

La definitiva configuración territorial de Suiza en la vigente Constitución federal de 1874*

JUANA MARTÍNEZ MERCADER**
Universidad de Murcia

Resumen

La formación de la Confederación Helvética es resultado de un proceso iniciado en 1291 y concluido en 1815 por veintidós cantones; desde esas fechas las fronteras del país permanecen invariables. Tras un periodo de luchas internas y una breve guerra civil (Sonderbund) se promulgó la Constitución de 1848, que incrementó en gran medida el poder federal. Le siguió la Constitución de 1874, que estableció las bases del Estado moderno y que, con algunas modificaciones, permanece todavía en vigor.

Palabras clave: Confederación Helvética. Veintidós cantones. Guerra del Sonderbund. Constitución 1848. Estado federal. Constitución 1874. Estado moderno.

Abstract

The formation of the Swiss Confederation is been of a process begun in 1291 and concluded in 1815 by twenty-two cantons; from those dates the frontiers of the country remain invariable. After a period of internal fights and a brief civil war (Sonderbund) the Constitution of 1848 was promulgated, that increased in great measure the federal power. It continued him the Constitution of 1874 that established the bases of the modern State and that, with modifications, it still remains in vigor.

Keywords: Swiss Confederation. Twenty-two cantons. War of the Sonderbund. Constitution 1848. Federal state. Constitution 1874. Modern state.

* Fecha de recepción: 2 junio 2004.

** Centro «Pérez de Lema» de Enseñanzas Universitarias adscrito a la Universidad de Murcia. C/. Real, 80; 30201 - Cartagena (Murcia).

1. Orígenes y configuración cantonal de la Confederación Helvética

Los primeros habitantes de Suiza fueron los réticos a quienes los helvecios -una tribu celta- obligaron a refugiarse en las montañas años más tarde. En el año 58 a. de C. la zona cayó la influencia de la civilización y colonización romanas. La situación cambió en la segunda mitad del siglo III d.de C. cuando, cediendo a la presión de los germanos, fueron abandonados los territorios comprendidos entre el Rin superior y el Main, los llamados «agri decumates». A pesar de los intentos de reacción por parte de los emperadores, el suelo helvético se vio perturbado por las incursiones germánicas. Junto con los burgundios, los germanos atacaron duramente y avanzaron con rapidez por el Valais, ocupando Sion, Avanches, Basilea y todo el Mediodía. A continuación fueron los francos quienes abrieron el camino para la ocupación de toda la región helvética. Después de Carlomagno la mitad oriental del país pasó al ducado de Suabia y la otra al de Borgoña. En 1033 Suiza entró a formar parte del Sacro Imperio Romano.

En el siglo XII comenzaron a extenderse las concesiones feudales, arrogándose los príncipes austriacos de la casa de Habsburgo poderes soberanos sobre el territorio helvético, chocando con la resistencia de algunas organizaciones municipales que desde principios del siglo XIII ya estaban constituidas como comunidades independientes. Tres de ellas -los cantones de Uri, Schwytz y Unterwalden- se unieron en 1291 contra el poder de los Habsburgo en la denominada Alianza Eterna, germen de la futura Confederación Helvética. Los austriacos invadieron los tres cantones, pero resultaron vencidos en 1315. A dichos cantones se unieron con posterioridad las ciudades de Lucerna (1332), Zurich (1351), Glaris y Zug (1352) y Berna (1353). Austria, temerosa de que cundiera el ejemplo, atacó de nuevo a la Confederación, pero sufrió dos aplastantes derrotas en Sempach (1386) y Näfels (1388), debiendo reconocer la independencia suiza por los tratados de paz de 1389 y 1394. El cantón de Argovia se separó del Imperio en 1415 y se sometió a Berna, lo cual motivó una tercera guerra con Austria, que terminó con otra derrota de ésta en 1460 y la pérdida de Turgovia.

Entre 1474 y 1477 Suiza sostuvo una guerra victoriosa contra Borgoña, consecuencia de la cual ingresaron en la Confederación los cantones de Friburgo y Soleure en 1481. El tratado de Basilea (1499), que puso fin a una nueva contienda con Austria, significó de hecho la ruptura de los vínculos que unían a Suiza con el Sacro Imperio. Además, a lo largo de este siglo XV se fue delineando el valor y la potencia militar de los confederados. La compleja realidad militar, política y territorial fue haciendo cada vez más autónoma la región suiza, al tiempo que se producía la anexión voluntaria o forzosa de ciudades y cantones. Pero, como contrapartida, se debilitaba el sentimiento de unidad, se descuidaba la agricultura y se arruinaba el comercio, dedicándose los jóvenes al oficio de las armas, por propia iniciativa o por reclutamiento obligatorio.

En 1501 ingresaron en la Confederación Basilea y Schaffhausen y en 1513 Appenzell. Suiza participó al lado de Francia en las guerras que ésta sostuvo en Italia, pero al final surgieron desavenencias entre los aliados. Los franceses vencieron a los helvéticos en la

batalla de Mariñán, cerca de Milán (1515), pero luego firmaron con ellos un tratado de alianza perpetua, que marca el comienzo de la tradicional política de neutralidad suiza. En el siglo XVI, la Reforma protestante agravó la situación, dividiendo al Estado en dos facciones: los partidarios de Zwinglio y los católicos. La división perduró incluso después de la muerte de aquél, predominando a partir de entonces las fuerzas católicas, aunque Calvino conquistó Ginebra para el protestantismo y organizó allí una república teocrática llamada a ser en adelante la Roma del calvinismo. Después las diversas confesiones y las guerras de religión amenazaron seriamente la estabilidad del país.

Durante este periodo bélico terminó de prevalecer el concepto de neutralidad armada, que se convirtió en una especie de dogma ratificado por la ley federal. Los trece cantones concretaron un acuerdo («Defentional») en Will, enero de 1647, a raíz del cual se organizó un ejército para resistir las posibles invasiones. A pesar de no haber intervenido activamente en la guerra de los Treinta Años, en la paz de Westfalia (1648) Suiza obtuvo el reconocimiento internacional de su existencia como Estado. Pero las luchas internas continuaron, unas veces por motivos económicos y otras por razones religiosas, por lo que la estructura interior de la Confederación no avanzaba sino que conservaba su forma completamente arcaica, sin constitución ni leyes fijas. Cada clase procuraba aumentar sus privilegios; cada cantón quería conservar el derecho de soberanía, de alianza y de guerra, preocupado sólo por sus intereses particulares. Era difícil, por lo tanto, cualquier intento de desarrollo político, en un tiempo en el que el recurso a la fuerza continuaba predominando sobre las prácticas diplomáticas¹. Esta necesidad de una nueva ordenación del Estado explica el que se difundieran con tanta rapidez por Suiza las ideas de los reformadores protestantes primero y más tarde de la Ilustración y de los revolucionarios franceses. La situación pareció precipitarse en 1799 cuando Suiza se convirtió en el espacio más importante de la guerra de la segunda coalición europea contra Francia. El país padeció entonces graves daños a causa de las invasiones francesas, austriacas y rusas. Sin embargo, el territorio no sufrió variaciones.

2. Suiza en la primera mitad del siglo XIX

2.1. Etapas de la Mediación y la Restauración

Durante el siglo XIX, tres etapas conducen a la obra de 1848²: la de la Mediación, la de la Restauración y la de la Regeneración. Durante la primera Napoleón acomodó la estructura constitucional helvética a la francesa, aunque al incluirla dentro de su órbita de

1 MARTÍNEZ MERCADER, J.: *Suiza en la Europa de los nacionalismos (1840-1874)*. Murcia, Interlibro, 1998.

2 RENTSCH, H. U.: *Historia de Suiza*. Madrid, Oficina Gráfica Madrileña, 1953. pp. 139-149. *La Suisse au XIX^e siècle*, dirigée par P. Seippel. Lausanne, 1899-1900. DECHSLI, M.: *Histoire de la Suisse au XIX^e siècle*. Leipzig, 1913.

influencia pudo usarla para sus propios fines. Todo el potencial bélico quedaba a su disposición, dejando a la Confederación indefensa, aunque manteniendo una imagen exterior de independencia que, en la práctica, representó una dependencia efectiva. La acción gala resultó francamente positiva al intuir que la unidad representaba el secreto de la fuerza de una nación. Así, restableció la Confederación de los antiguos trece cantones, a los que se sumaron –en 1803– los de Argovia, Grisones, San Galo, Tesino, Turgovia y Vaud, adoptándose entonces la denominación oficial de Suiza. En 1815 el número de cantones se elevó a veintidós con la admisión de Neuchâtel, Ginebra y Valais³. En la etapa napoleónica la Confederación Helvética fue, por tanto, uno de los estados satélites que conformaban el glacis protector del Imperio francés.

Esta etapa concluyó con el derrumbamiento de Bonaparte, dando comienzo un segundo periodo en el que la anterior protección gala fue sustituida por la aliada⁴. Se organizó de nuevo el territorio, la Constitución y la política interior helvética. La nueva Constitución, incluida ya en la Restauración, llevó a que los tradicionalistas lograran imponer sus ideas en ella, volviendo de este modo al antiguo orden derrocado en 1798. Pero esto no significaba un retroceso puesto que Suiza había logrado establecer una unión federal con vínculos elásticos. El espíritu centralista de la Helvetia napoleónica retrocedió, pero subsistió el respeto al principio de libertad, siguiendo las tesis de la Revolución francesa.

La realidad vino a chocar con el espíritu del tratado confederal de 1815: la unión federal se resquebrajaba al admitirse alianzas particulares -si no atacaban al conjunto- y el poder central carecía de fuerza. Los derechos políticos, encomendados a los cantones, estaban en el aire y la Asamblea comarcal volvió a sus antiguos fueros⁵. También cambió la apariencia internacional de Suiza pues el 20 de mayo de 1815, las cinco grandes potencias, a las que se unieron más tarde España y Portugal, reconocieron la neutralidad del país y garantizaron la inviolabilidad de sus nuevas fronteras. Al entrar en la Santa Alianza, hubo de aguantar las ingerencias de los diplomáticos aliados en los asuntos más insignificantes. Tuvo que abandonar parte de los exiguos restos de libertad de opinión que conservaba y limitar sus decretos sobre el derecho de asilo para refugiados políticos, tradición desde siempre respetada. Entonces se desarrollaron una serie de disturbios revolucionarios para librarse de la tutela aliada, pero fracasaron por falta de una coordinación eficaz. La Dieta o Asamblea, con un valor casi temerario, consiguió ampliar el

3 FAHRI, D.: *Historia de Suiza: Ojeada a la evolución de un pequeño país desde sus orígenes hasta nuestros días*. Trad. P. Lahiguera. Zurich, Pro-Helvetia, 1984. pp. 52-53. Vid. GUZZI, S.: «Logiche popolari nella resistenza antirepublicana e antinapoleonica (1790-1815). Analisi locale e possibilità di generalizzazione» en *Historias Regionales-Historia Nacional: La Confederación Helvética*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1994. pp. 73-86.

4 MARTIN, W.: *La Suisse et l'Europe, 1813-1814*. Lausanne, Payot, 1931. Un volume in 8º, publié sous les auspices de la Société d'histoire et l'archéologie de Genève.

5 RENTSCH, H. U.: Op. cit., pp. 139-149.

ejército federal⁶. Sin embargo, fue necesaria la revolución francesa de 1830 para que el régimen de la Restauración acabara en Suiza.

2.2. Etapa de la Regeneración

Siguiendo la estela de la revolución de 1830 en París, se desarrollaron en todo el territorio helvético reuniones populares en las que se exigió al gobierno la convocatoria de asambleas constituyentes, elegidas por sufragio universal. Se crearon de este modo nuevas constituciones que, sometidas a la opinión pública, eran la expresión de la voluntad del pueblo soberano. Por otra parte, quedó abolido para siempre el estado patriarcal aristocrático que durante seis siglos había venido confiriendo su carácter a la Confederación.⁷ Al nuevo régimen se le llamó la Regeneración ya que doce cantones fueron regenerados, la mayoría y los más importantes. Esta regeneración fue tan profunda que Suiza logró resistir la oleada de reacción que conoció Europa en 1831, siendo junto con Francia y Bélgica las únicas naciones del continente que continuaron siendo liberales. Esto hizo de la Confederación «un refugio de proscritos y un asilo de vencidos»⁸. Esta regeneración no se produjo en los cantones primitivos, donde no era necesaria, pues se mantenía la democracia directa, aunque con rasgos conservadores que se vieron acrecentados. Fracasó en Neuchâtel, por su particular situación jurídica. En Basilea desató una guerra civil que condujo a la división en dos semicantones: Basilea ciudad y Basilea campiña, en 1833⁹.

La efervescencia de 1830-31 llevó a la adopción en diversos cantones de instituciones liberales, al tiempo que alentó a los nacionalistas liberales y a los radicales a organizar una campaña encaminada a la revisión del Pacto federal y a la conversión de la federación de Estados («Staatenbund») en un Estado federal («Bundeestaat») con rasgos liberales. Estas ideas revisionistas tropezaron con la reprobación del canciller austriaco Metternich, siendo combatidas encarnizadamente por los cantones más conservadores, sobre todo católicos y rurales. Como consecuencia no llegaron a nada, aunque prosiguió una vigorosa lucha de partidos y los radicales utilizaron todos los medios a su alcance con el firme propósito de propagar sus ideas¹⁰. La Dieta y el «Vorort» (Directorio o gobierno federal) creados por el Pacto federal de 1815 resultaron de difícil manejo y poco apropiados para evitar la intervención extranjera o la destrucción por parte de los intereses particularistas,

6 BONJOUR, E.: *La neutralidad suiza. Su historia y significado*. (Trad. R. Aramon y A. Steiger). Madrid, Oficina Gráfica Madrileña, 1954. pp. 65-75.

7 LARGIADER, A.: *Historia de Suiza*. Barcelona, Labor, 1928. p. 162.

8 MARTÍNEZ MERCADER, J.: *Las relaciones de España con Suiza en el siglo XIX*. Prólogo de J. B. Vilar. Universidad de Murcia, 2000. p. 305 y ss. GUILLIARD, CH.: *Historia de Suiza*. (Trad. L. Sánchez Morales). Barcelona, Salvat, 1953. pp. 99-101.

9 WACKERNAGEL, R.: *Geschichte der Stadt Basel*. Basel, 1907-1924. Reimpresión en 1968. 4 Vols.

10 BURRY, J.P.T.: «Las nacionalidades y el nacionalismo» en *Historia del Mundo Moderno*. Cambridge University Press. T. X: El cénit del poder europeo (1830/32-1870). Barcelona, Sopena, 1980. p. 163.

lo que propició que Suiza diese ante el extranjero una imagen de debilidad. En este sentido se interpreta la intranquilidad generada en el interior del país por el asunto de los refugiados políticos ya que prófugos de Alemania, Polonia e Italia acudían en busca de asilo, siempre que respetasen el orden público y no entorpecieran las relaciones de la Confederación con otras naciones¹¹.

La revolución de 1830 produjo, a la vez que una extensión del liberalismo, un reavivamiento de la cuestión religiosa ya que los católicos no se mostraron demasiado conformes con las nuevas ideas liberales que se extendían por doquier. La convivencia de los cultos católico y protestante en un mismo cantón dificultaba la gobernabilidad, motivando que se desatasen los odios confesionales que, por otra parte, nunca llegaron a extinguirse desde la época de la acción doctrinal de Calvino¹². El movimiento de la Regeneración logró su mayor éxito en la esfera de la enseñanza pública. Se implantaron toda una serie de medidas que contribuyeron a difundir ampliamente el espíritu del liberalismo, lo que fue recibido en algunos lugares con agrado y en otros con desconfianza. En 1832 se formó un acuerdo entre los siete cantones liberales (pacto de los Siete) y otro entre cinco para defender su antigua situación (liga del Sarnen). De nuevo la cuestión religiosa se manifestaría como fuente de desunión en el seno del Estado suizo¹³.

2.3. Tendencias conservadoras versus liberales, o liberales versus conservadoras

El papel de la Iglesia católica en la Regeneración helvética fue el de una potencia reaccionaria, condenando todo lo que los liberales proclamaban como verdades. El movimiento de renovación, que avanzaba rápidamente, privó a los clérigos de gran parte de su anterior influencia en la vida pública. En el bando católico produjo frecuentes roces la desmembración de Suiza de la diócesis de Constanza. En el Jura bernés la autoridad civil sufrió un conflicto con el clero romano de resultados del cual el gobierno hubo de proceder a una revisión de las leyes que causaban recelo¹⁴.

Más difícil se planteó la cuestión en el cantón de Zurich donde en 1839 unas violentas convulsiones hicieron sucumbir el regeneracionismo. Los elementos conservadores se resistían a perder sus privilegios aristocráticos, el clero se oponía a abandonar su influencia en el ámbito educativo y la masa campesina se sentía decepcionada ante el aumento de gravámenes¹⁵. El cabeza y alma de la nueva ideología fue el teólogo liberal David

11 LARGIADER, A.: Op. cit., pp. 164-165.

12 VILAR, J.B.: «La Europa de la Reforma vista por un viajero español del siglo XVI. Descripción de Suiza y Alemania en 1530-1531 por mosén Luis Martínez, canónigo de Orihuela», *Boletín de la Real Academia de Historia*, CLXXXI. (Madrid, 1984). pp. 61-90.

13 ROHR, J.: *La Suisse contemporaine. Societé et vie politique*. Paris, Armand Colin (Etudes et Documents, 192), 1972. pp.254-255.

14 DIERAUER, J.: *Histoire de la Confederation Suisse*. Lausanne, Libraire Payot, 1919. Vol. VI. pp. 770-771.

15 DIERAUER, J.: Op. cit., Vol. VI. pp. 743-762.

Federico Strauss, quien fue requerido por la Universidad zuriquesa. De inmediato se produjo la unión de todos los elementos opositores que criticaban duramente el radicalismo de dicho personaje¹⁶. Aunque el gobierno cantonal de Zurich anuló de inmediato el nombramiento de Strauss, la agitación popular resultó imposible de contener. Por otra parte, empresarios y granjeros también mostraron una oposición ostensible hacia la reforma de las escuelas elementales pues ello afectaría a la mano de obra más joven, en un momento de expansión de su revolución industrial. El 6 de septiembre de 1839 fue derribado el ejecutivo liberal y reemplazado por otro de signo conservador. Por su parte, en el cantón del Tesino los liberales ganaron las elecciones en 1839, pero fueron arrancados del poder por la fuerza de las armas.

En Argovia, cantón mixto confesionalmente, la Constitución de 1815 establecía una representación al cincuenta por cien entre católicos y evangélicos, pero la reforma votada en 1841 estableció que fuera el número de habitantes lo que determinara la presencia en la Asamblea. La respuesta católica fue una sublevación que hubo de ser sofocada con la fuerza de las armas, contando con el apoyo de otros cantones vecinos. Con razón o sin ella, el gobierno radical acusó a las instituciones eclesiásticas de ser las instigadoras de la revuelta, por lo que decretó la suspensión de ocho monasterios. Esta secularización provocó una vehemente oposición católica, tanto dentro como fuera de la Confederación. Ahora el conflicto no era interpretado como una manifestación de la rivalidad tradicional entre católicos y protestantes sino entre un nuevo ultramontanismo militante y el libre pensamiento¹⁷.

Los católicos romanos, encabezados por Lucerna, presentaron ante la Dieta una moción solicitando el restablecimiento de los conventos, invocando el artículo 12 del Pacto federal que, según ellos, garantizaba su existencia. Argovia defendió su soberanía apelando al derecho de cada cantón de utilizar los medios que estimase oportunos con el fin de sustentar y cuidar del orden público. Dado que las pasiones confesionales continuaban aumentando en Argovia se produjo la convocatoria de una Dieta extraordinaria, en donde se decidió que tal violación no se había producido, aunque el gobierno argoviano cedió parcialmente manteniendo la abolición de los monasterios masculinos y restaurando los de mujeres.

No obstante, los católicos tenían la impresión de que no existía voluntad de respetar el Pacto, por lo que decidieron pasar a la ofensiva. Lucerna encabezó este movimiento, que se materializó en la decisión de su Parlamento de encomendarle a la Compañía de Jesús la dirección de sus principales instituciones de enseñanza, lo que para los radicales constituyó una provocación¹⁸. En enero de 1844 la comisión encargada de estudiar el tema rechazó el dictamen previo de la Sección de Educación, concediéndoles permiso

16 RENTSCH, H. U.: Op. cit. p. 152.

17 SYKES, N.: «La religión y las relaciones entre la Iglesia y el Estado» en T. X de *Historia del Mundo Moderno*: Cambridge University Press. Barcelona, Sopena, 1980, p. 58.

18 AUBERT, J.F.: *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. Berne, (s.e.), 1979. p. 24.

para ocupar cuatro o cinco cátedras, lo que tampoco satisfizo a los liberales de ese cantón y de otros puntos de la Confederación. Así, en Vaud el gobierno liberal moderado fue derrocado por radicales armados en febrero de 1845. Y en la primavera un considerable número de extremistas marcharon a Lucerna con el propósito de obligar por la fuerza a ese ejecutivo a cambiar de decisión respecto a los jesuitas¹⁹. La convocatoria de la Dieta para intentar solucionar la cuestión no dio resultado pues Lucerna acabó desoyendo las recomendaciones recibidas y rubricó su convenio con los jesuitas²⁰. El frágil equilibrio político confederal estaba de nuevo en peligro.

Se procedió entonces a la convocatoria de una Dieta extraordinaria en la que de nuevo se trató fundamentalmente de la independencia cantonal frente a la federal, al tiempo que cada vez se hacía más evidente la escisión entre los cantones católicos conservadores y los ultraliberales protestantes. De ello se responsabilizaba a Lucerna con su ultramontanismo y ahora a Zurich dada su intempestiva intervención en el tema. En 1845 se va a producir un agravamiento del conflicto político-confesional²¹. El fracaso de la reunión federal dio paso a la organización de una serie de milicias protestantes contra el cantón de Lucerna, decidiéndose la convocatoria de una nueva Dieta extraordinaria, en la que se acordó tolerar la presencia de los jesuitas (decreto 5 enero de 1845) y prohibir la acción de los cuerpos francos²².

En Berna se desarrolló una movilización popular de signo anticatólico, seguida de unas elecciones que supusieron una radicalización de su gobierno y la promulgación de una nueva Constitución, lo que hizo que este cantón se situase al frente de la Suiza protestante²³. Ginebra, por su parte, entró en un proceso revisionista similar al de Berna cuyo resultado fue una nueva constitución ultra-radical publicada en mayo de 1847²⁴. Vaud, cantón liberal y protestante, y Friburgo, conservador y católico, representaron un ejemplo más del antagonismo político-confesional en que se hallaba envuelta la Confederación. Al tiempo que se desataban las divergencias internas, Suiza luchaba por evitar las ingerencias foráneas, por parte de Austria y Francia fundamentalmente, y por mantener su integridad territorial.

19 Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (Madrid) AMAE., Correspondencia (Suiza), leg. 1756: López de la Torre a González Bravo, Berna 19 enero, 2 febrero, 1 y 8 marzo 1844.

20 Ibidem: López de la Torre a Martínez de la Rosa, Friburgo 28 agosto y 4 septiembre 1844.

21 Ibidem: López de la Torre a Martínez de la Rosa, Berna 3 y 10 enero 1845.

22 Ibidem: López de la Torre a Martínez de la Rosa, Berna 13 y 21 de abril 1845.

23 Ibidem: López de la Torre a Martínez de la Rosa, Berna 14 agosto, 22 octubre, 9 diciembre 1845.

24 AMAE, Correspondencia (Suiza), leg. 1757: Marín a Istúriz, Berna 9 y 28 octubre, 4 diciembre 1846.

3. El conflicto del *Sonderbund*: divergencias político-religiosas e incidencia territorial

3.1. La Liga católica del *Sonderbund*: Orígenes y actuación

La verdadera causa de la guerra civil suiza²⁵ fue política, aunque las cuestiones institucionales aparecen mezcladas más o menos fortuitamente con problemas religiosos, amenazando en su desarrollo a la integridad territorial de algunas regiones. Para Sigmann²⁶, el despertar de 1830, que prepara los movimientos de los años 40, hubiera sido imposible si un país dividido en cantones autónomos, separado por barreras lingüísticas y religiosas, no hubiera sufrido profundas transformaciones económicas y experimentado un notable desarrollo del sentimiento nacional. La necesidad de reformar el Pacto de 1815 surgida a principios de la década de los 30 determinó el arranque de la crisis. Ni el Concordato de los Siete ni la Liga de Sarnen de 1832 tenían un carácter confesional. La presencia de Lucerna en el primero y de Basilea y Neuchâtel en la segunda así lo prueban. Estas agrupaciones eran puramente políticas. No obstante, las cosas cambiaron cuando los delegados de los siete cantones concordatarios aprobaron dos años después en Baden un programa de reformas eclesíásticas, que fue condenado formalmente por la Santa Sede en 1835.

La aplicación inmoderada de los artículos de Baden por ciertos cantones –Argovia y San Gall– representaron el gran error del radicalismo naciente, trasladándose al terreno religioso cuestiones que debían haber quedado en el político, y a las que se podía haber hallado un solución. La primera causa del *Sonderbund* hay que buscarla en la negativa de los dirigentes radicales a llegar a una solución negociada. A partir de aquí los hechos se sucederán hasta el desenlace fatal. Consecuencia de tales hechos será la conclusión en secreto, el 11 de diciembre de 1845, del *Sonderbund* (vocablo alemán que significa Liga separada, denominación dada por sus adversarios) entre los cantones de Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug, Friburgo y Valais, cuyo reconocimiento se hizo público en junio de 1846. Los siete cantones se comprometían a defenderse mutuamente en el caso de que uno de ellos fuera atacado, es decir, a salvaguardar sus derechos territoriales y de soberanía. Era, por tanto, una liga defensiva, hecha conforme a las antiguas alianzas, pues se trataba de un Consejo de guerra compuesto por siete delegados –uno por cada cantón– encargado de adoptar las medidas necesarias para defender sus intereses y donde cada uno estaba obligado a contribuir a los gastos conforme a la matrícula federal²⁷. Los errores aparecían repartidos entre ambas partes. El radicalismo tenía sobre su conciencia

25 CRÉTINEAU-JOLY, J.: *Histoire du Sonderbund*. 2 Tomes. Ed. A Bruxelles, 1850. Ed. B Paris, 1850. Visión de los orígenes, desarrollo y conclusión de la contienda civil helvética, escrita por un autor católico coetáneo.

26 SIGMANN, J.: 1848. *Las revoluciones románticas y democráticas de Europa*. Madrid, Siglo XXI, 1984. pp. 75-77.

27 SEIGNOBOS, C.: *Historia política de la Europa contemporánea (1814-1896)*. Madrid, Biblioteca Científico-Filosófica, 1916. p. 319.

los artículos de Baden, que resultaron poco oportunos; la supresión de los conventos de Argovia, que era contraria al Pacto, y las expediciones de los cuerpos francos, que representaban una agresión contra un cantón confederado. Por otro lado, los católicos habían incurrido en una grave responsabilidad moral llamando a los jesuitas a Lucerna, aunque ellos aún no habían vulnerado el contexto legal.

¿Era el *Sonderbund* contrario al Art. 6º del Pacto federal? La respuesta varía según el punto de vista que se considere. Los católicos afirmaron siempre que se trataba de una alianza puramente defensiva, nunca para realizar acciones injustificadas como las de los cuerpos francos. Pero su carácter secreto, los preparativos militares y las intrigas de sus jefes buscando el apoyo extranjero indicaban²⁸ que el *Sonderbund* era inconciliable, si no con el Pacto, al menos con los intereses generales de la Confederación. Desde un principio las opiniones tampoco fueron unánimes en Suiza, incluso en los cantones protestantes. Como señala Renouvin²⁹, las causas que conducirían a la guerra del *Sonderbund* son típicamente suizas: la desigualdad de regímenes políticos de los cantones en donde, desde 1830, los más poblados habían adoptado constituciones liberales, mientras los otros continuaban bajo el dominio de una oligarquía; la hostilidad entre los cantones católicos y los protestantes, y la inadaptabilidad del sistema confederal a las nuevas exigencias de la vida económica.

El gobierno de Ginebra, surgido de la revolución de 1841, y los más reaccionarios de Basilea y Neuchâtel, no consideraban a la Liga como contraria al derecho. El desarrollo de una nueva revolución en Ginebra, en octubre de 1846, y el giro político de San Gall en la primavera del año siguiente van a permitir a la Dieta pronunciarse por la disolución de la alianza católica. La prueba de que incluso en ese momento la cuestión no era puramente confesional lo demuestra el hecho de que James Fazy dio en Ginebra un golpe de Estado con el apoyo de los campesinos católicos³⁰. Por su parte, el cantón de Berna se mostraba más extremista que antes. El antiguo gobierno radical quiso contener el movimiento ultra-radical, pero al no encontrar el apoyo preciso hubo de sucumbir. Los descontentos lograron la abolición de los censos agrarios, no respetando los derechos de propiedad, y aprovechándose de la irritación producida por la expedición de los cuerpos francos y su derrota. La nueva Constitución debilitó la fuerza del ejecutivo, a cuya cabeza se situaron los jefes del radicalismo y los miembros de la asociación revolucionaria. Las posturas gubernativas eran positivas pero debían luchar contra penosos recuerdos y

28 MARTIN, W.: *Histoire de la Suisse: essai sur la formation d'une Confédération d'Etats*. Op. cit., pp. 260-262.

29 RENOUVIN, P.: *Historia de las relaciones internacionales*. Madrid, Akal, 1982. p. 152.

30 WAHL, A.: «Politique et/ou confession: Le Sonderbund vu de France» en *Aspects des rapports entre la France et la Suisse (1843 à 1939)*. Actes du Colloque de Neuchâtel. Centre de recherches relations internationales de l'Université de Metz. Neuchâtel, Ed. de la Baconnière cop, 1982. pp. 1-12. Se trata de un interesante artículo en el que su autor ofrece la visión de la prensa gala coetánea sobre las causas y desarrollo de la revolución suiza de 1847. Analiza publicaciones de ambos signos y recoge opiniones de personajes como Guizot, Tocqueville o Crétineau-Joly así como de los embajadores Pontois y Bois-le-Comte.

prevenciones legítimas, contra los clubes revolucionarios e inmensas dificultades en el interior, causas que motivaron que su existencia se hallaba seriamente amenazada a los pocos meses de su establecimiento.

En el cantón de Zurich, por el contrario, las elecciones celebradas en otoño y en las que los conservadores se abstuvieron de votar, el partido radical consolidó su victoria. Ginebra se encargó en la Asamblea federal de mantener el orden ante la debilidad manifiesta del Directorio zuriqués. La economía cantonal parecía resentirse de la incierta situación general del país: los jornaleros que vivían de la industria y los dirigentes políticos no inspiraban las garantías necesarias y los capitales empezaban a desaparecer. Basilea-ciudad cedía ante el movimiento revolucionario pues una minoría decidida, apoyada por extranjeros y alentada con las promesas de los conspiradores helvéticos, exigía un cambio en su política y en los gobernantes, en tanto que el partido conservador se prestaba sin gran resistencia a los deseos de sus adversarios y hacía en su Constitución innovaciones que no dejaban de ser peligrosas. En la próxima Dieta, Basilea sostendría las propuestas radicales³¹.

En Lucerna la lucha interna había cesado y los peligros de fuera no parecían tan inminentes: no había ya prisioneros políticos, la polémica en los periódicos perdía fuerza y las ideas anticonfederales eran desaprobadas. Sin embargo, las heridas tardarían en cicatrizar pues aún existían rescates que pagar, familias arruinadas y emigraciones, así como el recuerdo de un crimen que querían borrar, el de Leu d'Ebersoll. Los pequeños cantones se unían a Lucerna, aunque sin mostrarse partícipes de todas sus tendencias pero con el propósito de fortalecerse frente a las ideas revolucionarias y antirreligiosas. En suma, la inestabilidad del país se evidenciaba a través de la resolución de los cantones católicos, la actitud de Europa, las encontradas posiciones de los partidos políticos y la precaria situación de los tres cantones que últimamente habían atravesado movimientos revolucionarios.

En vísperas de la reunión de la Dieta, las diferentes fuerzas político-confesionales se organizaban y preparaban para la que se preveía feroz lucha en defensa de sus intereses. Al tiempo, las grandes potencias se mostraban resueltas a mantener el Pacto federal. Los recursos con que contaban ambos bandos eran muy desiguales ya que los radicales tenían en sus filas a los cantones más poblados, ricos y mejor provistos de material bélico. La lucha electoral por la designación de candidatos para la Dieta resultó favorable al partido liberal. Tres grandes cuestiones preocupaban al país –Pacto federal, jesuitas y *Sonderbund*– y era previsible que las tres se resolvieran de acuerdo con los intereses de la Asamblea. El 5 de julio tuvo lugar la apertura de la Dieta ordinaria. En la sesión de 20 de julio se votó la disolución del *Sonderbund* en los siguientes términos³²:

31 Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores [abreviamos: AMAE], Correspondencia (Suiza), leg. 1757: Marín a Istúriz, Berna 20 enero 1847.

32 Ibidem: Zayas a Pacheco, Berna 2, 9 y 21 julio 1847.

1º. Se declaraba la Liga incompatible con el Pacto federal y por consiguiente disuelta. Zurich, Soleure, Schaffhausen, San Gall, Argovia, Tesino, Ginebra, Thurgovia, Vaud, Grisones, Glaris, Berna, Appenzell exterior y Basilea campiña: mayoría legal.

2º. Se consideraban responsables de la ejecución de esta medida a los cantones que componían el *Sonderbund*. La Dieta se reservaba la capacidad para adoptar las medidas oportunas para hacer efectivo el presente acuerdo. Votaron a favor los mismos cantones.

Una vez hecha pública esta resolución, los diputados de Lucerna, Zoug, Friburgo y Valais declararon que en la próxima sesión de la Asamblea harían insertar en el protocolo una protesta al respecto. La Dieta procedió entonces a elegir a los jefes militares, desechando a los sospechosos de ser radicales. El partido liberal celebró este nuevo triunfo tratando de presentarlo como una nueva prueba de la decisión de los catorce cantones opuestos a la Liga católica.

3.2. *Movilizaciones de los cantones protestantes y católicos*

Las posturas radicales continuaban ganando terreno mientras que el *Sonderbund* temía ser atacado por las tropas federales o por cualquier otro medio revolucionario. Las amonestaciones del gabinete francés, las demostraciones austriacas en favor de la Liga (enviando armas a Lucerna a través del Tesino) y la indiferencia del pueblo en los cantones liberales, servía para contener a unos y para inspirar recelos a otros. Desde la prensa la situación era contemplada de forma preocupante, criticándose al gobierno federal por no adoptar una actitud resuelta pues, a pesar del interés de Berna, a mediados de agosto la cuestión no había sido resuelta por la Dieta³³. En la sesión de 17 de agosto la Asamblea trató sobre la reforma del Pacto federal. Con tal motivo tomaron la palabra los diputados de Vaud y Ginebra, Druet y Rilliet de Constant, respectivamente, para exponer las posiciones de sus cantones. Ambos eran considerados como la voz del partido radical, por lo que sus discursos podían considerarse como el programa de la reforma que se intentaba, solicitando y defendiendo que la reforma se hiciera bajo la base de la soberanía cantonal. Los del *Sonderbund* también convenían en la necesidad de esta reforma, pero no deseaban que se realizara bajo la influencia del partido dominante y, en consecuencia, se abstuvieron de votar. La Dieta nombró una comisión de catorce diputados para que estableciera las bases de la reforma.

Se preparó entonces el terreno para iniciar el debate de la tercera de las grandes cuestiones: la de los jesuitas, causa principal de la división presente. Y tal como se preveía, el 8 de septiembre, la Dieta declaró asunto federal la expulsión de la Compañía por la misma mayoría de votos que decidieron la disolución del *Sonderbund*. En consecuencia, debían clausurarse los conventos de ese instituto y los religiosos abandonar el

33 Ibidem: Zayas a Pacheco, Berna 24 y 25 julio 1847.

país³⁴. El 13 del mismo mes se conoció la noticia de que los cantones de San Gall y los Grisones se habían inclinado hacia posturas radicales tras vencer la indecisión inicial, en particular en el primero. También Zurich, uno de los cantones más poblados y ricos del país, salió de la indecisión que le suponía ser una de las sedes directoriales y, tras rechazar la propuesta de consulta a las asambleas populares, su Gran Consejo resolvió la cuestión aprobando un crédito de 60.000 francos –en lugar de los 40.000 que pedía el Consejo de Estado– para los gastos de guerra contra el *Sonderbund*³⁵.

Una vez suspendida la Dieta, los esfuerzos radicales se dirigieron a conseguir que los cantones indecisos (como en los tres casos anteriores) se inclinasen a autorizar a sus representantes para votar los medios necesarios con los que obligar a la Liga al cumplimiento de las resoluciones, mostrándose partidarios de que las cuestiones se sometieran directamente a los Grandes Consejos y no a las asambleas generales del pueblo. Por su parte, los conservadores trabajaban con mucho empeño para evitar todo lo contrario, es decir, la guerra. Sin embargo, hasta el momento llevaban la peor parte y sus esfuerzos se reducían a plantear el tema en las juntas populares por distritos, donde esperaban encontrar una resistencia decidida contra la intervención armada ya que la población campesina temía sobremanera los desastres de la guerra civil³⁶.

3.3. Ruptura de hostilidades, crisis bélica y desenlace

A comienzos de octubre de 1847, el conflicto armado se mostraba inevitable. La Dieta volvió a reunirse el 18 de octubre y deliberó sobre los puntos del orden del día, que no eran otros que la ejecución de los acuerdos sobre la disolución del *Sonderbund* y la expulsión de los jesuitas, hallándose presentes los diputados de todos los cantones. Los siete de la Liga estuvieron presentes, a pesar de la actitud de hostilidad abierta que sus gobiernos habían adoptado, hallándose las tropas de varios de ellos situadas en diversos lugares estratégicos de sus fronteras y dispuestas a entrar en acción a la menor indicación. El partido radical planteó el asunto proponiendo que la Dieta enviara comisarios federales a los cantones disidentes para intimidarlos, que se extendiera una proclama en el mismo sentido y que la comisión permanente informara sobre las medidas que debían adoptarse para alcanzar el fin indicado. Esta moción fue planteada por Zurich, votada y admitida a pesar de las resistencias católicas.

El representante de Lucerna manifestó que aquellas propuestas resultaban inviables, ya que el ejecutivo de su cantón era incompetente para recibir a los comisarios federales y tratar con ellos cuando su Gran Consejo no se hallaba reunido. Además, dudaba que les fuera permitido entrar en el cantón, porque se consideraba que se estaba atentando contra

34 Ibidem: Zayas a Pacheco, Berna 19 y 27 agosto y 4 septiembre 1847.

35 Ibidem: Zayas a Cortázar, Berna 24 y 25 septiembre 1847.

36 Ibidem. Duque de Sotomayor a Zayas subrayando la importancia de sus últimos despachos y el gran interés con que el gobierno de Madrid seguía los acontecimientos helvéticos. Madrid 30 octubre 1847.

su independencia³⁷. Un lenguaje similar emplearon los demás diputados de los cantones del *Sonderbund*, siendo notable la argumentación del de Uri, que consideraba una calumnia el que se hubiese tratado de inducir a error a las poblaciones de la Liga, pues ellos sí que habían sometido las decisiones de la Dieta a la consideración de las juntas populares mientras que los demás ejecutivos no se habían atrevido.

Estas argumentaciones resultaron inútiles, procediéndose a la elección de los comisarios federales, dos por cada uno de los siete cantones disidentes. Los nombramientos recayeron en personas conocidas por sus opiniones extremadas. Para Friburgo, donde mediaban los mayores resentimientos, se nombró a Stokman, uno de los jefes radicales más autoritarios y activos frente a la Liga. Para el Valais a Fazy, cabecilla de la última revolución en Ginebra y presidente de su Consejo de Estado. Llegado a este punto, la reconciliación entre los partidos era ya imposible.

No obstante, la Dieta se reunió de nuevo el 24 de octubre en sesión extraordinaria, no acudiendo los diputados del *Sonderbund*. La decisión fue motivada por la petición de ayuda de los representantes de San Gall ante el pronunciamiento del partido católico en su cantón. Todo hacía indicar que la mayoría de los trece cantones habría de proceder al inicio de las hostilidades. Los cantones de Neuchâtel y Appenzell (Rhodes interior) permanecieron neutrales, acogiéndose el primero a su jurisdicción especial dentro de la Confederación bajo el rey de Prusia, no respondiendo ambos a la llamada general de movilización frente a los coaligados³⁸.

El 4 de noviembre la Dieta ordenó proceder contra el *Sonderbund*. La dirección de los ejércitos federales fue confiada al general Dufour³⁹, conservador, y cuya objetividad estaba fuera de toda duda. Dispuso de 100.000 hombres y 172 cañones frente a los 30.000 hombres y 74 cañones de los cantones coaligados. Sin embargo, éstos parecían compensar tal inferioridad contando con la impotencia de la Asamblea, la facilidad para defenderse en sus montañas y el ya varias veces destacado apoyo de las cuatro grandes potencias continentales, que pretendían intervenir para garantizar el Pacto de 1815 y el respeto a la soberanía cantonal. Pero la Dieta, prevenida secretamente por el gobierno inglés de las intenciones de aquéllas, ordenó que las operaciones militares se desarrollaran con rapidez⁴⁰. Dufour, con el grueso de sus fuerzas, marchó contra Friburgo, que se rindió sin combate el 14 de noviembre; luego contra Zoug que lo hizo el 21. Las tropas federales entran en Lucerna el 24 y los restantes cantones no tuvieron más remedio que capitular

37 Ibidem. Zayas al duque de Valencia, Berna 19 octubre 1847.

38 Ibidem: Zayas al duque de Sotomayor, Berna 24 octubre 1847.

39 WECK, B. de: *Catalogue raisonné des documents relatifs à la Guerre du Sonderbund contenus dans les archives Dufour*. Trav. de dipl. École de Bibliothécanes. Genève, 1966. 4^o II, XV, 96 f.

40 BRODARD, A.: *Tentatives de quelques chefs conservateurs suisses après la défaite du Sonderbund pour obtenir l'intervention des puissances (1848-1953)*. (Étude critique de lettres originales et inédites). Mém. lic. lettres. Fribourg, 1953. (Reprod. xérogra.)

uno tras otro. Entonces sólo fue cuestión de someter al Valais. El 30 de noviembre los coaligados estaban vencidos. La campaña apenas había durado tres semanas⁴¹.

Quizás fuera el largo preámbulo lo que condujo a que la contienda se resolviera con tanta rapidez, de tal manera que cuando la oferta de mediación de las potencias quiso hacerse efectiva ya todo había acabado. El gobierno suizo pudo así rechazar la mediación europea. Las potencias, con excepción de Inglaterra, protestaron inútilmente en enero de 1848 contra la ilegalidad de las operaciones, y anunciaron medidas cuya puesta en práctica fue impedida por la revolución de 1848⁴². A medida que el ejército federal ocupaba un cantón, expulsaba a los jesuitas y a los restantes religiosos, obligando a la población a formar un nuevo gobierno integrado por radicales, el cual declaraba separarse del *Sonderbund* y hacía revisar su Constitución⁴³. En suma, la guerra del *Sonderbund* había sido una lucha de principios entre dos partidos: el civilista-centralizador y el confesional-cantonal. La historiografía coincide en considerarla como un precedente de las revoluciones de 1848, en cuyo ámbito queda incluida.

4. La Constitución federal de 1848

4.1. El proyecto de nuevo Pacto Federal: Su discusión y aprobación

La comisión creada en agosto de 1847 para ocuparse de la revisión del Pacto federal no volvería a reunirse hasta seis meses más tarde, el 16 de febrero de 1848, con la intervención de algunos de sus miembros más destacados. Los primeros en tomar la palabra fueron Furrer de Zurich, Ochsenbein de Berna, Munzinger de Soleure, Kern de Thurgovia, y Druey de Vaud⁴⁴. La revolución que estalla en París, y que sacude a toda Europa, acelera los trabajos. En mayo estaban presentes en la comisión todos sus componentes, salvo los representantes de Neuchâtel (debido a su problemática particular)⁴⁵ y de Rhodes-Interior de Appenzell (que proseguía en su actitud de descarte). También era cierto que los comisionados de Lucerna, Friburgo y Valais representaban a la minoría radical llegada al poder al amparo de las circunstancias. El proyecto quedó concluido el 8 de abril y la Dieta se reunió el 13. Sus sesiones presentaban gran interés en función de los temas que debían debatirse: la reforma constitucional y la política exterior a seguir en medio de las complicaciones continentales. Respecto a esto último, las opiniones se hallaban divididas:

41 REVERDIN O.: *La guerre du Sonderbund vue par le general Dufour, juin 1847-avril 1848 d'après des lettres et des documents inédits*. 2ª éd. Genève: Journal de Genève, 1987. 134 ps.

42 DROZ, J.: *Europa: Restauración y revolución (1815-1848)*. Madrid, Siglo XXI, 1984. p. 265.

43 SIGMANN, J.: Op. cit., p. 167.

44 AMAE., Correspondencia (Suiza), leg. 1758: Zayas al duque de Sotomayor, Berna 19 febrero 1848.

45 COURVOISIER, J.: *Panorama de la histoire neuchâteloise*. Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1972. pp. 126-127.

Los políticos radicales eran partidarios de una gestión activa, debiendo de actuar en favor de los pueblos que defendían su independencia frente a la dominación extranjera y reivindicaban sus derechos y libertades públicas. El partido alemán, por otra parte, sostenía que a Suiza sólo le convenía mostrarse neutral a toda costa y no mezclarse en las contiendas de sus vecinos⁴⁶. Mientras, el Directorio se conducía con reservas y sus ministros, aunque divididos, evitaron comprometerse⁴⁷. La comisión presentó a la Dieta el resultado de sus deliberaciones. Se trataba, en realidad, de una modificación: el Pacto había sido transformado en una Constitución. Los diputados resolvieron presentar el texto a sus respectivos gobiernos y esperar las pertinentes instrucciones antes de entrar en debates. Debido a su situación geográfica, a Suiza se le dio en el congreso de Viena una forma federativa para garantizar su neutralidad en caso de guerra. Ahora se trataba de transformarla en una asociación más compacta, con tendencia a centralizar el poder y en pos de adquirir una importancia política y militar de la que hasta entonces adolecía en virtud de los intereses de las potencias limítrofes⁴⁸.

El nuevo texto constitucional fue sometido a la Dieta el 15 de mayo. Para su votación se encontraban los mismos políticos que integraban la comisión, salvo que ahora iban provistos de las instrucciones de sus respectivos gobiernos cantonales. Nada había cambiado. El proyecto fue aceptado el 27 de junio, casi sin modificaciones, por una mayoría de 13 votos:

- Tres se manifestaron en contra: Uri, Schwyz y Unterwald (Obwad y Nidwald)
- Cuatro se abstuvieron: Berna, que hubiera querido una constituyente; el Tesino, que difería en la cuestión de los peajes, y Vaud y Neuchâtel aludiendo a la falta de instrucciones.
- Cuatro semivotos quedaron dispersos (los de Basilea y Appenzell).

Pero el proyecto no dejaría de ser tal hasta que no se hallara ratificado por las autoridades competentes de los diferentes cantones. La Dieta se reuniría de nuevo (y quizás por última vez) para constatar los resultados de este procedimiento. En todos los lugares, menos en uno, la autoridad competente fue el pueblo. El voto resultó positivo en catorce cantones y medio, y negativo en seis y medio: Zoug, Valais, Tesino, Uri, Schwyz, Unterwald y Rhodes-Int. de Appenzell. En Friburgo no fue sometido a referéndum porque su ejecutivo sabía que los electores eran contrarios⁴⁹.

46 RUTGERS, R.J.: *Les rapports entre la Suisse alémanique et la Suisse romande de 1848 à 1895, envisagés comme un aspect du fédéralisme suisse*. Fribourg, Editions Universitaires cop., 1984.

47 AMAE, Correspondencia (Suiza), leg. 1758: Zayas al duque de Sotomayor, Berna 12 abril 1848.

48 Ibidem: Zayas al duque de Sotomayor, Berna 20 y 24 abril 1848.

49 Ibidem: Zayas al marqués de Pidal, Berna 6 septiembre 1848.

El 12 de septiembre de 1848 fue promulgada la Constitución federal de Suiza⁵⁰. Al mes siguiente se eligió el nuevo parlamento. Los cantones del *Sonderbund* mostraron un espíritu de colaboración y Berna quedó como capital de la nueva Confederación helvética, convertida en Estado federal⁵¹.

Hasta el momento, las potencias que protestaron contra la reforma del Pacto federal habían dejado correr las cosas sin oposición alguna. El antagonismo que Francia hizo hasta la revolución de febrero quedaba destruido por el cambio de política de aquel gobierno, ahora favorable a la Suiza reformada. Inglaterra era de prever que también reconocería la nueva Constitución, atendiendo a la conducta que siguió durante la lucha del *Sonderbund*. Prusia tenía pendiente la cuestión de Neuchâtel, por lo que era probable que no verificase el reconocimiento, pues el mismo implicaría la renuncia de sus derechos sobre aquel territorio y la sanción de la rebelión del cantón. Austria obraría según el giro que adoptaran los acontecimientos en Italia. De la suerte del Milanésado pendía el mayor o menor interés que prestase al estado político de Suiza. Rusia, que carecía de intereses directos en este país, obraría de acuerdo con las otras potencias legitimistas. De cualquier modo, la cuestión helvética que tanto preocupaba a los cinco grandes a principios de año, en el día había perdido parte de su importancia, aunque no por ello dejaría de llamar la atención de los políticos europeos dada la influencia que pudiera tener en el desarrollo de los sucesos revolucionarios que se presentían inmediatos en el viejo continente⁵².

4.2. La Constitución de 1848: Su desarrollo legislativo e institucional

La Constitución, muy influida por la norteamericana de 1787⁵³, consta de un preámbulo, tres títulos repartidos en ciento catorce artículos y varias disposiciones transitorias. El título 1º trata de la Confederación y de los cantones así como de la relación entre ellos; el 2º establece las autoridades federales, y el 3º muestra cómo se puede revisar la presente Carta magna. La nueva Suiza es definida como un Estado federal o federativo, en el que los cantones pierden su poder exclusivo en beneficio del Parlamento y del cuerpo electoral nacional⁵⁴.

En el reparto de competencias, a partir de aquí le corresponden a la Confederación las siguientes: la política exterior y la defensa; las cuestiones aduaneras de manera exclusiva; regular correos, moneda y explosivos; puede ordenar trabajos públicos de interés nacio-

50 *La Démocratie Suisse, 1848-1948. Centenaire de l'Etat fédératif*, sous la direction de A. SCHWENGLER, P. CRELLET et J. JORDAN. Morat, Ed. Patriotiques S.A., 1948.

51 MARTÍNEZ MERCADER, J.: «La refundación de Suiza a mediados del siglo XIX. Un modelo vigente», *Anales de Historia Contemporánea*, 17 (Universidad de Murcia, 2001), pp. 561-572.

52 AMAE, Correspondencia (Suiza), leg. 1758: Zayas al marqués de Pidal, Berna 6 y 8 septiembre 1848.

53 ALMIRALL, V.: *La Confederación suiza y la Unión americana; estudio político-comparativo*. Barcelona, Librería de López Bernagossi, (ca. 1884?). 261 ps.

54 BATTELLI, M.: *La trasformazione della Confederazione svizzera in stato federativo (1848)*. Firenze, Sansoni, 1958.

nal, crear escuelas politécnicas y universidades federales; es la encargada de unificar pesos y medidas. De la regulación de correos se deduce la de telégrafos y de la libertad de cultos la celebración de matrimonios mixtos (entre diferentes confesiones)⁵⁵. La Confederación de 1815 no tenía para obrar en su nombre nada más que a la Dieta, que resultaba lenta y poco eficaz. El nuevo Estado central posee sus propios órganos, su Parlamento y su gobierno. Tomando como modelo el bicameralismo de Estados Unidos⁵⁶, al lado de la Cámara baja de representación popular se crea otra alta o territorial, representando a los cantones, es decir, se unen las virtudes confederales y cantonales. El Parlamento o Asamblea federal consta de dos Cámaras⁵⁷:

- a) Consejo Nacional: sus miembros son elegidos para tres años, mediante votación directa, por la totalidad de los suizos varones y adultos. La representación es proporcional a la población.
- b) Consejo de los Estados: al que cada cantón, independientemente de su tamaño y número de habitantes, envía dos delegados (uno los semicantones), lo que lo convierte en el refugio de las minorías políticas, confesionales y lingüísticas, siendo el contrapeso a cualquier centralización excesiva y una garantía para los cantones pequeños respecto a los grandes, y a los católicos en relación con los protestantes, más numerosos. El sistema de elección no es el mismo en todos los cantones: en unos los representantes son designados por el gobierno cantonal (elección indirecta) y en otros por el pueblo (elección directa).

Las funciones de los dos Consejos son idénticas: deliberan sobre los mismos proyectos de ley y resuelven los mismos asuntos. Ninguna decisión tiene valor legal antes de ser ratificada por ambos. Celebran sus sesiones separadamente y se reúnen sólo para la votación final, constituyendo entonces la Asamblea federal unida.

El gobierno del Estado central es el Consejo federal. Lo integran siete miembros, elegidos para tres años por las dos Cámaras reunidas. No hay un jefe del ejecutivo, su presidente tiene los poderes de un primer ministro británico o de un canciller alemán y aunque se le dé dicho nombre se limita a dirigir los trabajos del Consejo. Así, pues, el Parlamento vota las leyes y el presupuesto; el gobierno los prepara, propone y ejecuta. Aquél puede dar órdenes a éste y en la concepción de la época es netamente superior. El principio de la separación de los poderes legislativo y ejecutivo se confirma en la institución de un Tribunal Supremo, independiente de las autoridades centrales y encargado de igualar los conflictos entre cantones o entre Confederación y cantones, juzgando también las violaciones de las libertades constitucionales.

55 RAPPARD, W: *La constitution fédérale de la Suisse, ses origines, son élaboration, son évolution, 1848-1948*. Neuchâtel, La Baconnière, 1948. p. 30.

56 MEIER, H.K.: *The United States and Switzerland in the nineteenth century*. Diss. phil. Emory University. Atlanta, 1959.

57 DUSS, J.: *Suiza. («Die Schweiz»)*. Barcelona, Juan Flors Editor (Col. Remanso), 1959. pp. 67-72.

La Constitución garantiza también algunas libertades importantes: de establecimiento, culto, prensa o asociación. Antes de su desaparición como tales, la Dieta (en sesión de 12 de septiembre) y el Directorio pusieron en marcha los mecanismos necesarios para, de acuerdo con la nueva norma constitucional, proceder a la configuración de los poderes legislativo y ejecutivo. Según el decreto regulador del proceso electoral, el Consejo Nacional lo compondrían 111 diputados (1 por cada 20.000 habitantes) y el Consejo de los Estados lo integrarían 44 (2 por cada cantón)⁵⁸.

La representación nacional estaba integrada por políticos que ya se habían distinguido en las filas radicales durante el reciente conflicto bélico. Ninguno de los candidatos que militaban en el *Sonderbund* lograron salir electos. El primer Parlamento estaba en manos de una coalición radical-liberal de 95 miembros en el Consejo Nacional y de 38 en el Consejo de los Estados. En el interior de este grupo los radicales estaban en clara mayoría y la tendencia liberal hubo de esperar a los años 60 para adquirir alguna fuerza⁵⁹.

La Asamblea federal se constituyó el 6 de noviembre. Los Consejos se reunieron en lugares separados y procedieron ese mismo día a la elección de sus respectivos presidentes. Para la Cámara Nacional el nombramiento recayó en Ochsenbein y para la de los Estados en Furrer. El 16 de noviembre, las dos Cámaras reunidas procedieron a elegir a los miembros que habrían de integrar el primer Consejo federal⁶⁰: Jonas Furrer, de Zurich.; Ulrich Ochsenbein, de Berna; Henry Druey, de Vaud; Joseph Munzinger, de Soleure; Frédéric Frei-Hérosé, de Argovia; Guillaume Naef, de San Gall; y Stephane Francini, del Tesino. Las sesiones de ambos Consejos legislativos quedaron suspendidas hasta el mes de marzo, después de haber nombrado el Tribunal Supremo y de haber elegido para residencia del gobierno central la ciudad de Berna⁶¹. En 1849 se aprobaron las leyes de correos y aduanas y la ley de relación entre los Consejos. En 1850 lo fue la ley sobre expropiación, monedas y defensa nacional.

Al amparo de la Constitución federal se van a desarrollar las nuevas constituciones locales. En los años 40 no había más que algunos cantones conservadores que no habían querido fijar sus instituciones en un documento especial. Ahora todos debían adoptar una ley superior (Art. 6º). La organización democrática supuso, como mínimo, el sufragio universal y un Parlamento elegido por circunscripciones iguales. Todos los habitantes mayores y de sexo masculino, confederados o foráneos (después de dos años de residencia) podrían –sin diferencias de fortuna ni de capacidad, y sin privilegios de región– escoger a sus representantes. Debían disponer también de la iniciativa y el referéndum en

58 AMAE, Correspondencia (Suiza), leg. 1758: Zayas al marqués de Pidal, Berna 15 septiembre 1848. La descripción de la reunión de la Dieta de 12 de septiembre y el texto del decreto convocando las primeras elecciones a la Asamblea federal aparecen publicados en *La Suisse*, en los nº 219 y 221, respectivamente.

59 AUBERT. J.F.: Op. cit., pp. 34-35.

60 Ibidem: Zayas al marqués de Pidal, Berna 17 noviembre 1848. *L'Assemblée Fédérale Suisse 1840-1920*. Tableaux synoptiques. Bern, Francke, (s.a.): Contiene una serie de organigramas sobre los distritos electorales de cada cantón y los miembros que integraron ambas Cámaras durante el periodo de referencia.

61 Ibidem: Zayas al marqués de Pidal, Berna 30 noviembre 1848.

materia de ley. La organización republicana rechaza los privilegios de familia, y los cargos políticos no son hereditarios. En 1848, la aristocracia patricia sólo subsistía en Neuchâtel, que no fue reconocida oficialmente como república hasta 1856⁶².

5. La Constitución de 1874

5.1. Oposición cantonal a las nuevas propuestas federales de reforma constitucional

La Constitución de 1848 preveía su propia revisión, que podía verificarse en cualquier momento por decisión de las Cámaras o por iniciativa popular (50.000 ciudadanos en un principio). Se procede entonces a consultar al pueblo de quien depende la puesta en marcha, o la paralización, de los mecanismos de revisión. El Estado recurre a la democracia directa para los cambios constitucionales, lo que no es nada nuevo pues se venía practicando desde la época de la Regeneración.

Al igual que en la década de 1830, fue en los cantones donde van a producirse las primeras reivindicaciones democráticas. El movimiento se inició en Basilea-campaña extendiéndose luego hacia el Este. Así, en Zurich se consiguió en 1869 una profunda revisión constitucional después de numerosísimas luchas y disturbios, introduciéndose el referéndum, la iniciativa y la elección directa por el pueblo de gobierno y consejos de las Cámaras, logros éstos que no existían nada más que en los pequeños cantones agrícolas. El establecimiento de un régimen democrático puro en uno de los cantones más industriales desató en la Confederación una agitación intensa. Thurgovia, Berna, Soleure, Lucerna y Argovia seguirán casi de inmediato el ejemplo zuriqués, lo que sirvió para dar alas al movimiento⁶³. Los éxitos democráticos, junto a los que vamos a referir a continuación, condujeron necesariamente al planteamiento de una revisión de la Constitución federal.

Al comienzo de los años 60, después de haber errado al hacer la guerra a Napoleón III por unos vagos derechos invocados por Suiza sobre Saboya⁶⁴, ambos países firmaron un tratado, por el que quedaban reconocidos de forma recíproca idénticos derechos económicos a los súbditos galos y helvéticos, lo que favorecía los intercambios comerciales. No obstante, una de las cláusulas excluía de tales condiciones a los judíos suizos, cosa que fue considerada como discriminatoria. Como no era cuestión de denunciar el acuerdo, la Asamblea federal, al mismo tiempo que lo aprobaba, encargaba al ejecutivo suprimir tal

62 HAESLER, M.: *De la situation de Neuchâtel vis-à-vis de la Presse et de la Confédération suisse (1848-1857)*. Thèse droit Zurich, 1958. Saint-Aubin (Neuchâtel), Ed. de la Béroche.

63 FAHRI, D.: Op. cit., p. 66.

64 AMAE, Correspondencia (Suiza), leg. 1758: Rancés a Calderón Collantes, Berna 11 abril 1860. Este despacho contiene una notificación del Consejo federal a la Legación española en la que solicitaba a las potencias garantes de los acuerdos de Viena la reunión de un congreso para solucionar tal litigio. El gobierno isabelino omitió cualquier respuesta sobre el particular. Vid. L. MONNIER: *L'annexion de la Savoie à la France et la politique suisse 1860*. Genève, Jullien, 1932.

desigualdad. Podría haberse hecho por vía local, pero los cantones se negaron. La única solución pasaba entonces por revisar la Constitución en dos de sus artículos, circunstancia que fue aprovechada para proponer otras reformas.

Tras una larga discusión, la Asamblea propuso una serie de medidas que tenían por objeto (además del status de los israelitas) la mejora de la libertad de establecimiento, el derecho al voto de los confederados en materia comunal y cantonal tras una corta etapa de transitoriedad, la libertad de creencias, la supresión de los castigos corporales así como nuevas competencias federales en pesas, medidas, aduanas y derechos de autor. Todo esto era obra de radicales moderados y liberales, dirigidos por Jacques Dubs, de Zurich⁶⁵.

La revisión era considerada como necesaria por las consecuencias legales que se desprendían de los tratados franco-suizos recientemente concluidos. No obstante, ello produjo cierta agitación en el país⁶⁶. En el cantón de San Gall, los comicios o asambleas populares rechazaron el proyecto de revisión, alegando que era innecesario e incluso peligroso cambiar algo de una Constitución bajo cuya existencia se venía disfrutando de diecisiete años de paz y prosperidad. En Coria, capital de los Grisones (y fronterizo con aquél), la posición era diferente puesto que se pedía una revisión más amplia que la que anunciaban los proyectos. En Langenthal, cerca de Berna, solicitaban lo mismo. En los cantones católicos, en general, había una profunda oposición a la modificación en lo referente a la cuestión religiosa. La forma dada por el Consejo Nacional a ciertos párrafos de su memoria sobre el proyecto, contribuyó a crear esta alarma entre los católicos. La confianza mostrada por el ejecutivo federal hacia la reforma se vio defraudada el 14 de enero de 1866 cuando las asambleas populares rechazaron el proyecto de revisión constitucional, salvo la resolución sobre los israelitas.

Dos acontecimientos desarrollados fuera de las fronteras suizas habrían de ejercer una gran influencia en el país: el concilio Vaticano y la guerra franco-prusiana. El primero, al proclamar el dogma de la infalibilidad papal, desencadenó una nueva agitación confesional que se saldó con la expulsión del nuncio y la ruptura de relaciones con Roma⁶⁷. Y el segundo puso en peligro la integridad territorial de la Confederación, cuya implicación buscaron los beligerantes, con la consiguiente problemática derivada de la presencia de emigrados políticos de ambos bandos⁶⁸.

En la sesión de 23 de diciembre de 1870, la Asamblea encargó de nuevo al Consejo federal el estudio de una revisión general de la Constitución. Jacques Dubs, por segunda vez, fue el encargado de realizar este trabajo, proponiendo una serie de modificaciones parciales, pero más numerosas y amplias. No parecieron suficientes ni a los radicales de

65 AUBERT, J. F.: Op. cit., pp. 35-36.

66 AMAE, Correspondencia (Suiza), leg. 1759: García de Quevedo a Bermúdez de Castro, Berna 6 enero 1866.

67 Ibidem: Martra a Carvajal, Berna 16 diciembre 1873. MARTIN, W.: *Histoire de la Suisse ...* Op. cit., pp. 275-276.

68 AMAE, Política (Alemania), leg. 2287, expediente de 1870: neutralidad armada de Suiza. CAMPAUX, A.: *Du rôle de la Suisse pendant la guerre de 1870-1871*. Fribourg, (E.), 1871.

izquierdas, que querían aumentar la centralización, ni a los demócratas, que deseaban aumentar los derechos del pueblo. El texto de 5 de marzo de 1872 contenía las siguientes innovaciones, que venían a completar las de 1865: un ejército enteramente nacional, un derecho civil unificado, un derecho penal actualizado, programas escolares federales, el referéndum y la iniciativa en materia de leyes. Otras disposiciones estaban dirigidas contra la Iglesia romana: laicización de la escuela, matrimonio y registro civil, prohibición a los jesuitas de predicar y enseñar, y plena garantía de libertad de creencias⁶⁹.

La respuesta popular llegó el 12 de mayo. De nuevo fracasa la revisión constitucional, pero esta vez resultó más equilibrada: 260.000 noes frente a 255.000 síes, trece cantones frente a nueve dan su voto negativo. A pesar de todo se preveía que el próximo otoño la situación iba a cambiar.

5.2. Actualización y vigencia de la Constitución de 1874

Un año después, las dos cuestiones pendientes de mayor importancia de las que debían ocuparse las Cámaras eran la revisión de la Constitución federal y la creación de una universidad y una escuela politécnica. Por otra parte, en Olten (cantón de Berna) se había celebrado un gran mitin, a raíz del cual surgió la llamada «Asociación Patriótica Suiza», cuyo objetivo era insistir en la necesidad de llevar a cabo la citada revisión dentro de un plazo de tiempo lo más breve posible. Excepto Valais, Uri, Schwyz, Zoug, Appenzell interior y Ginebra, el resto de los cantones estuvieron representados en la referida reunión. Por otra parte, en distintos lugares del país se formaron sociedades cantonales que enviaban sus adhesiones a la asociación popular de Berna, iniciadora de este movimiento. Resultaba también significativo que Ginebra no hubiera respondido hasta el momento, pero se tenía la esperanza de que cuando el comité central se pusiera en contacto con los revisionistas ginebrinos, este cantón no dejaría de adherirse a la nueva asociación, tal como lo habían verificado las demás localidades francófonas⁷⁰.

El 7 de julio de 1873 tuvo lugar la apertura de la Asamblea federal. El nuevo proyecto de revisión constitucional presentaba notables modificaciones en aquellos aspectos que habían encontrado mayor oposición, afectando esencialmente a tres puntos⁷¹:

- 1º. Cuestión de Derecho: el proyecto de 1872 trataba de unificar la legislación, formando un solo código para toda Suiza, lo que fue rechazado pues cada cantón pretendía que prevaleciese el suyo particular. Ahora se iba a la modificación indirecta, dejándose a la Confederación la iniciativa de legislar sobre todos los intereses referidos a las relaciones comerciales. El derecho penal, el de sucesión, el de matrimonio y el hipotecario continuaban siendo competencia cantonal.

69 AMAE, Correspondencia (Suiza), leg. 1759: Cortina a Bonifacio de Blas, Berna 24 abril 1872.

70 Ibidem. Cortina a Castelar, Berna 18 y 26 mayo 1873.

71 Ibidem: Oliver a Sagasta, Berna 30 marzo 1874.

- 2º. Reorganización militar: se pretendía un cambio completo. La Confederación se reservaba el derecho de disponer del ejército y del material de guerra, que costearían los cantones mediante una indemnización del poder central y, en caso de guerra, la Confederación dispondría de todos los hombres. Los cantones contarían con las fuerzas militares de su territorio, pero con grandes limitaciones. El Estado se atribuye el derecho de controlar plazas fuertes mediante una compensación económica determinada por leyes especiales. El nombramiento de oficiales se dejaba a los cantones, bajo reserva de las prescripciones generales que le serían transmitidas desde el poder central.
- 3º. Asuntos religiosos: el punto presente contenía casi únicamente acuerdos contra el *Syllabus* y en cierta medida contra cualquier exclusivismo católico, de ahí la gran oposición que encontraba en los cantones próximos a Roma. Eran proclamados los principios básicos de la libertad de conciencia, creencias y cultos. No podrían crearse obispados sin la aprobación de las Cámaras, se prohibía fundar nuevos conventos y se amenazaba con interdicción a las órdenes religiosas cuyas acciones pudieran ser peligrosas para el Estado. La Confederación y los cantones podían adoptar las medidas necesarias para mantener el orden público y la paz entre los miembros de determinadas comunidades religiosas que infringieran los derechos de los ciudadanos o del Estado. También contenía otras modificaciones de carácter secundario relativas a Hacienda y Fomento, pero igualmente centralizadoras.

El proyecto de revisión constitucional había recibido la doble sanción de los cantones y del pueblo suizo, por una mayoría de 340.000 votos frente a 200.000; catorce cantones y medio contra siete y medio. Habían votado 214 habitantes por cada 1.000, proporción considerada extraordinaria. Los cantones de Schwyz, Uri, Unterwald, Lucerna, Friburgo, Zug y Valais, los mismos que formaron la Liga del *Sonderbund*, permanecieron fieles a sus tradiciones católicas, votando en contra. La nueva Constitución fue promulgada el 29 de mayo de 1874. La Asamblea federal reanudó sus sesiones el 5 de octubre, sancionando la decisión del pueblo suizo⁷².

Conclusiones

El fracaso del *Sonderbund* anunció la muerte del *Staatenbund* y la organización de un *Bundestaat*, más a la americana que a la francesa, con la Constitución de 1848, produciéndose el paso de una confederación a una federación de Estados, aunque continuará denominándose Confederación Helvética. A pesar de todo, prosiguió la lucha entre el

72 Ibidem: Sangro a Ulloa, Berna 8 octubre 1874.

poder federal y los cantones, entre el laicismo y el clericalismo, entre conservadores, liberales y radicales⁷³.

De otro lado, la Constitución de 1874 vino a reforzar el carácter unitario y laico de la Confederación, dirigida en adelante por largo tiempo por el Partido Radical, demócrata burgués, favorable al desarrollo de los servicios públicos y contrario a toda legislación socializante. Los cantones conservarán el derecho de regular el trabajo y organizar la instrucción pública. La participación directa del pueblo en el gobierno quedará robustecida a través del referéndum para la sanción e iniciativa de nuevas leyes. Pero sobre todo fue mantenida la estructura federal del Estado y la distribución cantonal de siempre, un modelo institucional y territorial que ha llegado hasta hoy.

73 BARRENA GARCÍA, A.M.: *El federalismo en Suiza*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970. MARTÍNEZ MERCADER, J.: «Suiza y la Unión Europea. Neutralidad y nuevas perspectivas» en *Cincuentenario de la Declaración Schuman. El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración* (II Jornadas de la CEHRI, 2002). ps. 205-219.