

Zeitschrift: Panorama suizo : revista para los Suizos en el extranjero
Herausgeber: Organización de los Suizos en el extranjero
Band: 37 (2010)
Heft: 2

Artikel: Relaciones suiza - Unión Europea : el callejón sin salida de la política europea
Autor: Ribí, Rolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-908241>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

El callejón sin salida de la política europea

La vía bilateral de Suiza en sus relaciones con Europa ha tenido éxito hasta ahora, pero esta opción resulta cada vez más compleja. Aumenta la dependencia de la UE en relación inversamente proporcional a nuestra soberanía. Críticos de la política europea del Consejo federal exigen ahora una discusión popular abierta sobre la posibilidad de una adhesión de Suiza a la UE. Por Rolf Ribi

La escena se produjo el pasado noviembre en el Palacio Federal de Berna: Al ministro alemán de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle, le preguntaron los medios qué opinaba sobre la discusión nuevamente planteada sobre una posible adhesión de Suiza a la UE. Antes de que pudiera responder, su homóloga suiza, Micheline Calmy-Rey, le explicó que en Suiza no existía tal de bate... pese a que poco antes, el consejero federal Moritz Leuenberger había declarado: «Digo lo que pienso. Tenemos que entrar en la UE, y entraremos, no mañana, pero seguro que pasado mañana.» Y ya la primavera pasada, el entonces consejero federal Pascal Couchepin dijo: «Quizá éste sea el momento oportuno para iniciar en Suiza un debate popular público sobre las ventajas y los inconvenientes de ser miembros de la UE.»

Nuevos impulsos en la discusión sobre Europa aportó el otoño pasado entre otros la tesis de la consejera nacional bernesa Christa Markwalder, del partido liberal. Como presidenta del Nuevo Movimiento Europeo de Suiza hizo un llamamiento al Consejo federal para que «presentara, sin demora, ante el Parlamento las ventajas y los inconvenientes de las opciones de la política europea, así como medidas concretas para la futura política europea». Nada menos que 101 miembros del Consejo nacional – es decir más de la mitad de la Cámara Baja – habían firmado la iniciativa parlamentaria. El Consejo federal recibió el postulado y alabó una vez más la vía bilateral en las relaciones con la UE.

Vía bilateral hacia Europa

Desde el escaso no del pueblo suizo (y el claro no de los cantones) al Espacio Económico Europeo (EEE) del 6 de diciembre de 1992, Suiza se aproxima a Europa por la vía bilateral (véase Panorama Suizo n.º 1/2007). En el informe sobre Europa de 2006, el Consejo federal llegó a la conclusión de que «la continuación de la colaboración bilateral es,

actualmente, el instrumento más adecuado para preservar los intereses de Suiza». En el informe sobre política exterior de 2009, el Gobierno confirmaba esta apreciación, «que goza de un gran apoyo popular». Así, hasta hoy la vía bilateral es alabada y ratificada una y otra vez por los portavoces gubernamentales, parlamentarios de partidos conservadores y de la economía, como si se tratara de una letanía.

Cabe preguntarse qué es lo que han aportado realmente los acuerdos bilaterales con la UE y si verdaderamente podemos continuar así y a qué precio. Según el informe sobre política exterior, Suiza «quiere tener muy buenas relaciones con la UE». Gracias a la juiciosa diplomacia federal se ha firmado a lo largo de los años un amplio abanico de contratos bilaterales, de ellos veinte «de gran relevancia», la quintaesencia son los acuerdos bilaterales I y II (aprobados por el pueblo en 2000 y 2005). Gracias a los mismos, nuestra economía logró un acceso privilegiado al gran mercado nacional europeo, con casi 500 millones de habitantes. «Es clara-

mente ventajoso para Suiza seguir desarrollando las relaciones con la UE, firmando para ello más acuerdos en otros campos de interés común», puede leerse en el informe del Consejo federal.

El éxito económico de la vía bilateral es evidente: Un tercio de las ganancias de Suiza procede de su intercambio con la UE, el 62% de nuestras exportaciones e incluso el 84% de nuestras importaciones tienen lugar en el EEE. El principal motor del crecimiento es la libre circulación de personas – decenas de miles de directivos, ingenieros, médicos y especialistas garantizan con sus conocimientos profesionales un aumento anual de la productividad. «Actualmente, Suiza está tan bien integrada económicamente en el espacio de la UE como prácticamente ningún otro país europeo», escribió el Neue Zürcher Zeitung. Se puede hablar de «condiciones similares a las de un mercado nacional» – aseguradas en el derecho internacional por un paquete de acuerdos bilaterales.

Naturalmente, también hay intereses muy sólidos dentro de la UE: Suiza es su segundo socio económico más importante – nada menos que por delante de China, Japón e India – y en sus intercambios logra superávit. Nuestro país, con su importante centro financiero, es un gran inversor y además da empleo a decenas de miles de ciudadanos de la UE a uno y otro lado de la frontera. Como país de tránsito dotado de modernos ejes de tráfico, Suiza es imprescindible para el transporte europeo de mercancías. Y sin embargo, hay un desequilibrio de fuerzas, el interés de Suiza (con algo más de siete millones de ha-

bitantes) por el acceso a Europa no es proporcional al de la UE (con casi 500 millones de habitantes).

¿Calzada real o callejón sin salida?

Así, para muchos la relación con la UE basada en acuerdos bilaterales es una auténtica calzada real. Aun así, últimamente eminentes políticos y catedráticos de Derecho internacional están poniendo en tela de juicio esta apreciación. El ex-consejero federal y ministro de finanzas Kaspar Villiger (detractor de la adhesión a la UE) advierte de los «grandes riesgos asociados a este paso». Opina que el acceso al mercado interior europeo es una necesidad primordial para Suiza, lo que la hace vulnerable. Efectivamente, cada nuevo acuerdo bilateral aumenta la dependencia de Suiza de la UE, y acorta la distancia política con Bruselas.

Quien quiere hacer negocios con la UE tiene que adoptar el correspondiente derecho comunitario (Acquis communautaire). Los tratados internacionales siempre tienen un carácter estático. No obstante, el contenido de los acuerdos sigue desarrollándose y fuerza a realizar continuas adaptaciones. Últimamente, la UE exige incluso la adopción automática de la legislación de la UE en proceso de desarrollo. «Esto ejemplifica el precio del bilateralismo, que aumenta con cada nuevo acuerdo», escribió el Neue Zürcher Zeitung.

Pero incluso sin presiones directas de Bruselas, Suiza está continuamente adaptando su propia legislación. Entretanto, aproximadamente la mitad de las leyes federales se ven

afectadas por el Derecho comunitario de la UE, como constata el catedrático bernés de Derecho comunitario europeo, Thomas Cottier. En parte se adopta directamente el Derecho europeo, en parte afecta indirectamente a nuestra legislación. El Consejo federal se niega a definir como tales las disposiciones legales adoptadas. «Si nuestros ciudadanos superaran la proporción de Derecho comunitario europeo que ya hemos adoptado, esto tendría con toda seguridad consecuencias sobre la discusión de la adhesión a la UE.» Si Suiza adapta su propia legislación a la europea, tendríamos que hablar de un «proceso autónomo». Estas creaciones lingüísticas oficiales son para el ex catedrático de literatura zúrichés Peter von Matt «formulaciones grotescas».

La estética construcción de las relaciones bilaterales corre «un grave peligro de derrumbarse» (Kaspar Villiger). ¿Por qué? Porque si Suiza no aplica uno de los acuerdos deseados por la UE, pondrá en peligro el conjunto de las relaciones bilaterales. Eso es lo que ocurrió el año pasado en el caso de la continuación del acuerdo de libre circulación de personas, vinculado al resto de los acuerdos bilaterales I, de modo que lo que nos jugábamos era toda la vía bilateral.

Rige aún lo que la ministra de Asuntos Exteriores, Micheline Calmy-Rey, dijo en 2006 sobre el informe gubernamental sobre Europa: «La vía bilateral sigue siendo la mejor solución, siempre que el desarrollo del marco económico no perjudique a nuestro país, y siempre que la UE esté dispuesta a asumir con nosotros la vía bilateral y Suiza disponga

de suficientes posibilidades de participación en las diversas decisiones a tomar.» No obstante, en el último informe sobre la política exterior se traza una línea divisoria: «La vía bilateral no puede conducir a una adhesión de hecho sin derecho a voto.» Y luego sigue la frase: «Si en el futuro surge la necesidad, por razones políticas o económicas, de adoptar nuevas medidas más amplias de integración, habrá que plantearse cuál es el instrumento más adecuado – entre ellos está también la adhesión a la Unión Europea.»

Crítica a la orientación hacia Europa

Uno de los críticos más despiadados de la política europea es Franz von Däniken, ex secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores. «Entre las grandes ilusiones de la política suiza está la convicción de que la vía bilateral en las relaciones con la UE refuerza la soberanía de Suiza. En realidad, lo que pasa es lo contrario.» La soberanía (material) sufre una «permanente erosión». El Derecho comunitario europeo ejerce una «amplísima» influencia en el contenido de nuestros acuerdos bilaterales firmados con Bruselas. Y opina que Suiza se ve «por lo general» obligada a adoptar el Derecho comunitario, y ya no es libre ni siquiera a la hora de elegir los ámbitos: «Se ejerce presión para que aceptemos ciertos temas, por no decir que se nos imponen claramente.» «La Berne fédérale» se hace ilusiones, y quiere creer que goza de libertad para negociar o firmar contratos.

No menos clara es la crítica a la política europea del Consejo federal por parte de Franz Blankart, ex secretario de Estado para economía exterior y responsable de las negociaciones del contrato sobre el EEE. «Suiza no sólo adopta una enorme proporción del correspondiente Derecho comunitario europeo en un supuesto proceso autónomo», sino que últimamente la UE exige además que se transfiera a nuestra legislación el futuro Derecho comunitario sin ningún tipo de reparo. Opina que los numerosos casos de aplicación autónoma son «extremadamente cuestionables desde el punto de vista de la política de soberanía». Blankart recurre incluso al sarcasmo: «¿Cuándo se alcanzará el grado de ejecución autónoma, en el cual Suiza se convertirá en colonia jurídico-económica de la UE con administración local propia?»

Según el catedrático bernés de Derecho europeo Thomas Cottier, Suiza ya es un «miembro pasivo de la UE», porque alrede-



El secreto bancario suizo está amenazado

dor de la mitad del Derecho federal está influido por el Derecho comunitario europeo. Sus estudios ponen de relieve que nuestro país «suele adoptar las normativas europeas». Desde el punto de vista estrictamente formal, se conserva así la soberanía, pero opina que materialmente hay un campo en el que sin discurso democrático se va adoptando cada vez más el Derecho comunitario. «Esto es una pérdida de soberanía y también de democracia, y eso en un país tan orgulloso de su intervención democrática». El ex catedrático de Lausana Dieter Freiburghaus, autor de un libro muy extenso sobre sesenta años de la política europea suiza, percibe una «insidiosa pérdida de soberanía». Expone que los contratos con la UE se han convertido en documentos «tan densos y tienen repercusiones tan profundas» que su rescisión y anulación tendría «consecuencias económicas imprevisibles», por lo que nuestro país difícilmente consideraría una medida así. «Eso supone una limitación efectiva de la soberanía». Freiburghaus se pregunta «cuánto tiempo más estará dispuesta Suiza a vivir en una situación de semicolonialismo en su relación con la UE simplemente por avaricia».

Supongamos que hemos llegado al límite de lo tolerable en nuestra relación bilateral con la UE. ¿Qué hacemos? Solo hay tres opciones: la vía individual, la adhesión al EEE o a la UE. «Lo único que no podemos permitirnos es el ostracismo» (Micheline Calmy-Rey). Efectivamente: Una decisión así acarrearía una gran pérdida de bienestar para un país como Suiza, con una economía tan internacional, que el pueblo difícilmente aceptaría.

¿El EEE como alternativa?

Una adhesión al EEE al que actualmente pertenecen aún Noruega, Islandia y Liechtenstein sería posible en cualquier momento. El convenio del EEE prevé contar con una amplia participación de terceros países en el mercado interno europeo. Los fundamentos comunes son las cuatro libertades del tráfico de mercancías (excluyendo la agricultura), de circulación de personas, de capitales y de servicios, complementada por normativas comunes en ciertos campos. El EEE abarca importantes campos no incluidos en los acuerdos bilaterales (como el derecho de competitividad, y la circulación de servicios y capitales).

El 6 de diciembre de 1992, el pueblo suizo rechazó con una escásima mayoría del 50,3% de votos en contra la adhesión al EEE.

Poco antes del domingo en que se celebraba la votación, el Consejo federal declaró tener como meta la adhesión y presentó una solicitud de adhesión en Bruselas – un error histórico. El resultado del referéndum fue falso y dio comienzo una odisea en la política europea, la economía cayó en un estancamiento que duró diez años y la Unión Democrática de Centro (UDC) comenzó su marcha triunfal.

El EEE sigue siendo un tema actual para muchos contemporáneos serios. Según el famoso abogado económico Peter Nobel, Suiza se ha «puesto fuera de juego en lo que se refiere a la política europea». Para este experto del Derecho europeo, la vía bilateral es un callejón sin salida ni posibilidades de desarrollo. «En la situación actual, la única solución realista sería firmar un nuevo contrato con el EEE, que institucionalizaría nuestras relaciones con la UE y nos proporcionaría un cierto derecho a tomar parte en las decisiones». También el ex consejero nacional y defensor del consumidor Rudolf Strahm ve ventajas en una afiliación al EEE: plena integración en el mercado interno europeo, consulta a la hora del desarrollo posterior del Derecho europeo comunitario, posibles normativas de excepción y una mayor influencia en las negociaciones con Bruselas. «¿Quién tiene en Suiza la fuerza política y el valor de lanzar un nuevo debate sobre un posible contrato con el EEE que tiene tanto éxito?»

El destacado ex diplomático y negociador principal del contrato con el EEE, Franz Blankart, se expresó así al respecto: «La adhesión de Islandia y posiblemente de Noruega a la UE le daría a Suiza la oportunidad única de adherirse al EEE y beneficiarse de

la superestructura institucional y la participación en la configuración del mismo. «Esto devolvería la tranquilidad y la dignidad a nuestro principal socio económico». Habría que superar cierta «degsana» producida por los resultados negativos de los comicios de 1992. «De no ser así, los políticos tendrán que abogar claramente por la adhesión a la UE.»

La adhesión a la UE es un tema actual

Todavía en 1993, el Consejo federal confirmaba en el informe sobre la política exterior que la adhesión a la UE era un «objetivo estratégico». En 2000, el Gobierno aún hablaba de la adhesión como un objetivo, pero ya no lo consideraba «estratégico». Y en 2005 la integración en la UE pasó a clasificarse simplemente de «opción a largo plazo». «El progresivo distanciamiento de Suiza de la adhesión a la UE pone de manifiesto la crispación de su relación con la UE» (dice el Neue Zürcher Zeitung).

La voz de conocidos personajes que apelan en favor de la adhesión a la UE es cada vez más audible, como la del ex destacado diplomático Franz von Däniken: «La vía bilateral nos hace más dependientes de la UE, no más autónomos. Como miembros de la UE, ganariamos soberanía gracias a un mayor margen de actuación y el derecho a participar en las decisiones.» O la del catedrático bernés Thomas Cottier: «Debemos tener el valor de tomar las riendas del futuro del país en Europa. Hay que romper en círculos políticos el tabú de la adhesión.» O la del Neue Zürcher Zeitung: «Sería favorable para una democracia activa como la suiza, revisar periódicamente y de modo imparcial la cuestión de la adhesión – más intensivamente

cuanto más cerca estemos de las puertas de Bruselas.»

Las repercusiones para Suiza de una adhesión plena a la UE son mencionadas en el informe gubernamental sobre Europa publicado en 2006. Resumiendo, son las siguientes:

- **Democracia directa:** Se conservan los derechos del pueblo, pero el ámbito de aplicación material se ve restringido en cuanto a su amplitud, al transferir competencias a la UE. Antes de proceder a la solicitud de adhesión debe celebrarse obligatoriamente un referéndum. Es posible convocar varios referendos en caso de enmiendas a escala legislativa por normativas de la UE (no en el caso de Derecho comunitario europeo de directa aplicación). Sigue siendo posible convocar referendos para cuestiones de fuera de la UE. Cuando los resultados de los plebiscitos contradigan el Derecho comunitario, habrá que negociar con Bruselas. Como contrapartida, Suiza recibe plenos derechos de participación en decisiones a escala europea en el Consejo de ministros, en el Parlamento europeo y en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los suizos pueden votar, elegir y ser elegidos en cualquier sitio de Europa a nivel municipal, participar en referendos de la UE, y compartir referendos europeos.

- **Federalismo:** En este campo no se producirían cambios primordiales. Cada país decide por sí mismo qué tipo de organización estatal desea. Varios Estados de la UE son federalistas.

- **Neutralidad:** Nuestra neutralidad permanecerá intacta, siempre que la UE no represente una alianza militar ni nos obligue a participar en operaciones militares. Otros Estados neutrales como Austria y Suecia ya son miembros de pleno derecho.

- **Economía, finanzas:** La política económica nacional y la monetaria sufrirían restricciones. En caso de anexión al euro aumentarían los tipos de interés. El IVA debería aumentarse por lo menos hasta el 15%. Suiza pagaría anualmente 3.400 millones de francos para el presupuesto de la UE (alrededor del 0,7% del PIB). Actualmente pagamos a Bruselas unos 700 millones de francos al año.

Si se le consultara al pueblo suizo si desea la adhesión a la UE, probablemente decidiría que no. Desde la fallida discusión sobre el EEE se mantiene en la opinión pública una difusa «imagen negativa de Europa», instrumentalizada una y otra vez por la UDC (se aduce como punto negativo que «los países pequeños tienen poco que decir, se citan como malos ejemplos la burocracia de Bruselas y los jueces extranjeros»). Lo determinante es, no obstante, la postura de la economía y sobre todo de los bancos. Grandes industriales y directivos bancarios están claramente en contra de una adhesión a la UE. Temen injerencias sobre todo en la política social, en el Derecho laboral y en el secreto bancario.

La organización económica central Economisuisse no se cansa de alabar la vía bilateral y solicitar nuevos acuerdos con la UE.

«Adoptar la política europea financiera, fiscal, monetaria, laboral y social tendría consecuencias negativas para la competitividad de las empresas suizas. Para la economía suiza la adhesión no es en absoluto una opción a considerar.» Igualmente clara es la actitud de rechazo de la banca: Siempre que se trata del secreto bancario, la evasión de impuestos por parte de extranjeros, los acuerdos de gravación fiscal sobre los intereses con la UE o los impuestos de las sociedades de cartera o holdings (criticados por Bruselas) por parte de los cantones, el lobby bancario está presente en los vestíbulos del Palacio Federal de Berna.

Alicaidá «classe politique»

El éxito económico de los acuerdos bilaterales ha librado hasta ahora a la política y al pueblo de tener que plantearse una posible adhesión a la UE. Pero actualmente surgen más dificultades en la vía bilateral y se pone de manifiesto la pérdida de soberanía nacional, así que es urgente establecer un debate abierto sobre la UE. Sólo a la «classe politique» le falta valor para afrontar este tema tan candente. Es más, según Franz von Däniken, «el Consejo federal ya no considera prioritario velar diplomáticamente por nuestros intereses en Europa.»

¿Y el pueblo? Puede seguir soñando con el mito del pequeño Estado independiente, fiel al lema de su héroe nacional, Guillermo Tell: «El fuerte goza de más poder cuando está solo. Cada individuo sólo puede contar con toda seguridad consigo mismo...» O bien puede seguir los consejos de Jakob Kellenberger, ex secretario de Estado del Consejo federal y actual presidente del Comité Inter-nacional de la Cruz Roja: «Sigo sin comprender que un país como Suiza no quiera resueltamente adherirse a la UE. Cuando se trata de representar los intereses propios en el lugar adecuado, en Europa sólo tenemos este camino.»



Apertura de Suiza hacia la UE



La relación de Suiza con la UE

DOCUMENTACIÓN
 Thomas Cottier, Rachel Liechti-McKee (editores): Die Schweiz und Europa. Wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstimmung (en alemán). Editorial universitaria SA, Berna 2009. 358 págs. CHF 58.-, EUR 39.90. www.usf.uzh.ch
 Dieter Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre Schweizerische Europapolitik (en alemán). Editorial Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2009. 445 págs. CHF 48.-, EUR 31.-, www.nzz-libro.ch
 Ausserpoliticher Bericht 2009. Europabericht 2006 (ambos documentos, en alemán, en la página: www.bbl.admin.ch/dienstleistungen)
 Centro de documentación: www.doku.rug.ch