

# CONSOCIACIONALISMO Y DEMOCRACIA DIRECTA EN SUIZA

## El referéndum sobre la adhesión al Espacio Económico Europeo

Por EVA ANDUIZA PEREA

### SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA TEORÍA CONSOCIACIONAL APLICADA AL SISTEMA POLÍTICO SUIZO: 1. *El acuerdo en la toma de decisiones de la elite. 2. Sociedad plural.*—III. LA DEMOCRACIA DIRECTA: 1. *Competencia, participación y capacidad de influencia. 2. Legitimidad, eficacia y gobernabilidad.*—IV. RELACIONES ENTRE CONSOCIACIONALISMO Y DEMOCRACIA DIRECTA.—V. EL REFERÉNDUM SOBRE LA ADHESIÓN AL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO: 1. *La posición de la elite política y la opinión pública. 2. Los resultados del referéndum. 3. Consecuencias de un referéndum no controlado y antihegemónico.*—VI. CONCLUSIONES.

### I. INTRODUCCION

El 6 de diciembre de 1992 el pueblo suizo rechazó en referéndum su incorporación al Espacio Económico Europeo (EEE) (1). Esta consulta trajo de nuevo a la luz el debate sobre los efectos de la democracia directa en relación a la eficacia, la legitimidad y la gobernabilidad de los sistemas políticos que la practican. El rechazo del proyecto de adhesión, contrario a lo que propugnaba la gran mayoría de la elite política y económica, hará que la Confederación mantenga, al menos por el momento, su posición alejada de los procesos de integración europeos. La decisión del pueblo

---

(1) El Tratado del Espacio Económico Europeo, firmado el 2 de mayo de 1992, permitía a los siete países de la EFTA participar desde el 1 de enero de 1993 en el Mercado Unico que se abre entre los miembros de la CE. Basado en los cuatro principios de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, el Tratado incluye también medidas de reforzamiento tendentes a promover la cooperación en materia de investigación, educación y tecnología. Los principales órganos son el Consejo del EEE (que reúne un miembro de cada Gobierno de los países participantes, así como comisarios europeos) encargado de definir las orientaciones generales del acuerdo, y el comité mixto CE-EFTA, formado por funcionarios de cada país. Este último será el órgano que tome las decisiones siguiendo el principio de unanimidad.

suizo ha colocado al Consejo Federal (2) en la incómoda situación de tener que llevar a la práctica una política en la que no cree, pero que cuenta con el voto favorable tanto de la mayoría de la población como de la mayoría de los cantones. Por otro lado, el análisis del voto del 6 de diciembre de 1992 ha revelado la profundidad de algunas de las fracturas sociales que atraviesan este país.

A partir de los resultados de este referéndum, resulta interesante analizar cómo en una sociedad culturalmente tan diversa como la Suiza se conjugan elementos de consenso con el principio mayoritario que impone la democracia directa. La combinación de estas tres características —sociedad fragmentada, consenso de la elite y democracia directa— constituye el núcleo del presente trabajo.

En una primera parte se abordan elementos de la teoría consociacional y de su crítica. Se trata de precisar hasta qué punto los postulados de esta teoría son aplicables al particular caso suizo. En segundo término se estudia la democracia directa, como práctica que introduce el modo de decisión mayoritario en aspectos fundamentales de la política, y como institución que marca profundamente el funcionamiento del sistema político suizo y, por lo tanto también su supuesto carácter de democracia consociacional. En tercer lugar se expone la forma en que consociacionalismo y democracia directa interactúan y afectan al desarrollo de la vida política de la Confederación. Finalmente se realiza un análisis del referéndum sobre la adhesión al EEE, el cual sirve para ilustrar algunos de los puntos señalados anteriormente y centra la atención en problemas como la contradicción producida entre la decisión de la elite política y la de la ciudadanía, o la profundización del sentimiento de diferencia entre la suiza germánica y la francófona.

## II. LA TEORIA CONSOCIACIONAL APLICADA AL SISTEMA POLITICO SUIZO

Según la tipología establecida por Lijphart, el sistema político suizo corresponde a una democracia consociacional, definida por reunir una cultura política fragmentada junto con una elite que sigue estrategias consensuales y no competitivas (3). A través de este modelo de democracia consociacional se intenta explicar cómo algunas sociedades culturalmente segmentadas son al mismo tiempo democracias muy estables. La clave de esta aparente paradoja parece estar en el proceso de toma de decisiones. Según la teoría consociacional, un esfuerzo consciente por parte de la elite política compensa el efecto desestabilizador de la fragmentación cultural, a través de pautas de comportamiento tendentes a la cooperación y a la consecución de acuerdos.

---

(2) El Consejo Federal es el órgano ejecutivo del sistema político suizo. Se trata de un cuerpo colegiado formado por siete consejeros federales, elegidos por acuerdo en el Parlamento, según cuotas de partidos políticos, cantones y regiones lingüísticas. Aunque son nombrados por un período de cuatro años, suelen permanecer en el cargo hasta que se retiran de la vida política.

(3) A. LIJPHART: «Typologies of Democratic Systems», en *Comparative Political Studies*, 1:1 (1968).

Esta argumentación ha desatado un intenso debate tanto en lo que se refiere a las condiciones y efectos que supone el hecho de que la elite siga pautas de comportamiento consensuales como al propio concepto de sociedad fragmentada o plural. El objetivo básico de este epígrafe no es retomar la discusión terminológica y conceptual, sino intentar ver hasta qué punto Suiza se ajusta al concepto de democracia consociacional definido por Lijphart.

### 1. *El acuerdo en la toma de decisiones de la elite*

El elemento básico de la teoría consociacional consiste en el hecho de que la elite política decide renunciar a la regla de la mayoría para seguir un proceso de toma de decisiones en el que cooperan para llegar a amplios acuerdos. El objetivo es evitar los peligros de inestabilidad que contiene en su seno una sociedad fragmentada.

Lijphart distingue cuatro elementos que caracterizan una democracia consociacional: cooperación entre elites, capacidad de veto de las minorías, principio de proporcionalidad en todos los ámbitos de la vida pública, y alto grado de autonomía para los diferentes segmentos o subculturas (4). Todos ellos se encuentran presentes en alguna medida en el sistema político suizo.

La cooperación entre las elites es el elemento fundamental, y se encuentra ya en la composición del órgano ejecutivo. En el Gobierno suizo se encuentran representados los cuatro partidos políticos principales, desde que en 1959 se instituyera como práctica la llamada *fórmula mágica*: dos de los siete miembros pertenecen al Partido Socialista Suizo, dos al Partido Demócrata Cristiano, dos al Partido Radical y uno a la Unión Democrática de Centro. Estos cuatro partidos suman juntos el 70 por 100 de los votos para el Consejo Nacional y casi el 90 por 100 de los escaños en el Consejo de Estados (5). Sin embargo, Katz señala acertadamente que los miembros del Consejo Federal, no actúan como líderes cuyas decisiones son fielmente seguidas por su partido (6). Por el contrario, como se ha dado el caso para el referéndum sobre el EEE, éstos (así como los parlamentarios), pueden tomar posiciones distintas a las oficialmente defendidas por su formación política. Aún así, la cooperación va más allá del nivel gubernamental, dándose a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones, en el que intervienen no sólo agentes políticos, sino también económicos y sociales. Por otro lado, el hecho de que muy pocas personas acumulen posiciones clave en distintos grupos e instituciones estimula aún más una estrecha colaboración entre las distintas elites políticas, económicas y sociales (7).

(4) A. LIJPHART: *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

(5) El Parlamento suizo se compone de una Cámara de representación territorial (Consejo de Estados) y una Cámara de representación proporcional según la población (Consejo Nacional).

(6) R. S. KATZ: «Dimensions of Partisan Conflict in Swiss Cantons», en *Comparative Political Studies*, 16:4 (1984).

(7) Según KRIESI, sólo unas 300 personas pertenecen a este exclusivo grupo que toma las decisiones clave en el país (H. KRIESI: *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt, Campus Verlag, 1980).

La capacidad de veto de las minorías a la hora de defender sus derechos queda garantizada en el sistema político suizo a través de un doble mecanismo, según los dos tipos de minorías que se pueden distinguir. Por un lado se encuentran las minorías derivadas de la estructura federal del país, es decir, los pequeños cantones. Estos cuentan con un derecho de veto institucionalmente reconocido, basado en el principio de que la regulación en torno a materias importantes (como modificaciones de la Constitución o la firma de Tratados internacionales) está sujeta a la doble aprobación por mayoría tanto del pueblo como de los cantones. Además, los pequeños cantones gozan de una sobrerrepresentación sustancial en el Consejo de Estados (8), lo que constituye una notable capacidad de influencia en un sistema bicameral perfecto. Las otras minorías, aquellas producidas por *cleavages* no territoriales, no cuentan con un derecho de veto tan claro. No obstante, la iniciativa popular y el referéndum facultativo ofrecen una oportunidad de acceso al proceso de toma de decisiones a grupos que de otra forma quedarían excluidos. Al ser precisamente en el ámbito de la democracia directa donde juega la regla de la mayoría, esta posibilidad de participar no implica la capacidad de vetar una decisión, pero no deja de tener una gran importancia y una considerable influencia indirecta.

El principio de proporcionalidad está presente en la composición de Parlamento y Gobierno, pero también en la de las cúpulas de otros organismos estatales, como el Ejército, los servicios postales y de transportes, etc. Los repartos proporcionales no se realizan atendiendo únicamente a criterios partidistas, sino también a grupos lingüísticos y cantones.

Por último, el principio de autonomía, entendido como la capacidad de cada subcultura o grupo para tratar los asuntos que le competen en exclusiva, ha sido fundamental en Suiza para filtrar las demandas que de otro modo hubieran saturado el sistema político. Especialmente la estructura federal ha liberado a partidos políticos y a otras organizaciones de ámbito nacional de la obligación de tomar una única decisión aceptable para todos, y ha permitido al Consejo Federal ignorar algunas cuestiones complicadas, que no llegan a su ámbito de acción por quedar resueltas a nivel comunal o cantonal.

Pero además de estos cuatro elementos (cooperación, veto, proporcionalidad y autonomía), el consociacionalismo exige que las elites crean en la necesidad y factibilidad de los acuerdos, así como que tengan capacidad de ponerlos en marcha. Es aquí donde la presencia de factores como los valores globales compartidos, los sentimientos de adhesión a las instituciones políticas, las tradiciones culturales proclives a la negociación o la existencia de un relativo equilibrio entre los distintos grupos sociales, favorecen y estimulan la consecución de acuerdos (9).

---

(8) El cantón de Zurich tenía en 1987 1.142.800 habitantes. Uri, sólo 33.800. Ambos cuentan con dos representantes en el Consejo de Estados.

(9) R. DAHL: *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1992, págs. 305-311.

## 2. *Sociedad plural*

La sociedad suiza se caracteriza por la existencia de múltiples fracturas, de carácter lingüístico, religioso, regional y socioeconómico. Sin embargo, estas diferencias no tienen por qué traducirse automáticamente en conflictos políticos. En el caso de Suiza, existen dos elementos que, desde la propia sociedad, suavizan los posibles efectos conflictivos de un pluralismo tan acentuado.

En primer lugar, la estructura sociopolítica de la Confederación Helvética se caracteriza por el entrecruzamiento de *cleavages*, sin que las fracturas se solapen reforzándose unas a otras. Ello produce una situación en la que todo el mundo percibe la posibilidad de encontrarse alguna vez en situación de minoría, y en la que al mismo tiempo son posibles compensaciones en unos campos frente a concesiones en otros. Kerr y Katz señalan, además, cómo el federalismo crea diversos espacios de competencia (en este caso los cantones), de forma que las fracturas no cruzan tajantemente ni de la misma forma todo el país (10).

Esta circunstancia, sin embargo, no explica automáticamente la adopción de una forma de resolución de conflictos consensual. Como señala Daadler, tal afirmación requeriría determinar primero la diferencia cualitativa entre los distintos *cleavages*, así como su ordenación jerárquica según el contexto, ya que unos pueden tener una mayor tendencia a producir conflicto que otros (11). El referéndum sobre el EEE ha traído a primer plano el *cleavage* lingüístico sobre los demás debido a la clara división del voto entre las dos regiones lingüísticas principales.

En segundo lugar, la cultura política suiza desempeña un papel muy importante como moderadora de conflictos. Según la tesis de Katzestein, Suiza es un pequeño país con recursos limitados. La consciencia de su fragilidad le ha llevado a desarrollar un conjunto de instituciones y prácticas políticas distintas a las de los grandes Estados, que han tenido como resultado el consenso y la cooperación, amparados en un fuerte sentimiento de comunidad (12). Esto se ha traducido hasta el momento en la inexistencia de enfrentamientos demasiado fuertes, al menos a nivel de planteamientos básicos como el federalismo, la neutralidad, el pluralismo o la democracia directa (13). La base de la Confederación es precisamente el hecho de que todos son diferentes, pero comparten unos mismos fines. En Suiza las dife-

---

(10) Véase H. KERR: *Switzerland: Social Cleavages and Partisan Conflict*, Londres, Sage, 1974, y KATZ: *op. cit.*, 1984.

(11) H. DAADLER: «The Consociational Democracy Theme», en *World Politics*, 26:4 (1974), pág. 613.

(12) Es esto lo que permite a los pequeños Estados ejercer una estrategia de adaptación flexible al mercado internacional (véase P. J. KATZESTEIN: *Los pequeños Estados en los mercados mundiales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987). Para una crítica de la teoría del corporatismo democrático de Katzestein en relación al EEE, véase PASCAL SCIARINI: «La Suisse dans la négociation sur l'Espace Economic Européen: de la rupture à l'apprentissage», en *Annuaire Suisse de Science Politique*, 32 (1992).

(13) C. H. CHURCH: «Behind the Consociational Screen. Politics in Contemporary Switzerland», en *West European Politics*, 12:2 (1998), pág. 37.

rencias han convivido sin demasiados problemas porque se admite la diversidad como una de las características esenciales de la Confederación (14). A pesar de ello, la identificación principal se realiza en todas las regiones lingüísticas con la nación antes que con el cantón o la comuna (15), aunque en ocasiones unos grupos vivan de espaldas a otros.

El lado afectivo de la cultura política suiza es fuertemente nacional, a la vez que incorpora una alta satisfacción con el sistema (16). Esta identificación del sentimiento nacional con las instituciones existentes (tanto legales como informales), hace muy difícil que éstas sean cambiadas. Ello explicaría, por ejemplo, los más de sesenta fracasos que han sufrido los intentos de revisión total de la Constitución, pero también el miedo de los suizos a cualquier cambio, entre los que se encuentra el ingreso en el EEE o la integración en la Unión Europea.

En definitiva, se trata de un pluralismo atenuado por las características de la estructura de *cleavages* y de la cultura política. Si bien las sociedades plurales son el ámbito en el que se da el consociacionalismo, éste a su vez se puede ver favorecido por los elementos de consenso que haya en el seno de la sociedad. Por ello es necesario señalar que el consociacionalismo suizo no es sólo el resultado de una elección por parte de las elites políticas, sino también el de una cultura política y una sociedad que hasta el momento no han presentado «fuentes de serio conflicto» (17). Church prefiere, por ello, el término de *konkordanzdemocratie*, que implica una cultura política popular que cree en la tolerancia, la consulta y los amplios acuerdos, basada en unas pautas de acomodación presentes en todo el sistema y no sólo en el nivel de la elite.

### III. LA DEMOCRACIA DIRECTA

Las instituciones de la democracia directa se encuentran tanto en el origen (iniciativa popular) como al final del proceso de toma de decisiones (referéndum facultativo y obligatorio). Ambos mecanismos se dan tanto a nivel federal como cantonal y comunal, y son mucho más utilizadas en la Suiza de habla alemana que en la francófona.

(14) Solamente en el caso de la parte del Jura (región de habla francesa) incluida en el cantón de Berna (de habla mayoritariamente alemana) se ha desarrollado un conflicto político violento, no tanto porque se ejerza una discriminación contra una minoría lingüística, sino porque ésta posee una fuerte autoconciencia reivindicativa.

(15) En relación a la identificación principal, destacar que los suizos germánicos son los que más se identifican con la Confederación; los suizos francófonos, con la región lingüística, y los suizos de habla italiana, con el cantón (véase K. MCRAE: *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland, Waterloo*, Ontario, Wilfried Laurier University Press, 1983, pág. 109). Es interesante relacionar este orden de identificaciones con los resultados del referéndum.

(16) CHURCH: *op. cit.*, 1989, págs. 41 y sigs.

(17) B. BARRY: «Review Article: Political Acomodation and Consociational Democracy», en *British Journal of Political Research*, 5 (1975), pág. 486.

La iniciativa permite la inclusión de grupos que de otra forma quedarían fuera del sistema y supone un mecanismo de innovación en un sistema en el que la continua negociación de las elites en busca de un acuerdo favorece el mantenimiento del *statu quo*. Por ello ha sido tradicionalmente utilizada por los sectores más progresistas de la sociedad. Para su ejercicio se requieren 100.000 firmas recogidas en un plazo de dieciocho meses. El Gobierno se reserva, sin embargo, varios mecanismos para filtrar las demandas procedentes de las iniciativas: puede declararlas no válidas por carecer de unidad de materia, retrasarlas o presentar un contraproyecto. Sólo una minoría llega a ser aprobada (18), pero aún así la iniciativa representa un mecanismo básico de progreso e integración del sistema político. Gracias a ella, el sistema es capaz de asumir exigencias como una esponja, aunque sea en detrimento de la rapidez en el proceso de toma de decisiones.

El referéndum facultativo puede presentarse sobre cualquier proyecto de ley y requiere para su celebración la recogida de 50.000 firmas o la solicitud de ocho cantones. Al igual que el número de iniciativas, el número de referendos facultativos ha experimentado un aumento notable desde los años setenta hasta hoy. Sin embargo, sólo en el 7 por 100 de los casos en que sería posible se solicita la celebración de un referéndum facultativo. El 44 por 100 de los referendos celebrados han aprobado el proyecto presentado por el Gobierno. En opinión de Neidhart, el referéndum facultativo es un instrumento más utilizado para bloquear decisiones del Parlamento que para promover cambios (19), circunstancia que, de nuevo, refuerza el carácter conservador del sistema.

El referéndum es obligatorio para la aprobación de revisiones constitucionales y de Tratados internacionales (arts. 89, 120 y 123 de la Constitución). De los 145 convocados hasta 1992, en 103 han sido aceptadas las propuestas del Gobierno, es decir, más del 70 por 100 de los casos.

Del uso de las instituciones de la democracia directa se puede sacar, pues, la conclusión de que la elite política sale de ellas con un notable éxito: se aprueban muy pocas iniciativas, se cuestiona su labor relativamente poco a través de los referendos facultativos y se aprueban la inmensa mayoría de los referendos obligatorios. Sin embargo, las implicaciones de la democracia directa van mucho más allá. Se pueden distinguir dos ámbitos en los que el estudio de las votaciones populares reviste una gran importancia. El primero es el relacionado con el ciudadano, su competencia para decidir, su participación y su capacidad de influir en el gobierno; el segundo es el relacionado con la legitimidad, eficacia y gobernabilidad del sistema político.

---

(18) Entre 1891 y 1990 se presentaron 183 iniciativas a nivel federal, se votaron 105 y sólo se aprobaron 10.

(19) L. NEIDHART: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern, Franke, 1970.

## 1. Competencia, participación y capacidad de influencia

La democracia directa es, respecto a la capacidad cívica de los ciudadanos, mucho más exigente que la democracia representativa. En efecto, el hecho de que los ciudadanos puedan opinar sobre materias muy diversas y de importancia fundamental plantea cuestiones sobre su *competencia* y sobre los posibles efectos de una decisión *incompetente*.

Las conclusiones a las que llegaron Hertig y Grunner (20) parecían revelar que sólo uno de cada seis ciudadanos suizos era competente (es decir, tenía una opinión suficientemente formada sobre el tema sujeto a votación). Estudios más recientes ofrecen resultados algo más optimistas. Bütschi, distinguiendo entre competencia sobre el contenido (mínimo conocimiento del tema sujeto a votación) y competencia práctica (capacidad de emitir una opinión justificada sobre la materia) llega a la conclusión de que un 46 por 100 de la población suiza tiene un nivel de competencia elevada o perfecta (amplio conocimiento del tema y capacidad de justificar su posición) (21).

En cualquier caso, parece que la mayor parte de los ciudadanos incompetentes o poco informados se autocensuran y tienden a participar menos en las votaciones. Ello parece resolver el problema de «eficacia» que pudiera plantear una decisión tomada por una mayoría de votantes que desconociera por completo el tema de la votación, pero plantea otro de legitimidad. El problema es grave en una sociedad como la suiza en la que la participación en referendos y elecciones es muy baja (45 por 100 de media en las votaciones federales desde los años setenta). Conviene aquí hacer una distinción importante entre abstencionistas permanentes y aquellos ciudadanos que votan o se abstienen selectivamente (22). Dado que la democracia directa implica frecuentes consultas sobre temas muy concretos y variados, el hecho de que haya gente que participe selectivamente según la materia no supone el mismo problema que un porcentaje de abstencionistas constantes de más de la mitad del cuerpo electoral.

Respecto a la capacidad de influencia de los ciudadanos, ésta puede articularse a través de dos formas de participación: las votaciones sobre una medida o política

---

(20) E. GRUNNER y H. HERTIG: *Le citoyen et la nouvelle politique*, Berne, Haupt, 1983.

(21) D. BÜTSCHI: «Compétence pratique», en H. KRIESI (comp.): *Citoyenneté et démocratie directe*, Zurich, Seismo, 1993. La competencia sobre el contenido se mide según criterios mínimos (conocimiento del título de la votación y de la posición del Consejo Federal principalmente). La escala de competencia práctica utilizada va de 0 (ningún motivo aducido) a 2 (dos motivos aducidos). No se entra a juzgar si los motivos son válidos o no. Por otro lado, la competencia perfecta implicaría la capacidad de aceptar las consecuencias de la decisión adoptada, elemento que no se tiene en cuenta en este caso, según señala la propia autora. Los resultados de esta investigación colectiva señalan que la educación y la complejidad del proyecto sometido a votación son las variables que más influyen en la capacidad de formarse una opinión y, por tanto, de tener un nivel de competencia adecuado (véase M. BRUNNER: «La formation de l'opinion», en H. KRIESI: *op. cit.*, 1993).

(22) Véase V. MOTTIER: «La structuration sociale de la participation», en H. KRIESI: *op. cit.*, 1993.

concreta y/o las elecciones. Linder (23) señala cómo la influencia del ciudadano no puede maximizarse a través de los dos medios al mismo tiempo. Allí donde prima la democracia representativa, el impacto del ciudadano a través de mecanismos de democracia directa (cuando existan) tenderá a ser mínimo, ya que la legitimidad y la capacidad de acción se encuentran íntegramente depositadas en el Parlamento, y un voto popular contrario a la postura de un Gobierno con mayoría parlamentaria desembocaría en un conflicto de legitimidades. Como compensación, el votante posee la capacidad de renovar periódicamente la elite política. Inversamente, en un sistema político basado en la democracia directa, el ciudadano posee un máximo poder a través de las votaciones, pero a costa del debilitamiento de la capacidad de elección de la elite. En consecuencia, cuando la democracia directa alcanza un cierto desarrollo, las votaciones son la forma a través de la cual se articula la oposición, sin que exista una verdadera oposición parlamentaria ni una capacidad real de recambio de la elite política.

A la luz de los datos anteriormente aportados sobre el número de iniciativas y referendos votados parece que el impacto del voto popular es muy elevado en lo referente a cambios constitucionales y Tratados internacionales, en los que el referéndum es obligatorio. En lo que atañe al resto de la legislación, sin embargo, ésta parece quedar mayoritariamente en manos del Parlamento, ya que el pueblo vota sobre proyectos de ley en relativamente pocas ocasiones.

## 2. Legitimidad, eficacia y gobernabilidad

La participación y la competencia de los votantes, así como su capacidad de influir en las decisiones políticas, plantean dos problemas fundamentales sobre éstas: el de su legitimidad y el de su eficacia. Las decisiones tomadas como resultado de votaciones (sean los votantes competentes o incompetentes) tienen un amplio grado de legitimidad. Sin embargo, el resultado puede traer consecuencias disfuncionales para el sistema, por ser producto de un voto incompetente (24) o simplemente por rechazar las propuestas del Gobierno.

En la relación entre eficacia y legitimidad planteada por Buchanan y Tullock (25), Suiza se situaría en un punto de alta legitimidad y baja eficacia. Las instituciones de la democracia directa otorgan al sistema político suizo un alto grado de legitimidad. Sin embargo, estas mismas instituciones podrían llegar a bloquear el

(23) W. LINDER: «Démocratie directe: La panacée?», en Y. PAPADOPOULOS (comp.): *Présent et avenir de la démocratie directe*, Ginebra, Georg, 1994.

(24) En 1979 los análisis Vox posteriores a una consulta popular sobre energía nuclear revelaron que un 15 por 100 de los ciudadanos votantes rechazaron la propuesta contra su deseo real por haber entendido mal la iniciativa planteada (véase F. PASSY: «Compétence et décision politique», en H. KRIEST: *op. cit.*, 1993).

(25) J. M. BUCHANAN y G. TULLOCK: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Michigan, University of Michigan Press, 1965.

proceso de decisión, por un exceso de demandas o por un resultado adverso al consenso de la elite (conseguido a un coste más o menos alto), como fue el caso en diciembre de 1992.

El exceso de demandas está en el caso suizo aligerado por la neutralidad y el federalismo. Ambas instituciones han permitido el desarrollo de la democracia directa, liberando al Gobierno federal de un excesivo conjunto de demandas a las que no habría podido responder. La abstención del propio país en la política internacional no ha hecho necesario que materias delicadas de carácter internacional llegaran a ser votadas. Inversamente, la democracia directa refuerza hoy la neutralidad, pues uno de los temores de los suizos es que el hecho de participar en organizaciones y Tratados internacionales ponga fin a su *status* de país neutral y a todos los beneficios que éste conlleva. Por su parte, el federalismo permite que un gran número de cuestiones se resuelvan a nivel comunal o cantonal sin que lleguen al ámbito de acción del Gobierno federal.

Las situaciones en las que se da una contradicción entre las decisiones de la elite y las de los votantes plantean problemas más graves. Sin embargo, éstas no son frecuentes y parece que el sistema político suizo cuenta con capacidad para asumirlas: ni la elite cuestiona el resultado de las votaciones ni éstas implican una deslegitimación de la elite cuando la contradicen.

#### IV. RELACIONES ENTRE CONSOCIACIONALISMO Y DEMOCRACIA DIRECTA

El sistema político suizo, lejos de regirse únicamente por un modelo de toma de decisiones consensual basado en los acuerdos alcanzados por la elite, incorpora un elemento de carácter mayoritario a través de la democracia directa. Aquello que se somete a votación queda en manos de la decisión mayoritaria.

Si dentro de un mismo sistema de toma de decisiones se encuentran elementos tanto consensuales como mayoritarios, la primera pregunta que cabe formular es la de cuál de los dos tiene un mayor peso. La respuesta parece clara: cualquier cuestión sometida a votación popular depende de lo que decida la mayoría de los votantes, con independencia del posible consenso que las elites políticas hayan podido encontrar con anterioridad. Pero si se profundiza algo más en el análisis, es necesario considerar qué porcentaje de cuestiones son sometidas a votación, cuál es la importancia relativa de cada una de ellas, y en cuántas ocasiones la mayoría popular contradice el consenso de la elite. Como hemos visto anteriormente, sólo se convocan un 7 por 100 de los referendos facultativos posibles, y en la mayoría de éstos la decisión popular corrobora la de la elite. Por lo tanto, si bien es cierto que el voto popular tiene la última palabra, ésta no suele contradecir la posición de la elite.

La relación entre democracia directa y consociacionalismo resulta más interesante si se contempla desde la perspectiva de cómo la posibilidad de una votación popular influye en la elaboración de acuerdos por parte de la elite. La elite política suiza se enfrenta en este sentido con un doble reto. En primer lugar, debe hacer fren-

te a demandas contradictorias que proceden de sectores muy diversos de una sociedad fragmentada. En segundo lugar, sus decisiones deben pasar, en numerosas ocasiones, por la aprobación del electorado.

En países con sociedades altamente fragmentadas o plurales, la formación de coaliciones mínimas ganadoras no suele resultar operativa. En primer término, la mayor parte de los grupos pueden potencialmente integrarse en múltiples coaliciones mínimas ganadoras, y en segundo lugar, cualquier coalición integra miembros que divergen en alguna parte de sus intereses. Por tanto, con el fin de asegurar una mínima estabilidad en sociedades segmentadas, se suelen intentar formar amplias coaliciones en las que los principales grupos políticos y socioeconómicos encuentren y compartan un cierto grado de seguridad. En el caso de Suiza, el gobierno está formado por una coalición que integra los cuatro principales partidos políticos. La composición del Ejecutivo no está sujeta a negociación, desde la instauración de la fórmula mágica a finales de los años cincuenta. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo no se articulan, por tanto, según una lógica de Gobierno-oposición, pero tampoco se necesitan negociaciones para determinar la composición del Consejo Federal después de cada elección legislativa (26).

El grueso de las prácticas consociacionales recae, por tanto, directamente en los procesos de toma de decisiones. Según señala Neidhart (27), el hecho de que las decisiones finales *puedan* ser sometidas a la aprobación popular a través de un referéndum, introduce un alto grado de incertidumbre en el proceso. En algunos casos (como el de las modificaciones constitucionales, o el del referéndum sobre el EEE), la aprobación debe darse también por la mayoría de los cantones, lo que implica que teóricamente el 20 por 100 de la población puede bloquear una propuesta aceptada por el 80 por 100 restante (los catorce cantones más pequeños reúnen al 20 por 100 de la población).

Estas condiciones suponen un alto riesgo para el resultado de los acuerdos formados por coaliciones mínimas ganadoras, por lo que las elites intentarán llegar a acuerdos que incluyan a la mayor parte de los partidos, organizaciones y agrupaciones, es decir, formar coaliciones amplias que permitan enfrentarse a la celebración de un referéndum con un aceptable grado de seguridad en cuanto al resultado. Es así cómo la democracia directa funciona como un incentivo para que las elites lleguen a un cierto consenso, que incluya no sólo elites políticas, sino a todos los grupos de presión y actores sociales y económicos con capacidad movilizadora. De ahí el fuerte componente extraparlamentario que caracteriza el proceso de toma de decisiones suizo.

Sin embargo, los costes de una gran coalición formada por un acuerdo entre grupos de intereses muy diversos serían excesivamente elevados, y posiblemente superiores a los riesgos que se tratan de evitar, es decir, un rechazo popular de la propuesta. En el caso de Suiza, las diferencias socioeconómicas (muy marcadas entre

(26) En todo caso, el acuerdo parlamentario es necesario para nombrar a un nuevo consejero federal.

(27) L. NEIDHART: *op. cit.*, 1970.

cantones) y la diversidad cultural conforman una estructura de intereses muy heterogénea y, por lo tanto, una gran dificultad para su agregación. Primero es necesario el acuerdo interno y luego entre grupos, lo que implica unas negociaciones complejas con altos costes y riesgos. Por ello parece más lógico pensar que los principales grupos y partidos estén de acuerdo en ciertos mecanismos institucionales que garanticen su participación en la toma de decisiones, y no con el contenido total de cada una de ellas (28). De esta forma, el modo de decisión consociacional actúa más como una forma de controlar el poder político, que como una garantía de resolución de conflictos, desembocando frecuentemente en *no-decisiones*. A juicio de Lehner, es precisamente esto lo que justifica la alta estabilidad del sistema político y explica la baja actividad gubernamental. El consociacionalismo produce no tanto una solución de los conflictos como su acomodación. Este acuerdo en cuanto a estructuras y procesos institucionales es precisamente lo que permite aceptar el recurso a la regla de la mayoría (es decir, a la democracia directa) y procesar sin demasiados problemas resultados tan conflictivos como el del referéndum de diciembre de 1992.

El voto popular cumple así un doble papel. Por un lado, incentiva los procesos de negociación tendentes a la consecución de acuerdos. Por otro lado, proporciona una forma de resolución de conflictos competitiva, cuando las negociaciones entre las elites no consiguen solucionar el problema eficientemente.

#### V. EL REFERENDUM SOBRE LA ADHESION AL ESPACIO ECONOMICO EUROPEO (29)

En este último epígrafe se analizan tres aspectos fundamentales de la consulta popular en relación a los diversos elementos tratados anteriormente. En primer lugar se estudia tanto la posición de la elite política como la evolución de la opinión pública en relación al proyecto de adhesión. En segundo término se examinan los resultados del referéndum, atendiendo fundamentalmente a los *cleavages* que se han producido o estimulado a raíz de esta consulta. Por último se analizan cuáles son las posibles consecuencias de un resultado que ha revelado posturas fuertemente contradictorias.

##### 1. *La posición de la elite política y la opinión pública*

En términos generales, tanto la elite política (Consejo Federal, parlamentarios y partidos políticos) como la económica (grupos de interés pertenecientes a todos los

(28) Véase F. LEHNER: «Consociational Democracy in Switzerland: A Political-Economic Explanation and Some Empirical Evidence», en *European Journal of Political Research*, 12 (1984), pág. 30.

(29) Los datos citados a lo largo de este epígrafe han sido extraídos, cuando no se especifica lo contrario, de H. KRIESI, C. LONGCHAMP, F. PASSY y P. SCIARINI: *Analyse de la votation du 6 décembre 1992* (Vox, núm. 47, Adliswil, GFS et DSP), 1993.

sectores de la economía) tomaron una posición favorable al EEE. Sin embargo, esta aparente unanimidad de criterio no se dio por igual en todas las regiones lingüísticas, lo que tuvo un notable impacto sobre el resultado. Ello se explica principalmente por la ausencia de disciplina partidaria del sistema político suizo. Tres de los cuatro partidos gubernamentales (Partido Socialista Suizo, Partido Radical y Partido Demócrata Cristiano, estos dos, con la excepción de algunas secciones cantonales de habla alemana) apoyaron el Tratado, al igual que la mayoría de los pequeños partidos con representación parlamentaria. La oposición procedió sobre todo de la Unión Democrática de Centro (partido que cuenta con un miembro en el Consejo Federal) y de la extrema derecha (Partido de los Automovilistas, Lega y Demócratas Suizos, todos ellos de especial implantación en los cantones alemanes e italiano). Los ecologistas se dividieron siguiendo el *cleavage* lingüístico. La postura oficial del Consejo Federal fue de clara defensa de la integración suiza en el EEE (30). Sin embargo, entre sus miembros se encontraban dos opositores (el socialista Stich y el democristiano Cotti) que optaron por la indiferencia. El consejero de la UDC defendió la integración, en contra de lo que proponía su propio partido. Por su parte, ambas Cámaras parlamentarias apoyaron mayoritariamente el acuerdo (31).

Como señala Longchamp, «du point de vue des citoyens, la perception d'une situation consensuelle ou conflictuelle est décisive dans le cas d'une votation sur un référendum (de politique étrangère). Dans le premier cas, les forces décisives s'entendent, dans le second, "ils ne peuvent même pas se mettre d'accord entre eux"» (32). Solamente en el caso de la Suiza francófona existió un verdadero consenso, que alcanzó no sólo a la elite política, sino también a la económica y a los medios de comunicación, todos ellos claramente a favor del acuerdo. En las regiones de habla alemana, por el contrario, la elite apareció dividida: dos miembros del Consejo Federal, procedentes de estas dos regiones lingüísticas, se desmarcaron del resto con una actitud pasiva o reservada, la prensa apareció dividida o rechazó cualquier tipo de compromiso desde muy pronto, y el tercio del Consejo Nacional que se opuso al Tratado estaba en su mayoría compuesto por parlamentarios de éstas regiones.

La opinión pública se enfrentaba a una cuestión compleja, y con poca influencia directa sobre la vida cotidiana, lo que hizo que no hubiera una predisposición clara de los ciudadanos en cuanto al tema sujeto a votación. Casi la mitad de los votantes tomó su decisión durante el mes previo al referéndum. En esta situación, los conflictos políticos latentes, las opiniones difundidas por los medios de comunicación y el desarrollo de la campaña tuvieron una influencia importante en el resultado. Según Longchamp, el número de personas real y suficientemente informadas

(30) En octubre de 1991, tras concluir las negociaciones en Luxemburgo, FELBER y DELAMURAZ declararon que «l'option de l'adhésion est devenue le but en soi du Conseil Fédéral».

(31) Sin embargo, el Consejo Nacional mostró la diferencia de posiciones de la elite según la región de procedencia. Mientras el 90 por 100 de los consejeros nacionales de habla francesa apoyaron el Tratado, sólo una corta mayoría (55 por 100) de los representantes de habla alemana se pronunció a su favor.

(32) *Analyse...* (Vox, núm. 47), 1993, pág. 10.

para tomar una decisión era más reducido que en otras ocasiones. A ello contribuyeron posiblemente, además de la complejidad del tema en sí, los intentos de desplazar la discusión del contenido del proyecto hacia la significación del voto, a través un tono populista, lleno de símbolos, prejuicios y estereotipos, especialmente por parte de la derecha opositora. Al inicio del debate (marzo 1991) únicamente un 33 por 100 de los ciudadanos con derecho a voto se consideraba suficientemente informado sobre el tema, y sólo un año después se empieza a percibir la diferencia entre el EEE y la CE. Sin embargo, el hecho de que el referéndum se convirtiera en el acontecimiento político más importante de 1992 y las fuertes emociones que despertó, hicieron que los votantes se interesaran en el tema de una forma excepcional, elevando su nivel de información y competencia. Más de dos tercios de los ciudadanos que votaron el 6 de diciembre estimaban que su decisión estuvo motivada por un nivel de información suficiente, y de hecho, el porcentaje de votantes incompetentes que arrojaron los sondeos Vox era claramente inferior al de la media de otras votaciones federales (33). Cabe señalar además, que el mayor nivel de información se encontraba entre los partidarios del sí, y que, por tanto, las personas menos competentes y mal informadas tendieron a oponerse al Tratado.

TABLA 1  
ACTITUD DE LOS SUIZOS HACIA EL EEE (1992)

<i>Autoposición</i>	<i>Mayo*</i>	<i>Junio</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>	<i>Sept.</i>	<i>Octubre</i>	<i>Nov.</i>
A favor.....	56	50	48	43	52	46	44
No decidido .....	16	17	15	19	14	17	14
En contra.....	28	33	37	38	34	36	42
Total.....	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos semanales publicados en el *Analyse...* (Vox, núm. 47), 1993, pág. 13. Datos en porcentaje de ciudadanos con derecho a voto.

\* En mayo se incluye sólo la media de las dos últimas semanas.

En mayo de 1992, más del 55 por 100 de los ciudadanos con derecho a voto se declaraba favorable al Tratado. Sin embargo, fueron los adversarios del EEE los que tomaron la iniciativa de la precampaña en el verano de 1992, con la UDC a la cabeza. El resultado fue un descenso de la intención de voto favorable al Tratado de más de diez puntos porcentuales en el mes de agosto respecto a mayo. Tras la pausa estival, se detectó una recuperación de los partidarios que alcanzaron de nuevo el 50 por 100 de la intención de voto, debido en parte a la actitud favorable del Parlamento y de algunos grupos de presión importantes. Sin embargo, este ascenso no fue aprovechado por el Consejo Federal ni por el resto de los grupos partidarios del EEE para

(33) En este sentido es necesario señalar una vez más que la competencia se mide de acuerdo con criterios mínimos.

iniciar la campaña, cuya primera fase fue de nuevo protagonizada por los adversarios. Los sondeos volvieron a dar, entre octubre y noviembre, resultados adversos para los partidarios. Solamente tres semanas antes de la votación comenzó la verdadera campaña por el sí, cuando ya el debate de las ideas había sido sustituido por el de las emociones populistas.

## 2. *Los resultados del referéndum*

Por 1.786.121 (50,3 por 100) votos contra 1.763.016 (49,7 por 100), es decir, por una ajustada diferencia de 23.105 votos, y por dieciséis cantones contra siete, los suizos rechazaron el Tratado sobre el Espacio Económico Europeo. A continuación se analizan dos de los principales aspectos del resultado de este excepcional referéndum, la tasa de participación y la división del voto.

La participación (78 por 100) alcanzó un récord histórico, en un país en el que la abstención en las votaciones populares llega frecuentemente a superar el 50 por 100 del cuerpo electoral (34). La tensión fue grande hasta el último momento, provocando una movilización inhabitual en Suiza. Un 62 por 100 de los abstencionistas habituales acudió a las urnas, rechazando el Tratado masivamente en los cantones de habla alemana y apoyándolo en los de habla francesa. Este comportamiento, igual que el de los indecisos, no sólo reforzó el *cleavage* lingüístico, sino que al mismo tiempo perjudicó el proyecto del Gobierno (35).

El análisis del resultado del referéndum sobre el EEE revela la existencia de varias diferencias importantes: entre elite política y la ciudadanía, entre regiones lingüísticas, entre el campo y la ciudad. El nivel de educación y la autoubicación ideológica (36) desempeñaron también un papel importante como determinantes del voto.

En los primeros análisis sobre el resultado fue la división entre la Suiza francófona y la germánica la que más llamó la atención. Efectivamente, la distribución geográfica de los resultados sigue casi a la perfección la línea del *Röschtigaben*, que separa las regiones lingüísticas francesa y alemana.

---

(34) A título de comparación, la votación de la iniciativa «Por una Suiza sin Ejército», realizada en noviembre de 1989, alcanzó una participación del 68,6 por 100. La celebrada sobre los acuerdos de libre comercio en 1972 llegó al 52 por 100 y la de la ONU fue aún menor: 50,2 por 100. Es necesario remontarse a las iniciativas xenófobas de los años setenta para encontrar una tasa de participación del 70 por 100, y a 1947, para descubrir una participación mayor a la de diciembre de 1992.

(35) F. PASSY: *Analyse...* (Vox, núm. 47), 1993, pág. 27.

(36) H. KRIESI: *Analyse...* (Vox, núm. 47), 1993, págs. 32 y sigs.

TABLA 2  
COMPORTAMIENTO DEL VOTO POR CATEGORIAS  
(PORCENTAJE DE VOTANTES)

<i>Características</i>	<i>% Sí</i>	<i>No</i>	<i>Gamma *</i>
Región lingüística**			0,27***
— Italiana.....	40	47	
— Alemana.....	44	635	
— Francesa.....	77	180	
Campo-ciudad.....			0,28***
— Campo.....	45	532	
— Ciudad.....	60	338	
Confianza en el Gobierno.....			0,64***
— Sí.....	70	387	
— No sabe.....	68	99	
— No.....	27	384	
Formación.....			0,24***
— Primaria.....	45	60	
— Secundaria.....	50	95	
— Profesional.....	46	508	
— Collège.....	62	147	
— Universitaria.....	78	55	
Autoubicación.....			0,22***
— Ext. izquierda.....	79	99	
— Izquierda.....	59	148	
— Centro.....	41	331	
— Derecha.....	48	108	
— Ext. derecha.....	49	51	
— Sin posición.....	45	119	

FUENTE: *Analyse de la votation fédérale du 6 décembre 1992* (Vox, núm. 47, Adiswill: GIS et DSP), 1993, págs. 34-35.

\* Gamma es una medida de asociación para variables ordinales. Puede alcanzar valores entre -1 y 1. En ausencia de asociación, Gamma tiene valor 0.

\*\* En el caso de la región lingüística, el coeficiente utilizado es la V de Cramer, medida de asociación para variables nominales basada en Chi-cuadrado. Este estadístico varía entre 0 y 1.

\*\*\* Valor significativo para  $p < 0,001$ .

La división entre la Suiza germánica y la Suiza francófona es tan vieja como la propia Confederación, pero pocas veces ha tomado una dimensión política tan definida (37). En el referéndum sobre el EEE, los seis cantones francófonos (Ginebra,

(37) El choque de los nacionalismos alemán y francés producido durante la Primera Guerra Mundial fue la primera ocasión en la que se enfrentaron políticamente las dos regiones. Al margen de esta crisis, las diferentes posiciones entre francófonos y germánicos se han puesto de relieve en distintos referendos (1957, 1962, 1963, 1977 y 1984), pero pocas veces con tanta claridad.

Neuchâtel, Jura, Vaud, Valais y Fribourg) aceptaron el Tratado, con porcentajes arrolladores (superiores al 75 por 100) en los cuatro primeros casos. Los cantones germánicos, salvo los dos medio-cantones de Bâle, rechazaron el proyecto de integración, en la mayor parte de los casos con porcentajes superiores al 60 por 100. Pero lo más llamativo es que la fractura se reprodujo en el interior de los cantones bilingües. El no superó al sí en los distritos de habla alemana de Fribourg y Valais, mientras que las regiones francófonas pertenecientes al cantón de Berna votaron mayoritariamente sí.

Otro de los *cleavages* importantes es el relacionado con la diferencia detectada entre el voto de las ciudades y el del campo, que afecta a las dos regiones lingüísticas principales, aunque de forma más acusada a la parte germánica. Las ciudades fueron mucho más favorables al Tratado que el campo: mientras en todas las grandes aglomeraciones urbanas de habla alemana (excepto en St. Gall) el sí superó al no, el campo germánico rechazó masivamente el Tratado. Esta división entre la Suiza moderna y urbana, y la Suiza profunda aparece siempre que las votaciones presentan cuestiones relativas a la identidad helvética (38).

Por su parte, el cantón de habla italiana, Ticino, rechazó el Tratado por un 61,5 por 100 de los sufragios, sin que en él se advierta la división campo-ciudad presente en la Suiza germánica: Lugano, Locarno y Bellinzona dijeron no, al igual que las pequeñas localidades de montaña.

Pueden apuntarse diversos motivos para explicar esta fractura tan marcada entre regiones lingüísticas. Uno de ellos ya fue mencionado al tratar el tema de las elites, pues éstas tuvieron una actitud unánimemente favorable en las regiones francófonas, mientras que en la Suiza alemana se concentraron la mayor parte de las fuerzas de oposición, con lo que la elite también quedó dividida en defensores y opositores. La postura de la prensa y los medios de comunicación también fue muy diferente según las regiones lingüísticas, con un compromiso mucho mayor en la Suiza francófona.

Un segundo motivo es sin duda las distintas relaciones que mantienen las tres regiones con sus vecinos europeos. Mientras que la Suiza francófona se declara orgullosa de ser abierta, cosmopolita y de compartir su lengua y cultura con sus vecinos franceses, el Ticino y los cantones germánicos se muestran temerosos de sus vecinos italianos y alemanes, y han demostrado tener una concepción más defensiva de su identidad nacional basada en la «especificidad» suiza. La mayor apertura de la Suiza francófona no sólo se debe al importante rol que en ella ha jugado la conciencia europea (39), sino también al hecho de que está ya acostumbrada a vivir como minoría dentro de la Confederación, por lo que no le asusta integrarse en una formación supranacional donde mantendría esa situación.

Las diferencias detectadas entre la clase política y la ciudadanía fue otro de los principales elementos caracterizadores de este referéndum. En el análisis Vox

(38) H. KRIESI: *Analyse...* (Vox, núm. 47), 1993, pág. 33.

(39) Un 44 por 100 de los suizos de habla francesa se consideran frecuentemente ciudadanos europeos además de ciudadanos suizos, [*Analyse...* (Vox, núm. 47), 1993, pág. 11].

correspondiente a esta votación esta división ha sido operacionalizada como la confianza de los ciudadanos en el Gobierno. Así, un 70 por 100 de los que confiaban en el gobierno votaron sí, mientras que sólo un 27 por 100 de los que no confiaban mostraron su apoyo al Tratado. El nivel de apoyo o confianza en el gobierno fluctúa en función del proyecto sometido a votación y de la situación política concreta en la que ésta se desarrolla. Es muy posible que en este caso la alta desconfianza de los ciudadanos en el gobierno (un 42 por 100 de los electores decía no confiar en el Consejo Federal, según los sondeos) haya estado influida por la campaña que precedió a la votación, marcada por el tono populista de los adversarios del Tratado (40). El hecho de que el gobierno decidiera apoyar el ingreso en el EEE relativamente tarde (marzo de 1989) y no lo hiciera de una forma unánime pudo también haber influido en el bajo nivel de confianza.

El porcentaje de ciudadanos que desconfiaban del gobierno era muy superior en la Suiza de habla alemana e italiana (48 por 100) que en las regiones francófonas (tan sólo 25 por 100). El impacto de la desconfianza fue, por tanto, mucho mayor en la primera que en la segunda. En todo el país los ciudadanos con confianza en el gobierno aceptaron mayoritariamente el Tratado (41). Los desconfiados, por el contrario, se han comportado de manera distinta según las regiones, aceptando el proyecto en la Suiza francófona, y rechazándolo en la germánica.

Por último, otros factores individuales con incidencia en el resultado fueron el nivel de formación y el autopoicionamiento ideológico. Como muestra la tabla 2, los ciudadanos con un nivel de formación más elevado, así como los que se sitúan ideológicamente hacia la izquierda, han sido mucho más favorables al Tratado que aquellos con una educación elemental o de autopoicionamiento a la derecha.

### 3. *Consecuencias de un referéndum no controlado y antihegemónico*

Smith (42) distingue dos elementos fundamentales que caracterizan cualquier referéndum. La primera dimensión, control *versus* no control, representa el grado en el que el referéndum apoya los proyectos de las elites políticas, independientemente de su contenido, y, por tanto, es producto de su intención de convocarlo. La segunda dimensión, hegemónico *versus* antihegemónico, se refiere al resultado o a las consecuencias reales del referéndum. Según este cuadro teórico, un referéndum producto de una iniciativa popular o de preceptos constitucionales que obligan a su realización posee un menor grado de control que el convocado por un Gobierno que no se ve obligado a ello. Por otro lado, los referendos pueden tener un efecto favo-

(40) Particularmente, la UDC aprovechó el referéndum para ampliar su campo de acción en los cantones de habla alemana, explotando el antigubernamentalismo de la Suiza profunda y apelando a valores tales como la independencia, el patriotismo, etc.

(41) Únicamente los suizos alemanes del campo con un nivel de formación bajo y autopoicionamiento ideológico a la derecha rechazaron el acuerdo, incluso aunque confiaran en el Gobierno.

(42) G. SMITH: «The Functional Properties of the Referéndum», en *European Journal of Political Research*, 4 (1976).

orable o perjudicial para el Gobierno, el régimen, las elites y/o el sistema político en general. Un mismo referéndum puede ser, por tanto, funcional (prohegemónico) para ciertos elementos y disfuncional (antihegemónico) para otros.

TABLA 3

RESULTADOS DEL REFERENDUM SOBRE LA INCORPORACION DE SUIZA AL EEE

Cantones	Núm. de sí	% de sí	Núm. de no	% de no	% de partic.
Appenz. R. Ext.....	10.612	36,8	18.278	63,2	82,0
Appenz. R. Int.....	2.397	29,1	5.854	70,9	84,7
Argovie.....	101.582	40,0	152.769	60,0	76,2
Bâle Campagne.....	68.001	53,2	59.872	46,8	80,1
Bâle Ville.....	52.519	55,5	42.226	44,5	76,4
Berna.....	255.224	47,6	281.024	52,4	78,2
Friburgo.....	72.101	64,9	39.017	35,1	76,4
Ginebra.....	114.513	78,2	31.985	21,8	74,1
Glaris.....	6.290	32,0	13.398	68,0	79,7
Grisons.....	29.821	32,5	62.115	67,5	75,6
Jura.....	27.298	77,2	8.087	22,8	75,6
Lucerna.....	70.878	39,4	109.447	60,6	80,9
Neuchâtel.....	61.466	80,0	15.408	20,0	74,8
Nidwald.....	6.957	33,9	13.590	66,1	84,1
Obwald.....	4.737	28,2	12.062	71,8	81,8
Saint-Gall.....	86.247	38,5	138.103	61,5	81,5
Schaffhouse.....	15.810	38,6	25.249	61,4	85,5
Schwytz.....	17.094	26,7	46.962	73,3	83,2
Solcure.....	56.554	42,6	76.233	57,4	84,3
Ticino.....	53.488	38,5	85.582	61,5	76,2
Thurgovie.....	38.718	36,4	67.876	63,6	80,2
Uri.....	5.004	25,5	14.667	74,5	78,4
Valais.....	82.997	55,9	65.636	44,1	87,2
Vaud.....	203.168	78,4	56.288	21,6	72,7
Zoug.....	22.037	43,9	28.239	56,1	87,2
Zurich.....	297.503	48,5	316.154	51,5	80,5

FUENTE: Edición especial de *Le Nouveau Quotidien*, 7 de diciembre de 1992.

Esta consulta podría ser el ejemplo perfecto de referéndum no controlado y antihegemónico, según la tipología de Smith. Se trata de un caso en el que el control por parte del gobierno es claramente bajo, ya que la Constitución obliga a contar con la aprobación tanto de la mayoría de los electores como de la mayoría de los cantones para poder firmar Tratados internacionales. Su convocatoria era imprescindible tanto desde el punto de vista legal como desde el de la legitimidad necesaria para tomar una decisión tan importante.

Su carácter antihegemónico es más difícil de medir, ya que se refiere a todas las consecuencias o efectos de la consulta en relación al sistema político en general. Se pueden distinguir varios efectos potencialmente disfuncionales producto del resulta-

do de la consulta. En primer lugar, el resultado de la votación popular fue contrario a la posición del Consejo Federal y de la mayoría de la elite política y económica. Esto abre un primer interrogante acerca de cómo un Gobierno puede abandonar su objetivo político principal. El sistema político suizo ha demostrado en anteriores ocasiones una fuerte capacidad para asumir los resultados de los referendos y evitar que estos tengan un efecto de bloqueo o interrupción en el conjunto del sistema. La posibilidad de dimisión del Consejo Federal, por ejemplo, es algo que no se plantea seriamente. Sin embargo, nunca hasta ahora el país se ha encontrado ante una consulta de repercusiones tan amplias y profundas, tanto a corto como a largo plazo, que hayan enfrentado a elite y sociedad.

En segundo lugar, la población se ha polarizado en torno a las dos opciones, coincidiendo además esta polarización con la línea que divide las dos regiones lingüísticas principales, y en menor grado con la que separa el campo de la ciudad. Quizá el resultado muestra alguna grieta en la aparente unidad de objetivos de la Confederación, de la que se habló al tratar el tema del pluralismo. Una vez más el sistema político suizo debe procesar y asimilar esta diferencia de planteamientos e intereses en un terreno en el que, sin embargo, el consenso resulta muy difícil de alcanzar.

## VI. CONCLUSIONES

La teoría consociacional intenta explicar las razones por las que ciertas sociedades culturalmente segmentadas son al mismo tiempo democracias muy estables. Suiza es uno de estos países en los que un comportamiento de las elites políticas de carácter consensual compensa los posibles efectos desestabilizadores de una sociedad plural y diversa. Sin embargo, el sistema político suizo, incluye además continuas consultas populares sobre los más diversos temas, que no se dan en ninguna otra democracia occidental. La teoría consociacional, si bien es aplicable al caso suizo, no explica elementos fundamentales de su sistema político.

A lo largo de este estudio se han analizado, por un lado, las características de estos tres elementos (comportamiento consensual de las elites, cultura política fragmentada y democracia directa), y por otro, los efectos de su interacción en el seno del sistema político suizo. La democracia directa actúa en una doble dirección. Por un lado, incentiva la decisión consociacional por parte de las elites (que de otra forma se verían sometidas a continuos referendos), y por otro, propone una solución competitiva, cuando los conflictos no se solucionan por acuerdo. Es necesario señalar que no sólo la elite política es responsable del fluido desarrollo del proceso de toma de decisiones, sino que la cultura política suiza (en la que no se dan agudos conflictos y que valora profundamente sus instituciones políticas) desempeña un papel fundamental en el funcionamiento del sistema político.

Sin embargo, determinadas cuestiones sometidas a votación popular pueden ser especialmente problemáticas. El referéndum sobre el Espacio Económico Europeo fue una de ellas por dos motivos principales. En primer lugar puso de relieve las pro-

fundas diferencias existentes entre las dos regiones lingüísticas principales, con las repercusiones que esto puede tener sobre una polarización de la sociedad en torno al futuro del país y su inserción en Europa. En segundo término, el resultado de la votación reveló una importante diferencia entre lo que propugnaba la elite política y el deseo de la mayoría ciudadana. Aunque las especiales características del sistema político suizo le permiten asimilar situaciones como ésta con relativa facilidad, no cabe duda que en este caso la convivencia de fragmentación social con consociacionismo y democracia directa no ha sido tan idílica como en otros momentos.

Teniendo en cuenta el carácter conservador tanto del sistema político como de la sociedad suiza, es muy posible que la población necesite más tiempo para valorar objetivamente su futura posición en un entorno que tiende cada vez más a la integración supranacional.