



La página del profesional

Canisius Braun, Secretario General de la Conferencia de Gobiernos de los Cantones, Berna, Suiza

La importancia de la colaboración horizontal y vertical en el Estado federal suizo desde la perspectiva de los cantones

El federalismo es uno de los principios básicos de la Confederación Suiza. Garantiza la unidad dentro de la diversidad a las cuatro regiones del país, que tienen su idioma, cultura e identidad propios. Además, contribuye en gran medida al desempeño eficaz y eficiente de tareas, y fortalece la competitividad de la economía suiza.

El sistema federal suizo garantiza una gran capacidad descentralizada para resolver las diferencias atendiendo el interés de los ciudadanos de ese país. Por ello, la protección de la autonomía cantonal y la flexibilidad organizativa es un objetivo nacional importante que cada vez demanda más de los cantones.

La cada vez mayor internacionalización de la política y la consecuente desaparición de los límites entre la política internacional y la nacional, refuerzan las tendencias a la centralización ya existentes. La necesidad de elevar el nivel de cooperación entre los cantones responde a diversos factores, tales como la integración de Suiza a una Europa en pleno desarrollo económico y político, la tendencia generalizada a la globalización y la urgente necesidad de una gestión eficaz a pesar de lo limitado del territorio nacional.

Para que los cantones conserven y fortalezcan su posición en la federación, esta colaboración, tanto vertical como horizontal, debe estar adaptada y redefinida de acuerdo con los nuevos acontecimientos. Con esta finalidad en mente, la Conferencia de Gobiernos Cantorales (en francés, *Conférence des gouvernements cantonaux* o CdC) ha sido, desde 1993, un elemento esencial en los acuerdos de distribución de competencias de la Confederación.

Creación y funciones de la CdC

La Conferencia de Presidentes del Gobierno fue creada a principios de la década de 1970. Los 26 cantones suizos —20 cantones y 6 semi cantones— son miembros de este organismo. Hacia el final de esa misma década, se introdujo el órgano de enlace Confederación-Cantones (CdC). El CdC ha hecho, prácticamente desde el principio, lo que esas dos entidades no habían podido conseguir. Se convirtió en una instancia de coordinación eficaz que aseguró una participación significativa de los gobiernos de los cantones en los procesos de toma de decisiones de la Confederación, incluso en temas de complejidad política. El éxito inmediato de la CdC se debe a que el fracaso de los esfuerzos de Suiza por lo que respecta a la integración europea representó una carga moral que le permitió a la CdC alcanzar rápidamente un gran éxito (en un referendo de 1992, la mayoría de la población de Suiza y los cantones votaron por el rechazo a incorporarse al Área Económica Europea, acuerdo por

el que se beneficiaron los otros países que sí se convirtieron en miembros).

Los objetivos de la Conferencia de Gobiernos Cantonales son promover la colaboración entre los cantones dentro sus áreas de jurisdicción y en cuanto a los asuntos federales que involucran a los cantones, asegurar la coordinación y la comunicación de información, particularmente en las siguientes áreas:

- renovación y desarrollo del federalismo;
- distribución de competencias entre la Confederación y los cantones;
- desarrollo y formulación de decisiones a nivel federal;
- ejercicio de tareas federales por los cantones;
- políticas de relaciones exteriores e integración.

El órgano supremo de la CdC es la Asamblea Plenaria, en la que cada cantón es representado por uno de los miembros de su gobierno. La función de la Asamblea Plenaria, que se reúne cada tres meses, es la toma de decisiones políticas. Para que una decisión cantonal sea presentada de manera oficial a la Confederación, son necesarios los votos de un mínimo de 18 cantones.

El órgano ejecutivo de la CdC es la Oficina (en francés, *Bureau*), y cada uno de sus nueve miembros es nombrado de acuerdo con una fórmula de distribución regional. La Oficina supervisa los proyectos en curso, toma decisiones en temas urgentes y prepara los asuntos que serán sometidos a consideración de la Asamblea Plenaria.

La CdC cuenta con el apoyo de una secretaría compuesta por 15 miembros. Para casos importantes, se establecen comisiones especiales que incluyan a representantes políticos y técnicos. Más de 200 personas de varios cantones han formado parte de estas comisiones. La credibilidad y el éxito de la CdC dependen en gran medida de la calidad del trabajo que desempeñen estos órganos, que con frecuencia tienen que trabajar con plazos extremadamente cortos. La CdC ha tenido un impacto político positivo, fundamentalmente debido al conocimiento del que disponen los cantones, a los políticos que participan en las comisiones especiales y a la estupenda red de contactos de todos los cantones.

La CdC trabaja frecuentemente en estrecha colaboración con las Conferencias de Directores Intercantonales, compuestas por los funcionarios gubernamentales responsables de una dependencia específica en cada cantón. Se trata de organismos que se ocupan

de la armonía y coordinación, tanto entre los departamentos cantonales como con las dependencias gubernamentales federales responsables de campos específicos de actividad. Existen 17 Conferencias de Directores. Los campos más importantes son los de educación, salud, finanzas, programas sociales, seguridad interna, la economía, obras públicas, planeación del uso de la tierra y el medio ambiente.

A diferencia de la Conferencia de Directores, la CdC está sujeta por sus Estatutos a la soberanía conjunta de los cantones y a la voluntad combinada de todos los gobiernos cantonales. En consecuencia, desempeña un papel fundamental en ámbitos de carácter transversal. A pesar de que la CdC tiene competencia sobre las iniciativas de política exterior, el organismo tiende a limitar sus iniciativas de política interior a los asuntos relacionados con políticas institucionales, a los principios generales del federalismo, o a los temas transversales.

Áreas de participación cantonal en política federal

La naturaleza de los asuntos que ocupan a la CdC subraya la importancia que tiene como órgano fundamental de los gobiernos cantonales en sus relaciones con las autoridades federales. En términos de políticas nacionales, ha contribuido en forma considerable a la renovación del federalismo en Suiza, en particular, en lo concerniente a la redacción del proyecto de una Nueva Constitución Federal del Consejo Federal, vigente a partir del 1º de enero de 2000. Esto trajo como consecuencia un tipo moderno de federalismo que dio claridad a la distribución de competencias entre la Confederación y los cantones.

En el terreno de la política exterior, la CdC ha asegurado la participación de los cantones en negociaciones de acuerdos bilaterales entre Suiza y la Unión Europea. La legislación relativa a la participación de los cantones en la política exterior de la Confederación pasó la prueba a lo largo de diversas negociaciones bilaterales. La legislación de 2002 fue desarrollada con la participación igualitaria de la Confederación y los cantones y entró en vigor ese mismo año. En ella se estableció el derecho de los cantones a participar en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

El logro clave para el surgimiento de la renovación del federalismo suizo es la reforma de la igualación financiera y la distribución de competencias entre la Confederación y los cantones (RPT). Los ciudadanos y los cantones ratificaron la RPT en noviembre de 2004 y dieron paso a muchas mejoras, concretamente a la clara distribución de competencias entre la Confederación y los cantones, a la autonomía financiera de los cantones, y a una mayor colaboración entre los cantones.

Otro paso adelante en 2001 fue el acrecentamiento de las relaciones entre la CdC, las ciudades y las comunas que se dio a partir de la formación de la Conferencia Tripartita sobre Aglomeraciones (CTA), organismo que reúne a la Confederación con los cantones, las ciudades y las comunas. Promueve que se llegue a una política común de comunas, así como la colaboración vertical entre la Confederación, los cantones y las comunas.

Actualmente, la CdC analiza más de treinta asuntos, incluyendo más de veinte relacionados con proyectos de política federal en los campos de política doméstica y exterior, así como de políticas financieras.

La Confederación también se beneficia de la CdC

Las iniciativas de la CdC no se limitan al beneficio de los cantones; también son el medio por el que la Confederación compromete a los cantones en sus objetivos políticos. La calidad y la eficacia de sus decisiones y posiciones son factores esenciales de la coherencia de la política suiza en su conjunto, particularmente a nivel federal. Por consiguiente, la Confederación tiene un interés vital en una colaboración

estructurada e intercantonales de la que surja un contexto cada vez más amplio, un consenso nacional sobre el proceso de toma de decisiones, y una adecuada capacidad de respuesta.

El hecho de que la CdC brinde a los cantones la oportunidad de ser escuchados y de intervenir dentro de plazos relativamente cortos y sobre la base de procesos sólidos, se ha considerado algunas veces como un factor inquietante de las políticas nacionales. En este contexto, la legitimidad de la CdC a menudo es cuestionada.

Sin embargo, desde el punto de vista legal, y al menos desde el punto de vista legal de los cantones, las metas, los objetivos y las acciones de la CdC son absolutamente consistentes con el mandato constitucional de los gobiernos cantonales: ser el representante externo de los cantones. Todos los gobiernos cantonales son los legítimos representantes de los intereses de los cantones al exterior. Si el Parlamento o el pueblo tienen determinados derechos de participación, es deber de cada gobierno el respetar estas prerrogativas. Por ejemplo, un gobierno puede expresar estas reservas en la presentación de una declaración para establecer su posición o al decidir no adoptar posición alguna en un tema o asunto en particular. Por lo tanto, es correcto decir que los gobiernos cantonales son los representantes de sus cantones y que la CdC es únicamente un foro que facilita la presentación conjunta de las declaraciones de las posturas individuales de los cantones ante la Confederación. Las decisiones importantes tomadas por la CdC en materia de políticas nacionales están basadas en todas las decisiones tomadas por los gobiernos cantonales y por ello deben seguir reglas claras.

Durante los dos últimos años, el debate en torno a la legitimidad de la CdC ha cambiado drásticamente de dirección y en parte, incluso se ha terminado. En 2003, en un proceso coordinado por la CdC, los cantones, con su primer referendo en 130 años, se opusieron a una serie de medidas fiscales introducidas por la Confederación. En mayo de 2004 fueron capaces de convencer a una clara mayoría de votantes de que las medidas eran inconstitucionales.

Resumen y perspectivas

En su corta historia, la CdC se ha convertido en un catalizador de la participación de los cantones en la política federal. La CdC adquiere mayor importancia conforme aumenta la complejidad de las tareas a desarrollar, y al intensificarse tanto la influencia de la política exterior en la política interna de Suiza como las demandas que los grupos de interés hacen al Estado. Los cantones han reconocido que es necesario, dado su alto nivel de autonomía, tener instituciones de colaboración entre cantones que sean eficientes y eficaces.

En Suiza, como en otros países, la política federal se guía por principios propios y a menudo pasa por alto las unidades subnacionales. Ahora, ya sea que la política federal tenga una orientación nacional o internacional, los partidos, las asociaciones, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación nacionales ya forman parte de un panorama más amplio. Antes del referendo histórico de mayo de 2004, los cantones únicamente jugaban un papel secundario. El éxito del referendo y la victoria de los cantones en la votación del paquete fiscal ampliaron significativamente su papel. Corresponde ahora a los cantones asegurar, con su creciente participación en la política federal, que su peso constitucional sea respetado también en los asuntos políticos federales. En este contexto, la CdC ayuda a los cantones a reafirmar su papel constitucional dentro del Estado federal, no por interés propio sino por el beneficio que representa para los cantones que las obligaciones federales sean implementadas eficazmente y satisfagan las necesidades de sus ciudadanos. (6)

Visite el sitio en Internet de la CdC en: www.cdc.ch