, por lo cual el gobierno prefirió mantener las relaciones económicas y políticas por medio de acuerdos bilaterales que no representan una amenaza, o la pérdida de soberanía, ni ningún cambio abrupto en su particular sistema político.

Este trabajo podría quedar abierto ante el debate de cuánto tiempo la Confederación Helvética puede mantener dicha posición. Si uno se sitúa en el mapa del continente europeo, fácilmente puede visualizar que Suiza ha quedado aislada en medio de un proceso de integración político y económico que se va extendiendo en los espacios geográficos. Es un país que ocupa el centro de la Europa occidental, y punto estratégico en cuanto vía de comunicación entre los estados del norte y sur. Suiza se encuentra en la paradoja de estar en Europa sin estarlo, inevitablemente se ve influida por su cultura, economía, geografía y población.

Por otro lado, la teoría de la elección racional aportó las herramientas de análisis para evaluar la toma de decisiones dentro del sistema político suizo. En este modelo se considera que el decisor, procura actuar racionalmente, es decir, alcanzar la opción óptima en situaciones perfectamente delimitadas y definidas. En este caso, los ciudadanos helvéticos, a través del referéndum, consideran los costos y beneficios, más políticos que económicos de ingresar a la Unión Europea quedando en su poder la toma de decisiones y valorando las perspectivas de diferentes instituciones gubernamentales, como así también otras, como organizaciones pro europeas, elites económicas y la posición de la Asociación para una Suiza Independiente y Neutral (ASIN), sumada a la tendencia de los diferentes partidos políticos.

Así también, la teoría de la elección racional se reduce a la selección de la alternativa en base de la función de utilidad con la que el agente ordena cada conjunto de consecuencias en una escala de preferencias. Por lo tanto, los ciudadanos consideraron, en su decisión de comenzar negociaciones inmediatas para el ingreso a la UE la defensa de su identidad nacional, es decir, los elementos que la componen (neutralidad, federalismo, democracia directa), que se vería alterada en caso del ingreso. Además, se considera a la iniciativa realizada por los grupos proeuropeos como apresurada, ya que parte del electorado no rechaza la adhesión de Suiza a la UE en un futuro, sino el comienzo de negociaciones inmediatas.

Cabe considerar que el gobierno ha actuado inteligentemente, debido al escepticismo existente entre la opinión pública sobre el ingreso de la Confederación Helvética a la UE, buscando por medio de las relaciones bilaterales, y de acuerdos de sector por sector ingresar lentamente a este organismo. Esto puede ser interpretado como una táctica por medio de la cual se han tratado de obtener los beneficios de la UE, en un corto plazo, mediante la puesta en marcha de los Acuerdos Bilaterales I.

De esta manera, Suiza no sería discriminada dentro del ámbito europeo, sin tener que exponer sus sólidas instituciones a cambio alguno, además, como una estrategia del

propio Estado de acercarse poco a poco a la Unión Europea y realizar los cambios lentamente, debido al fuerte apego de la población a la democracia directa, neutralidad y federalismo, que se relacionan directamente con la identidad nacional del país.

Por medio de los diferentes acuerdos bilaterales la misma población va evaluando si el ingreso sería beneficioso o no para Suiza. Por lo tanto, se podría resumir como una estrategia de adaptación a largo plazo que el tiempo y la política desarrollada históricamente del “wait and see” (esperar y ver) demostrará.

La historia de la Confederación Helvética explica, de alguna manera, el fuerte arraigo de la población suiza a rechazar todo proceso de asociación o integración; recordemos que Suiza ingresó en 1993 a los organismos económicos como el FMI, BM, OMC y más tarde, en el 2002, a la ONU.

La misma estuvo demarcada por luchas desde el siglo XIII por definir una identidad nacional bajo el contexto de las guerras religiosas. Le llevó mucho tiempo poder configurarse como país, y llegar a conformarse como Estado-Nación debido a las diferencias religiosas y lingüísticas.

De esta manera, Suiza estuvo signada por el deseo de independencia profundamente arraigado a la memoria colectiva de los helvéticos. Los cuales se han liberado de las reglas impuestas por los extranjeros y han resistido la subyugación de las grandes potencias europeas.

La cohesión interna de la Confederación ha sido reforzada por la movilización de un enemigo en común, comenzando por el imperio de los Habsburgo, continuando con Napoleón, la Alemania nazi y la amenaza comunista durante la Guerra Fría.

Por consiguiente, la voluntad de sobrevivir como país y poder defender sus fronteras, manteniéndose al margen de todo conflicto en el que Europa fue escenario, logró que Suiza saliera adelante y se convirtiera en una de las naciones más prósperas del continente. Cabe destacar que el logro de mantener la consolidación del Estado, fue fruto de la política neutral tomada desde sus inicios como base de su política interna y años después externa.

La neutralidad, mantuvo a los suizos a salvo de las dos guerras más devastadoras a nivel mundial, y configuró al país como un fuerte defensor de la paz por medio de la cooperación internacional. Es éste uno de los motivos que ha hecho al Estado sede de numerosas organizaciones internacionales.

La investigación del sistema político suizo fue de suma importancia debido a la peculiaridad del mismo. Posee una democracia directa, dinámica y fiable debido al tamaño geográfico y demográfico del país.

Los ciudadanos se consideran parte de los órganos decisores, debido al derecho político que les otorga la iniciativa y el referéndum. Es en el pueblo donde reside la conclusión de cuestiones importantes, en la política interna como externa de la Confederación. Si bien, la iniciativa fue propuesta por grupos de ciudadanos defensores de los ideales europeos, la misma fue rechazada por que hay una opinión general, tanto

del pueblo como del propio gobierno y otras instituciones, que Suiza no se encuentra preparada para unirse inmediatamente a la UE.

Entre los ciudadanos se evaluó que la democracia directa podría verse afectada, debido a la adaptación al *Acquis Communautaire*; por cuanto, el temor que el derecho a la iniciativa popular y referéndum se viera acotada. Dentro de la UE, sería un obstáculo para el gobierno que cada decisión a ser tomada por el Estado fuera llevada al lento proceso del referéndum. Recordemos que hay decisiones que necesitan de doble mayoría (cantones, población).

Otra de las consideraciones encontradas ante el ingreso es la posible reducción de la libertad de acción legal de los cantones, la limitación de su influencia en la legislación federal, además de acarrear una transferencia de poderes de los cantones al nivel federal.

La neutralidad representa otra variable de relevancia en la población, como se ha mencionado anteriormente, por su importancia histórica fuertemente radicada en el sentimiento e identidad nacional.

Al estudiar la historia de Suiza de una manera más cercana, se percibe claramente que la neutralidad ha sido una política que le ha servido a la Confederación, posibilitándole mantenerse unida y a prosperar en medio del caos.

Inicialmente, la neutralidad fue sólo una medida de emergencia para salvaguardar la cohesión interna, seguida por la realización de la política de neutralidad hacia el exterior. Sin embargo, durante el transcurso de la historia, la utilidad de la neutralidad ha sido arraigada profundamente en la población helvética.

Para el pueblo, la historia y la costumbre de la neutralidad son consideradas ideología nacional. Mientras los suizos definen su neutralidad como autodeterminada, permanente y armada, en la realidad ha sido siempre flexible en su naturaleza, adaptándose a las circunstancias del tiempo y adhiriéndose a servir los intereses de la nación. La pregunta con la que uno se puede encontrar es si la neutralidad aún preserva los intereses del país.

Aunque la neutralidad se mantiene históricamente latente, los eventos históricos del siglo XX han alterado significativamente los alrededores geopolíticos de la nación, por tanto, el escenario político, como también, el orden político de Europa, no hace a la neutralidad, bajo este contexto, necesaria.

En 1991, el Consejo Federal condujo un estudio examinando la validez de la neutralidad en la que se concluyó que aún era una herramienta útil para implementar la política exterior y de seguridad de la Confederación.

No obstante, dos años después en el “White Paper on Neutrality”, el Consejo Federal, reconoció la importancia y factibilidad de adaptar la política de neutralidad a las situaciones actuales, en particular en lo concerniente a la integración europea. El Reporte sobre neutralidad explica claramente que la política neutral y la integración europea no necesitan ser consideradas mutuamente exclusivas. Es de esta manera que Suiza estrecha los lazos con Europa por medio de la cooperación internacional, a través

de la defensa al mantenimiento de la paz y seguridad, especificando en el mismo, que la neutralidad es compatible con el ingreso a la UE en su presente forma.

De este modo se puede reflexionar que la integración en la UE no es un problema constitucional, pero sí uno de voluntad popular y política.

Mientras la opinión pública helvética continúa reafirmando su oposición a la reinterpretación de la neutralidad, el Consejo Federal reconoce como necesario algún grado de adaptación, para asegurarle a Suiza una posición como fuerza política y económicamente viable.

En cuanto a la opinión de los partidos políticos sobre este tema, en general no representan un factor de influencia en la población helvética, debido a la amplia libertad de elección entre los ciudadanos. Sin embargo, el crecimiento de adeptos al Partido Popular Suizo puede explicar en parte el rechazo a la adhesión a la UE. El Partido Popular Suizo, se ha ido configurando a lo largo de los últimos años como un partido de oposición, nunca antes encontrado en la historia de la Confederación Helvética, que posee ideales nacionalistas, en el sentido de la fuerte defensa a las instituciones políticas del país. Este sentimiento se ha profundizado con la llegada al Poder Ejecutivo del Consejero C. Blocher, quien al mismo tiempo es miembro de la Asociación por una Suiza Neutral e Independiente, que lidera campañas antieuropeas. Se debe de mencionar que dentro del partido del SVP no todos sus miembros poseen la misma visión sobre Europa.

En contraposición, el Partido Socialista es uno de los mayores defensores del ingreso a la Unión Europea, conjuntamente con ciertos grupos pro europeos, llamados Euroturbos, que han realizado numerosas campañas de apoyo a la adhesión a dicho organismo. Dentro de los ideales del PS, se encuentra necesario en un futuro la adhesión, y en la actualidad, como fundamental, el acercamiento, cooperación y coordinación con la UE. Suiza no puede permanecer aislada en un continente integrado, el cual posee objetivos y fines comunes.

Aunque las opiniones en el seno del gobierno son dispares, el Consejo ha llegado a la conclusión que la mejor opción es esperar y ver actuar a los Acuerdos Bilaterales, sin dejar de lado el objetivo a largo plazo de adherirse a la UE.

Si bien la neutralidad suiza perdió su significado político de seguridad, debido al nuevo escenario internacional, en el sistema internacional actual, encontramos el tema de seguridad como una materia en común entre los estados, es decir, como un bien común al cual todas las naciones deben de comprometerse.

A pesar de esto, al mirar a la Confederación Helvética, la misma puede llegar a tomar una perspectiva y característica reconocida por muchos países, es decir, una política de “neutralidad activa”, como la llama la ministra de relaciones exteriores, un país neutral pero comprometido con los medios del derecho internacional y del fomento civil de la paz y de los derechos humanos que trate de evitar o pacificar conflictos, que puede resultar beneficiosa para la UE.

Así también, en el estudio realizado se puede visualizar a Suiza como un país pequeño pero económicamente exitoso y geopolíticamente estratégico, quien podría ser

un aporte a la UE. Además la Confederación Helvética lograría realizar alianzas en el mismo seno del organismo con pares de la misma índole, como Dinamarca, quien conoce elementos de la democracia directa, o con Finlandia, para que los logros en relación a la ecología tengan más validez a nivel regional.

En cuanto a la posición de las instituciones políticas de influencia en la Confederación Helvética, si bien influyeron al actor racional con sus diferentes posturas, en cuanto al ingreso a la UE, mostrando un abanico de pro y contras a la hora de que el país se incorporara al organismo, se encuentra en el seno de los argumentos políticos una tendencia general hacia ambos extremos.

La Asociación por una Suiza Independiente y Neutral (ASIN), rechaza rotundamente una adhesión o cualquier medida de mayor acercamiento que amenace a la independencia en la toma de decisiones de la política interna y externa del país. Es decir, es en este ámbito en donde se introduce el debate de las modificaciones que se han de realizar en caso de que la Confederación Helvética ingrese al organismo adaptándose al *Acquis Communautaire* y cediendo soberanía, por lo cual la nación perdería su autonomía, cuestión que el ASIN encuentra como inadmisibile.

En contraste, los grupos pro europeos defienden e incentivan los ideales liberales y progresistas del país, la cual debe de insertarse en un mundo actualmente globalizado e interdependiente. La integración es vista como una realidad para el bien de toda Europa y así también para Suiza. Estos movimientos esgrimen que son más los beneficios de adherirse al poner sobre la balanza los pro y contras.

La posición de un grupo más moderado es encontrada en la *Economiesuisse*, este organismo analizado durante la conformación e historia de la Unión Europea, ha sido crítico en cuanto las medidas de acercamiento a lo largo de los años. Esto es debido al cambio del panorama mundial y al prever que una mayor apertura beneficiará a Suiza económicamente en un futuro.

Aunque ha sido una entidad cautelosa en cuanto a sus opiniones, ésta al encontrarse ante la situación de que la UE es una realidad, y al observar que los Acuerdos Bilaterales I estaban en exitosa marcha, adhirió su política de apoyo al ingreso a la Unión.

Si bien los ciudadanos helvéticos, como actores racionales, toman sus decisiones independientemente, se puede observar la influencia por sobre todo de la posición del gobierno federal en este referéndum.

La población consideró la alternativa más adecuada según su propio criterio. Pero es sumamente importante la posición del Consejo Federal, quien resolvió no brindar apoyo a la iniciativa popular por no considerarla oportuna. Así pues, el resultado fue demostrado en las urnas ese 4 de de marzo del 2001.

A pesar de que la adhesión de Suiza tiene en cuenta las oposiciones y temores de los ciudadanos, como algunos miembros de la UE las tienen, en cuanto podría por ejemplo evitar la obligatoriedad del euro, como Suecia, o también intentar obtener garantías en materia de defensa y de neutralidad, como Malta y Chipre que no participan en la defensa de la UE, o en el caso de Gran Bretaña, lograr un Impuesto al

Valor Agregado reducido. Lo cierto es que la plena integración debería ser bien negociada para proporcionar seguridad a todos los sectores de la población.

Es verdad, que la Confederación Helvética posee una historia y características, que la hacen única en el escenario europeo, pero las naciones de Europa central y occidente han demostrado su habilidad para coexistir pacífica y democráticamente, como así también a cooperar económica y socialmente.

Con el Tratado de Maastrich en 1992, un continente que ha sido sacudido por los conflictos, se embarcó completamente en el futuro de una colaboración amistosa con el establecimiento de la Unión Europea. Es de esta manera, que Europa ha logrado un admirable nivel de paz y seguridad, y continúa en la senda hacia una prosperidad común basada en la cooperación y el diálogo.

El ex presidente de la Confederación Helvética, Flavio Cotti, explicaba “Europa se presenta como un pilar fundamental políticamente, por su garantía de paz, de colaboración y solidaridad entre sus miembros... Es una red progresiva e intensa en sus relaciones internas...es por esa misma razón que la adhesión de Suiza como miembro de la Unión Europea representa el objetivo estratégico del gobierno suizo.”<sup>111</sup>

Finalmente, se puede concluir que el ingreso de Suiza es un hecho que va a ocurrir en un futuro no muy lejano, quedará en manos del propio gobierno evaluar cuando los ciudadanos estén preparados para la votación. Es de este modo que, el Consejo Federal, deberá esforzarse en demostrar lo que ha venido estudiando por muchos años a los ciudadanos helvéticos: que el ingreso a la UE no perjudicará, ni cambiará las instituciones básicas de su sistema político, representantes de la identidad nacional del país, que se encuentra demarcado por un fuerte interés nacional en contra del interés hacia la Comunidad. Es de esta manera que Suiza se encuentra frente a un nuevo panorama internacional, en donde la base de su política externa, (la neutralidad) ya no se ve amenazada frente a conflictos en donde se puede ver envuelta, por lo tanto la política de neutralidad no se vería afectada y no debería de incidir de manera alguna ante la toma de decisiones de ingresar como miembro integrante a la Unión Europea debido al nuevo panorama internacional, en donde existe la idea de una seguridad común en donde los intereses de los estados persiguen el bien común.

Bajo la perspectiva de las relaciones internacionales, este trabajo intentó descubrir y analizar como los estados interactúan en el sistema internacional, tomado como caso concreto la Confederación Helvética.

Algunas veces es difícil poder comprender el caso de la peculiaridad Suiza, debido a que en Europa la mayoría de los países pertenecen a la Unión Europea, y los que no son miembros están intentando lograrlo. Entonces, ¿cómo es posible que la Confederación Helvética que posee todos los requisitos y características para adherirse como miembro pleno aún no lo haga?

En el ámbito de nuestro estudio se aspiró encontrar las respuestas por la cual los estados se integran a organismos de la envergadura de la UE, dejando de lado su interés

---

<sup>111</sup> NYF, “Objetivos para el año 2000”, Notas Oficiales, Revista Panorama Suizo, número 2, abril 2000, pág.9.

nacional para adherirse a los intereses de la Comunidad, y de esta manera abandonando parte pero no renunciando a toda su soberanía para lograr conformar una asociación de países con mayor poder internacional tanto a nivel político como económico.

El caso de Suiza fue propuesto como un desafío para poder evaluar los motivos por los que un país decide no integrarse, ya que como hemos visto en el transcurso del trabajo el país posee todas las características de miembro potencial.

Por esta razón, se pretendió lograr con este trabajo demostrar que los motivos ante un proceso de integración no son sólo económicos sino también políticos y en la postura tomada por la Confederación Helvética los mismos tuvieron más peso al enfrentar las urnas ese 4 de marzo de 2001.

## Consideraciones finales

Luego de diez años de la negativa del referéndum de Suiza a formar parte del Área Económica Europea, que significó el primer duro retroceso de este país hacia la integración europea, se ha conseguido lograr una base sólida, mediante la cooperación y coordinación de políticas, a las relaciones entre Suiza y la UE, debido a la entrada en vigor de los Acuerdos Bilaterales I. La mayor parte de los ciudadanos helvéticos perciben, el cierre de las negociaciones de los tratados bilaterales, como el único camino actual viable para poder seguir profundizando estas relaciones.

Así mismo, el gobierno federal comparte esta opinión, demostrado en el rechazo hacia la iniciativa popular por la cual el país comenzaría negociaciones inmediatas de adhesión a la Unión Europea. De esta manera, los funcionarios a cargo de trazar las nuevas directrices políticas continuarán buscando, a corto y medio plazo, defender y coordinar los intereses suizos frente a la UE por medio de acuerdos sectoriales. A largo plazo se aspira formar parte de la UE de una forma definitiva. Sin embargo, la Confederación Helvética propondrá a la Unión iniciar las negociaciones sobre la adhesión sólo en el caso de que se hayan cumplido las siguientes tres condiciones:

- “En primer lugar; que los resultados de los acuerdos bilaterales ofrezcan una garantía.
- En segundo lugar; que se analicen y se evalúen detalladamente las repercusiones que la adhesión tendría en el derechos políticos de la población, en el tema de la neutralidad y el federalismo, así como en la política monetaria y fiscal o en la política comercial y agraria.
- En tercer lugar; que exista una apoyo político amplio y firme a la adhesión.”<sup>112</sup>

Actualmente todavía no se han cumplido estas tres condiciones. De ahí que desde la perspectiva helvética sea esencial poder aplicar sin dificultades los Acuerdos Bilaterales I y poder analizar el impacto de los mismos al incorporarse los nuevos estados que ingresen al organismo. Por otro lado, es necesario también concluir las negociaciones Bilaterales II y que éstas sean implantadas.

A mediados del 2005, la población suiza votó favorablemente el referéndum por el cual el país comenzaría a implementar las políticas de asilo y seguridad de la Unión Europea, llamados acuerdos Schengen/Dublín. Así mismo, se espera que a finales de año se acepte la ampliación del acuerdo relativo a la libre circulación de personas a los nuevos miembros de la Unión.

De esta manera, el panorama suizo se encuentra en una etapa de transición, en donde se han creado los lineamientos más factibles por los cuales la población podrá observar poco a poco, con el transcurrir de los años, la efectividad o no de los acuerdos bilaterales que requieren un compromiso tanto de la UE pero aún mayor de los ciudadanos y gobierno suizo para que se vayan efectivizando.

---

<sup>112</sup> Ambühl, Michael, “Las Relaciones entre Suiza y la Unión Europea”, archivo Embajada de Suiza, Buenos Aires, 2005.

Así pues, quedará en manos de los helvéticos, cuando el gobierno considere el momento conveniente, reabrir la solicitud de ingreso a la UE presentada por Suiza hace trece años.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Allison, Graham T. 1988, “La Esencia de la Decisión” Análisis Explicativo de la crisis de los misiles en Cuba, ed. GEL.
- Ambühl, Michael. 2004, “Las Relaciones entre Suiza y la Unión Europea, convenios bilaterales I + II”, Departamento de Integración de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía, Berna.
- Ander Egg, Ezequiel, 24 edición, 1999. “Técnicas de investigación social”, ed. Bluman, Buenos Aires, Argentina.
- Arenal, Celestino del., tercera edición, 1994. “Introducción a las Relaciones Internacionales”, ed. Tecnos, Madrid.
- Barnard, Bruce, “Switzerland: A prosperous island surrounded by the EU”, Washington, Marz1998, <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=27706547&sid=9&Fmt=4&clientId=53025&RQT=309&VName=PQD>, recuperado 2004.
- Bobbio, Norberto y otros, segunda edición, 1998. “Diccionario de Política, ed. Siglo veintiuno editores, México.
- Borner, Silvio, Rentsch, Hans, diciembre 2004. “Polémicas por la democracia directa”, Panorama Suizo, Revista para los suizos en el extranjero.
- Breitenmoser, Stephan, “Sectoral agreements between the EC and Switzerland: Contents and Context”, Common Market Law Review. New York: Oct 2003. Vol.40, <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=489422831&sid=8&Fmt=4&clientId=53025&RQT=309&VName=PQD>, recuperado 2004.
- Chancellerie fédérale, “La Confédération en bref 2004”
- Church, Clive, mayo 2003. “The Contexts of Swiss Opposition to Europe”, Dept of Politics and International Relations University of Kent at Canterbury, <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp64.pdf>, recuperado 2005.
- Círculo de Lectores, S.A., edición especial, 1984. “Gran Enciclopedia Ilustrada”, ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- Diez de Velazco Vallejo, Manuel, 12 edición, 2002. “Las Organizaciones Internacionales”, ed Tecnos, Madrid.
- Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Robert L., décima edición, 1990. “Teorías en Pugna En Las Relaciones Internacionales”, ed. Grupo Editor Latinoamericano, NY.
- Eco, Humberto, 17 edición, 1995. “Como se hace una Tesis. Técnicas y procedimientos de investigación estudio y escritura”, ed. Gedisa, Barcelona, España.
- Fernandez, Néstor, 2002. “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales, Derecho Internacional e Integración Economica, Working Paper”, UES21 Notas de Cátedra.

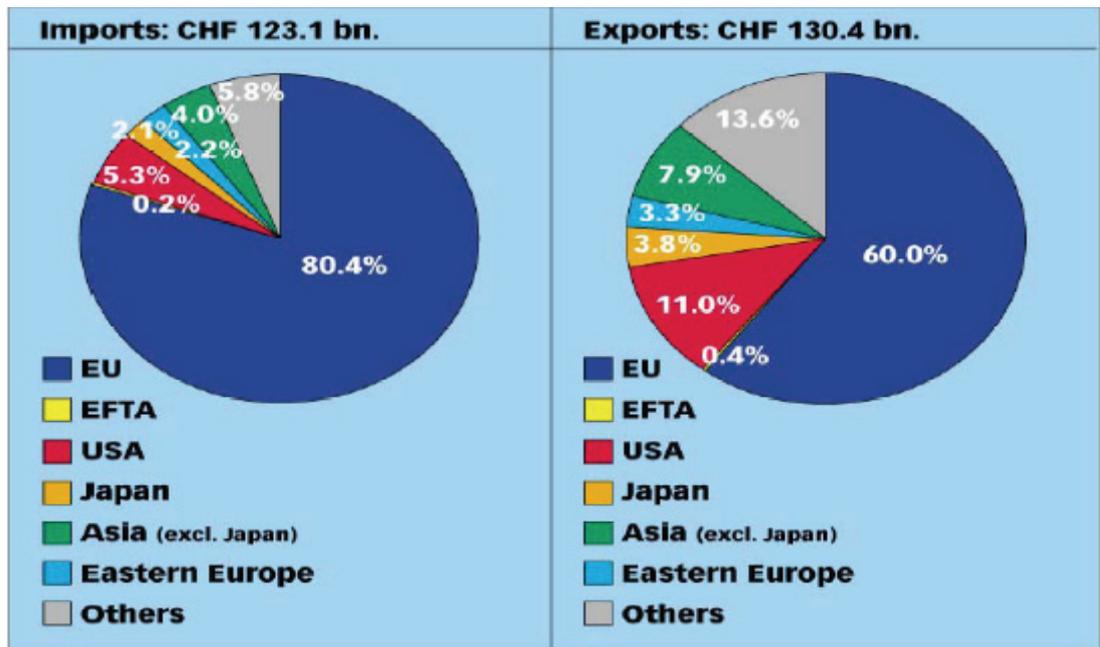
- Fernandez, Néstor, 2003. “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales, Teoría de las Uniones Aduaneras, Working Paper”, UES21 Notas de Cátedra.
- Fernandez, Néstor, 2003. “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales, El Modelo Neo Clásico y las Ganancias del Comercio Internacional, Working Paper”, UES21 Notas de Cátedra.
- George, Alexander L. “La Decisión Presidencial en Política Exterior, el uso eficaz de la información y el asesoramiento”, ed. Grupo Editor Latinoamericano.
- Gresch Brunner, Lukas, 2004. “Swiss Interest Representation in Brussels, a policy network análisis”, ed. Staempfli Ltd., Berna.
- Gstöhl, Sieglinde, 2002. “Reluctant Europeans Norway, Sweden, and Switzerland, in the process of integration”, ed. Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Hans Hirter, Wolf Linder. “Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 4. März 2001”, <http://www.polittrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/voxyanalysen/010403d.html>, recuperado 2005.
- Haas, Ernst ,1990. Citado por Dougherty, James, Pfaltzgraff, Robert L., décima edición, 1990. “Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales”, ed. Grupo Editor Latinoamericano, NY.
- Hetherington-Gore, Jeremy, “Switzerland, secrecy and the EU ” , [www .lowtax .com/ lowtax /html/ jswspec.html](http://www.lowtax.com/lowtax/html/jswspec.html), recuperado 2004.
- Honegger, Arthur, 2000.”Nur der Dialog bringt uns weiter”, Interview mit einem Initiaten von Ja zu Europa”,  
  - [http://www.meltingpot.unizh.ch/magazin/07\\_dez\\_2000/yes.html](http://www.meltingpot.unizh.ch/magazin/07_dez_2000/yes.html), recuperado 2005.
- Kerlinger, F., 1982. “Investigación del comportamiento”, ed. Interamericana.
- Ladner, Andreas, 2003. “The Swiss Parties and Europe – a look at the parties on the ground and an explanation for the success of the Swiss People’s Party”, Universität Bern, [www.kpm.unibe.ch/ladner/dokumente/arbeitspapiere/Paper\\_Swiss\\_Parties\\_and\\_Europe\\_SF\\_2003.pdf](http://www.kpm.unibe.ch/ladner/dokumente/arbeitspapiere/Paper_Swiss_Parties_and_Europe_SF_2003.pdf), recuperado 2005.
- Lindberg, Leon, 1963. Citado por Fernandez, Nestor, 2002. “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales, Derecho Internacional e Integración Economica, Working Paper”, UES21 Notas de Cátedra.
- Marquis, Lionel. “The Priming of Referendum Votes on Swiss European Policy” Institute for Political Science, University of Bern, [www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp82.pdf](http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp82.pdf)

- Oficina de Integración (DEA/DFA), Cancillería Federal. Diciembre 2004. “Bilateral Agreements II, an overview”, ed. SFBL, Berna.
- Oficina de Integración (DEA/DFA). Marzo 1996. “Europe is Uniting”, ed. Federal Printing and Supplies Office, Berna.
- Pelkmans, Jacques, 1997. Citado por Fernandez, Néstor, 2002. “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales, Derecho Internacional e Integración Economica, Working Paper”, UES21 Notas de Cátedra.
- RCCSA números varios entre marzo 1997 junio 2005.
- RPS números varios entre abril 2000 diciembre 2004.
- The Economist, “Europe: Big cheese, small hole; Switzerlan and the European Union” London: May 22, 2004. Tomo371, N° 8376, <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=639921811&sid=8&Fmt=3&clientId=53025&RQT=309&VName=PQD>, recuperado 2004.
- Trechsel, Alexander y otros.2002, “Institutional attachment and the shaping of attitudes towards Europe”, Centre d’études et de documentation sur la democratie directe, Université de Genève, [www.swiss-science.org/-sppzch/posterpdf/poster-Trechsel.pdf](http://www.swiss-science.org/-sppzch/posterpdf/poster-Trechsel.pdf), recuperado 2005.
- Von Däniken, Franz, “El Papel de Suiza dentro de la Unión Europea”, Ministerio de Asuntos Exteriores (EDA), 2004, Berna.
- Weidenfeld, Werner y otros, 1997. “Europa de la A a la Z, guía de la integración europea”, Intitut für Europäische Politik.
- [www.europa.admin.ch/europapol/off/ri\\_1999/e/index.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/e/index.htm), “Switzerland-European Union: Integration Report 1999 (Extracts)”, recuperado en julio 2004.
- [www.europa.admin.ch/europapol/expl/ja\\_zu/abstimmung/e/index.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/expl/ja_zu/abstimmung/e/index.htm), “Popular Vote of 4 March 2001 on the initiative Yes to Europe”, recuperado en Julio 2004.
- [www.europa.admin.ch/europapol/expl/pol/e/index.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/expl/pol/e/index.htm), “European Policy of Switzerland”, recuperado en agosto 2004.
- [www.europa.admin.ch/europapol/off/fha/e/index.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/fha/e/index.htm), “Free Trade Agreement Switzerland- EC of 1972 (FTA)”, recuperado 2004.
- [www.europa.admin.ch/ba/umsetzung/e/index.htm](http://www.europa.admin.ch/ba/umsetzung/e/index.htm), “Bilateral Agreements”, recuperado 2004.
- [www.europa.eu.int/abc/history/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/abc/history/index_es.htm), recuperado en abril 2005.
- [www.listas.rcp.net.pe/pipermail/noticias/2002-March/000835.html](http://www.listas.rcp.net.pe/pipermail/noticias/2002-March/000835.html), recuperado en abril 2005.
- [www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html), recuperado en abril 2005.
- [www.democracia-moderna.geschichte-schweiz.ch/sistema-politico-suizo.html](http://www.democracia-moderna.geschichte-schweiz.ch/sistema-politico-suizo.html), “Sistema Político de Suiza”, recuperado en abril 2005.
- [www.encyclopedia.us.es/index.php/suiza](http://www.encyclopedia.us.es/index.php/suiza), “Suiza”, recuperado en abril 2005.
- [www.historia-suiza.geschichte-schweiz.ch](http://www.historia-suiza.geschichte-schweiz.ch), recuperado 2005.
- [www.es.wikipedia.org/wiki/suiza](http://www.es.wikipedia.org/wiki/suiza), recuperado 2005.

- [www.was4.hewitt.com/hewitt/resource/rptspubs/subrptspubs/one](http://www.was4.hewitt.com/hewitt/resource/rptspubs/subrptspubs/one), recuperado 2005.
- [www.register.consilium.eu.int/servlet/driver](http://www.register.consilium.eu.int/servlet/driver), recuperado 2005.
- [www.socio.ch/poli/eidgen.htm](http://www.socio.ch/poli/eidgen.htm), recuperado 2005.
- [www.admin.ch/ch/e/autorita.html](http://www.admin.ch/ch/e/autorita.html), recuperado 2005.
- [www.swissworld.org/spa/swissworld.html?siteSect=100](http://www.swissworld.org/spa/swissworld.html?siteSect=100), recuperado 2005.
- [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geo/sz.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geo/sz.html), recuperado 2005.
- [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), “Oficina Federal de Estadística”, recuperado 2005.
- [www.swisspolitics.org/en/index.php](http://www.swisspolitics.org/en/index.php), “SSR – SRG idée Suisse”, recuperado 2005.
- [www.c2d.unige.ch](http://www.c2d.unige.ch), “Centre d’études et de documentation sur la démocratie directe”, recuperado 2005.
- [www.europa.unibas.ch](http://www.europa.unibas.ch), “Europainstitute – Universidad de Basel”, recuperado 2005.
- [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html), “Budesamt für Statistik”, recuperado 2005.
- [www.parlament.ch/e/homepage.htm](http://www.parlament.ch/e/homepage.htm), “The Federal Assembly - The Swiss Parliament”, recuperado 2005.
- [www.eda.admin.ch/eda/e/home.html](http://www.eda.admin.ch/eda/e/home.html), “Federal Department of Foreign Affairs (DFA)”, recuperado 2005.
- [www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch), “Economiesuisse, publikationen”, recuperado 2005.
- [www.cins.ch](http://www.cins.ch), “Campaign for an Independent and Neutral Switzerland”, recuperado 2005.
- [www.y-e-s.ch](http://www.y-e-s.ch), “Oui a l’euope !”, recuperado 2005.
- [www.sidos.ch/index-e.html](http://www.sidos.ch/index-e.html), “Swiss Information and Data Archive Service for the Social Science”, recuperado 2005.

## **ANEXOS**

## ANEXO N° 1: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES SUIZAS



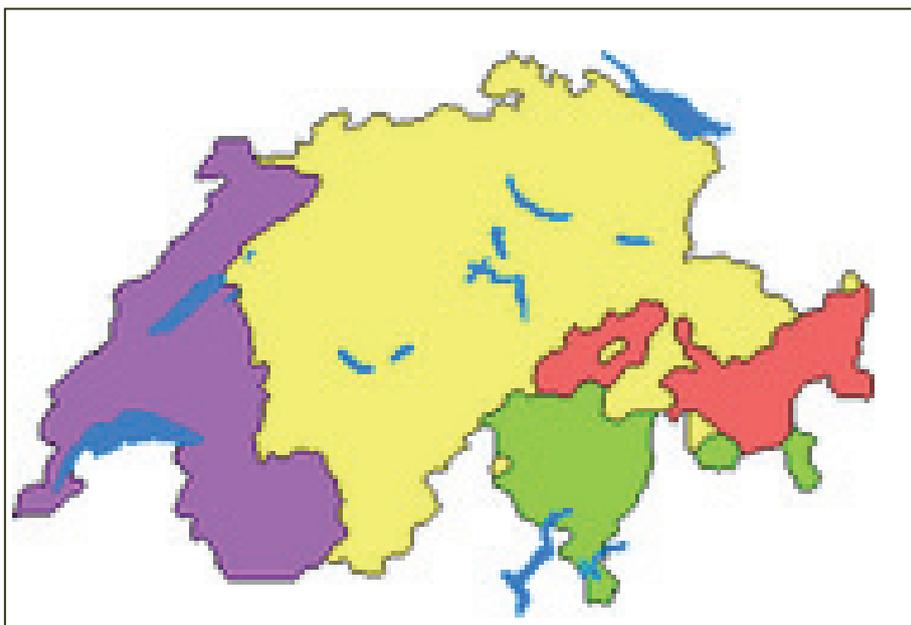
Fuente: Directorate General of Customs

## ANEXO N° 2: MAPA DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA



Fuente: [Enciclopedia Wikipedia](#)

### ANEXO N° 3: LENGUAS DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA



Fuente: Gran Enciclopedia Ilustrada

### REFERENCIAS

- ALEMÁN
- FRANCÉS
  
- RETORROMANO
- ITALIANO

#### ANEXO N° 4: CONSEJO FEDERAL Y MINISTERIOS

<b>CONSEJO FEDERAL: miembros (1959-1994)</b>	<b>CONSEJO FEDERAL: miembros (1995-)</b>
Radical Demócratas 2	2
Socialistas 2	2
Demócratas Cristianos 2	1
Demócratas del Centro (SVP) 1	2

#### **DEPARTAMENTOS FEDERALES: MINISTERIOS**

Departamento de *Asuntos Exteriores*

Departamento de *Justicia y Policía*

Departamento del *Interior*

Departamento del *Medio Ambiente, Transporte, Energía y Comunicaciones*

Departamento de *Hacienda*

Departamento de *Defensa, Protección Civil y Deportes*

Departamento de *Economía*

Fuente: [swissworld.org](http://swissworld.org)

## **ANEXO N° 5: Publicación de la iniciativa “Sí a Europa.” Extracto del mensaje.**

**Iniciativa popular.** (Traducción alemán-español realizada por Prof. Gonzalo Oyola)

El 30 de Julio de 1996 los movimientos “Nacido el 7 de diciembre de 1992”, “Renacimiento suizo-europeo”, “Jóvenes Federalistas europeos de Suiza”, “Acción Europa Diálogo”, y “Movimiento europeo de Suiza”, presentaron la iniciativa popular helvética “¡Sí a Europa!”. La iniciativa contiene los siguientes términos:

Las disposiciones transitorias de la Constitución federal serán completadas de la siguiente forma:

### Art. 23 (nuevo)

1. Suiza participa del proceso de integración europeo y aspira a tal fin, al ingreso en la Unión Europea.
2. La Confederación inicia sin demora las negociaciones de ingreso con la Unión Europea.
3. El ingreso a la Unión Europea será propuesto al pueblo y a votación, conforme el Artículo 89, párrafo 5.

### Art. 24 (nuevo)

En las negociaciones de ingreso y en la adaptación de los derechos suizos a los derechos de la Unión Europea, toda autoridad cuidará de que especialmente, tanto los valores básicos de democracia y federalismo, como así también, los logros sociales y ecológicos sean asegurados a través de medidas adecuadas.

### Art. 25 (nuevo)

El Estado tomará en cuenta, durante la realización del tratado de ingreso, el desarrollo de la Unión Europea, como así también, en otras cuestiones relacionadas a la integración europea, las competencias de los cantones y defenderá sus intereses. El Estado informará a los cantones, con debida antelación y de forma completa, los escuchará y guiará en la toma de decisiones.

**ANEXO N° 6: ¿Cuál es la opinión de los miembros activos de los partidos políticos sobre la adhesión de Suiza a la Unión Europea**

Table 1: What do the active members of the local parties think about Switzerland joining the European Union?

	<i>Percentage of local parties</i>
<i>Majority in favour</i>	32.6
<i>Majority against</i>	33.2
<i>Members divided</i>	34.2
<i>All parties</i>	100.0
N	2468

Fuente: Local parties survey 2003

Table 2: What do the active members of the local parties think about Switzerland joining the European Union? Differences between the parties.

<i>The majority of the active party members is .....</i>	<i>in favour</i>	<i>against</i>	<i>divided</i>	<i>N=</i>
Radicals	20.4	28.6	50.9	548
Christian Democrats	21.2	32.7	46.0	452
Swiss People's Party	1.5	87.3	11.2	410
Social Democrats	75.8	2.9	21.3	520

Fuente: Local parties survey 2003

**ANEXO N° 7: “Institutional Attachment and the Shaping of Attitudes Towards Europe SPP Switzerland -Towards the Future –Module: Evolution of Political Institutions Dr. Alexander H. Trechsel and Thomas Christin, Centre d’études et de documentation sur la démocratie directe (C2D), Université de Genève**

**European integration and institutional attachment**

Our research project parts from 4 fundamental statements: First, the Swiss political system is based on 3 political institutions: neutrality, federalism and direct democracy. Second, the attachment of the citizens to these institutions is strong and contributes to a sense of national identity. Third, the process of European Integration will put these institutions under pressure, because none of them will remain unaffected. Fourth, should Switzerland join the European Union (EU), it will be up to the electorate to take this decision. We generally hypothesise that “the stronger institutional attachment is among the citizens, the lesser their probability of being in favour of joining the EU”.

**Framework of Analysis**

In order to empirically test our hypotheses we relied on survey data. In 1999 and in 2000 the first Eurobarometer surveys were conducted in Switzerland. Some special questions have been added to these surveys, allowing us to test our hypotheses. We have produced a series of research papers presented in several national and international conferences. This year, one of them will be published in the well-known journal “European Union Politics”. This poster contains some descriptive as well as more complex analyses.

**Relevance**

Without any doubt, European integration must be counted among the major challenges for the near future of Switzerland. So far, no scientific analysis has been undertaken where the citizens' institutional attachment has been linked to their willingness to join the EU. As it will be not only most likely but ultimately up to the electorate to decide upon both issues, namely institutional change and the adhesion to the European Union, our analyses are of great significance to the understanding of public opinion in Switzerland.

## **Attachment to Swiss political institutions and support for European Union membership**

Swiss citizens are very attached to all of these three institutions. They show the highest degree of attachment towards direct democracy. More than 85% of them are proud of or consider direct democracy as important. Three out of four citizens consider neutrality & federalism as rather (or very) important or are rather (or very) proud of them. Considering the perception of the consequences of EU membership on these three institutions, it is clear that 6 out of 10 respondents consider that Swiss EU membership will have negative consequences. Table 1 displays these results. Table 1: Perception of the consequences of EU membership.

Table 1: Perception of the consequences of EU membership

<b>PERCEPTION OF THE CONSEQUENCES OF EU MEMBERSHIP ON...</b>			
<b>TYPE OF CONSEQUENCE</b>	<b><i>NEUTRALITY</i></b>	<b><i>FEDERALISM</i></b>	<b><i>DIRECT DEMOCRACY</i></b>
Positive	24%	27%	20%
None	13%	17%	17%
Negative	64%	57%	63%
Respondents	482	412	460

The relationship between the importance of the institutions and support for EU membership shows two main results: 1) Attachment to neutrality has the strongest negative effect on support for EU membership. Attachment to federalism has a quite strong effect but slightly more limited. The impact of attachment to direct democracy is weak..

Neutrality is therefore a central variable in explaining support for Swiss EU membership. 2) People not attached to these institutions, especially neutrality and federalism are strongly in favour of Swiss EU membership. The citizens attached to these institutions are either in favour or opposed to joining the EU.

**ANEXO N° 8: Resultados de la votación 4 de marzo del 2001. Iniciativa popular  
“Sí a Europa.”**

*INICIATIVA POPULAR “SÍ A EUROPA”*

---

<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
597,205	1,982363
23, 1%	76,9%

---

Porcentaje de participación 55, 3%

Fuente: Forschungsinstitut Politik und Staat, Universität Bern Institut für Politikwissenschaft,  
Bern