

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Tesis Doctoral

**“El ciudadano como decisor.
Teoría y práctica de las formas semidirectas de democracia”**

Doctorando: Abog. María de las Nieves Cenicacelaya

Director: Profesor Extraordinario Dr. José Luis Lazzarini

TOMO II

Abril de 2007

CAPÍTULO IV

Objeto de los IDS

1. Qué se consulta?

1.1. En principio, cualquier tema puede ser sometido a la decisión popular, desde las más importantes como una reforma constitucional (recordemos que así nacen los IDS en los Estados Unidos en el siglo XVIII) a los más banales (en los estados de Colorado y New Mexico se sometió a consideración de la ciudadanía -y se rechazó en referéndum- en 2002 instituir un feriado en honor del líder sindical César Chávez mientras en Florida en 2006 se consultó –y se prohibió- si los granjeros podían meter a las chanchas preñadas en jaulas de gestación demasiado pequeñas).

1.2. Algunos sostienen que deberían excluirse las cuestiones muy técnicas por su dificultad de ser comprendidas por los ciudadanos en general, como el peligro de una central nuclear o la manipulación genética, acerca de los cuales hasta los especialistas están divididos. Pero precisamente si los “expertos” no acuerdan en un único sentido, esto demostraría que la decisión no puede ser tomada sólo por los técnicos sino que el tema tiene una dimensión política. Y si sus consecuencias sobre la vida de cada uno pueden ser enormes, entonces, ¿por qué no poder opinar sobre ello? También hay quienes objetan la procedencia de las consultas sobre los valores morales, porque, sostienen, las campañas devienen traumáticas habiendo riesgo de radicalizar los antagonismos. Pero también puede ser que el resultado tenga efectos inversos, aclarando que piensa esa sociedad sobre ese tema, como veremos respecto al divorcio en Italia e Irlanda.

1.3. En los últimos años del siglo XX la democracia semidirecta se pretendió utilizar en los países emergentes para apoyar las reformas neoliberales que irían en detrimento de los derechos económicos y sociales (Polonia en 1987, Ecuador en 1995). Pero también es verdad que los IDS en otros casos han permitido evitar esto o desandar los pasos dados por los

gobiernos con este rumbo (Uruguay, Bolivia). Seguramente procurando esto último es que en el estado brasileño de Minas Gerais se decidiera en 2001 incluir expresamente en la Constitución que sólo por referéndum se pueda desestatizar una empresa estatal prestadora del servicio público de generación, transmisión o distribución de energía eléctrica o de saneamiento básico¹.

1.4. Las medidas tendientes a la descentralización territorial han sido en varias ocasiones objeto de IDS, aunque no siempre con suerte, como veremos en el Capítulo VI. Por el contrario, las tendientes a reforzar los controles de los ciudadanos sobre sus representantes son por lo general bien acogidas. Así ocurrió en los Estados Unidos con la introducción de las elecciones primarias y la limitación de la reelección de los cargos², en Suiza con la abrogación en 1949 por vía de una iniciativa popular de la posibilidad de eludir el veto mediante el procedimiento de las leyes de urgencia y en Francia con la introducción de la elección directa del Presidente en 1962³. Lo mismo respecto a las tendientes a reducir el “gasto” político. Por ello no sorprende que el 81,4 % de los neocelandeses votaran a favor de reducir de ciento veinte a noventa y nueve el número de miembros de su Cámara de representantes el 27 de Noviembre de 1999⁴ o que el 84 % de los puertorriqueños apoyaran cambiar la legislatura bicameral por una más económica y rápida unicameral⁵ en el referéndum del 10 de Julio de 2005⁶.

1.5. A nuestro juicio, los IDS deben versar siempre sobre una materia controvertida y no sobre personas, salvo el caso del *recall*, que ya hemos analizado. Porque muy frecuentemente asumen características demagógicas es que rechazamos la utilización del referéndum para la elección / reelección de autoridades; en el Capítulo III ya hemos advertido acerca de estos “plebiscitos”

¹ Artículo 14§17, Constitución de Minas Gerais, según Enmienda Constitucional N° 50, del 29 de Octubre de 2001.

² Butler, David y Ranney, Austin. “Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory”, A.E.I., Washington, 1978, página 239.

³ Hamon, Francis. Op. Cit., página 177.

⁴ <http://elections.govt.nz>

⁵ <http://www.ceepur.org>

⁶ Ver Anexos IV – 1 y IV – 2.

1.5.1. Una excepción a esta regla podemos encontrarla en Austria donde por una disposición introducida el 29 de Junio de 1982⁷ la elección del Presidente Federal, si sólo se presenta un candidato, se desarrollará en forma de referéndum⁸.

1.5.2. En Argentina, en el orden infraestatal, se dio una curiosa experiencia en este aspecto. Los ciudadanos de la Provincia de San Luis fueron convocados a expresar voluntariamente su opinión⁹ acerca de quién sería el que ocuparía la banca de senador nacional en el período comprendido entre los años 1986 y 1995 representando a esa entidad en el Congreso de la Nación. Los sufragantes se expresarían en los siguientes términos:

*“Opino que el senador nacional a designar para el período
1986-1995 sea el ciudadano
del partido*”

Podían presentarse a la consulta todos los partidos reconocidos en el distrito los que debían registrar el lema y sublemas bajo los cuales intervendrían en la consulta que se celebraría el 7 de Diciembre de 1986. Luego la Legislatura en sesión extraordinaria el 11 de Diciembre designaría al senador nacional conforme al resultado de la consulta.

2. Constitución.

Dijimos que el referéndum constitucional es el más extendido y aceptado pacíficamente¹⁰ por conciliar las nociones democráticas de soberanía popular y participación ciudadana con la noción conservadora de rigidez constitucional.

2.1. Sin embargo, en los estados periféricos, casi como una regla, las consultas populares sobre la ley suprema han devenido plebiscitarias. Además

⁷ Rubio Llorente, Francisco y Daranás Peláez, Mariano. Op. Cit., página 69.

⁸ Artículo 60.1, 1ra parte, Constitución de Austria.

⁹ Ley 4.715 y Ley 4.746.

¹⁰ Pérez Royo, Javier. Op. Cit., página 391.

de los casos ya mencionados en el Capítulo III, agregamos –no a título taxativo- otras muchas experiencias en las que esas apelaciones al pueblo resultaron exitosas con abrumadoras mayorías: Argelia (1963, 1976, 1989 y 1996), Aruba (1977), Benin (1964, 1968 y 1990), Burkina Faso (1960, 1970, 1977 y 1991) Burundi (1981, 1991, 1993), Cambodya (1972), Camerún (1972), Centroafricana (1960, 1976, 1981, 1986 y 1994), Chad (1989, 1996), Comores (1978, 1992, 1996 y 2002), Congo (1963, 1979, 1992 y 2002), Congo - República Democrática- (1964, 1967, 1973 y 1979), Corea del Sur (1962, 1972, 1980 y 1987), Costa de Marfil (1986 y 2000), Cuba (1971, 1976 y 1992), Djibouti (1992), Egipto (1956, 1971, 1980 y 1989), Etiopía (1987), Filipinas (1935, 1939, 1940, 1947, 1973, 1981 y 1984), Gabon (1989 y 1995), Gambia (1970 y 1996), Ghana (1960, 1964, 1992), Guinea (1990 y 2001), Guinea Bissau (1972), Guinea Ecuatorial (1968, 1973, 1982 y 1991), Guyana (1978), Haití (1987), Irán (1979 y 1989), Liberia (1984), Malgache (1975, 1992, 1995 y 1998), Mali (1974 y 1992), Marruecos (1962, 1970, 1972, 1980, 1992 y 1996), Mauritania (1961 y 1991), Myanmar (1973), Níger (1987, 1989, 1992, 1996 y 1999), Panamá (1940), Qatar (2003), Rwanda (1978 y 2003), Senegal (1970 y 2001), Seychelles (1993), Sierra Leona (1978 y 1991), Siria (1953, 1971, 1973 y 1978), Somalia (1961, 1979 y 2001), Sudáfrica (1983 y 1990), Sudan (1977 y 1998), Suriname (1987), Togo (1961, 1963, 1979 y 1992), Tunisia (2002) y Yemen (1991 y 2001)¹¹.

2.2. El último caso en este sentido es el de Burundi donde superada la violencia étnica que desencadenó el genocidio de la década de 1990, con más de trescientas mil víctimas, y como parte de la implementación de los Acuerdos de Paz de Arusha, el 28 de Febrero de 2005 se realizaría un referéndum por una nueva Constitución que procura un delicado equilibrio de poder entre la minoría Tutsi y la mayoría Hutu y que una vez más, arrojó resultados contundentes.

¹¹ <http://c2d.unige.ch>

Referéndum constitucional del 28 de Febrero de 2005

“SI”	“NO”	Total	“SI”	“NO”	Total
1.399.307	141.656	1.540.963	90,81 %	9,19 %	100 %

Fuente: Gobierno de Burundi, <http://www.burundi.gov.bi>

2.3. Aunque, por supuesto también ha habido excepciones a esta regla.

2.3.1. Ali Soilih, Jefe de Estado de Comores desde el 3 de Enero de 1976 – cuando por un golpe de Estado derrocó al anterior gobierno con la ayuda de mercenarios extranjeros- aunque autocalificado como devoto musulmán, propuso una Constitución con un Estado secular que limitaba los privilegios del muftis (juristas musulmanes que interpretan ley islámica). Estas medidas se percibieron en la población como un ataque a las tradiciones del país lo que - combinado con una crisis económica aguda- hizo que en el referéndum del 28 de Octubre de 1977 (en el que también se preguntó si el pueblo perdonaba al Presidente su “error” -el golpe de Estado a través del cual accedió al poder-) sólo el 55 % de los votantes apoyase la nueva Constitución¹².

2.3.2. Algo peor –en términos de cifras- ocurrió en Kenya. En Marzo de 2004 Tribunal Supremo decidió que no bastaba con la sanción parlamentaria del proyecto de una nueva Constitución que reemplazaría la vigente desde 1963 y que fuera negociada en Londres por los nacionalistas sin participación del pueblo kenyata. El nuevo texto debería ser sometido a referéndum, el primero del país independizado del Reino Unido¹³. El proyecto que introducía un presidencialismo de tipo norteamericano, la prohibición de los matrimonios homosexuales y más derechos para las mujeres, no sólo fue criticado desde la oposición sino también por algunos miembros del gabinete del Presidente Mwai Kibaki. Por su parte, el referéndum también dividía a las etnias más importantes: mientras los Kikuyu estaban por el “SI”, los Luo apoyaban el “No”. Algunos sectores impugnaron la legalidad del referéndum, pero la justicia

¹² <http://c2d.unige.ch>

¹³ The Guardian, London, 25 de Marzo de 2004.

constitucional lo avaló argumentando que el poder constituyente del pertenece al pueblo y no a sus representantes¹⁴. Ese pueblo, el 21 de Noviembre de 2005, rechazó esa constitución con 3.480.642 votos negativos, el 58 % de los emitidos, según datos de la Comisión Electoral (E.C.K.)¹⁵.

2.4. Tampoco la casi unanimidad hay que verla con desconfianza siempre, pues también puede ser reflejo genuino de la opinión ciudadana. En España, después de la muerte de Franco, comenzó una etapa que, sin romper con el esquema institucional anterior, evolucionará hacia un nuevo sistema democrático de la mano de Adolfo Suárez en el Gobierno y la Ley para la Reforma Política¹⁶ que, buscando legitimar de esta forma el nuevo orden a instaurarse, fue sometida a referéndum el 15 de Diciembre de 1976 en un ambiente ya más distendido que el que se había observado en los plebiscitos del antiguo régimen. Eso permitió que en 1977 se realizaran elecciones legislativas en un marco de aceptable legalidad democrática¹⁷. Constituidas las Cortes, una Comisión Constitucional especial preparó un proyecto de Constitución¹⁸ que fue sancionado el 31 de Octubre de 1978. Luego debía ser sometido a referéndum¹⁹ el que se llevó a cabo el 6 de Diciembre, cuando los votantes manifestaron un claro apoyo a la norma suprema, alcanzando al 87 % de los votos válidamente emitidos²⁰, sin que ello pueda ser objetado como un acto plebiscitario.

3. Forma de gobierno y forma de Estado.

3.1. República v. monarquía.

3.1.1. En 1905 el Parlamento noruego disolvió la impopular unión monárquica existente desde 1815 con Suecia -que quería una solución pacífica

¹⁴ The East African Standard, Nairobi, 18 de Noviembre de 2005.

¹⁵ The New York Times, 24 de Noviembre de 2005.

¹⁶ Ley 1/1977.

¹⁷ Aguilera de Prat, Cesáreo R. Op. Cit., página 245.

¹⁸ Vandelli, Luciano. Op. Cit., página 134.

¹⁹ Decreto 37/1978.

²⁰

a los pedidos secesionistas, pero exigía el sometimiento de la decisión a referéndum-²¹ y destituyó al Rey, aunque manteniendo la monarquía. Por vía de un referéndum consultivo el 13 de Agosto el pueblo convalidó esta decisión con el 99,9 %. (78,9 % de los votantes). El referéndum por la separación fue apoyado por todos los sectores²² y la discusión "monarquía o república" fue aplazada. El 13 de Noviembre de ese mismo año se consultó el nombramiento del Príncipe Karl como Rey quien –luego de obtener el 89,6 % de apoyo- accedió al trono como Haakon VII. Los republicanos aceptaron la derrota pero un siglo después, los sondeos de opinión indican que el 51 % de la población noruega desea que se celebre un referéndum para decidir si esa nación nórdica conserva la monarquía o deviene una república²³.

3.1.2. En 1919 se decidió someter a la voluntad de los luxemburgueses mantener o no la monarquía en un referéndum organizado por una ley especial. Como resultado de ello, el 28 de Setiembre de ese año, la Gran Duquesa Charlotte fue elegida con el 77,8 % de los votos.

3.1.3. Por un referéndum celebrado en 1919 Dinamarca e Islandia se convirtieron en dos países independientes, aunque bajo la misma corona. Para revocar esto era necesario que lo decidiese el Parlamento con una mayoría de dos tercios y el pueblo en un referéndum con resultados de tres a uno, lo que recién se concretaría después de la II Guerra. En 1944, el Parlamento (*Althing*) mas viejo del mundo unánimemente convocó a un referéndum para el 17 de Junio en el que se aprobaría la Constitución islandesa y la forma republicana se impondría con el 99 %²⁴.

3.1.4. En 1946, el italiano Vittorio Emanuel III abdicó a favor de su hijo Umberto, pero poco después, el Gobierno Provisorio convocó a un referéndum para decidir la forma de gobierno para el mismo día que se elegía la Asamblea Constituyente, el 2 de Junio de 1946. Ello se debió fundamentalmente a las

²¹ Bjorklund, Tor. Op. Cit., página 164.

²² Guimón, Julen. "El derecho de autodeterminación. El territorio y sus habitantes", Universidad de Deusto, Bilbao, 1995, página 210.

²³ El País, Madrid, 5 de Abril de 2001.

²⁴ Guimón, Julen. Op. Cit., página 212.

divisiones que afectaban a los partidos de la coalición gobernante, incluso la D.C., en la que algunos sectores eran pro monárquicos, mientras otros (de Gásperi, por ejemplo) confiaban en el triunfo de la opción republicana. Por su parte los partidos de la izquierda, democrática y marxista, no querían la consulta popular por temor a que, con la extensión del voto a las mujeres, triunfara la opción menos progresista²⁵. Finalmente la república triunfó en general aunque su índice de apoyo fue más alto en el Norte que en el Sur, donde fue más votada la opción monárquica²⁶

Referéndum italiano del 2 de Junio de 1946

Habilitados	28.005.449
Votantes	24.946.942 (89,1 %)
República	12.717.923 (45,3 %)
Monarquía	10.719.284
Nulos, inválidos y blancos	1.509.735

Fuente: <http://www.interno.it>

Dos años después, por disposición de la Constitución de 1947, al rey Vittorio Emanuele III se le prohibió (igual que a todos sus herederos masculinos) volver a pisar Italia. Los Savoia vivirán desde entonces principalmente en Portugal y Suiza. A comienzos del siglo XXI continúa todavía alguna oposición a su retorno por parte de algunos parlamentarios que relacionan a la familia real con un capítulo infeliz de la historia de Italia²⁷

Sin embargo, luego de cincuenta y seis años de exilio y después de varias de idas y vueltas (en 1987 el Presidente Sandro Pertini había autorizado la vuelta de la ex reina María José), feroces polémicas y debates políticos, el Parlamento abrogó en 2002 los dos primeros incisos de la famosa cláusula transitoria XIII de la Constitución. De esta forma, los herederos de la noble familia no sólo podrían pisar suelo italiano, sino que también podrían participar en las elecciones y ser candidatos, si lo desearan. La dinastía, sin embargo, no

²⁵ Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 394

²⁶ Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980, página 253.

²⁷ La Repubblica, Roma, 11 de Abril de 2002.

podrá recuperar los bienes que les fueron confiscados, ya que esta cláusula XIII, inciso 3, según lo resuelto, sigue vigente²⁸. Vittorio Emanuele de Savoia, hijo de Umberto II (que reinó apenas 26 días y se fue de la península sin abdicar en 1946) y nieto de Vittorio Emanuele III -el último rey de Italia- no obstante, debería esperar tres meses para cruzar la frontera. Como en la votación parlamentaria no se alcanzaron los 2/3, en el lapso de noventa días, 1/5 de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales podrían llamar a un referéndum confirmativo sobre la cuestión²⁹. Un grupo de anti-monárquicos que insistían en que los Savoia no debían volver -principalmente porque la familia es acusada de haber colaborado con el régimen fascista de Benito Mussolini y de haber firmado las leyes raciales de 1938, que permitieron la deportación de más de ocho mil judíos italianos-³⁰ presentó un demanda de referéndum. Pero la iniciativa no prosperó y el 22 de Diciembre de 2002 finalmente los Savoia llegaron a Roma con su nuevo pasaporte italiano³¹

3.1.5. También después de la II Guerra Mundial, el 8 de Setiembre de 1946, se realizó en Bulgaria un referéndum sobre la forma de gobierno en el que el 95,6 % de los votantes se pronunció a favor de la república³². En 1989 el país dejaba atrás varias décadas de dictadura comunista y en 2001 el ex rey, Simeón Saxe-Coburg-Gotha (quien había sido coronado en 1943, a los seis años, luego de la súbita muerte de su padre y que tres años después perdería la corona en referéndum) con sesenta y cuatro años regresó a Bulgaria y al poder por vía de las urnas. Su partido (el Movimiento Nacional Simeón II – MNSII-) ganó las elecciones y así se convirtió en Primer Ministro de la República búlgara³³.

3.1.6. En Bélgica, cuando el Rey Léopold III regresó a su país luego de la Liberación (la familia real había sido deportada a Alemania primero, a Austria luego y finalmente se instaló en Suiza) encontró serios cuestionamientos por su

²⁸ La Repubblica, Roma, 12 de Julio de 2002.

²⁹ Artículo 138, Constitución Italiana.

³⁰ The New York Times, 12 de Julio de 2002.

³¹ La Repubblica, 23 de Diciembre de 2002.

³² <http://c2d.unige.ch>

³³ Diario de Río Negro, General Roca, 19 de Junio de 2001.

actuación (Léopold se había encontrado con Hitler en Berchtesgaden en Setiembre de 1940, ante quien capituló) durante la II Guerra: "léopoldistas" y "anti-léopoldistas" se enfrentarán durante varios años. No estando previsto el referéndum en la Constitución pero estando vigente una ley del 19 de Julio de 1945 que habilitaba al Parlamento a decidir si el Rey se encontraba en condiciones de reinar, el legislativo interpretó que esa imposibilidad perduraba y convocó a un referéndum para el 11 de Marzo de 1950 en virtud de su competencia residual y basándose en una ley especial del 11 de Febrero precedente no obstante que la doctrina belga siempre ha interpretado que los IDS son incompatibles con el texto constitucional³⁴. El resultado fue que de 5.236.740 de votos emitidos, le fueron favorables al Rey, 2.933.382³⁵. Recién frente a esta mayoría –aunque débil- de 57,68 %, se le devolvería el trono, al proclamar el Parlamento que la "imposibilidad de reinar de Su Majestad el Rey Léopold III ha terminado" por Decreto del 20 de Julio siguiente³⁶. Pero igual se vio obligado a abdicar a favor de su hijo Balduino por las presiones de los socialistas y las violentas protestas sucedidas en la región de Wallonie. En este caso, la monarquía no estaba en cuestión, sino sólo la persona del Rey³⁷

3.1.7. En Grecia ha habido varias consultas sobre este tema. Para facilitar su independencia del Imperio Otomano los griegos debieron aceptar la monarquía que le impusieron las grandes potencias de la época (Inglaterra, Francia y Rusia)³⁸. Se le ofreció la corona a un príncipe belga, que sería obligado a renunciar inmediatamente porque pretendía que el pueblo se pronunciase al respecto. El absolutismo de su sucesor, Otto, hijo del rey Luis I de Baviera condujo a la revolución de 1843 que transformó a la monarquía en constitucional -con el mismo soberano- que formalmente fue destituido en 1862. El pueblo sería consultado sobre la elección de un nuevo rey aunque sólo pudieron votar los ciudadanos varones mayores de veinticinco años, propietarios o profesionales. El referéndum se realizó el 2 de Diciembre de 1862 y entre todos los candidatos triunfó con el 94,2 % el Príncipe Alberto,

³⁴ Senelle, Robert. "La Constitución Belga Comentada", Ministerio de Asuntos Extranjeros, Bruselas, 1974, página 67.

³⁵ <http://c2d.unige.ch>

³⁶ Senelle, Robert. Op. Cit., página 283.

³⁷ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 234.

³⁸ Artículo 3, Protocolo de Londres del 3 de Febrero de 1830.

segundo hijo de la Reina Victoria de Inglaterra. Pero como por el Protocolo de Londres se excluía a los descendientes de las familias reales de las potencias signatarias, asume Georges I, hijo del rey de Dinamarca³⁹. En 1875 se inició el régimen parlamentario. Pasado medio siglo, el pueblo griego sería consultado por segunda vez. En el referéndum del 22 de Noviembre de 1920 el Rey Constantino I logró un 98,9 % de apoyo. Pero la derrota frente a Turquía en 1922 provocó un levantamiento militar en Grecia y Constantino fue obligado a abdicar a favor de su hijo Georges II quien, a su vez, debió partir al exilio al año siguiente⁴⁰. En un referéndum el 14 de Abril de 1924 se proclamó la república con el 69,9 % de los votos. Pero luego de una sedición militar asumió el poder el General Pàngalos quien para legitimar su dictadura, sometió a plebiscito su candidatura como vimos en el Capítulo III. Grecia vivirá luego una sucesión de golpes de Estado. Terminada la II Guerra Mundial el rey Georges II volvió gracias al referéndum del 1 de Setiembre de 1946 organizado por los partidos de derecha. En virtud del Acta Constitucional N° 4 el 27 de Junio de 1946 el pueblo se debía pronunciar sobre “el retorno a Grecia de Su Majestad para asumir personalmente el ejercicio de sus competencias” según la Constitución en vigor. La boleta con el nombre de Georges significaba la voluntad del retorno del Rey y las boletas en blanco la inversa, es decir, el “NO”. Cualquier otra opción era tenida como favorable al Rey –también los votos en blanco-. Con una participación del 86,6 %, la opción monárquica fue apoyada por el 68,4 %⁴¹. Pero Georges murió ese mismo año sucediéndolo su hermano Paul y a éste su hijo Constantino, quien accedería al trono en 1964. Luego del golpe de estado de 1967 -que Constantino primero toleró- debió partir al exilio. El “régimen de los coroneles” celebró dos plebiscitos, como vimos en el Capítulo III. En 1974, después del conflicto con Turquía por la isla de Chipre, los militares griegos dejaron el poder a un gabinete civil presidido por el General Guizikis. El Acta Constitucional del 8 de Octubre de 1974 dispuso la elección de un cuerpo con poderes constituyentes y dos referenda. El primero debía decidir sobre la forma de gobierno (el que se realizó finalmente el 8 de Diciembre); y el segundo sólo se realizaría si pasados tres meses desde la

³⁹ Perifanaki Rotolo, Virginia. Op. Cit., página 237.

⁴⁰ Perifanaki Rotolo, Virginia. Ibid., página 238.

⁴¹ Perifanaki Rotolo, Virginia. Ibid., página 240.

presentación del proyecto de Constitución éste no hubiese sido aprobado; en este último caso, se sometería a decisión popular el proyecto. Esto no fue necesario porque la Asamblea Constituyente terminó su labor en tiempo y forma.

El 8 de Diciembre de 1974 las opciones fueron: 1) Democracia real; y 2) Democracia sin rey. El principal argumento de los realistas era que el rey era el Jefe de Estado de todos los griegos. Los republicanos, por el contrario, argumentaban razones técnicas (la elección popular es mejor que la herencia) históricas (responsabilidad de la realeza en los malos momentos de Grecia) y personales (complicidad de esta monarquía con la dictadura).

Referéndum griego de 1974

Inscriptos	6.090.210	
Votantes	4.719.787	77,02 %
Abstención	1.370.423	22,50 %
Blancos y nulos	28.801	0,48 %
SIN REY		53,28 %
REAL		23,74 %

Fuente: Research Centre on Direct Democracy, Université de Genève, <http://c2d.unige.ch>

Este referéndum donde la mayoría dice "SI" a la república proclamada en 1973, fue el primero de Grecia sin carácter "plebiscitario" y que se desarrolló en un clima de plenas garantías democráticas donde fue asegurada genuinamente la expresión de la voluntad popular⁴². Un referéndum como éste hoy no sería posible por cuanto la república es un contenido pétreo establecido por la misma Constitución⁴³.

3.1.8. En la vecina Albania, superado uno de los más largos regímenes estalinistas, la dictadura de Enver Hodscha, el 29 de Junio de 1997 se celebró un referéndum supervisado por O.S.C.E. en el que el 66,26 % de los votantes

⁴² Perifanaki Rotolo, Virginia. Op. Cit., página 232.

⁴³ Pantelis, Antoine M. "Les Grandes Problemes de la Nouvelle Constitution Hellénique", Librairie General de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979, página 125.

se pronunció por la república⁴⁴. A fines de Junio de 2002 los monárquicos de Albania daban la bienvenida a la desterrada familia real. El retorno de Leka Zog -hijo del ex Rey Zog que tenía sólo dos días de vida cuando su familia huyó de Albania durante la invasión italiana en 1939- se hizo posible por un amnistía concedida al cumplirse cinco años del referéndum de 1997⁴⁵.

3.1.9. En los estados afroasiáticos también esta cuestión ha sido objeto de consulta al pueblo con resultados siempre favorables a la república.

3.1.9.1. Desde 1949 el último Emperador de Vietnam Bao Dai (fallecido en 1997 en su exilio de Paris) venía prometiéndolo un referéndum sobre la forma de gobierno que recién se llevaría a cabo, por decisión del presidente Ngo Dinh Diem, el 23 de Octubre de 1955. El 98,9 % se pronunció por la república en una consulta donde las boletas rojas (buena suerte) tenían la foto de Diem y las verdes (mala suerte) la foto de Bao Dai. De esa forma se elegía a la vez Jefe de Estado y de Gobierno. Los resultados fueron ostensiblemente falseados, tanto que inicialmente se dijo que Diem había obtenido seiscientos cinco mil votos, cuando el total de ciudadanos era cuatrocientos cincuenta mil⁴⁶.

3.1.9.2. Como respuesta a las fuertes críticas que su política de apartheid provocaba, la Unión Sudafricana salió de la Commonwealth transformándose en república luego de realizado un referéndum el 5 de Octubre de 1960 que fue apoyado por el 52,3 % de los blancos (únicos habilitados) que votaron. Se sancionó una nueva Constitución el 24 de Abril de 1961 y el 31 de Mayo se concretizó la independencia⁴⁷

3.1.9.3. Por su parte, en Rwanda, que durante la primera parte del siglo XX fuera administrado por Bélgica bajo un mandato de la Liga de las Naciones primero y de la O.N.U. después, el 25 de Setiembre de 1961 se celebró un

⁴⁴ <http://c2d.unige.ch>

⁴⁵ The New York Times, 30 de Junio de 2002

⁴⁶ <http://c2d.unige.ch>

⁴⁷ <http://c2d.unige.ch>

referéndum con dos preguntas (la segunda, para el caso que las repuestas afirmativas se hubiesen impuesto en la primera):

“¿Desea conservar la institución del Rey en Rwanda?”

“¿Desea que Kigeri V sea el Rey?”

El “NO” cosechó el 79,8 % y el 74 % respectivamente⁴⁸. El país centroafricano accedería a la independencia plena el 1 de Julio de 1962, fecha en que nacía la “I República”⁴⁹.

3.1.9.4. La Revolución de Febrero de 1979 terminó con la monarquía iraní. El Imán Khomeini (líder religioso de la revolución) regresó de su exilio en Francia y el 30 y 31 de Marzo (1 y 2 de Yumada de 1399 en el calendario musulmán) en referéndum se preguntó:

“¿Aprueba el reemplazo del sistema anterior por una república islámica sujeta a la aprobación de toda la Nación?”

Votaron los mayores de dieciséis años; no había credencial electoral; y se marcó con tinta los dedos de los votantes cuyo número tampoco se supo a ciencia cierta: de quince a veinticuatro millones, según las diversas fuentes. Las boletas verde eran por el “SI” y las rojas por el “NO”; esta última opción sólo se registró en Teherán. El “SI” ganó con el 98,2 %⁵⁰. Este resultado es resaltado aún hoy en el Principio 1º de la Constitución de la República Islámica de Irán.

3.1.10. Durante dos semanas en Febrero de 1998 un comité creado por el gobierno australiano e integrado en un 50 % por representantes de los estados y territorios, el gobierno, la comunidad, los indígenas y los jóvenes y en el otro 50 % por miembros elegidos por los ciudadanos a través de un voto voluntario

⁴⁸ <http://c2d.unige.ch>

⁴⁹ <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/rwanda>

⁵⁰ <http://c2d.unige.ch>

realizado por correo y fiscalizado por la Comisión Electoral (A.E.C.) debatió públicamente en el viejo Parlamento de Camberra la posibilidad de que el país se convirtiese en una república. Las propuestas del foro fueron rigurosamente receptadas en una ley aprobada en el Parlamento el 12 de Agosto de 1999.

El 6 de Noviembre de ese mismo año los australianos acudían a las urnas para decidir en referéndum si seguían siendo parte del Reino Unido con un Gobernador designado por el monarca británico en su calidad de Jefe de Estado, como hasta ese momento, o si se convertían en una república a partir del 1 de Enero de 2001, con un Presidente con los mismos poderes que hasta la fecha tenía el Gobernador General⁵¹. El 54,7 % se pronunció a favor de seguir con el mismo *status*. Los monárquicos -entre ellos el Premier John Howard, del Partido Liberal, confiaban desde un principio en el tradicional conservadurismo de los australianos⁵². El ex Gobernador General Sir Zelman Cowen y tres ex Primer Ministros, en cambio, hicieron conocer su preferencia republicana⁵³. En el único estado donde triunfó la república -Victoria- fue por escaso margen (50,1 %). No obstante ganar la continuidad en cinco de los seis estados, el voto de las principales ciudades fue a favor de cambiar el sistema, llegando en la capital al 63,8 %⁵⁴. Por el contrario, el electorado rural y suburbano, en su mayoría de clase trabajadora, votó por continuar con Isabel II⁵⁵. Precisamente el apoyo más importante para la monarquía vino del estado más rural, Queensland.

En el llamado "referéndum del siglo" se precisaba obtener la doble mayoría de los votos: de los ciudadanos en general y además en cuatro de los seis estados; contando los votos de los dos territorios sólo para el número total. Mientras los Windsor se mantuvieron en silencio durante los tres meses de la campaña australiana, la mayoría de los medios británicos apoyaban la república. Pero luego de conocerse el resultado, tan eufórica estaba la Corona, que hasta el príncipe Carlos se manifestó dispuesto a someter a referéndum el mantenimiento de la mismísima monarquía en el Reino Unido, buscando

⁵¹ Ver en Anexo IV – 3 la boleta del comicio.

⁵² Clarín, Buenos Aires, 7 de Noviembre de 1999.

⁵³ The Economist, London, 30 de Octubre de 1999.

⁵⁴ Ver en Anexo IV – 4 foto de la campaña republicana.

⁵⁵ El Día, La Plata, 7 de Noviembre de 1999.

legitimarse en su eventual ascenso al poder⁵⁶. Algunos analistas internacionales interpretaron que más que rechazar la república, lo que no convenció a los australianos fue la propuesta concreta de que el Presidente no fuese electo popularmente sino por el Parlamento. Esto habría sembrado más desconfianza en la gente que ya no tenía una buena imagen de los políticos⁵⁷.

Referéndum de Australia del 6 de Noviembre de 1999

Estados	% "SI"	% "NO"	% Participación
New South Wales	46,6	53,4	79,5
Queensland	37,4	62,6	77,7
South Australia	43,7	56,3	81,3
Tasmania	40,2	59,8	83,0
Victoria	50,1	49,9	79,7
Western Australia	41,6	58,4	78,0
Territorios			
Capital	63,8	36,2	75,7
Northen	49,8	50,2	61,5
Total	45,3	54,7	79,1

Fuente: <http://www.aph.gov.au/library/handbook/referendums/index>

3.1.11. La Constitución brasileña del 5 de Octubre de 1988 en su Disposición Transitoria 2ª dispuso que "El 7 de Setiembre de 1993 (cinco años después de su sanción) el electorado definirá por plebiscito la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (régimen parlamentario o presidencialista) que debe regir en el país. Se garantizará la divulgación libre y gratuita de información sobre el tema de las formas y sistemas de gobierno por los medios masivos de comunicación concesionarios del servicio publico. El Tribunal Superior Electoral dictará las normas de aplicación del presente artículo, luego de la promulgación de la Constitución". Esta curiosa disposición constitucional tiene su razón de ser. Cuando se sancionó esta Constitución se pensó en consultar al pueblo sobre algunos de sus puntos más importantes

⁵⁶ The Observer, London, 7 de Noviembre de 1999.

⁵⁷ Le Monde, Paris, 9 de Noviembre de 1999.

pero en un momento más oportuno, “cuando se pudiesen asegurar mejores condiciones para un genuino debate en la sociedad civil”⁵⁸.

Entendiendo que ese momento había llegado –por adelantado- la Enmienda Nro. 2 del 25 de Agosto de 1992 anticipó la consulta al 21 de Abril de 1993⁵⁹. El parlamentarismo lo propuso el Partido de la Democracia Social Brasileira (P.S.D.B.) aunque ya en la Asamblea Constituyente esta opción había perdido por trescientos cuarenta y cuatro votos a doscientos doce. Pedro de Orleans y Braganza, aspirante a la sucesión, encabezó la campaña a favor de la monarquía. Los partidarios de todas las opciones tuvieron oportunidad de divulgar sin restricciones sus ideas en todos los medios de comunicación⁶⁰. Finalmente en el único “plebiscito” (así denominan la Constitución y la ley a este referéndum) hecho en Brasil el pueblo confirmó el régimen existente: república -instaurada el 15 de Noviembre de 1889 cuando un golpe de Estado obligó a abdicar a Pedro II- presidencialista.

“Plebiscito” del 21 de Abril de 1993 en Brasil

República	66,06 %	Monarquía	10,21 %
Presidencialismo	55,45%	Parlamentarismo	24,65 %

Fuente: [http:// www.arquivonacional.gov.br](http://www.arquivonacional.gov.br)

3.2. Régimen político.

3.2.1. Entre 1956 y 1960 gobernó Brasil Juscelino Kubitschek con una política nacional – desarrollista que, luego de romper con el F.M.I., acarrearía serios problemas de inflación y deuda externa. El 31 de Enero de 1961 asumió el Presidente Janio Quadros quien, no pudiendo hacer frente a estos problemas presentó el 25 de Agosto su renuncia. Asumió en su lugar el Vicepresidente, João Goulart, mas sumamente acotado por la Enmienda Constitucional Nro. 4 –del 2 de Setiembre- impuesta por la derecha y los militares que recortaba sus poderes al instituir un sistema parlamentario de

⁵⁸ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 86.

⁵⁹ Ver Anexo IV – 5.

⁶⁰ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 184.

gobierno. Esa enmienda establecía además, que podría realizarse nueve meses antes de la expiración del mandato presidencial un “plebiscito” para decidir mantener ese sistema o volver al presidencialismo⁶¹. Esa consulta (la Ley Complementaria Nro. 2 lo llamará referéndum) se anticipó y el 6 de Enero de 1963 el pueblo brasileño –con una participación del 66 %- apoyará el retorno al anterior sistema en un 82 %, lo que fue confirmado por el Congreso el 23 de Enero, a través de la Enmienda Constitucional Nro. 6⁶². Por esta vía, Goulart afirmó la confianza popular y recuperó poderes. Sin embargo, el 2 de Abril de 1964 un golpe militar terminaría derrocándolo. Se inició entonces uno de los más largos períodos de facto del Brasil.

3.2.2. En el Uruguay el tema del régimen político fue importante en algún momento y por ello varias veces consultado⁶³. El vaivén comenzó el 24 de Noviembre de 1946 cuando, por no haber participado al menos el 35 % de los ciudadanos fracasó, una propuesta de los partidos Colorado Battlista y Nacional Independiente que proponía el sistema colegiado (29 %) finalmente introducido por la Constitución de 1952 (aprobada en referéndum el 16 de Diciembre de 1951 por el 54 % de los electores). A la inversa, el 30 de Noviembre de 1958 fracasó una propuesta avalada por la Unión Cívica que pretendía la vuelta al sistema presidencialista, también por no haberse alcanzado el piso de participación⁶⁴. Finalmente, con el referéndum del 27 de Noviembre de 1966, efectuado junto con las elecciones legislativas, ganó con el 57 % lo que se conoció como “la opción Naranja”, lográndose reintroducir el sistema presidencial en la república oriental aunque con fuerte influencia parlamentaria⁶⁵.

3.2.3. A pesar de que la muy autoritaria ley suprema de Bahrain de 1973 carece en absoluto de IDS, el 14 y 15 de Febrero de 2001, los ciudadanos - incluidas las mujeres, por primera vez- del pequeño emirato acudieron a las urnas para decidir en referéndum la transformación del archipiélago en una

⁶¹ Artículo 25, Acto Adicional.

⁶² [http:// www.arquivonacional.gov.br](http://www.arquivonacional.gov.br)

⁶³ Rilla, José. Op. Cit., página 77.

⁶⁴ <http://c2d.unige.ch>

⁶⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 342.

monarquía constitucional –que incluía el restablecimiento del Parlamento disuelto en 1975 y la independencia del Poder Judicial. Ello constituyó toda una novedad entre los países del golfo Pérsico que fue producto de la voluntad “democratizadora” del Jeque Hamad Bin Issa al-Khaleifa quien además, previo al referéndum, decretó una amnistía general para centenares de presos políticos⁶⁶. No obstante, el Islamic Bahraini Liberals Movement se opuso a la consulta y llamó a votar “NO” desde su cuartel general en el exilio en Londres porque, decían, se transfería la soberanía del pueblo al monarca, lo que contraría la Sharia y la Constitución de Bahrain⁶⁷. De todas formas, el “SI” se impuso con el 98,4 %, celebrándose un año más tarde las primeras elecciones legislativas en tres décadas⁶⁸.

3.3. Forma de Estado.

En 1972 el Presidente del Camerún, Ahmadu Ahidjo, argumentando que las estructuras de un Estado federal eran complicadas y costosas para la República impidiendo su desarrollo y alabando a la vez las enormes ventajas de un sistema unitario, pidió votar a favor de la siguiente pregunta –redactada en inglés y en francés, los idiomas oficiales del país-:

“¿Con vistas a consolidar la unidad nacional y acelerar el desarrollo económico, social y cultural de la Nación, aprueba el proyecto de Constitución que instituye una República, única e indivisible, que será llamada República Unida del Camerún?”.

Con el apoyo de la Unión Nacional de Camerún (C.N.U.), único partido político de la República, al Presidente le resultaría fácil obtener un éxito aplastante en el 20 de Mayo de 1972. Votó a favor del Estado unitario el 99,99 %⁶⁹. La República Unida de Camerún (U.R.C.) nació el 2 de Junio de 1972⁷⁰.

⁶⁶ El País, Madrid, 14 de Febrero de 2001.

⁶⁷ Arabic News, 14 de Febrero de 2001.

⁶⁸ The New York Times, 15 de Febrero de 2002.

⁶⁹ <http://c2d.unige.ch>

⁷⁰ <http://www.camnet.cm>

4. Sistema Electoral y Partidos Políticos.

4.1. Una de las cuestiones más espinosas ha sido siempre en Irlanda el sistema electoral. Según el Artículo 16 de la Constitución los miembros de la Cámara baja (*Dail Eireann*) son elegidos de manera proporcional. Durante las décadas de 1950/60 el gobernante Fianna Fail quiso reemplazar esto por el sistema uninominal para consolidarse en el Parlamento. Pero la oposición y varias agrupaciones de defensa de los derechos de las minorías combatieron fuertemente este intento. Dos veces, el 17 de Junio de 1959 y el 16 de Octubre de 1968 el cambio fue rechazado por el pueblo. En 1959 el slogan oficial era "Vote SI" y "Vote de Valera"; pero el pueblo votó "NO" -como proponía el Fine Gael- el mismo día que se realizaban el referéndum y las elecciones presidenciales. En 1968 –cuando se sumó a la oposición el Partido Laborista- fue rechazada una propuesta del Fianna Fail de dotar de sobre -representación a las circunscripciones rurales (*Dáil Constituencies*) de donde venía su mayor apoyo electoral. En 1979 se adoptó la representación de las Universidades en el Senado, modificándose, así, el Artículo 18.4 de la Constitución⁷¹.

4.2. Mientras en Andorra el 28 de Mayo de 1982 se aprobó por los electores la introducción del sistema proporcional, en Eslovenia el 8 de Diciembre de 1996 se rechazaron los tres diferentes sistemas electorales propuestos para la elección de los miembros del Parlamento⁷².

4.3. En el Uruguay el tema del sistema electoral y en particular la "ley de lemas" ha sido objeto de marchas y contramarchas durante todo el siglo XX. En el referéndum del 27 de Marzo de 1938 se aprobó su introducción con el 93,4 % de los votos para la elección de Presidente pero el 16 de Abril de 1941 la Corte Electoral por cuatro votos a tres la declaró inconstitucional. El 29 de

⁷¹ Gallagher, Michael. Op. Cit., página 189.

⁷² <http://c2d.unige.ch>

Noviembre de 1942 se hizo un nuevo referéndum por una nueva Constitución que, conforme al aludido fallo, eliminaba del texto supremo la "ley de lemas". A su turno, la Constitución de 1952 (aprobada en referéndum el 16 de Diciembre de 1951) la reintrodujo. En el referéndum del 30 de Noviembre de 1958 fracasó una propuesta avalada por el Partido Colorado y el Herrerismo que pretendía la abolición de la "ley de lemas" al no haberse alcanzado el piso de participación exigido⁷³. Finalmente con el referéndum del 8 de Diciembre de 1996 efectuado a instancias del Presidente Julio María Sanguinetti, que logró el consenso del oficialista Partido Colorado y del Partido Nacional, intentando frenar el avance del Frente Amplio que aparecía por primera vez con chances de llegar al Ejecutivo (efectivamente su candidato, Tabaré Vázquez, luego será en la primera vuelta del 31 de Octubre de 1999, el más votado) se reformó la Constitución al alcanzarse un 50,4 % de "SI" para la abolición de la "ley de lemas". Así se instaló el sistema de internas partidarias (las primeras fueron el 25 de Abril de 1999) y el "ballottage" para la elección presidencial. Jorge Battle será el primer presidente electo de esta forma el 28 de Noviembre de 1999⁷⁴

4.4. En Diciembre de 1991 se aprobó en Nueva Zelanda la "Electoral Referendum Act" que, reglamentando la "Electoral Act" de 1956, establece que deberá hacerse un referéndum consultivo cuando se pretenda cambiar el sistema electoral del país. En consecuencia de ello, el 19 de Setiembre de 1992 se le formularían dos preguntas a los ciudadanos: la Parte A de la boleta contenía la pregunta principal, sobre el cambio o no de sistema; y la Parte B, determinaba las opciones. En razón de los resultados se instauró el sistema proporcional mixto⁷⁵.

4.5. En la provincia canadiense de British Columbia, luego de once meses de investigación, estudio y debate de legislación comparada y de más de cincuenta audiencias públicas, en un caso único en el mundo, una "Asamblea Ciudadana" no partidaria de ciento sesenta integrantes (ochenta hombres y ochenta mujeres) de los setenta y nueve distritos electorales, aconsejó la

⁷³ <http://c2d.unige.ch>

⁷⁴ El País, Montevideo, 29 de Noviembre de 1999.

⁷⁵ <http://elections.govt.nz>

adopción del sistema electoral denominado “BC – STV” en virtud del cual se podría “rankear” a los candidatos de las listas que se presenten poniendo un número de orden al lado de cada nombre⁷⁶. Luego, en un referéndum celebrado el 17 de Mayo de 2005 junto a la elección legislativa provincial, se preguntó a los ciudadanos si aprobaban la nueva legislación electoral⁷⁷. Para que el resultado fuese válido era necesario que la propuesta fuese aceptada por el 60 % de los votantes y por el 60 % de los distritos. Como ambas mayorías fueron logradas, el gobierno deberá tomar las medidas apropiadas para que el sistema esté funcionando para las elecciones de Mayo de 2009⁷⁸.

4.6. La cuestión electoral también sería objeto de consulta ciudadana en Samoa. En un referéndum el 29 de Octubre de 1990 se hicieron dos preguntas. Una sobre la concesión del derecho de sufragio activo con carácter universal y no sólo –como hasta ese momento- para los jefes de clan (*Matais*) a quienes se reserva en exclusividad el sufragio pasivo. El “SI” obtuvo el 52,6 %. A mediados de 1995 la justicia denegó las pretensiones de inconstitucionalidad presentadas por seis “*matais*” lo cual al año siguiente fue confirmado al resolverse las apelaciones. La otra cuestión planteada era la creación de una segunda Cámara que representase a las once regiones tradicionales que sería elegida según las costumbres y tradiciones de las mismas. Aquí el “SI” se elevó al 74 %⁷⁹.

4.7. Recién en 1988 comenzaba a remitir en Argelia lo peor del sistema de partido único y de la ideología “socialista” del régimen⁸⁰. La Constitución de 1989 permitirá, por primera vez en un cuarto de siglo, la existencia de partidos políticos; aunque el poder presidencial todavía se imponía sobre el del Parlamento, aún unipartidista. El 2 de Julio de 1989 se dió por finalizado este sistema al promulgarse la Ley de Asociaciones Políticas, legalizándose treinta partidos de oposición, entre ellos el F.I.S. (Frente Islámico de Salvación). Pero

⁷⁶ <http://www.citizensassembly.bc.ca/public>

⁷⁷ Ver boleta del comicio en Anexo IV – 6.

⁷⁸ <http://www.gov.bc.ca/referendum>

⁷⁹ <http://www.mae.es/mae/textos/OLD/monografias/samoa>

⁸⁰ Cherif, Mustapha. “L’experience de l’Algerie: la fragil democratie” en Roussillon, Henry (Director) “Les Nouvelles Constitutions Africaines: la Transition Democratique”, Institut d’Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse, 1995, página 41.

las primeras elecciones legislativas pluralistas llevadas a cabo el 30 de Diciembre de 1991 serían anuladas al resultar vencedora esta agrupación, la que será disuelta por la justicia en Marzo de 1992 por no "ser respetuosa de las reglas democráticas"⁸¹. El F.I.S. pasaba a la clandestinidad y el Presidente Boudiaf era asesinado. Su sucesor, Liamin Zerual convocó a un referéndum sobre una nueva Constitución para el 28 de Noviembre de 1996 con el objetivo principal de prohibir los partidos islamistas y bereberes. Según el gobierno el "SI" se impuso con el 84,6 % en tanto la oposición denunció que la participación apenas había superado el 30 % y que nunca había existido un tráfico electoral tan grosero, ni siquiera en la época colonial⁸². Todos los partidos tuvieron que re-fundarse e inscribirse de nuevo en el Ministerio del Interior (excepto, claro, el F.I.S.). Mientras, la guerra continúa⁸³.

4.8. Aunque formalmente la Constitución de Uganda garantice la libertad de expresión y de prensa, el gobierno del Presidente Museveni mostraba a diario su intolerancia hacia los medios mientras violaba de manera sistemática derechos fundamentales. En este contexto, se organizó un referéndum para consultar al pueblo si elegía continuar con el sistema de partido único ("movimientismo") o prefería adoptar un sistema multipartidista. La oposición y la Iglesia, se manifestaron en contra del referéndum pues, alegaban, el ejercicio de la actividad política plenamente libre es un derecho fundamental que no necesita ser "consultado". Además, el sistema de partido único es contrario a la Constitución por cuanto viola los derechos de expresión, asociación y reunión por ella consagrados⁸⁴.

De todas formas, la consulta se hizo el 29 de Junio de 2000 y según los resultados oficiales la participación fue del 51,1 % ganando la opción "movimientista" con el 90,7 %. Para la oposición, en cambio, la participación rondó el 24 % (en las zonas de "insurgencia" –guerra- sólo llegaría al 11 %) y el multipartidismo obtuvo el 55 %. Sin embargo, para la Organización para la Unidad Africana (O.A.U.) la consulta fue muy transparente⁸⁵.

⁸¹ <http://www.mae.es/mae/textos/OLD/monografias/argelia>

⁸² L'Express, Paris, 5 de Diciembre de 1996.

⁸³ <http://www.mae.es/mae/textos/OLD/monografias/argelia>

⁸⁴ Human Rights Watch, World Report, 1999.

⁸⁵ <http://c2d.unige.ch>

5. Amnistías e indultos.

5.1. El 30 de Noviembre de 1980, además de consultar la dictadura uruguaya sobre una nueva Constitución que fue rechazada popularmente⁸⁶, se aprobó una amnistía y el retorno al país de los exiliados⁸⁷. Hubo muchas otras consultas en Uruguay, tanto durante gobiernos democráticos como autocráticos, pero la que más expectativas suscitó ocurriría casi una década después ya recuperada la democracia.

El 22 de Diciembre de 1986 el Poder Legislativo aprobó con el voto conforme de todos los legisladores colorados (a excepción del diputado Víctor Vaillant) y de la mayoría de los diputados nacionalistas, la denominada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Ley 15.848) que cancelaba toda posibilidad de juicio a los militares y policías responsables de las violaciones a los derechos humanos durante los trece años de dictadura militar; aunque el Artículo 4 obligaba al Poder Ejecutivo a investigar el destino de los desaparecidos e informar a los familiares. Comprendía también una amnistía para guerrilleros tupamaros y presos políticos. El 12 de Enero de 1987 se hizo saber a la Corte Electoral la intención de un grupo de ciudadanos de impulsar la recolección de las firmas necesarias para interponer el "recurso de referéndum". Habiéndose recogido bastante más de las firmas requeridas, se presentaron ante la Corte Electoral al filo del vencimiento del plazo (un año desde la promulgación de la ley cuestionada) certificándose durante todo el año 1988. Ello generó un debate nacional sobre cómo cerrar ese triste capítulo de la historia del país⁸⁸. Los "verdes" –partidarios de la derogación- sostenían el principio de igualdad ante la ley; ése era además su *slogan*. Decían: "No se pudo juzgar a un solo militar, ni siquiera declararon; los jueces los citaban y no iban, se planteaba el conflicto con el ministro, éste renunciaba, se nombraba otro y así..." Los "amarillos" –a favor del mantenimiento de la ley- alegaban que no se podía enjuiciar a los militares porque al entregar el poder habían "negociado" con los partidos políticos no ser perseguidos (Pacto del Club Naval). Y además, que también se había amnistiado a los tupamaros. Los

⁸⁶ Ver Capítulo III.

⁸⁷ Rilla, José. Op. Cit., página 77.

⁸⁸ El País, Montevideo, 16 de Abril de 1989.

“verdes” contestaban que la mayoría estaban muertos y que los pocos que quedaban eran sólo presos de conciencia. El apoyo a los “amarillos” provenía del gobernante Partido Colorado y de algún sector del Partido Blanco cuyo líder, Wilson Ferreyra Aldunate, había sido perseguido y exiliado por la dictadura⁸⁹.

El referéndum se hizo el 16 de Abril de 1989. El 41,3% de los uruguayos votó por dejar sin efecto Artículos 1 a 4 de la Ley 15.848, pero no alcanzó⁹⁰. El mayor apoyo a la opción verde (56,5 %) fue en Montevideo, bastión del Frente Amplio. En cambio, en el interior, el apoyo a la normativa fue arrollador (68,7 %). El vicepresidente Enrique Tarigo convocó luego de conocido el resultado a “dar vuelta de hoja” y “emprender el camino del futuro sin la herencia del pasado”⁹¹. Y el Presidente Julio María Sanguinetti agregó que “cuando se cerraron las urnas, se terminó la transición en el Uruguay”. El General Líber Seregni, por el contrario, aunque reconoció el resultado, aclaró que ello no implicaba “abdicar en la búsqueda de la justicia”. Precisamente, ante varias presentaciones hechas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el organismo hemisférico concluyó que “la Ley 15.848 es incompatible con el artículo XVII (Derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” y por ello “recomienda al Gobierno del Uruguay la adopción de las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el período de facto”⁹².

Una década después el jefe del Ejército, Fernán Amado, aseguraba que el tema está “cerrado y laudado” a pesar de que no se cumplió con el Artículo 4⁹³. Pero cuando juró como presidente Jorge Battle admitiría que la cuestión de los desaparecidos era todavía un problema sin resolver. Los organismos de derechos humanos mantienen la reivindicación de saber que pasó y es atribución constitucional del Poder Judicial investigarlo más allá de que no se

⁸⁹ Clarín, Buenos Aires, 16 de Abril de 1989.

⁹⁰ Ver en Anexo IV – 7 la boleta respectiva.

⁹¹ El País, Montevideo, 17 de Abril de 1989.

⁹² C.I.D.H., Informe 29/92.

⁹³ Clarín, Buenos Aires, 3 de Noviembre de 1999.

pueda condenar a nadie penalmente por decisión popular⁹⁴. En la última campaña presidencial el todavía candidato del Encuentro Progresista-Frente Amplio, Tabaré Vázquez, prometió en una entrevista que la primera consulta al pueblo si resultaba electo sería sobre la confirmación del Artículo 4º de la "Ley de Caducidad" para "saber que pasó con los ciudadanos uruguayos detenidos-desaparecidos, menores y adultos, dónde están sus cuerpos", pero también para una vez superada esta instancia, "dar vuelta la página y que todos los uruguayos puedan juntos mirar hacia adelante, civiles y militares"⁹⁵. Dos años después, desde el mismo espacio político –ahora gobernante- se sigue insistiendo en la necesidad de derogar la ley, tal vez popularmente⁹⁶.

5.2. El 27 de Junio de 1999, a dos meses de haber asumido como Presidente de Argelia Abdelaziz Buteflika, se aprobó –con la única oposición de los trotskistas- la "Ley de Concordia Civil" que concedía el indulto o la reducción de condenas a los implicados en acciones de terrorismo y subversión sin delitos de sangre, violaciones o atentados con bombas en lugares públicos, quienes debían acogerse al perdón y entregar las armas hasta el 13 de Enero de 2000. La norma debería ratificarse popularmente en un referéndum en el que se preguntaría:

"¿Está Ud. a favor o contra el accionar del Presidente de la República de cara a la realización de la paz y de la concordia civil?"

Buteflika pide apoyar el "SI" en una campaña de tres semanas en un país con varios miles de desaparecidos y muertos y sin previo debate nacional. Por ello se lo acusó de monopolizar los medios y de querer "plebiscitar" su cargo debido y "limpiar" así su fraudulenta elección de 1998⁹⁷. Algunos medios calificaron irónicamente a este comicio como "segunda vuelta de su elección"⁹⁸. En la T.V. se pudo ver a varios reputados guerrilleros del G.I.A. (Grupos

⁹⁴ Gatto, Hebert. "Sobre desaparecidos, referéndums y cuentas pendientes", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año X, Nro. 115, Montevideo, Mayo de 1996, página 20.

⁹⁵ La Republica, Montevideo, 15 de Marzo de 2004.

⁹⁶ La Republica, Montevideo, 17 de Junio de 2006.

⁹⁷ Le Monde, Paris, 14 de Setiembre de 1999.

⁹⁸ L'Evenement, Paris, 16 de Setiembre de 1999.

Islámicos Armados) rendirse y al Presidente insistiendo en “olvidar el pasado y trabajar pensando en nuestros hijos”⁹⁹. Mientras, desde la Asociación Nacional de Familiares de Desaparecidos rechazaban la consulta, el “referéndum-plebiscite” (así lo calificó la prensa francesa) que el 6 de Setiembre de 1999 provocó una masiva participación (84,96 %), la más alta tasa desde el referéndum de la independencia en 1962. El “SI” llegó al 98,6 %¹⁰⁰. Por ello en los titulares de los diarios argelinos se lee: “Los argelinos reeligen a Bouteflika” (Le Matin), “Bouteflika gana una nueva legitimidad” (El Khabar) y “Plenos poderes al Presidente para actuar” (La Tribune).

Pero la ley no daría los frutos que se esperaban. Aunque algunos integrantes del Ejército Islámico de Salvación (A.I.S.), brazo armado del ex F.I.S., entregaron las armas, el G.I.A. continuo la guerra y también una escisión suya, el D’wa wa Djihad (Predicación de la Guerra Santa) sobre todo en las zonas rurales¹⁰¹. En 2005 Bouteflika anunció la organización de otro referéndum, ahora sobre la “Carta de la Paz y la reconciliación nacional” que versaría sobre una amnistía parcial para los extremistas islámicos -que no estuviesen implicados en masacres, ataques terroristas en lugares públicos o secuestros- que hubiesen cometido delitos después del 13 de Enero de 2000 y para las fuerzas de seguridad¹⁰². La intención, según el gobierno, era modernizar el país, estrechando los vínculos con Occidente y dejar atrás los sangrientos años de guerra civil que desde 1992 habían provocado seis mil desaparecidos y ciento cincuenta mil muertos, objetivo que no pudieron lograr las anteriores leyes de Misericordia (*Rahma*) en 1995 ni de Concordia Civil en 1999¹⁰³.

Las fuerzas de oposición llamaron al *boycot*, argumentando que no podía haber reconciliación sin verdad ni justicia para los crímenes de la “guerra sucia” Lo mismo hizo la Liga Argelina por los Derechos Humanos quien denunció que Bouteflika sólo buscaba rédito personal para poder aspirar a un tercer mandato en 2008 en lugar de admitir que el Estado es responsable de desapariciones forzadas y buscar una solución más parecida “a la

⁹⁹ El País, Madrid, 16 de Setiembre de 1999.

¹⁰⁰ Le Monde, París, 20 de Setiembre de 1999

¹⁰¹ La Repubblica, Roma, 12 de Enero de 2000.

¹⁰² Ver Anexo IV – 8.

¹⁰³ The New York Times, 14 de Agosto de 2005.

argentina”¹⁰⁴. No obstante, según datos oficiales, con una alta participación (79,76 %) el 29 de Setiembre de 2005 se impuso ampliamente el “SI” (98,83 %) aunque se admitió que en la región de Kabylie (donde son fuertes los guerrilleros) la participación rondó el 11 %¹⁰⁵. Según la oposición las cifras oficiales multiplicaron por cuatro las reales¹⁰⁶.

6. Dilemas Morales.

6.1. Alcohol.

6.1.1. La cuestión del alcohol fue durante los últimos años del siglo XIX y comienzos del XX tema de recurrente consulta ciudadana en los países escandinavos y de la Commonwealth. Sin embargo también muy recientemente, en el último martes electoral de los Estados Unidos, se puso a consideración de los ciudadanos de Massachussets la posibilidad de vender vino en las despensas, lo que fue rechazado en el referéndum del 8 de Noviembre de 2006¹⁰⁷

6.1.2. En Islandia, antes de su separación de Dinamarca, se realizó un referéndum consultivo el 10 de Setiembre de 1908 en el que se confirmó con el 59 % de los votos la prohibición de la importación de alcohol, vigente desde 1900. En otro referéndum, el 23 de Octubre de 1933 esa decisión se revocaba con en 57 % de los sufragios¹⁰⁸.

6.1.3. En Noruega (donde el movimiento anti alcohol era muy fuerte en ese momento) también se celebraron dos referenda consultivos. En el primero, ya con sufragio universal –el voto femenino se introdujo en 1913- el 6 de Octubre de 1919, el 61,6 % de los votantes de una sociedad profundamente religiosa se manifestó a favor del mantenimiento de la prohibición decidida durante la I

¹⁰⁴ Le Monde, Paris, 4 de Marzo de 2005.

¹⁰⁵ <http://www.elmouradia.dz/francais/Reconciliation/home.htm>

¹⁰⁶ Le Monde, Paris, 30 de Setiembre de 2005.

¹⁰⁷ The New York Times, 10 de Noviembre de 2006.

¹⁰⁸ <http://c2d.unige.ch>

Guerra Mundial -en la que Noruega fue neutral-. Y aunque en el del 18 de Octubre de 1926 se abolió por el 55,7 %, se continuó con el monopolio estatal¹⁰⁹

6.1.4. Ocurrió algo semejante en Suecia. En la consulta de la primavera de 1910 se impuso la prohibición del alcohol con el 65 % mientras que en la del 27 de Agosto de 1922 venció el “NO” a la prohibición con el 50,9 %¹¹⁰.

6.1.5. Una ley canadiense de 1878 permitía hacer “plebiscitos” sobre venta y consumo de alcohol. 2/3 de los electores podían pedir el “plebiscito” y la decisión era válida por al menos tres años. Durante las elecciones de 1896 el candidato a Primer Ministro Laurier prometió un “plebiscito” nacional que se llevó a cabo el 29 de Setiembre de 1898. La pregunta era:

“¿Vota por la prohibición de importar, producir y vender brandy, vino, sidra y cualquier otra bebida alcohólica?”

El “SI” cosechó, en promedio, el 52 % pero la participación no llegó al mínimo del 45 % (fue del 44 %). Y mientras las provincias angloparlantes aprobaron la propuesta con más del 60 %, Quebec la rechazó con más del 80 %; en tanto Alberta, Newfoundland, Saskatchewan y Yukón no formaban aún parte de Canadá. Ante tal situación, el gobierno federal prefirió la inacción y decidió que fuesen los estados quienes tomaran la última decisión. Los resultados de esta consulta ponen en evidencia una vez más, el problema que suscita el acentuado regionalismo canadiense, que tiende a expresar tendencias opuestas en las consultas nacionales, debilitando los eventuales efectos legitimadores del mecanismo¹¹¹.

6.1.6. En Nueva Zelanda las consultas sobre esta cuestión se extendieron mucho más en el tiempo en virtud de una legislación que –aunque cambiante- las siguió contemplando. La “Alcoholic Liquors Sale Act” de 1893 prescribía que

¹⁰⁹ <http://c2d.unige.ch>

¹¹⁰ <http://c2d.unige.ch>

¹¹¹ <http://c2d.unige.ch>

la política sobre el alcohol debía ser revisada en cada elección parlamentaria. En la consulta, el 60 % de los votantes debía pronunciarse por la "Prohibición" para que esta opción surtiera efecto. Si la cifra era menor, los votos se incluían en la opción "Reducción" (significaba que no serían concedidas nuevas licencias). La tercera opción era "Concesión de licencias". En el primer referéndum del 2 de Diciembre de 1894 venció "Reducción" aunque sólo obtuvo el 14,9 % (porque se le sumó el 45,6 % de la opción "Prohibición") frente a "Concesión de licencias" que obtuvo el 39,6 %. El mismo –curioso– resultado y por el mismo motivo, surgió en los referenda del 4 de Diciembre de 1896, 6 de Diciembre de 1899, 25 de Noviembre de 1902, 6 de Diciembre de 1905 y 17 de Noviembre de 1908. Aunque luego la "Licensing Amendment Act" de 1910 permitió que las opciones "Prohibición" y "Concesión" fuesen decididas tanto a nivel nacional como local simultáneamente, igual que antes, la opción "Prohibición" debía obtener al menos el 60 % para ser válida. En el referéndum del 7 de Diciembre de 1911 ganó la opción "Concesión de licencias"; y volvió a darse este resultado el 10 de Diciembre de 1914.

Mas tarde, la "Licensing Amendment Act" de 1918 estableció una consulta especial, fuera de las elecciones parlamentarias. Si la opción ganadora hasta este momento ("Concesión") fracasaba, debían votarse nuevamente en cada elección legislativa tres opciones: "Concesión", "Prohibición" y "Monopolio estatal". Las dos últimas requerían mayoría absoluta. El 30 de Abril de 1919, ganó la opción "Concesión" y a partir de allí, la opción "Prohibición" no pudo volver a ganar nunca, imponiéndose "Concesión" en todos los referenda que se hicieron hasta 1987. Teniendo en cuenta que este tema ya no ofrecía ninguna controversia en la sociedad neo celandesa, estas consultas no se hicieron más¹¹².

6. 2. Juego.

El juego también fue y es motivo de controversia y decisión por vía de IDS. En Nueva Zelanda, donde las apuestas sobre carreras de caballo estaban

¹¹² <http://elections.govt.nz>

prohibidas fuera de los hipódromos desde 1920, el Gobierno, cuando decidió legalizarlas con la "Gaming Poll Act de 1948" sometió esta norma a consideración de los ciudadanos, quienes la apoyaron en un 68 %.

Pero más allá de esta lejana experiencia, en los Estados Unidos todavía este tipo de consultas son frecuentes. En North Dakota y Tennessee, la gente recién decidió aceptar instituir una lotería estatal el 6 de Noviembre de 2002, dejando a Hawai y Utah como los únicos dos Estados sin ningún tipo de juego de apuestas legal¹¹³. El mismo día en California e Idaho se puso a votación –y se aprobó– la conveniencia o no de permitir el ingreso de máquinas tragamonedas en las reservas indias. En Noviembre de 2004, en simultáneo con la elección presidencial que daría nuevamente como triunfador a George Bush, se desarrollaron ciento sesenta y tres "*ballot measures*" en treinta y cuatro estados; muchas de ellas se referían al juego en general y a los casinos en particular¹¹⁴.

6.3. Estupefacientes.

En 1996 los ciudadanos de California adoptaron por el 59,4 % la famosa "Proposition 215", conocida como la iniciativa de la marihuana medicinal¹¹⁵ que luego devino en la "Compassionate Use Act" y que prescribe que las leyes penales contra la marihuana no se aplicarán a los pacientes graves que la utilicen ni a los médicos que la prescriban. Desde entonces el estado libra una batalla legal contra el gobierno federal quien anunció que, como parte de su lucha contra el narcotráfico, podría utilizar la "Controlled Substances Act" –por la cual sólo la D.E.A. es competente para permitir el uso de estupefacientes– para revocar una licencia médica si el profesional prescribiese marihuana a un paciente¹¹⁶. No obstante que en doctrina es visto como inconstitucional, la D.E.A. (tanto de la administración Clinton como Bush) ha allanado fincas de plantaciones de marihuana para uso medicinal, cerrado cooperativas de

¹¹³ The New York Times, 7 de Noviembre de 2002.

¹¹⁴ The New York Times, 10 de Noviembre de 2004.

¹¹⁵ Ver Anexos IV – 9 a IV – 12.

¹¹⁶ The New York Times, 25 de Mayo de 2002.

distribución y amenazado a los médicos que la utilizan¹¹⁷. Pero el 14 de Octubre de 2003 la Corte Suprema a través del *certiorari* dejó firme un fallo del año anterior de la Cámara de Apelaciones del Noveno Circuito que, por unanimidad, había fallado en contra de la potestad federal de revocarle la licencia a un médico por recomendar a sus pacientes la marihuana, en razón de violar la libertad de expresión de la Enmienda Primera de la Constitución además del federalismo¹¹⁸. Alaska, Arizona, Colorado, Hawaii, Maine, Maryland, Nevada, Oregon y Washington que tienen leyes similares a la californiana, también celebraron la decisión¹¹⁹.

En los comicios del 6 de Noviembre de 2002, en cambio, los ciudadanos de Arizona rechazaron permitir el cultivo de cannabis a los enfermos terminales (Proposition 203) y los de Nevada, una iniciativa de legalización parcial (hasta 3 onzas: 85 gramos) de la tenencia para consumo de marihuana y distribución a bajo costo por entes autorizados por el Estado a mayores de 21 años. Por su parte, las Propuestas para darle tratamiento de abuso de sustancia en vez de cárcel a los consumidores de drogas despertaron disímiles reacciones: fue aprobada en Washington D.C., pero no en Ohio¹²⁰.

En referéndum, el 4 de Noviembre de 2004, Alaska se opuso a la legalización de la posesión, venta o cultivo de marihuana a los mayores de 21 años. Lo mismo aconteció en Colorado¹²¹ y Nevada el 8 de Noviembre de 2006, fecha en que en South Dakota también se rechazó su legalización para uso médico¹²².

6.4. Matrimonio homosexual.

Esta cuestión ha ido aumentando de interés en los últimos años en los Estados Unidos y con ello se ha incrementado el número de IDS que la han tenido por objeto.

¹¹⁷ The New York Times, 4 de Febrero de 2003.

¹¹⁸ Conant v. Walters (540 US 946)

¹¹⁹ The New York Times, 15 de Octubre de 2003.

¹²⁰ The New York Times, 7 de Noviembre de 2002.

¹²¹ Ver en Anexo IV afiche de propaganda.

¹²² The New York Times, 10 de Noviembre de 2006.

En 2002 en Nevada el 67 % apoyó endurecer prohibición de los matrimonios entre personas del mismo sexo (Proposition 2). Y como los intentos de prohibir el matrimonio entre personas del mismo sexo no tuvieron éxito en el Congreso federal varios estados pretendieron obtener mediante consulta popular su propia definición de matrimonio, siguiendo así los pasos de Louisiana y Missouri, que ya aprobaron en el pasado sendas enmiendas en sus constituciones estatales.

En 2004, trece estados (Arkansas, Georgia, Kentucky, Louisiana, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, y Utah) tuvieron consultas al respecto. Aunque no idénticas, todas llevaban a considerar como válido sólo el matrimonio heterosexual. En el estado que más apoyo recibieron fue Mississippi (86 %) y en el que menos, Michigan (58 %), pero en nueve de los trece, se aprobó con más de 2/3. Los votantes de Arkansas, Georgia, Kentucky, Michigan, Mississippi, North Dakota, Ohio y Oklahoma se pronunciaron en favor de una enmienda constitucional que prohíba en forma explícita el matrimonio homosexual. La propuesta fue un claro ejemplo de "transversalidad": con abrumadora mayoría, la votaron desde todos los sectores. El mismo día de la elección presidencial, blancos, negros, hispanos, ricos, pobres, todos estuvieron de acuerdo en que el matrimonio es exclusivamente la unión entre un hombre y una mujer. Esta era la primera vez en la historia del país que millones de votantes (una quinta parte de los electores) se pronunciaban sobre un urticante tema que dividió a toda la nación y se convirtió en uno de los ejes de la campaña presidencial. Mientras Bush se manifestó abiertamente a favor de las reformas constitucionales, Kerry dijo que creía que el matrimonio es entre un hombre y una mujer, pero que prefería que cada estado se pronunciara sobre el tema¹²³.

En 2006, en Colorado, Idaho, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Virginia y Wisconsin se aprobaron popularmente las enmiendas a las constituciones estatales para prohibir el matrimonio entre parejas del mismo sexo. Los electores de Arizona, en cambio, las rechazaron por escaso margen¹²⁴.

¹²³ The New York Times, 10 de Noviembre de 2004.

¹²⁴ The New York Times, 10 de Noviembre de 2006.

2.5. Divorcio.

2.5.1. En 1903 el proyecto Berenini - Borciani de ley de divorcio había desatado en Italia una enorme polémica acerca de la posibilidad de someterla a referéndum, lo que finalmente se dejó de lado¹²⁵. El tema volvió a ser objeto de discusión recién siete décadas más tarde. La jerarquía eclesiástica y los partidos de derecha (incluso la Democracia Cristiana) se oponían a una norma que permitiese la disolución del matrimonio mientras el centro y la izquierda lo apoyaban. Pero como la D.C. formaba coalición con algunos grupos de centroizquierda en el Parlamento por carecer de mayoría propia, no obstaculizaría el dictado de una ley de divorcio¹²⁶ para salvar la alianza y con la esperanza de que el pueblo (eso indicaban las encuestas) en un "referéndum abrogativo" terminaría derogándola. Sin embargo, la ley fue confirmada popularmente en 1974 con casi el 60 % de los votos e hizo aparecer en escena una nueva fuerza completamente ajena hasta entonces a las formas tradicionales de hacer política: los radicales. Y, a contrario de lo que suele ocurrir con los grupos que sostienen un referéndum que suelen desaparecer una vez concluido éste, el radicalismo italiano se constituiría en una fuerza permanente que se caracterizaría por la promoción frecuente de este tipo de consultas¹²⁷

2.5.2. La indisolubilidad del matrimonio era en Irlanda un principio constitucional. Pero a instancias del Gobierno de coalición Fine Gael – laborismo, más favorable a una liberalización de la conservadora sociedad irlandesa, se intentó abrogar el Artículo 44.3.3 para que pudieran acceder al divorcio las parejas con más de cinco años de separadas. Los irlandeses se dividieron entonces entre su lealtad al catolicismo y su tradición democrática liberal. Y si bien los líderes del Fianna Fail se mostraron neutrales, las bases en general se oponían al cambio, al igual que los sectores más reaccionarios del

¹²⁵ Basile, Silvio. Op. Cit., página 294.

¹²⁶ Ley No. 898 del 1 de Diciembre de 1970.

¹²⁷ <http://www.e-juris.org>

Fine Gael¹²⁸. Irlanda era, en ese momento, junto con Malta, el único país de Europa con indisolubilidad del matrimonio.

La Conferencia de Obispos Católicos hizo una campaña muy fuerte por el "NO". Sus consignas eran: "El matrimonio importa; el divorcio destroza", "El divorcio es una pesadilla para los niños" y "Usted podría verse obligado a divorciarse"¹²⁹. Además, en la sociedad irlandesa, para aquellos que no olvidan los siglos de opresión colonial de la Inglaterra protestante, nacionalismo y catolicismo van de la mano. En ese contexto, el pueblo rechazaba la propuesta el 26 de Junio de 1986 y aunque en Dublín los resultados fueron parejos, en las zonas rurales la proporción fue hasta de cuatro a uno a favor del "NO". Participó en promedio el 60,5 % del electorado y el "NO" al divorcio triunfó con el 63,5 %¹³⁰

A pesar que la Corte Europea de Derechos Humanos sostuvo que no se violaban los Artículos 8 y 12 de la Convención de Roma por no existir el divorcio en el Eire¹³¹, en 1995 el Gobierno irlandés insistiría con la estrategia de su antecesor (incluso fomenta la campaña por el "SI" pagando publicidad con fondos públicos) y propondría otro referéndum para anular la prohibición constitucional del divorcio y permitírsele a los separados por más de cuatro años que manifestasen claramente su intención de no reconciliación. Argumentaba el Vice Primer Ministro, Dick Spring: "Hoy más de setenta mil de mis conciudadanos viven separados de su cónyuge legal. Algunos han formado una nueva familia y los hijos de esa unión están absolutamente desprotegidos, sobre todo en caso de herencia. Y esto es intolerable. Aunque sea por compasión es necesario adaptar la legislación a la nueva realidad social". El Ministro de Cultura, Michael Higgins, avanzaba aún más: "¡El Vaticano no es nuestra capital y estamos en 1995!", decía enfático mientras se dejaba fotografiar con un afiche a favor del "SI"¹³².

A su turno, los partidarios del matrimonio para toda la vida sostenían que en Irlanda sólo el 4 % de las parejas se separa. Mientras en los carteles de la campaña a favor del "SI" se leía: "Si fuera su hija, Usted le daría una segunda

¹²⁸ Gallagher, Michael. Op. Cit., página 189.

¹²⁹ Clarín, Buenos Aires, 28 de Junio de 1986.

¹³⁰ <http://www.referendum.ie>

¹³¹ Sentencia del 18 de Diciembre de 1986, Corte en pleno, A-112.

¹³² Ver Anexo IV – 14.

oportunidad", en los del "NO" se advertía: "Si fuera su hija, dejaría tranquila a su familia"¹³³.

Finalmente, el 24 de Noviembre se impuso la 15° Enmienda Constitucional con el 50,3 % de los votos a favor y por sólo 7.520 de diferencia con el "NO"¹³⁴.

2.6. Procreación asistida.

2.6.1. La primera vez que los eslovenos fueron llamados a decidir sobre una ley del Parlamento fue acerca de la norma sancionada el 19 de Abril de 2001 que permitía a las solteras recurrir a los métodos artificiales de fecundación. El referéndum fue promovido por los partidos conservadores que argumentaban –igual que los obispos- que se alejaba del tradicional concepto de familia y que el derecho de un niño a tener padre debe primar sobre el derecho de una mujer a tener hijos. El gobierno defendía la ley apuntando que un tercio de las familias eslovenas tienen sólo una de las dos figuras. En un país donde $\frac{3}{4}$ de su población es católica, no resultó extraño que exactamente ese mismo porcentaje votase en contra de la norma en cuestión. Según la Comisión Nacional Electoral el 73,31 % se opuso a la ley y aunque sólo participó el 30 % de los habilitados, los resultados fueron igualmente válidos¹³⁵.

2.6.2. El 19 de Febrero de 2004 entró en vigor en Italia la Ley 40/2004 de Fecundación Asistida cuya sanción parlamentaria traspasó las fronteras de los partidos. Con esta aprobación, que la prensa italiana define como "victoria de los católicos", se reservan estas técnicas a parejas -casadas o convivientes estables- de sexo diferente y en edad fértil, no se admite la fecundación heteróloga, se fija en tres el número máximo de óvulos que se pueden fecundar (que deberán ser implantados de inmediato y juntos, ya que no podrán ser congelados) y se establece que no se hagan diagnósticos sobre el embrión antes de implantarlo. Prohíbe, además, la experimentación con embriones. Los opositores lo interpretaban como un "regalo al Papa" y criticaban que "los

¹³³ Sunday Tribune, London, 26 de Noviembre de 1995.

¹³⁴ <http://www.referendum.ie>

¹³⁵ El País, Madrid, 21 de Junio de 2001

católicos quieran imponer por ley opciones que se refieren a su propio credo". Tampoco faltaban las argumentaciones emotivas sobre el "derecho a tener un hijo", apoyadas por algunos expertos que llevan a cabo estas técnicas, sobre todo en centros privados. En "un hecho histórico" -según los radicales- se presentaron cuatro millones de firmas en la *Corte de Cassazione* -eran suficientes dos millones y medio- para abrogar la ley¹³⁶. Pero el Gobierno en una decisión calificada de "inusual además de inoportuna" también se presentó ante la Corte solicitando la inadmisibilidad del referéndum: "tiene miedo que los ciudadanos abroguen una pésima ley", sostenían los integrantes del transversal Comité Promotor¹³⁷.

La Corte el 12 de Enero de 2005 declaró la admisibilidad del referéndum abrogativo aunque no de toda la ley como pretendía el Partido Radical sino de algunos de sus aspectos más controvertidos: 1. El límite a la libertad de investigación científica con embriones para obtener nuevos tratamientos para enfermedades como Alzheimer, Parkinson, Esclerosis o Diabetes. 2. La obligación de no crear más de tres embriones y la obligación de implantarlos de una vez en el útero materno; lo que prohíbe la crioconservación y el recurso a la procreación asistida como ultima ratio cuando no hay otros medios terapéuticos para superar la infertilidad. 3. Los derechos del embrión son equivalentes a los de la persona ya nacida. 4. La prohibición de la fecundación heteróloga que no permite utilizar un gameto (óvulo o espermatozoide) ajeno a la pareja¹³⁸. Cada una de las cuestiones sometidas a votación tendría una boleta de distinto color: celeste, naranja, gris y rosa¹³⁹. Votar "SI" significaba la voluntad de abrogar la norma en cuestión y votar "NO" significaba la voluntad de mantener vigente la norma en cuestión.

El debate casi monopolizó las portadas de los diarios y programas de T.V. De un lado los *slogans* de la campaña eran "Todos fuimos embriones", "No hay libertad sin límite; de lo contrario, seremos Frankenstein o el doctor Mengele" o "Si defiende la vida no vote". Del otro, sobre una imagen de la Virgen María y el Niño se leía: "La fertilidad asistida funciona". O "Por las mujeres, las parejas

¹³⁶ La Repubblica, Roma, 1 de Octubre de 2004.

¹³⁷ La Repubblica, Roma, 5 de Enero de 2005.

¹³⁸ Sentencias 46, 47, 48 y 49 de 2005.

¹³⁹ Ver Anexos IV -15 a IV - 18.

estériles, los enfermos y la investigación médica vota SI”¹⁴⁰. El referéndum que enfrentó a los italianos llegó al exterior: en el metro de Munich se veían afiches invitando a votar a los italianos que allí viven¹⁴¹ y también se daba información en la prensa argentina¹⁴². Es que para que el resultado fuese válido era necesario que votase la mitad más uno de los casi cincuenta millones de ciudadanos convocados. Por eso la Iglesia Católica, con el Papa a la cabeza, intervino abiertamente, recomendando a los católicos italianos que no fuesen a votar, como la forma más eficaz para defender la vigencia de la ley. Y el objetivo se logró: el 12 y 13 de Junio sólo uno de cada cuatro italianos se presentó a votar, sobre todo en las regiones del subdesarrollado sur. En Calabria se registró el más bajo nivel de participación (12,7 %) mientras que en Sicilia fue del 15,7 % y en Campania del 15,6%. Por el contrario, la concurrencia fue del doble en las regiones centrales de tradición "roja", como Emilia Romagna donde fue a votar el 41,6 % y Toscana el 39,7 %. En las grandes ciudades también hubo una participación más alta: Roma 35 %, Milán 33,6 % y Turín 34 %¹⁴³, aunque de todas formas, insuficiente.

2.6.3. Suiza fue el primer país del mundo en someter a una consulta popular la investigación con células troncales embrionarias, también llamadas “células madre”, provenientes de embriones humanos obtenidos por fecundación *in vitro*, pero destinados a ser destruidos por la imposibilidad de ser implantados en el útero de una mujer¹⁴⁴. De esa forma eran los votantes los que debían decidir la suerte de una ley que había suscitado una viva polémica por sus implicancias tanto científicas como éticas y a la que se oponían la Iglesia, las asociaciones contra el aborto, el Partido Verde y grupos ecologistas que acusaban a la industria farmacéutica de buscar más beneficios económicos sin tener en cuenta la vida humana. Otros -gobierno suizo, las universidades y la industria farmacéutica- argumentaban que Suiza no debía perder la vanguardia en un tema que parece tan promisorio y del que se espera

¹⁴⁰ Ver Anexo IV – 19.

¹⁴¹ The New York Times, 8 de Junio de 2005.

¹⁴² Ver Anexo IV – 20.

¹⁴³ La Repubblica, Roma, 14 de Junio de 2005.

¹⁴⁴ La Nación, Buenos Aires, 29 de Noviembre de 2004.

alcanzar la cura para dolorosas enfermedades crónicas que hasta hoy no tienen solución, como Alzheimer, diabetes o Parkinson.

La ley vigente preveía la destrucción de los llamados "embriones supernumerarios" concebidos por fecundación *in vitro*, pero que finalmente no pueden ser destinados a la procreación. La nueva legislación dispone la utilización de esos embriones -antes de morir- para producir "células madre" capaces de desarrollarse en cualquiera de los doscientos tipos de células del organismo humano. Para ello, se dejaría que el embrión se desarrollase hasta el séptimo día, plazo indicado para extraer las células. No obstante, la norma establece condiciones estrictas, como la prohibición de crear embriones únicamente para fines de investigación científica. Asimismo, se prohíbe la importación o exportación de embriones, así como la venta de éstos y de células. Por su parte, los "padres" del embrión tendrán que dar su libre consentimiento y cada investigación con células madre embrionarias no podrá iniciarse sin la autorización de la Comisión Federal de Ética de Suiza. Con una muy baja participación (35,7 %) que los analistas atribuyen a que se trata de una cuestión compleja que la gente no llega a comprender claramente, la ley cosechó una adhesión del 66,4 % de los votantes¹⁴⁵.

2.6.4. También en Noviembre de 2004 en el progresista Estado de California, se apoyó el otorgamiento de fondos para la investigación con "células madre", una medida impulsada por el gobernador Arnold Schwarzenegger y apoyada por varias estrellas del cine a la que se oponía el Presidente George Bush. Dos años después también se aprobó por estrecho margen en Missouri que se garantizará esa investigación en el estado con fondos federales. En la campaña se vio un polémico anuncio del actor Michael J. Fox, afectado de Parkinson, apoyando estas investigaciones¹⁴⁶.

2.7. Aborto.

¹⁴⁵ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20041108>

¹⁴⁶ The New York Times, 10 de Noviembre de 2006.

2.7.1. Aunque después de 1972 –como vimos en el Capítulo II- la Iglesia Católica ha perdido el particular *status* que gozaba originariamente según la Constitución de Irlanda de 1937, continúa siendo sumamente influyente. Esto choca con una actitud más liberal de algunos sectores importantes de la clase política, que se acercan más a los protestantes del Norte y que pretenden hacer evolucionar la legislación para adaptarla más a la europea. En ese contexto el divorcio –como ya vimos- y el aborto han sido temas especialmente conflictivos.

La prohibición del aborto fue originariamente legislativa, pero hacia 1940 los católicos conservadores presionaban para que la prohibición tuviese rango constitucional y dificultar así, su supresión. Aún con la reticencia del Premier de la época, Garret Fitzgerald, el Parlamento (con los votos del Fianna Fail y del ala conservadora del Fine Gael) adoptó la reforma: "El Estado reconoce el derecho a la vida de la persona por nacer y, con la debida consideración al derecho a la vida de la madre, garantiza que sus leyes respetarán y, en la medida de lo posible, defenderán y vindicarán este derecho", según el Artículo 40.3.3, introducido por la Octava Enmienda, conocida como "Enmienda Antiaborto" Esa norma fue aprobada por el pueblo el 7 de Setiembre de 1983 con una mayoría de 2/3 de los votos emitidos, aunque con una participación bastante débil (53,4 %)¹⁴⁷

Pero la controversia siguió en razón de dos decisiones judiciales. Por una parte, la Corte Constitucional hizo una interpretación relativamente liberal de la reforma al admitir que en caso de violación, el riesgo de suicidio de la madre podría justificar la interrupción voluntaria del embarazo. Por otro lado, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas sostuvo que la prohibición en la República de Irlanda de publicidad relativa a los servicios prestados por clínicas extranjeras para estos fines iba en contra de las libertades fundamentales del Tratado de Roma; aunque se basó, curiosamente, para fundamentar su decisión en la libertad de circulación de servicios!!!¹⁴⁸. A comienzos de 1992 (en el llamado "caso X") el embarazo de una niña de catorce años producto de una violación cometida por el padre de su mejor amiga, hizo que, ante la amenaza de suicidio de la menor al verse obligada a tener un hijo no deseado,

¹⁴⁷ <http://www.referendum.ie>

¹⁴⁸ Caso Grogan, C.J.C.E., 4 de Octubre de 1991.

la Corte Suprema (con una mayoría de tres votos a dos) aceptase el aborto en ciertas circunstancias (que hubiese riesgo real y sustancial que sólo pudiera desaparecer interrumpiendo el embarazo) e incluso se permitiese el viaje al exterior (concretamente al Reino Unido donde el aborto está despenalizado desde 1967) con ese propósito. Ello provocó que el Parlamento adoptase tres nuevas reformas constitucionales al Artículo 40.3.3¹⁴⁹ sobre las que el pueblo se pronunciaría por separado el 25 de Noviembre de ese mismo año. Una, tendiente a reforzar la prohibición del aborto, pero precisando que el riesgo para la vida de la madre podría constituir justificativo, fue aceptada ampliamente (65,3 %). La otra funcionaba como medida de seguridad para la protección del derecho a la vida, aunque permitiendo el derecho a trasladarse a otro país y de recibir información sobre aborto y contracepción, y fue aprobada con el 59,9 %. La tercera enmienda propuesta fue rechazada¹⁵⁰ De esta forma, el aborto continúa estando, en principio, prohibido en Irlanda (salvo prescripción médica de que la vida de la madre corre peligro). Pero las mujeres que tienen los medios pueden, sin riesgo de ser procesadas, practicarlo en Gran Bretaña. Se calcula, además, que unas seis mil mujeres, la mayoría solteras y de alrededor de veinte años, viajan anualmente a Inglaterra y Gales con ese fin, pero también últimamente a Rusia¹⁵¹ Y esta situación hipócrita, si se quiere, fue ratificada por el pueblo.

En Noviembre de 1997 se presentó otro caso de una menor de trece años embarazada por una violación ("caso C") cuyos padres pretendían que viajase al Reino Unido a abortar. Basándose en el "caso X", la justicia le permitió el viaje, aunque aclarando, que la Constitución no consagra un "derecho al aborto fuera de Irlanda"; no obstante, "los jueces deben asegurar el derecho a viajar aún con ese propósito"¹⁵². A través de la 25ª Enmienda denominada "Protección de la Vida Humana durante el Embarazo" se pretendía despenalizar el aborto en caso de peligro de muerte para la madre pero eliminando como peligro la amenaza de suicidio de la misma, endureciendo de esta manera la posibilidad de abortar aunque favoreciendo, por otro lado, la contracepción (no encuadran como abortivos ni el D.I.U. ni la píldora del día

¹⁴⁹ Enmiendas 12ª., 13ª. y 14ª.

¹⁵⁰ <http://www.referendum.ie>

¹⁵¹ El País, Madrid, 6 de Marzo de 2002.

¹⁵² The Guardian, Londres, 1 de Octubre de 2001.

después). La justicia rechazó la impugnación que realizaron dos estudiantes argumentando no ser competente para obstruir la decisión política de llamar a referéndum y entonces el Gobierno conservador avanzó con su propuesta que era apoyada por la Iglesia y los grupos autodenominados "Pro Vida", aunque los más extremistas llamaban a votar "NO" pues pretendían una prohibición total del aborto. Igual postura, aunque obviamente con distintos argumentos, adoptó la oposición y los grupos defensores de los derechos de la mujer quienes prefería el *statu quo* a esta negativa innovación que, entre otras cosas, amenazaba con doce años de prisión a quien colaborase con un aborto ilegal. No obstante, en general el clima era de bastante indiferencia: el aborto ya no enciende pasiones en este país cada vez menos dominado por el pensamiento católico. La Irlanda pobre y rural se abre paso a un país moderno que ha invertido los fondos europeos en educación, y esto se hace notar en este tipo de cuestiones¹⁵³.

Por fin el 6 de Marzo de 2002 se realizó el referéndum en el que -por segunda vez en diez años- se ratificó que el peligro de suicidio de la madre es causa que justifica un aborto al ser la propuesta del Gobierno derrotada por el 50,4 %. La diferencia fue de sólo diez mil votos sobre más de un millón doscientos mil¹⁵⁴.

2.7.2. Suiza, con una de las leyes anti-aborto más duras de Europa - aunque unas trece mil mujeres abortan todos los años en clínicas regulares y nadie ha sido condenado por este delito desde 1988- consultó a los ciudadanos el 2 de Junio de 2002 si querían cambiar la ley de 1937 por la cual cualquier médico autorizado puede llevar a cabo un aborto si cree que el embarazo pondría la vida de una mujer y su salud (incluso mental) en peligro porque el profesional debía conseguir una segunda opinión escrita de otro médico autorizado. Si no se seguía este procedimiento y creían que la mujer estaba en peligro inminente, la ley les permitía eludir el castigo proporcionado a las autoridades de salud la información del aborto dentro de las veinticuatro horas. Los médicos de ciudades como Zurich, Ginebra y Lausanne, todos tradicionalmente protestantes y más liberales, fueron los primeros en

¹⁵³ El País, Madrid, 6 de Marzo de 2002.

¹⁵⁴ <http://www.referendum.ie>

aprovecharse de la vaguedad de la ley y empezaron a facilitar el aborto en los años de 1970. Los cantones católicos del país empezaron a aliviar la interpretación diez años después, pero tres de ellos todavía hacían una interpretación estricta. Las autoridades federales suizas consideraron que era tiempo que la ley alcanzase a la realidad y que era humillante forzar a una mujer a ir a un psiquiatra para conseguir un certificado que demostrase que ella está padeciendo una enfermedad mental o depresión severa para conseguir la autorización¹⁵⁵

El referéndum fue forzado por un grupo anti-aborto que recogió ciento sesenta mil firmas y propuso prohibir el aborto excepto cuando hubiese un peligro inminente y físico, imposible de evitar por cualquier otro medio, que amenazare la vida de una mujer embarazada. El Parlamento propuso una ley donde el aborto siguiese siendo un delito con la misma pena de prisión, pero que sería impune si se llevase a cabo en las primeras doce semanas de embarazo. Todavía se exige a las mujeres que presenten una demanda escrita, que demuestren con certificado que enfrentan depresión pero ya no se necesita la segunda opinión. Y después de las doce semanas, una mujer puede tener un aborto si el médico cree que hay amenaza para su integridad física o psíquica¹⁵⁶. Finalmente los suizos respaldaron la ley del Parlamento con el 72 % en tanto rechazaron la propuesta que pretendía endurecer las normas con el 82 %. La mayoría de los cantones votó a favor de las propuestas gubernamentales; sólo Valais en el sur y el diminuto Appenzell-Rhodeses Intérieurs las rechazaron¹⁵⁷. Todos los intentos anteriores de modificar la ley (25 de Setiembre de 1977, 28 de Mayo de 1978 y 9 de Junio de 1985) habían sido rechazados por los votantes¹⁵⁸.

2.7.3. A iniciativa de la Juventud Socialista, el Parlamento portugués aprobó en 1997 una ley de despenalización del aborto. Sin embargo, el actual Alto Comisionado de la O.N.U. para los Refugiados y entonces Primer Ministro Antonio Guterres, socialista y católico practicante, decidió convocar a referéndum (la primer consulta en condiciones democráticas del país) sobre

¹⁵⁵ The New York Times, 31 de Mayo de 2002

¹⁵⁶ Ver en Anexo IV -21 la explicación del Gobierno a los votantes.

¹⁵⁷ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20020602>

¹⁵⁸ <http://c2d.unige.ch>

esta cuestión de acuerdo con el entonces líder de la oposición y sin consultar con sus compañeros de partido argumentando que el tema no estaba en la agenda electoral. La ley aprobada por el Parlamento y que sería consultada al pueblo establecía: "No es punible la interrupción del embarazo efectuado por médico o bajo su dirección, en establecimiento oficial u oficialmente reconocido, con consentimiento y a pedido de la mujer grávida y después de una consulta en un centro de acogida familiar, en las primeras diez semanas de gravidez para la preservación de su integridad moral, dignidad social o maternidad consciente". El líder de la J.S., Sérgio Sousa Pinto, autor del proyecto de ley, se manifestaba en contra de la realización del referéndum argumentando que se trata de "una cuestión que debe ser decidida por la mujer y su conciencia y que no debe ser sujeta a la legitimidad democrática"¹⁵⁹.

La ausencia de campaña por parte de los dos principales partidos políticos provocó la indiferencia de los portugueses que castigaron la consulta del 28 de Junio de 1998 con un 68 % de abstención cuando para que los resultados fueran vinculantes debía participar más del 50 % de los ciudadanos. 1.357.914 portugueses (50,92 %) le dijeron "NO" a la ley¹⁶⁰. Con tan alta abstención y resultados tan estrechos que muestran que la cuestión generaba tantas fracturas en la sociedad como en el Parlamento, el Gobierno decidió congelar por tiempo indeterminado el proyecto. La vigente legislación portuguesa sólo permitía el aborto en los supuestos de malformación del feto, violación y grave riesgo para la salud física o psíquica de la madre, pero muchos médicos invocaban objeción de conciencia para no practicar estas operaciones en los hospitales públicos y los realizaban a precios exorbitantes en clínicas privadas¹⁶¹.

Pero el aborto volvería a la agenda política cuando a fines de 1999 el P.C.P. relanza un proyecto similar al que había presentado en 1994 que proponía que hasta los tres meses el aborto fuese libre, dependiendo sólo de la voluntad de la mujer, sin necesidad de justificar su intención. En el caso de aborto eugenésico podría realizarse hasta los cinco meses y medio y en el que es resultado de un delito sexual, hasta la semana dieciséis. Fuera de estos

¹⁵⁹ Expresso, Lisboa, 1 de Noviembre de 1997.

¹⁶⁰ Ver Anexo IV – 22.

¹⁶¹ El País, Madrid, 29 de Diciembre de 2001.

casos, la pena nunca recaería sobre la mujer sino sobre quien practicase el aborto ilegal. Dos años más tarde, la eurodiputada comunista Ilda Figueiredo conseguía en el Parlamento Europeo el apoyo de sesenta diputados de todas las tendencias políticas, además de intelectuales, artistas y científicos para que una veintena de mujeres de su país no fuesen condenadas a prisión por abortar. El resultado de una de las legislaciones más restrictivas de Europa es que Portugal es el país europeo con mayor número de madres adolescentes y la práctica de miles de abortos clandestinos cada año (se calculan entre veinte y cuarenta mil) en lugares que a veces no cuentan con las mínimas condiciones sanitarias o en clínicas españolas; mientras en Portugal sólo se realizan quinientos abortos legales anualmente¹⁶².

En 2004 el movimiento portugués "Petición para un referéndum sobre el aborto" entregó más de ciento veinte mil firmas solicitando al presidente de la Asamblea de la República que se convocase a una nueva consulta popular sobre su despenalización¹⁶³. Como respuesta aparecieron en las calles portuguesas afiches con un feto de cinco meses dentro del útero materno con la leyenda: "Cuando se ama no se mata". Por contra, en todos los carteles publicitarios en la vía pública en los que aparece la imagen de una mujer, se les adhería la frase: "Yo también aborté"¹⁶⁴. En la campaña electoral de 2005 los socialistas anunciaron que habría un nuevo referéndum sobre el aborto si ganaban las elecciones¹⁶⁵. Y cumplieron. Presentaron dos veces a la Asamblea de la República su propuesta de referéndum. La primera fue desestimada por el Presidente Jorge Sampaio y la segunda por el Tribunal Constitucional, ambas por problemas de plazos. Recién la tercera, en 2006, salió airoso. El Partido Comunista (que presentó –sin éxito– una propuesta para despenalizar el aborto sin recurrir a referéndum) y las organizaciones feministas se mostraron críticos con la decisión de someter el tema a una consulta popular en vez de aprovechar la mayoría absoluta para aprobar un proyecto de ley. Apoyaba, a la inversa, el centrista Partido Social Demócrata; mientras la Democracia Cristiana se abstuvo de opinar.

¹⁶² El País, Madrid, 29 de Diciembre de 2001.

¹⁶³ La Vanguardia, Barcelona, 28 de Enero de 2004.

¹⁶⁴ Le Monde, 8 de Setiembre de 2004.

¹⁶⁵ The New York Times, 22 de Enero de 2005.

Aníbal Cavaco Silva, Presidente de Portugal, convocó a los electores para que en el referéndum del 11 de Febrero de 2007 respondieran una pregunta idéntica a la que fuera declarada constitucional antes del referéndum de 1998¹⁶⁶:

“¿Está de acuerdo con la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo, si ésta se realiza por decisión de la mujer, en las diez primeras semanas, en un establecimiento de salud legalmente autorizado?”

El “SI” se impuso en todos los distritos; recibiendo los mayores apoyos en los más importantes centros urbanos, como Lisboa, Coimbra y Porto¹⁶⁷. En promedio obtuvo el 52,25 % de los votos pero técnicamente el resultado no podrá ser vinculante puesto que la abstención alcanzó el 56,39 %. No obstante, el Primer Ministro José Sócrates y el líder del P.S.D., Marques Mendes –que estaba por el “NO”- declararán que la voluntad de la ciudadanía (2.238.053 portugueses dijeron “SI”) debe ser respetada y la ley modificada. “El pueblo se pronunció de forma clara contra el aborto clandestino”, dijo el Jefe de Gobierno, y por ello “la Asamblea de la República tendrá que aprobar una nueva ley semejante a las de los países más desarrollados”¹⁶⁸. Eso ocurrirá mucho antes de lo esperado: en la primera semana de Marzo de 2007.

2.7.4. Respecto a los Estado Unidos, en Florida se aprobó en 2004 que el aborto en menores deba contar con la autorización de los padres; por el contrario, en California y en Oregon se rechazaron en 2006 las propuestas que pretendían la obligación de notificar a los padres antes de que las menores de dieciocho años pudieran interrumpir un embarazo. En la misma fecha los ciudadanos de Colorado y South Dakota objetaron la legislación estatal que

¹⁶⁶ El País, Madrid, 18 Setiembre 2006.

¹⁶⁷ Ver Anexo IV – 23.

¹⁶⁸ Correio da Manhã, Lisboa, 12 de Febrero de 2007.

prohibía el aborto en casi todos los casos, excepto cuando estuviese en peligro la vida de la madre¹⁶⁹.

2.8. Pena de muerte.

2.8.1. De la misma manera que los irlandeses en el referéndum del 8 de Junio de 2001 se manifestaron ampliamente por la imposibilidad de que se reintrodujese la pena de muerte (no utilizada en el país desde 1954 y abolida formalmente en 1990), en Belarus, el 24 de Noviembre de 1996, el mismo día que, a instancias del Presidente Lukashenka, en referéndum la Constitución de 1994 fue reemplazada por otra de características autoritarias, se rechazó contundentemente (81 %) la abolición de la pena de muerte¹⁷⁰. Antes, en la caribeña Bermuda, en 1990, la continuación de la pena de muerte también había obtenido un importante apoyo: 79 %¹⁷¹

2.8.2. En los últimos comicios norteamericanos, en el Estado de Wisconsin, donde se había abolido la pena de muerte en 1853 -numerosos proyectos intentaron sin éxito restablecerla aunque nunca a través de un IDS- en una consulta no vinculante se aprobó con el 56 % la pena de muerte para los delitos dolosos con evidencia de A.D.N. tal como había planteado la Legislatura¹⁷².

"Should the death penalty be enacted in the State of Wisconsin for cases involving a person who is convicted of multiple first-degree intentional homicides, if the homicides are vicious and the convictions are supported by DNA evidence?"

¹⁶⁹ The New York Times, 10 de Noviembre de 2006.

¹⁷⁰ Flores Juberías, Carlos. Op. Cit., página 711.

¹⁷¹ <http://c2d.unige.ch>

¹⁷² The New York Times, 10 de Noviembre de 2006.

2.8.3. No obstante que en Rusia muchos sectores reclaman la puesta en práctica de la pena de muerte, Amnesty International le ha reclamado al Presidente Putin –quien se manifestó en contra de la pena capital- que ejerza su influencia sobre los miembros de la *Duma* para ratificar sin demora el Protocolo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos que establece la completa abolición de la pena capital¹⁷³. Pero el legislativo no accedería argumentando que si bien hay que tener en cuenta las presiones externas en favor de la abolición, también hay que considerar la opinión aparentemente mayoritaria de los rusos que estarían a favor de la pena de muerte. Algunos piensan que lo mejor sería dirimir la cuestión en referéndum, lo que hasta el momento no ha ocurrido¹⁷⁴.

2.8.4. Durante la anterior campaña presidencial en Francia, el candidato presidencial, el gaullista Charles Pasqua -ex alcalde de Paris- recogió los más grandes aplausos entre quienes lo escuchan en un acto proselitista en la capital francesa, cuando se comprometió, en caso de resultar ganador, a encarar un referéndum sobre el restablecimiento de la pena de muerte, idea que reiteró en otros actos proselitistas¹⁷⁵. En el mismo sentido, el Presidente del Frente Nacional – dentro de la tradición plebiscitaria de la extrema derecha- propuso si era electo, un referéndum por año durante su mandato para consultar sobre los “grandes temas”, entre ellos el restablecimiento de la pena de muerte para los delitos más graves¹⁷⁶. Nada de ello ocurrió porque los franceses reeligieron como Presidente de la República a Jacques Chirac.

7. Medio Ambiente.

7.1. Si bien en la actualidad los temas medioambientales –en sentido amplio- suelen estar entre los más consultados a la ciudadanía a iniciativa, en la mayoría de los casos, de las O.N.G.'s, el gobierno socialdemócrata austríaco

¹⁷³ The New York Times, 7 de Octubre de 2001.

¹⁷⁴ The Guardian, London, 19 de Febrero de 2002.

¹⁷⁵ Le Monde, Paris, 9 de Marzo de 2002

¹⁷⁶ Le Monde, Paris, 24 de Abril de 2002.

ya en el lejano 1978, perdió el referéndum mediante el cual buscaba legitimación popular para poner en marcha la planta nuclear de Zwentendorf, la única de la federación. El "NO" del 5 de Noviembre fue del 50,46 %, lo que obligó a reconvertirla a gas¹⁷⁷. Mucho más acá en el tiempo, el Partido de la Libertad (F.P.Ö.) del filo nazi Jörg Heider llamó a un referéndum en el sur del país, donde es más fuerte, proponiendo que Austria bloquease la entrada de Checa en la U.E. a menos que ese país cerrase la planta nuclear de Temelin, ubicada a sólo 60 km de la frontera austriaca. Con el apoyo del diario Kronen Zeitung (que lee la mitad de los austriacos) llamó a firmar durante la semana del 14 al 21 de Enero de 2001 a favor de un referéndum bajo el lema "Sí a la vida, no a Temelin". Este tipo de consulta es uno de los instrumentos de agitación preferidos por el F.P.Ö., aunque no tenga carácter vinculante. Este "*Volksbegehren*" que desde Praga era visto como un "plebiscito" anti checo fue desactivado cuando tanto el gobernante Partido Conservador como la oposición con representación parlamentarias (verdes y socialdemócratas) y hasta el mismo Canciller Schüssel escribieron a todos los alcaldes del país para disuadirlos de firmar contra Temelin, sobre todo en las regiones cercanas a la frontera¹⁷⁸.

7.2. También hace ya un cuarto de siglo, el 23 de Marzo de 1980, se celebró en Suecia un referéndum consultivo (en rigor se trataba de una "opción") sobre la continuación del programa nuclear de ese país escandinavo. Las tres alternativas eran: mantener las doce centrales existentes, dejándose abierta la fecha de cierre, apoyada por los conservadores; mantener las doce pero cerrándolas en un plazo de veinticinco años y reemplazándolas por energías alternativas, promovida por los social-demócratas, los liberales y los sindicatos (fue la que ganó con el 40,5 %); y cerrar todas en un plazo de diez años, propuesta por los comunistas¹⁷⁹. Luego de años de arduas batallas legales, a fines de 1999 la Suprema Corte sueca decidió que el reactor nuclear de seiscientos megabatios más antiguo del país, que comenzó a funcionar en 1975 en la planta de Barsebaeck, propiedad de Sydkraft AB, que debía ser la

¹⁷⁷ <http://c2d.unige.ch>

¹⁷⁸ Le Monde, Paris, 18 de Enero de 2002.

¹⁷⁹ <http://c2d.unige.ch>

primera en cerrar luego del referéndum de 1980, debía ser desactivado en una semana, presionando así a que se diese el primer paso hacia el abandono de la energía nuclear en ese país escandinavo¹⁸⁰.

7.3. En Italia también ha habido varias consultas sobre cuestiones ambientales. En el referéndum del 9 de Noviembre de 1987 triunfaron varias propuestas del Partido Radical y los Verdes sobre: localización de centrales nucleares (80,6 %), un organismo interministerial para determinar esa localización (79,7 %) y la participación italiana en programas nucleares extranjeros (71,8 %) lo que llevó a que el Parlamento parara totalmente el programa de desarrollo nuclear. El 4 de Junio de 1990 hubo un aplastante "SI" de los votantes (93,4 %) a la propuesta también de radicales y verdes de abrogar algunos artículos de la Ley 283 de 1962 que daba competencia al Ministerio de Sanidad para autorizar la cantidad de pesticidas usados en la agricultura alimenticia. Pero ello fue inútil; se anuló porque hubo una abstención récord. En tanto el 19 de Abril de 1993 triunfó la propuesta de sacar a las comunas la responsabilidad en la protección ambiental (82,5 %) propuesta por la O.N.G. Amigos de la Tierra¹⁸¹. Y en Junio de 2005, el mismo día que en toda Italia se votaba sobre la ley de fecundación asistida, los sardos votaron además sobre la abrogación de la ley regional de 2001 que regula la entrada y tratamiento en la isla de residuos extraregionales. Pero a pesar de que el "Movimento Independentista Sardo" logró en principio una gran movilización, la consulta fracasó al ser la participación de sólo el 26,6 % cuando el mínimo requerido en Cerdeña es el 33 %. El dato positivo para el Comité promotor es que el 78,9 % de los votantes dijo "SI"¹⁸².

7.4. También en el nivel infraestatal queremos resaltar que varias constituciones estatales en Brasil establecen que la instalación de plantas que realicen actividades que efectiva o potencialmente puedan causar daños al ambiente, además de contar con los respectivos E.I.A. requerirá de la

¹⁸⁰ The New York Times, 29 de Noviembre de 1999.

¹⁸¹ <http://www.interno.it>

¹⁸² La Repubblica, Roma, 14 de Junio de 2005.

conformidad de las poblaciones interesadas la que podrá¹⁸³ recabarse a través de un “plebiscito”, el que, en el caso de plantas nucleares, será obligatorio¹⁸⁴. En sentido similar en Bayern, se reformaron los Artículos 3, 131.II y 141 de la Constitución de este land alemán para incluir expresamente la protección del ambiente, lo que fue ratificado popularmente el 17 de Junio de 1984¹⁸⁵.

7.5. El 27 de Mayo de 2001 los habitantes de Kariwa, pequeña aglomeración agrícola a 360 km. al noroeste de Tokio, rechazaron en un referéndum la utilización de plutonio reciclado en la central nuclear próxima a su localidad, Kashiwaki-Kariwa, una de las más pujantes del mundo. El referéndum local, aunque previsto por la Constitución, no tiene efectos vinculantes para las autoridades de un país pobre en recursos naturales, que necesita de la energía nuclear de sus cincuenta y un reactores¹⁸⁶. El rechazo de los electores - sobre tres mil seiscientos electores, mil novecientos votaron en contra- parece tener fundamento: el 29 de Agosto de 2002 la Agencia para la Seguridad de la Industria Nuclear de Japón reveló que Tokyo Electric Power Co (Tepco) falsificó numerosos informes de inspección de su megacentral de Kashiwazaki-Kariwa, ocultando daños tan graves como una fisura de 1,4 metros en un reactor¹⁸⁷

7.6. La “guerra al cigarrillo” –tan dura últimamente en los Estados Unidos- también llegó a los IDS. Así la prohibición de fumar en lugares públicos y de trabajo fue objeto de sendas iniciativas en Arizona (Smoke-Free Arizona Proposition) y Ohio (Smoke-Free Ohio Proposition) resultando ambas aprobadas en los referenda del 8 de Noviembre de 2006. Ya antes en Florida (Proposition 6) mediante el mismo mecanismo, la ciudadanía estuvo de acuerdo en prohibir que se fume en espacios cerrados y así lo hizo saber en el referéndum del 6 Noviembre de 2002¹⁸⁸.

¹⁸³ Artículo 233, Constitución del Estado de Amazonas y Artículo 187, Constitución del Estado de Espirito Santo.

¹⁸⁴ Artículo 185, Constitución del Estado de Santa Catarina.

¹⁸⁵ <http://www.bayern-landtag.de>

¹⁸⁶ Le Monde, Paris, 28 de Mayo de 2001.

¹⁸⁷ Le Monde, Paris, 10 de Octubre de 2002.

¹⁸⁸ The New York Times, 10 de Noviembre de 2006.

8. Medidas económicas.

8.1. Aún en el auge de las privatizaciones y la desregulación durante la década del noventa, Uruguay se caracterizó por ser el país de la región más reticente a las reformas económicas estructurales que aconsejaban los economistas y los directorios de los organismos internacionales y que eran, a su vez, acompañadas por los electorados de los países vecinos. Aunque sus partidos políticos tradicionales son moderados y/o conservadores, la dirigencia política en general fue reacia a las reformas económicas al igual que la mayoría de la opinión pública. La estructura socioeconómica uruguaya muy vinculada a la esfera estatal -con la relación *per cápita* de empleados públicos y de empresas públicas más alta de América Latina- ha sido una explicación recurrente de esta resistencia histórica.

El 13 de Diciembre de 1992, durante la presidencia de Luis Lacalle, fue rechazada masivamente (69,3 %) parte de la Ley de Empresas Públicas de 1991 (Ley 16.211). Los promotores del referéndum lograron su objetivo al contar con el apoyo de sectores del gobernante Partido Nacional y del Partido Colorado (Foro Batllista del ex Presidente Sanguinetti)¹⁸⁹. El presidente, no obstante, dijo: "Se derogan cinco artículos de la Ley de Empresas Públicas, pero no se detiene la reforma del Estado". Con los resultados de la voluntad popular el cuadro era el siguiente¹⁹⁰:

a) Empresas que no podían ser privatizadas:

- ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones), compañía telefónica por la que competían siete de las empresas más grandes del mundo. Debe suspenderse la segunda fase del proceso; en la primera ya había varias preclasificadas para la licitación.
- AFE (Ferrocarriles del Estado), queda sin efecto el proceso para vender las líneas de carga y pasajeros.

¹⁸⁹ El País, Montevideo, 20 de Junio de 2001.

¹⁹⁰ La República, Montevideo, 6 de Diciembre de 2003.

- OSE (Obras Sanitarias del Estado). Se interrumpen los contratos de concesión.

b) Empresas que continúan el proceso de privatización:

- PLUNA (Primera Línea Uruguaya de Navegación Aérea), línea de bandera, sigue como sociedad mixta de mayoría estatal; luego se vendería.

- ILPE (Industria Lobera y Pesquera el Estado), ente pesquero estatal. Se concluye su privatización.

c) Empresas que no iniciaron el proceso de privatización:

- UTE (Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas). No fue impugnada. La Ley de Energía prevé concesiones para algunos de sus servicios. No se privatizó.

- Compañía Gas del Uruguay. No está comprendida en la Ley de Empresas del Estado. No será concedida.

A esa primera exitosa consulta siguieron otras. La segunda experiencia fue en 1998 contra la Ley del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional de 1997 (Ley 16.832) que contó con los votos de los parlamentarios colorados y nacionalistas y la oposición del Frente Amplio, los sindicatos y varios sectores sociales. Éstos emprendieron una aguerrida campaña bajo el lema "La empresa eléctrica de todos los uruguayos", en defensa de la estatal UTE, convocando a acudir en masa a las urnas y derogar la nueva ley. En el primer llamado sólo se llegó al 15 % y en el segundo se estuvo cerca, sin alcanzar el porcentaje requerido (logró 22% de apoyo). La mayoría de los ciudadanos, votantes y no votantes, ignoraba el alcance de la ley; el mensaje de los promotores se limitó a pedirle a la ciudadanía que lo aprobara para votar contra el Gobierno. Se trató así de un acto en el que la mayoría de los ciudadanos votó o se abstuvo confiando únicamente en las razones esgrimidas por las agrupaciones de su simpatía¹⁹¹.

La tercera oportunidad fue en 1999 contra el Artículo 29 de la Ley de Inversiones de 1998 (Ley 16.906) con un resultado desastroso para los sectores sindicales que fueron sus promotores. En el primer llamado obtuvieron sólo el 4,6 % y en el segundo un 9,3 %. El índice más alto correspondió a

¹⁹¹ Gatto, Hebert. "El referéndum y el Frente Amplio", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XIII, Nro. 141, Montevideo, Julio de 1998, página 33.

Montevideo con sólo 12,26 %¹⁹². En Julio de ese mismo año una iniciativa contra el nuevo sistema de seguridad social no obtuvo las firmas requeridas para habilitar el inicio del mecanismo.

En el verano de 2001 hubo otro fracaso. Se intentaban abrogar trece (sobre ochenta y nueve) artículos de la Ley de Urgencia I, votada en 2000 a instancias del Presidente Batlle, y por un acuerdo entre los Partidos Colorado y Nacional¹⁹³. En realidad la ley era un paquete de leyes agrupadas -aprobadas mediante el recurso de "urgente consideración"- que planteaba profundas reformas en algunos ámbitos del Estado considerados estratégicos por el Encuentro Progresista-Frente Amplio, promotor de la consulta¹⁹⁴. En esta oportunidad sólo el 18 % optó por la boleta en que se lee "Interpongo recurso de referéndum contra los Artículos 20, 21, 23, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 43, 53, 54, 55 y 56 de la Ley 17.243 de 29 de Junio de 2000" aunque en Montevideo con el 25,31%, sí se alcanzó el mínimo¹⁹⁵. Pareciera que el 80 % de los uruguayos creyeron que la legislación que se impugnaba no parecía tener entidad suficiente como para alterar el rumbo de la historia del país, más allá de que en cuanto a su forma (ley de urgencia) se tratase de un mecanismo de dudosa constitucional. Y si bien el Encuentro Progresista – Frente Amplio no solamente representaba más del 40 % de los votos de la ciudadanía sino que además hegemonizaba desde hacía varios años el poder social y cultural de la sociedad uruguaya, solamente logró que lo acompañe en su propuesta algo menos de su caudal electoral¹⁹⁶.

El 19 de Abril de 2001 la Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional (integrada por el Encuentro Progresista y organizaciones sindicales) iniciaba la recolección de firmas para convocar a referéndum contra los Artículos 612 y 613 de la Ley de Presupuesto que posibilitaría desmonopolizar las comunicaciones telefónicas, que el Estado venda el 40 % del paquete accionario de ANCEL (celulares móviles) y reforme la Carta Orgánica de

¹⁹² El País, Montevideo, 8 de Enero de 1999.

¹⁹³ Ver Anexo II – 23.

¹⁹⁴ Gatto, Hebert. "Un caso de sensatez del pueblo uruguayo: El referéndum del 18 de Febrero", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XV, Nro. 170, Montevideo, Febrero-Marzo de 2001, página 42.

¹⁹⁵ El Observador, Montevideo, 19 de Febrero de 2001.

¹⁹⁶ Gatto, Hebert. "Un caso de sensatez del pueblo uruguayo: El referéndum del 18 de Febrero", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XV, Nro. 170, Montevideo, Febrero-Marzo de 2001, página 43.

ANTEL, habilitando su asociación con compañías privadas¹⁹⁷. Los promotores optaron “por el camino largo” (para evitar la experiencia negativa de la Ley de Urgencia I) y si bien llegaron a entregar las firmas a la Corte Electoral, ante su casi segura derrota de efectuarse el referéndum, el gobierno decidió enviar al Parlamento un proyecto de Ley de Urgencia a fin de derogar los artículos impugnados con lo que ya “no tiene objeto el referéndum”¹⁹⁸. Finalmente en la semana de mayor crisis financiera que haya vivido nunca el país (que impuso un “corralito bancario a la uruguaya”) el Congreso (con los votos de blancos, colorados y el Nuevo Espacio) derogó los Artículos 612 y 613 de la Ley de Presupuesto¹⁹⁹

El sindicato de empleados de ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland) resolvió el 5 de Febrero de 2002 que recurriría por la “vía larga” (igual que en el caso de ANCEL) la Ley 17.448 de Desmonopolización y Asociación del ente aprobada por el Congreso el 27 de Diciembre de 2001 con el apoyo de blancos, colorados y socialdemócratas del Nuevo Espacio²⁰⁰. Si bien Uruguay no produce petróleo, su Estado monopoliza la producción, distribución y comercialización de combustibles a través de la empresa pública que desde hace setenta años concentra buena parte de la actividad económica del país. Su influencia, de hecho, se extiende más allá de la industria energética, ya que produce cemento, bebidas alcohólicas y aceites de uso industrial. ANCAP se fundó en 1931, poco después que YPF en Argentina, para enfrentar al monopolio petrolero de “Las seis hermanitas”, como se llamaba a los trusts y cárteles de la ESSO, la SHELL, la Texaco y otras petroleras norteamericanas e inglesas, que habían subido muchísimo los precios después de la crisis de 1929. El *slogan* de los promotores era “Para que no nos sigan llevando el Uruguay, firme por ANCAP”²⁰¹

Luego de varios meses de idas y vueltas respecto a cual era el número de adhesiones requerido y si eran válidas las planillas incompletas o con defectos²⁰² la Corte Electoral se expidió el 18 de Agosto de 2003 -fecha tope- diciendo que calificaba el recurso porque se habían alcanzaron las firmas y que

¹⁹⁷ Ver Anexo II – 24.

¹⁹⁸ La República, Montevideo, 15 de Marzo de 2002.

¹⁹⁹ El País, Montevideo, 3 de Agosto de 2002.

²⁰⁰ La República, Montevideo, 15 de Febrero de 2002.

²⁰¹ El Observador, Montevideo, 8 de Setiembre de 2002.

²⁰² Ver Capítulo V.

la consulta sería el 7 de Diciembre²⁰³. Varios renombrados constitucionalistas – Héctor Gros Espiell, Alberto Pérez Pérez, Horacio Cassinelli Muñoz, Emilio Biasco y Alberto Cagnoni- se manifestaron contra la Ley de Asociación de ANCAP por “inconveniente” e “inconstitucional”²⁰⁴ mientras los ex presidentes Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle asumieron la defensa de la ley recorriendo el país pidiendo el voto por el “NO”²⁰⁵. No hubo debate televisivo. Cada uno de los líderes políticos expuso, por separado, sus argumentos en torno a la Ley 17.448. Varios “famosos” hicieron campaña a favor de derogar la ley poniendo el acento en lo que se consideraba el mal ejemplo de las privatizaciones argentinas y exhortando a no repetir los errores de la “receta del menemismo”. Dos de las caras uruguayas más conocidas en Argentina protagonizaron los avisos televisivos de los partidarios del “SI” “La Argentina es hoy un país rico con un pueblo pobre. Con el menemismo se entregaron todas las empresas públicas. ¿Cuál fue el resultado? Pésimos servicios, tarifas caras y aquel dinero de las privatizaciones ya se esfumó. No permita que le ocurra lo mismo a Uruguay” advertía el relator de fútbol Víctor Hugo Morales parado delante de la Casa Rosada. La otra era la actriz de telenovelas Natalia Oreiro que proclamaba “Decile SI a Uruguay. Por lo que es nuestro, por nuestro futuro y el de nuestros hijos. Este domingo, para que ANCAP siga siendo nuestra, tenés que votar la papeleta rosada”²⁰⁶. Finalmente, la Ley 17.448 fue derogada por el 62,2 %²⁰⁷ con lo que se afianzaba la tendencia mayoritariamente estatista de la sociedad uruguaya.

Cuando todavía no había concluido el proceso para vetar la Ley de Asociación de ANCAP diversos sectores comenzaron a trabajar en dos nuevas consultas para “preservar el patrimonio nacional” que implican a sendas empresas estatales: AFE y OSE.

Desde el sindicato de los funcionarios ferroviarios se anunciaba que recurrirían “a la vía rápida” para derogar los Artículos 22, 150, 156 y 157 de la última Rendición de Cuentas, aprobada en Setiembre de 2002, que suprimían AFE como ente autónomo incorporándolo a la órbita del Ministerio de

²⁰³ La República, Montevideo, 19 de Agosto de 2003.

²⁰⁴ La República, Montevideo, 29 de Octubre de 2003.

²⁰⁵ El País, Montevideo, 25 de Octubre de 2003.

²⁰⁶ Clarín, Buenos Aires, 7 de Diciembre de 2003.

²⁰⁷ Ver Anexo IV – 34.

Transporte y Obras Públicas perdiendo su autonomía y el control sobre las vías ferroviarias²⁰⁸. Los promotores presentaron en la Corte Electoral casi el doble de las firmas requeridas²⁰⁹. Sin embargo, la Corte no hizo lugar al recurso de referéndum por mayoría de siete –blancos y colorados- a dos –E.P.–F.A.- porque “los cuatro artículos que se pretendían recurrir no pueden ser llevados a consulta popular por tratarse de artículos presupuestales y ser, por lo tanto, de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo”²¹⁰. La Corte adoptaba así una decisión contradictoria con la asumida en ocasión de la consulta por ANTEL cuando encontró procedente la realización de una consulta popular contra los artículos 612 y 613 de la Ley de Presupuesto.

Respecto a Obras Sanitarias del Estado –OSE- el alerta lo daba, sin darse cuenta, el propio gobierno en 2002 al suscribir una carta intención con el F.M.I. que, por primera vez, incluía a las “reservas minerales” -dentro de las cuales se encuentran, por ley, las de agua o acuíferos- como garantía de pago de la deuda externa que el gobierno uruguayo mantiene con el Fondo. Al mismo tiempo la “carta intención” comprometía la apertura de la competencia a privados en el sector de agua potable y saneamiento que se sumarían a las empresas que ya se encontraban en Uruguay: Uragua -subsidiaria de Aguas de Bilbao- y Aguas de la Costa -subsidiaria de Suez - Lyonnaise des Aux-. Ante ello, varias asociaciones de vecinos, partidos políticos, organizaciones sindicales, estudiantiles y ambientalistas del Uruguay –país que presenta un posicionamiento estratégico en el Sistema Acuífero Guaraní, una de las mayores reservas naturales de agua dulce en el mundo, compartida con Brasil, Paraguay y Argentina- conformaron la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) con el objetivo de promover una reforma constitucional para que el agua permanezca en manos del Estado por tratarse de “un derecho humano fundamental” y un “servicio social”²¹¹. El espíritu de esta reforma era frenar “el uso indiscriminado de un recurso que es de todos y que no debe ser tratado como una mercancía” argumentaban los promotores²¹². Algo muy similar a lo que proponía esta reforma ya había estado vigente durante el

²⁰⁸ El Observador, Montevideo, 9 de Noviembre de 2002.

²⁰⁹ La República, Montevideo, 14 de Febrero de 2003.

²¹⁰ La República, Montevideo, 28 de Febrero de 2003.

²¹¹ Ver Anexo IV – 24.

²¹² Ver Anexo IV – 25.

gobierno del colorado Jorge Pacheco Areco y hasta 1979 cuando, en plena dictadura, se introdujo el Código de Aguas que no deja en claro de quién es el agua que no se extrae y sigue fluyendo, en silencio, debajo del predio privado²¹³ Faltando aún seis meses para el vencimiento del plazo de entrega de las firmas, los promotores hicieron lo propio ante la Corte Electoral y el 31 de Octubre de 2004 la boleta de color blanco identificada con un "SI" al proyecto de reforma constitucional se imponía por el 57,90 % de los votos emitidos²¹⁴ Aunque el propio Presidente electo el mismo día de la consulta, Tabaré Vázquez, aclaró que el resultado no alcanzaba a las empresas que ya cubrían el servicio, Uruguay cuatro días mas tarde interpretaba que la aprobación del referéndum provocaba "*ipso jure* el decaimiento del contrato" y anunciaba que se iría del país previo "un ordenado traspaso del servicio" al Estado²¹⁵, lo que se concretizaría al año siguiente²¹⁶.

Esta experiencia motivó la presentación en el Senado argentino de un proyecto de consulta popular que, sin reformar la Constitución, pretendía se declarase al agua potable como un bien público y su acceso un derecho fundamental²¹⁷

8.2. Los hechos que terminaron con la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia comenzaron el 15 de Setiembre de 2003 cuando campesinos de la zona del lago Titicaca iniciaron un bloqueo de carreteras en contra de la exportación de gas natural a Estados Unidos y para que se atendiesen sus demandas sociales y políticas, entre ellas, la puesta en marcha de un amplio plan de desarrollo rural y la exigencia de que el gobierno se retirase de la iniciativa para crear en 2005 el Área de Libre Comercio de las Américas (A.L.C.A.). El 29 de Setiembre se iniciaba una huelga general indefinida convocada por la Central Obrera Boliviana (C.O.B.) y el Movimiento al Socialismo (M.A.S.) del líder cocalero Evo Morales. Los manifestantes fueron brutalmente reprimidos con armas de guerra; hasta Nueva Fuerza Republicana (N.F.R.) -socio de la coalición de gobierno- se sumó a los pedidos de renuncia

²¹³ Alfano, Pablo. "Un plebiscito en plena campaña. Uruguay: los dueños del agua", Brecha, Montevideo, 19 de Junio de 2004.

²¹⁴ Ver Anexo IV – 26.

²¹⁵ Clarín, Buenos Aires, 5 de Noviembre de 2004.

²¹⁶ El País, Montevideo, 9 de Octubre de 2005.

²¹⁷ Ver Anexo IV – 27.

de Sánchez de Lozada y el vicepresidente de la República, Carlos Mesa, anunció que se alejaba del Poder Ejecutivo²¹⁸. Acorralado, Sánchez de Lozada dictó el 12 de Octubre un Decreto Supremo en cuyo Artículo Único se establecía que “no se exportará gas natural a nuevos mercados mientras no se realicen consultas ni debates sobre este recurso²¹⁹. Pero el 17 renunció y Carlos Mesa juró como nuevo Jefe de Estado. En su discurso de investidura dijo: “El tema del gas, hace al futuro y hace a nuestra viabilidad de corto y mediano plazo ... La demanda de la sociedad boliviana ha sido un referéndum vinculante y la respuesta del presidente Carlos Mesa es el compromiso de llevar adelante un referéndum vinculante ...” Casi tres meses después enviaba al Congreso Nacional un proyecto de nueva Ley de Hidrocarburos para “recuperar la idea de soberanía” sobre los mismos, que “las empresas paguen más impuestos” y se “fortalezca Y.P.F.B.”²²⁰

El 20 de Febrero de 2004 el Presidente Mesa promulgó la Ley de Reformas Constitucionales que modificaba quince de los doscientos treinta y cinco artículos de la ley suprema²²¹ y el 13 de Abril le puso fecha a la consulta para decidir la política energética del país: sería el 18 de Julio²²². Pero cuando Mesa anunció las cinco preguntas que se harían en el referéndum se desató una dura polémica y el rechazo de la Central Obrera Boliviana (C.O.B.) que decidió romper el diálogo con el Gobierno²²³. Las preguntas eran:

1. *“¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de Gonzalo Sánchez de Lozada?”*

2. *“¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo?”*

3. *“¿Está usted de acuerdo con refundar Y.P.F.B., recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas?”*

²¹⁸ <http://www.bolpress.com>

²¹⁹ D. S. 27210.

²²⁰ La Razón, La Paz, 5 de Enero de 2004.

²²¹ La Jornada, La Paz, 21 de Febrero de 2004.

²²² D. S. 27449.

²²³ Clarín, Buenos Aires, 21 de Mayo de 2004.

4. *“¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo?”*

5. *“¿Está usted de acuerdo en que Bolivia exporte gas después de cubrir el consumo de gas de los bolivianos, fomente la industrialización, cobre impuestos y/o regalías a las petroleras llegando al 50 % del valor de la producción y destine los recursos a educación, salud, caminos y empleos?”*

Las preguntas dos y cinco eran las que más dudas dejaban. Organizaciones mineras y de aymaras criticaban que no hubiese una pregunta directa sino un listado de cinco preguntas “confusas”. Tampoco satisfacía la consulta a la C.O.B. que exigía la nacionalización lisa y llana de los hidrocarburos²²⁴. Por el contrario, ganaba el respaldo de los sectores moderados, como también del principal partido de izquierda, el M.A.S. liderado por Evo Morales²²⁵. Mesa consideraba “irracional” la expropiación de los hidrocarburos por estar casi el 90 % de los campos petroleros en manos extranjeras lo que demandaría un resarcimiento que oscilaría entre los tres mil quinientos y cinco mil millones de dólares. El Presidente planteaba en cambio la “recuperación de la propiedad estatal en boca de pozo”, es decir en el momento que se fija el valor de mercado del recurso energético²²⁶. Resuelta a boicotear la consulta, la C.O.B. convocó a marchas, cortes de rutas, quema de urnas y el marcado de las boletas con la palabra “nacionalización”²²⁷. También desde el M.N.R. -Movimiento Nacionalista Revolucionario, el partido de Sánchez de Lozada- se trabajó para confundir a la ciudadanía y que el referéndum fracasase”, según el Gobierno²²⁸.

El 6 de Julio el Congreso aprobó la Ley Marco del Referéndum, que incorporaba un artículo transitorio autorizando en forma extraordinaria la

²²⁴ La Razón, La Paz, 22 de Mayo de 2004.

²²⁵ La Nación, Buenos Aires, 25 de Mayo de 2004.

²²⁶ Clarín, Buenos Aires, 2 de Julio de 2004.

²²⁷ Ver Anexo IV – 28.

²²⁸ Clarín, Buenos Aires, 4 de Julio de 2004.

votación del 18 de Julio, convocada por el Decreto Supremo 27449. Sin embargo, teniendo en cuenta que la abstención histórica en Bolivia promedia el 35 % y que la C.O.B. y otras organizaciones sociales habían llamado a no votar, dos condiciones de la norma alarmaban al gobierno: debía participar más del 50 % de los empadronados y la votación no aparecía como obligatoria. Pero el Presidente de la Corte Nacional Electoral aclaraba luego que aunque la Ley Marco no precisaba la obligatoriedad, el Decreto Supremo 27449 sí lo hacía, al igual que la Constitución. En ese contexto, sostuvo que “votar en este proceso es obligatorio y quienes incumplan este mandato serán sancionados”. También puso en claro que la consulta era vinculante y que la abstención simplemente no sería contabilizada. El vicepresidente de la Conferencia Episcopal de Bolivia exhortó “al pueblo boliviano a acudir a votar” y Evo Morales hizo campaña para que la gente votase “SI” en las tres primeras preguntas y “NO” en las dos últimas²²⁹. La poderosa Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (C.S.U.T.C.B.), del líder aymara -etnia mayoritaria del país- Felipe Quispe, ordenó boicotear la consulta²³⁰ que, no obstante, obtiene finalmente un abrumador respaldo²³¹. Según el gobierno las preguntas fueron “claras como el agua” y el “SI” de los electores “contundente e inequívoco”; los opositores, en cambio, llamaron a la consulta “tramperéndum”²³²

9. Otros temas.

9.1. En Oriente próximo los IDS han sido utilizados en varias ocasiones para ratificar decisiones de política exterior de los Estados. El 1 de Febrero de 1958 se anunció oficialmente la unión de Siria y Egipto decidida por los presidentes Gamal Abdel Nasser y Shukri al Kuwatly bajo el nombre de República Árabe Unida (R.A.U.) y el 22 del mismo mes se hizo una consulta confirmatoria en ambos países con caracteres plebiscitarios: se alcanzó el 99,9 % de conformidad. En Egipto se reconocieron solamente doscientos cuarenta

²²⁹ La Razón, La Paz, 7 de Julio de 2004.

²³⁰ La Nación, Buenos Aires, 9 de Julio de 2004.

²³¹ Ver Anexo IV – 29.

²³² La Nación, Buenos Aires, 19 de Julio de 2004.

y siete "NO" sobre más de seis millones de votantes. No obstante, el 29 de Setiembre de 1961 se separarían por la actitud dominante de Egipto que, sin embargo, siguió utilizando el nombre de R.A.U.²³³

El 1 de Setiembre de 1971 se celebraron en simultáneo dos plebiscitos en Libia y Siria para legitimar la fundación de la Federación de Repúblicas Árabes junto a Egipto. Los libios lo aprobaron con el 98,7 % y los sirios con el 97,7 %. A su vez, el 31 de Agosto de 1989 se consultó en Marruecos sobre el Tratado de Oujda, que creaba una unión de Estado magrebí con Libia y que fue apoyado por el 99,9 % de los votantes²³⁴.

El histórico paso dado por el Presidente egipcio Anwar el Sadat, a instancias del Presidente norteamericano James Carter y como consecuencia del Acuerdo de Camp David (Maryland) de firmar en 1979 el Tratado de Paz con Israel -país con el que se estuvo en guerra en tres ocasiones- fue sometido el 19 de Abril de ese año a consideración del pueblo de Egipto, quien lo avaló en un 99,9 %²³⁵ Ello derivaría en el asesinato de Sadat a manos de extremistas islámicos en 1981 y la expulsión de Egipto de la Liga Árabe hasta 1989.

9.2. Desde que la Corte Suprema de Canadá decidiera en 1973 en un caso de la tribu Nisga'a que los indígenas de Canadá tienen un derecho inherente a sus tierras cuyo título no se ha extinguido²³⁶ el Gobierno Federal había anunciado reiteradamente su intención de negociar acuerdos sobre los reclamos territoriales en los lugares de Canadá donde las naciones aborígenes aún no hubiesen firmado tratados (British Columbia, Quebec, Labrador y el Ártico)²³⁷.

En las tres décadas que transcurrieron, en British Columbia el proceso de los tratados ha sido muy lento y frustrante para aborígenes y no-aborígenes. En 1997, la Corte Suprema canadiense reconoció que el *status* de British Columbia en la Federación seguiría siendo problemático hasta que se llegase a un acuerdo político a través de tratados que reconociesen la co-existencia de

²³³ Agüero, Celma. "Nasser" en "Hombres del Tercer Mundo", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1973, página 12.

²³⁴ <http://c2d.unige.ch>

²³⁵ <http://c2d.unige.ch>

²³⁶ Caso Nisga'a Calder v. Attorney General of British Columbia, [1973] S.C.R. 313.

²³⁷ <http://www.cric.ca/en/guide/referendum>

los derechos de la Corona y de los pueblos autóctonos sobre las tierras y aguas de la provincia mas occidental del país²³⁸. Es que la incertidumbre persistía salvo en las áreas que fueron objeto del Tratado de los Nisga'a en 2000²³⁹ Durante la campaña electoral de 2001 el Premier Gordon Campbell prometió que les daría a todos los ciudadanos de British Columbia la posibilidad de opinar sobre los principios rectores de la negociación de los tratados a través de un referéndum provincial en el curso de su primer año de mandato²⁴⁰.

Entre Abril y Mayo de 2002 se hizo la votación –exclusivamente postal-. Todos los ciudadanos de British Columbia recibieron el material en sus domicilios debiendo pronunciarse sobre los “ocho principios rectores” que guiarán las negociaciones entre los aborígenes y el gobierno provincial, elegidos por el Procurador General entre dieciséis recomendados por el Comité Permanente del Parlamento sobre Asuntos Indígenas²⁴¹ De esta forma, el gobierno –que se comprometía a tener en cuenta los resultados del referéndum, cualquiera fuese el número de votantes que participase- esperaba reducir los reclamos de las comunidades autóctonas en lo que concierne a la superficie de sus territorios y el monto de dinero de las indemnizaciones, aclarando que la superficie total de las tierras no sería proporcional a la población de una tribu sino que debería ser “financieramente aceptable” y “razonable”²⁴². Muchos jefes indígenas llamaron a sus comunidades a boicotear el referéndum²⁴³ porque las preguntas eran cerradas, todas debían ser respondidas por “SI” o “NO”, estaban direccionadas y tenían numerosas ambigüedades y afirmaciones dogmáticas. Además, sostenían, no sólo eran malas por lo que contenían, sino también por lo que excluían. No se hablaba de las lenguas, de la educación, del derecho de autodeterminación, de la compatibilidad entre su pre-existencia y los derechos de la Corona ni entre la legislación propia y la provincial y/o federal. Así la provincia pretendía negar los derechos constitucionales de los aborígenes que ya habían sido aceptados

²³⁸ Caso *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010.

²³⁹ [http:// www.ubcic.bc.ca/referendum](http://www.ubcic.bc.ca/referendum)

²⁴⁰ [http:// www.cric.ca/en/guide/referendum](http://www.cric.ca/en/guide/referendum)

²⁴¹ Ver Anexo IV – 30.

²⁴² [http:// www.gov.bc.ca](http://www.gov.bc.ca)

²⁴³ <http://www.sqwalk.com/voteno>

judicialmente²⁴⁴. Numerosas ONG's apoyaron el boicot al referéndum por considerarlo racista, que no buscaba la reconciliación ni la justicia y que sujetaba los derechos de los pueblos indígenas al voto de la mayoría²⁴⁵ posición que era compartida por los obispos de British Columbia quienes acusaban al Gobierno provincial de "americanizar" la problemática indígena del Canadá a través de una política que implicaba conquista, desposesión, subyugación y hasta eliminación de las naciones aborígenes²⁴⁶. Los grupos opositores propusieron un "referéndum paralelo" para ser decidido en conciencia por los ciudadanos auténticamente democráticos de la provincia²⁴⁷.

Finalmente los resultados se darían a conocer el 5 de Junio. Se aceptaron 736.480 votos, lo que corresponde al 36 % de los inscriptos²⁴⁸. El Gobierno anunció que los ciudadanos apoyaron las medidas que limitan el auto-gobierno indígena, los reclamos de tierra y las exenciones fiscales. Pero los resultados no son lo que parecen: 109.135 ciudadanos votaron "NO" a la pregunta más importante para el Gobierno -sobre la cuestión de la propiedad- y en promedio 57.556 a las otras siete. Además, 13.000 boicotearon el referéndum enviando su voto a la organización Hupacasath Chief Judith Sayers, quien los destruyó en una ceremonia pública el 3 de Julio. Y 1.340.000 no reenviaron su voto (64 % de los habilitados) al organismo electoral. Los aborígenes son sólo el 4 % de la población de British Columbia, o sea, 150.000 personas²⁴⁹.

9.3. Adecuar el texto supremo a un lenguaje género sensitivo ha sido objeto de consulta ciudadana en varias ocasiones en estados norteamericanos con diverso resultado. Cambiar las voces sustantivas que sólo aparecen en masculino incorporando su par femenina o agregar "ella", "a ella", "de ella", etc. cada vez que aparezcan "el", "a él" o "de el" fue rechazado en Noviembre de 1998 en New Hampshire y en Noviembre de 2000 en Nebraska; los votantes de Florida en cambio lo aprobaron en 1998.

²⁴⁴ [http:// www.ubcic.bc.ca/referendum](http://www.ubcic.bc.ca/referendum)

²⁴⁵ Ver Capítulo V.

²⁴⁶ [http:// www.anglicanjournal.com](http://www.anglicanjournal.com)

²⁴⁷ Ver Anexo IV – 31.

²⁴⁸ [http:// www.elections.bc.ca](http://www.elections.bc.ca)

²⁴⁹ [http:// www.elections.bc.ca](http://www.elections.bc.ca)

9.4. En 2000 los jueces de la Corte de Mississippi establecieron que técnicamente el Estado carecía de bandera desde 1906 porque la Constitución local se olvidó de incorporarla al texto todavía vigente. Mientras tanto, en todo ese tiempo, el Gobierno utilizaba la bandera que se venía empleando desde la guerra civil y que era, además, uno de los emblemas favoritos del Ku Klux Klan en un estado donde el 61 % de la población es blanca. El Gobernador propuso a través de una comisión *ad hoc* un diseño alternativo de emblema estadual pero la Legislatura consideró que lo correcto era consultar al pueblo²⁵⁰. El 17 de Abril de 2001 se llevó a cabo ese referéndum en el que el 65 % votó por seguir manteniendo como oficial la bandera que enarbolaban las tropas de la Confederación en el siglo XIX²⁵¹ y que para los negros es un símbolo de racismo y esclavitud²⁵².

El mismo problema se suscitó luego en Georgia donde desde 1956 era oficial una bandera cuyo diseño era muy similar a la de la época de la guerra civil, la que era percibida como racista por unos y como un símbolo patrio por otros. Por ello la Legislatura estadual en 2003 la cambió por otra que, con algunos retoques, ya no resulta ofensiva a los negros y que fue respaldada en una consulta no vinculante –jurídicamente, pero sí políticamente- por 2/3 de los votantes el 2 de Marzo de 2004²⁵³.

9.5. En Marzo de 2004 el Ministro de Justicia de Irlanda, Michael McDowell anunció que se celebraría un referéndum el 11 de Junio de ese año sobre el cambio del vigente sistema de adjudicación de la nacionalidad por el cual, según el Artículo 2 de la Constitución, cualquier niño nacido en el Eire es automáticamente irlandés, con independencia de la nacionalidad de sus padres (único caso en la U.E.). “La nacionalidad no es un regalo para hacer a cualquiera que no tenga vínculo alguno con nuestro Estado. Ella impone a quien la recibe un deber de lealtad y fidelidad”, dijo al informar sobre la consulta²⁵⁴. Es que, muchas mujeres africanas y del este de Europa hacen, según el gobierno irlandés, “turismo de nacionalidad”: llegan a Irlanda sólo con

²⁵⁰ The New York Times, 18 de Abril de 2001.

²⁵¹ El País, Madrid, 19 de Abril de 2001.

²⁵² Ver Anexo IV – 32.

²⁵³ The New York Times, 3 de Marzo de 2004.

²⁵⁴ The Guardian, London, 13 de Marzo de 2004.

la intención de dar a luz y al poco tiempo, ya con un pasaporte de la U.E., dejan el país. En 1990, además, la Corte Suprema entendió que, salvo raras excepciones, los padres extranjeros de un niño nacido en Irlanda tenían derecho a quedarse en el país y adquirir ellos, a su vez, la nacionalidad irlandesa de manera más fácil. Esta generosidad normativa no suscitó problemas mientras Irlanda, por décadas, fue tierra de emigración. Pero el *boom* económico de los años 1990 ha tornado a este país atractivo. Así, en 2003, el 22 % de los bebés nacidos en Dublin tenían padres extranjeros, 2/3 de los cuales había llegado recientemente a Irlanda. Y el 60 % de las mujeres que solicitaron asilo estaban embarazadas. En ese contexto, ese mismo año, la Corte dejó de lado su anterior doctrina de otorgar fácilmente a los padres la nacionalidad irlandesa. Eso ha hecho que no lleguen tantos como antes, pero no ha disuadido totalmente a las embarazadas.

De ahí la idea de la nueva legislación que considerará irlandés sólo a quien, al menos uno de sus progenitores, haya vivido por lo menos tres de los últimos cuatro años en Irlanda o el Reino Unido. Además, la nacionalidad se transmitirá de padres a hijos, pero no a la inversa. Según las autoridades, de esta manera se “moderniza” la Constitución morigerando el *ius solii* con el *ius sanguini*²⁵⁵.

La ONG Jesuit Centre for Faith and Justice, el Partido Verde y el laborismo llamaron a votar contra esta ley, a su entender, racista²⁵⁶. Sin embargo, el gobierno –alianza del Fianza Fail y demócratas progresistas- triunfó al imponerse ampliamente el “Sí”²⁵⁷.

Al revés, el 12 de Setiembre de 1999 en la República de San Marino fracasó -por no haberse alcanzado la participación mínima exigida ni el apoyo suficiente entre los votantes- un intento de convalidar una nueva la ley de ciudadanía aprobada por el Parlamento tres meses antes. La restrictiva norma establecía que los hijos de mujer sanmarinense y hombre extranjero podían obtener la ciudadanía recién a los dieciocho años, cuando, al revés, la adquirirían inmediatamente; la esposa de un sanmarinense podía adquirir la ciudadanía inmediatamente al casarse y al revés, el esposo extranjero debía

²⁵⁵ The Guardian, London, 13 de Abril de 2004.

²⁵⁶ The Irish Times, Dublin, 8 de Junio de 2004.

²⁵⁷ Ver Anexo IV – 33.

esperar tres años; y la mujer extranjera divorciada de un sanmarinense perdía la ciudadanía que había adquirido por matrimonio si tenía otra²⁵⁸.

9.6. Las riñas de gallos -populares en Grecia, Persia, India y Roma, donde eran consideradas "juego de reyes"- llegaron a Estados Unidos a mediados del siglo XVIII. La primera ley prohibiendo estas competencias se sancionó en Massachusetts, en 1836, trece años antes de que fueran prohibidas en el Reino Unido. A comienzos del siglo XXI sólo quedan tres estados donde es legal: Louisiana, Nueva México y Oklahoma. Precisamente en éste último se votó en Noviembre de 2002 la iniciativa que más interés despertó en esos comicios en todo Estados Unidos (Proposition 687) promovida por grupos defensores de los animales para prohibir esta práctica. Antes, en Mayo, el Congreso federal había aprobado una ley que prohíbe el transporte interestatal de gallos de riña, una "industria" que mueve unos cuatro mil millones de dólares anuales e involucra a unas trescientas mil familias en todo el país, con una rentabilidad muchas veces superior al 400%. Así fue que, en un Estado donde apenas el 25 % de los votantes concurre tradicionalmente a las urnas, en esta ocasión, como resultado de la pasión que despertó el tema, la participación fue cercana al 50 %. Pero los votantes decidieron por el 55 % poner fin a esta costumbre -que viene de la época de cuando ese territorio era parte de México- uniéndose de esta forma a otros cuarenta y siete estados²⁵⁹.

9.7. La legislación de North Dakota exigía a bancos y otras instituciones financieras obtener el permiso de los clientes antes de compartir o vender los datos de sus clientes. En 1999, el Congreso federal habilitó a las instituciones financieras a compartirlos sin obtener permiso previamente; aunque se permitía a los estados imponer reglas más estrictas. Algunos estados –Alaska, Illinois, Vermont- así lo hicieron, confirmado las reglas conocidas como "opt-in". En cambio en North Dakota en 2001 la Legislatura adoptó el nuevo sistema que no exige permiso previo y por el cual los clientes sólo pueden impedir la distribución de sus datos objetándolo expresamente. En 2002 la cuestión debió ser dirimida en referéndum: los ciudadanos decidirían mantener el nuevo

²⁵⁸ <http://www.omniway.sn>

²⁵⁹ The New York Times, 7 de Noviembre de 2002

sistema votando "SI" o volver al sistema más estricto votando "NO". Durante la campaña, Charlene Nelson, líder del Partido de la Constitución que defendía las reglas más estrictas, hizo el alegato emocional más firme: "Si usted cree, como yo, que su información privada le pertenece a usted, que es su propiedad privada y usted tiene derecho a protegerla sin tomar medidas extraordinarias"... "entonces vote NO", proponía. Por el contrario, el gobernador del Estado, el republicano John Hoeven, un ex banquero, sostenía que si las leyes locales difiriesen de las de los Estados cercanos, ello acarrearía una caída de las inversiones en North Dakota²⁶⁰. El 12 de Junio en las urnas, los votantes por abrumadora mayoría (72 %) revocaron la ley estadual de 2001 que instituía el sistema denominado "opt-out"²⁶¹

²⁶⁰ The New York Times, 6 de Junio de 2002.

²⁶¹ The New York Times, 13 de Junio de 2002.

CAPÍTULO V

Cuestiones comunes a todos los IDS

1. Previsiones generales.

1.1. En las constituciones modernas es muy frecuente encontrar disposiciones que, a modo de regla general, normalmente dentro de los primeros preceptos, con diversa terminología, dejan en claro que la soberanía popular se ejerce no sólo a través del sufragio electoral sino también a través de los IDS, a imagen y semejanza de la Constitución de la V República Francesa. Ésta concretamente establece que “la soberanía nacional pertenece al pueblo quien la ejercerá a través de sus representantes y por vía de referéndum”¹.

En las que más evidente es la influencia francesa es en las constituciones africanas, en las cuales, en muchos casos, encontramos una fórmula casi idéntica a la gala. Así acontece en las de Benin, Burundi, Camerun, Costa de Marfil, Congo, Chad, Gabón, Guinea, Madagascar, Mali, Marruecos, Mauritania, Níger, República Democrática del Congo, Senegal, Sierra Leona y Togo. Lo mismo ocurre en la Constitución de la República Centroafricana aunque ésta primero aclara también que “la República es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”²

Las Constituciones de Angola y Argelia además del referéndum agregan “otras formas de participación democrática” mientras la de Etiopía hace referencia a la participación directa del pueblo. Otros textos supremos también prefieren hablar de “participación directa” para referirse al sufragio no electoral; son los de los Estados ex socialistas de Georgia, Lituania, Macedonia, Polonia y Ucrania.

A su turno, desde su inicio, la Constitución Española deja en claro que la soberanía nacional reside en el pueblo español³ debiendo los poderes públicos

¹ Artículo 3.

² Artículo 3.

³ Artículo 1.2.

facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política⁴, agregando más adelante que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes⁵ aparentando que el constituyente se hubiese inclinado por una democracia mixta cuando en realidad sólo se trata de un sistema representativo con segmentos de IDS de alcances muy limitados⁶.

Algunas constituciones latinoamericanas también se refieren expresamente a la democracia participativa, precisando la colombiana que la participación no sólo es un derecho sino también un deber del ciudadano⁷ y un fin esencial del Estado su facilitación⁸. La Constitución de Ecuador puntualiza además cuáles son los instrumentos con que cuenta el pueblo para poner en ejercicio esa participación (presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, ser consultados en los casos previstos en la Constitución y de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular)⁹. Pero la más categórica en este aspecto es la venezolana ya que prácticamente todo el texto de 1999 es transversalizado por la participación como condición de ejercicio de la democracia; la participación complementando la representación, uniéndose en una suerte de relación dialéctica, que adquiere variadas formas. Así, no es casual que destaque que "la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo"¹⁰ y que luego reafirme que "el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables"¹¹.

Cuando un sistema incluye los instrumentos de la democracia semidirecta, como muy acertadamente dice Auer, será una democracia menos representativa que la puramente representativa¹². Será, como reza la Constitución de Nicaragua

⁴ Artículo 9.2.

⁵ Artículo 23.1.

⁶ Pérez Royo, Javier. Op. Cit., página 395.

⁷ Artículo 95.5.

⁸ Artículo 2.

⁹ Artículo 26.

¹⁰ Artículo 5, Constitución de Venezuela.

¹¹ Artículo 6, Constitución de Venezuela.

¹² Auer, Andreas. "Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis », *Economica*, Paris, 1989, página 393.

“participativa y representativa”¹³. Será, como decía Duguit, una “forma atenuada del gobierno directo”¹⁴ o, como muy originalmente establece la Constitución uruguaya, un “gobierno semirepresentativo”¹⁵.

1.2. Después de prever de manera muy genérica que la democracia representativa se complementa con la participativa, las constituciones suelen dejar que el legislador ordinario dicte las normas necesarias para reglamentar las disposiciones de rango supremo. Así es en Albania (Artículo 150.3), Angola (Artículo 89.e), Benin (Artículo 4), Chad (Artículo 3), Colombia (Artículo 152), Costa de Marfil (Artículo 4), Costa Rica (Artículo 105), Hungría (Artículo 19.5 y 28.B.2), Níger (Artículo 6), Pakistán (Artículo 48.7), Polonia (Artículo 125.5), Sierra Leona (Artículo 37.1), Siria (Artículos 26 y Artículo 55) y Sudáfrica (Artículo 57). En algunos casos, se exige una mayoría agravada para la sanción de estas leyes: mayoría absoluta de los miembros del Congreso en Colombia (Artículo 153), 2/3 de los presentes en Hungría (Artículos 19.5 y 28.B.2) y 2/3 de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa en Costa Rica (Artículo 105).

2. Desarrollo de la consulta.

2.1. Condiciones mínimas de transparencia.

Para que un referéndum esté axiológicamente legitimado debe asegurarse la legitimidad en la tramitación y en la decisión dijo, citando a Néstor Sagüés, la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza, el 4 de Mayo de 1989¹⁶. Un acto comicial -tanto en caso del sufragio no electoral como, obviamente, del electoral- sólo podrá ser calificado como democrático, cuando se den unas condiciones mínimas de transparencia y genuinidad. Tiene que realizarse en todas sus fases

¹³ Artículo 7.

¹⁴ Duguit, Léon. Op. Cit., página 147.

¹⁵ Artículo 82.

¹⁶ Caso “U.Ce.De. y otros c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza” (ED 133-714), confirmado por la C.S.J.N. el 2 de Noviembre de 1989, F. 312:2110.

en un clima de respeto al conjunto de los derechos de participación de los ciudadanos (de opinión, de manifestación, de reunión) sin los cuales se falsearían los propios resultados como expresión de la voluntad popular. Esto comprende el acceso durante la campaña electoral a los medios de comunicación y las ayudas públicas -económicas o de cualquier otra clase- todo ello en condiciones de igualdad entre los contendientes. Además, debe desarrollarse en un sistema en el que esté plenamente garantizado el derecho de sufragio, sin más causas de exclusión que las específicamente previstas por la ley para garantizar la libertad de los demás electores y el correcto funcionamiento del proceso, aplicadas además de manera no discriminatoria. Por otra parte, deben establecerse una serie de normas procedimentales que garanticen la emisión del voto, con garantías de libertad y secreto, y su escrutinio veraz. Esto incluye que esté autenticada la identidad del votante; que no sea posible alterar, eliminar o añadir un voto o al menos que no se lo permita sin que el hecho sea descubierto; que sólo voten los que están habilitados para hacerlo; que cada votante vote una sola vez.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) los comicios son “limpios” cuando el proceso se desarrolla sin irregularidades que limiten a los votantes para expresar autónoma y fielmente sus preferencias; con “irregularidades leves” cuando éstas carecen de un sesgo sistemático de peso significativo; y con “graves irregularidades” cuando se hay intimidación o violencia contra los votantes o fraude¹⁷; aunque no siempre es tan fácil encasillar los supuestos prácticos en categorías tan rígidas. Casos de groseras irregularidades lo constituyen los referenda del 10 de Agosto de 1953 sobre la disolución del Parlamento en Irán; y los del 31 de Diciembre de 1973 en la entonces Birmania (hoy Myanmar) y del 18 de Noviembre de 1981 en Burundi, ambos sobre un nuevo texto constitucional. En las tres ocasiones las boletas del “SI” debían introducirse en una urna blanca y las del “NO” en una negra¹⁸. Algo semejante ocurrió en el

¹⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.). “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio Estadístico”, Aguilar – Altea – Taurus – Alfaguara, Buenos Aires, 2004, página 81.

¹⁸ <http://c2d.unige.ch>

referéndum constitucional de Guinea el 11 de Noviembre de 2001: las boletas por el "SI" eran blancas y las del "NO" rojas, debiendo introducirse en unos sobre blancos a través de los cuales era fácil conocer la opción del elector¹⁹.

2.2. Formulación de la pregunta.

2.2.1. Una de las cuestiones claves es la redacción de la pregunta que debe responder la ciudadanía. Existe un "arte" para hacer las preguntas. Un arte para hacerlas bien y obtener así, una respuesta clara y sincera; y un arte para hacerlas mal, con el objetivo de obtener una respuesta prefabricada. Existen también chicanas que hacen que de un escrutinio honesto nazcan resultados imprevistos y absurdos²⁰ Por ello el asunto de quien decide acerca de la formulación de la pregunta, debería de estar establecido explícitamente en toda legislación relativa a los IDS.

En el caso de una consulta convocada por las autoridades, quien controla la redacción? Si es el convocante, puede llevar a preguntas tromposas, pero es también quien puede interpretar mejor la idea. Si lo hace un contra poder puede llevar a interminables idas y vueltas. De todas formas, siempre será el pueblo quien, en definitiva, valore la calidad democrática de la pregunta.

Otro problema que se puede presentar es sobre la coincidencia o no de una iniciativa popular no formulada y el texto finalmente sometido al pueblo; aquí es importante el papel que juegan los promotores para "enderezar" la cuestión. En el caso de la iniciativa popular formulada las autoridades no pueden cambiar nada, ni siquiera para "mejorar" el lenguaje. Salvo que sea para homologar diferentes versiones en caso de países con varias lenguas. Lo mejor es advertir a los promotores y que ellos hagan la corrección.

¹⁹ <http://allafrica.com>

²⁰ Bouisson, Michel. "L'Enjeu des Consultations Populaires", Presses de l'Institut d'Etudes Politiques, Toulouse, 1981, página 53.

No pueden admitirse preguntas absurdas. El 2 de Julio de 1975 el Tribunal Federal suizo descalificó una iniciativa popular que pretendía parar la construcción de una ruta casi terminada²¹

Cuanto más precisa sea la pregunta, mejor será el resultado. Un claro ejemplo de vaguedad fue la pregunta –encerraba cuatro en una- que se hizo en 1991 para decidir sobre la continuación o no de la U.R.S.S. como Estado federal sobre la base de un tratado que se publicó sólo una semana antes, produciendo un resultado poco significativo, como veremos en el Capítulo IX.

En 1987 el Gobierno de Jacques Chirac logró que el Parlamento adoptara la ley para consultar a la población de Nueva Caledonia si deseaba acceder a la independencia o permanecer en el seno de Francia con un *status* especial. Varios parlamentarios socialistas impugnaron la pregunta ante el Consejo Constitucional por la dificultad de ser respondida genuinamente y el Consejo les dió la razón diciendo que también un referéndum de autodeterminación debe respetar la transparencia de la consulta, “satisfaciéndose a la vez la lealtad y claridad” de la misma, sin que haya “orientación” de los poderes públicos hacia alguna respuesta o que comporte “equivoco” entre los consultados²².

Pero por más claro y simple que parezca un enunciado, no siempre será inocente. En 1982 la Suprema Corte de Florida objetó una iniciativa cuyo resumen describía perfectamente el objeto de la misma (la prohibición para los funcionarios públicos de ejercer lobby sin haber hecho previamente una declaración patrimonial de bienes) pero omitía indicar que se trataba de una sustitución total de la ley hasta ese momento vigente que prohibía totalmente dicha actividad²³.

2.2.2. También hace a la claridad que las preguntas se presenten en las lenguas minoritarias. En Canadá, el Director General de Elecciones supervisa que la pregunta esté formulada en la lengua autóctona después de haber sido consultados los representantes de estos grupos aborígenes²⁴. En el referéndum

²¹ Arrêt Chappuis, A.T.F. 101 Ia 354.

²² Décision 87-226.

²³ Caso “Askew v. Firestone” (1982) Fla. 421 So 2d 151.

²⁴ Artículo 3.5, Ley de Referéndum Constitucional del 23 de Junio de 1992.

por la independencia de Montenegro el votante tenía a su alcance boletas en serbio con caracteres cirílicos y en albanés. En España, en ocasión de la consulta sobre la permanencia de ese país en la O.T.A.N., se suscitó una causa judicial por cuanto la convocatoria no respetaba el bilingüismo, determinando la nulidad de las boletas que –entre otras deficiencias- tuviesen “signos o palabras ajenas a la consulta”²⁵. En el País Vasco las Juntas Electorales Provinciales imprimieron boletas redactadas en euskera lo que en principio fue impugnado aunque, finalmente, la Junta Electoral Central admitió los votos emitidos en cualquiera de las lenguas cooficiales²⁶, aspecto que se sigue respetando en todo acto comicial²⁷.

2.2.3. Para evitar la confusión en el votante es que algunas legislaciones limitan el número de preguntas: no más de tres en Portugal²⁸, por ejemplo. Y cuando se admiten varias, se suele exigir que se vote por separado cada una de ellas, como en Puerto Rico²⁹ y en Uruguay³⁰. Esta solución, que ya había sido propuesta en Francia en 1881 por el conde de Colbert-Laplace³¹, también la ordenó la Corte Constitucional de Guatemala para el referéndum del 16 de Mayo de 1999 sobre las reformas a la Constitución de ese país³².

Normalmente, en cada pregunta, se obliga a elegir entre A y B, y fácil es advertir, que esa disyuntiva es falsa, que las preguntas nunca son neutras; que una pequeña variación en las mismas puede sugerir una respuesta totalmente diferente. Esto puede salvarse con la intervención de un órgano especializado e independiente, que sólo tenga en cuenta las normas de argumentación³³. En Portugal, para evitar “direccionamiento” de las autoridades se prohíbe que las preguntas estén precedidas de considerandos o próambulos o acompañadas de notas explicativas³⁴.

²⁵ Artículo 13.1, Real Decreto 214/1986.

²⁶ Pérez Sola, Nicolás. Op. Cit., página 67.

²⁷ Ver en Anexo V – 1 boletas del referéndum de 2005 sobre la Constitución Europea.

²⁸ Artículo 7.1, Ley 15-A/98, Orgánica del Régimen del Referéndum.

²⁹ Artículo VII, Sección 1, Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

³⁰ Artículo 331, Constitución de la R.O. del Uruguay.

³¹ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 50.

³² <http://c2d.unige.ch>

³³ Colombo, Ariel H. Op. Cit., página 130.

³⁴ Artículo 7.3, Ley 15-A/98, Orgánica del Régimen del Referéndum.

Cuando se hacen muchas preguntas sobre temas distintos en una misma ocasión, sólo una o dos de ellas son debatidas amplia y profundamente y las demás pasan desapercibidas. Recordemos al respecto, el “Referendo contra la Corrupción y la Politiquería” celebrado en Colombia en 2003 a instancias del Presidente Uribe que le demandaba al votante sólo leelo unos veinte minutos³⁵. Un referéndum similar, con diecisiete preguntas, había planteado su predecesor, el Presidente Pastrana en 2000, que por presión de la oposición quedó trunco³⁶.

Una crítica que suele hacerse en Estados Unidos a los IDS es, precisamente, que el pueblo debe pronunciarse sobre textos larguísimos (“long ballots”) imposibles de ser analizados y decididos rigurosamente por el ciudadano³⁷. A esta complejidad se suma que, en muchas ocasiones, son muy diversos los temas que se consultan a la vez, o incluso peor, sobre un mismo tema se pueden presentar varias alternativas muy difíciles de diferenciar entre sí.

2.2.4. Pero a veces la pregunta pasa a segundo plano y lo que está en realidad en juego es otra cosa (la suerte de un gobierno, la continuidad de un presidente). Se denomina efecto de “derivación” la utilización de una consulta para expresar oposición a un hecho absolutamente externo al objeto –normalmente el repudio general contra la política gubernamental- y por lo tanto, anular el contenido específico. Para que los resultados de un IDS sean genuinos es menester limitarlo al máximo. En oportunidad del fracaso en 2001 del referéndum sobre el Tratado de Niza en Irlanda³⁸ la prensa francesa recordó el famoso comentario de Charles de Gaulle: “La gente nunca responde a lo que se le plantea”³⁹. El efecto de “derivación”, que se remedia con una buena calidad de deliberación de todos los implicados en la consulta⁴⁰, fue también muy evidente en

³⁵ Ver Capítulo III.

³⁶ El Tiempo, Bogotá, 27 de Mayo de 2000.

³⁷ Ver Anexo V – 2 boleta del Estado de Colorado de 2003.

³⁸ Ver Capítulo III.

³⁹ Libération, Paris, 9 de Junio de 2001.

⁴⁰ Rosanvallon, Pierre. “Vices et vertus du referéndum”, Le Monde, 2 de Junio de 2004.

la consulta que sobre un nuevo texto constitucional promovió el entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Antonio Cafiero, en 1990⁴¹.

2.3. La información de los ciudadanos.

2.3.1. Si la claridad del texto consultado constituye un elemento indispensable para la autenticidad del voto, su buena comprensión por el ciudadano, exige que éste esté debidamente informado a través de una campaña previa que tenga en cuenta la especificidad de los IDS en relación a las elecciones comunes. Cuanto más participación, más información; y a la inversa⁴².

El 8 de Junio de 2001 -con una bajísima tasa de participación: 34,8 %- el 53,9 % de los irlandeses (de los más entusiastas europeístas hasta la fecha) rechazaron el Tratado de Niza para permitir a la ampliación de la U.E. hacia los países del centro y del este de Europa. Meses más tarde, se conocería una encuesta realizada por encargo de la Comisión Europea entre Agosto y Setiembre de ese año para averiguar las causas del fracaso: resultó que el 44 % de quienes se abstuvieron lo hizo porque no tenía suficiente información para definirse. Los líderes de la campaña en contra del Tratado habían usado como principal lema: "Si no entiendes, no votes". Del mismo trabajo surge que, en una tabla de 0 a 3 sobre el conocimiento de las instituciones europeas y su funcionamiento, el 63 % de los irlandeses se anotan en el 0, el 25 % en el 1, el 10 % en el 2 y el sólo el 2 % en el 3⁴³.

Para el referéndum sobre el gas en Bolivia⁴⁴, la Corte Nacional Electoral llevó adelante la campaña informativa a la ciudadanía sobre el referéndum⁴⁵. En la primera fase empezó dándose estricta información sobre qué es un referéndum, sus antecedentes en Bolivia y en Latinoamérica. Luego siguió la segunda fase en

⁴¹ Ver Capítulo X.

⁴² Ferrando Badía, Juan. "Democracia frente a Autocracia. Los tres grandes sistemas políticos", Tecnos, Madrid, 1989, página 193.

⁴³ El País, Madrid, 1 de Noviembre de 2001.

⁴⁴ Ver Capítulo IV.

⁴⁵ Artículo 14, Ley Marco del Referéndum.

la que se dió a conocer la boleta aprobada con los números de las preguntas en un tamaño muy grande para que puedan ser fácilmente identificables y los colores (del semáforo) para facilitar la elección a las personas que no saben leer⁴⁶. También se explicó la forma en la que se debía sufragar⁴⁷. Más tarde se desarrolló la campaña propagandística que hizo hincapié en las razones por las que la gente debía votar "SI", aunque "quienes no estén de acuerdo con las preguntas del referéndum tienen todo el derecho de expresarlo, porque un referéndum se convoca para que haya un gran debate democrático. Quienes estén por el "NO" tienen libertad irrestricta de hacer propaganda y organizarse con ese fin" se aclaraba desde la Presidencia⁴⁸.

2.3.2. En algunos estados norteamericanos las autoridades deben enviar a todos los ciudadanos antes de la consulta un cuadernillo ("*handbook*") con los argumentos a favor y en contra de cada propuesta para que la decisión tomada sea racional e informada y no basada en meras emociones⁴⁹. Lo mismo acontece en las provincias canadienses⁵⁰, en Francia⁵¹, en Irlanda -donde el Departamento de Medio Ambiente y Gobierno Local, a través de la Comisión de Referéndum brinda toda la información relativa a los referenda que se hayan celebrado y/o celebren en el país desde 1937, en forma física desde sus oficinas en Dublín y también de manera virtual tanto en inglés como en gaelico-⁵² o en Australia, donde la Australian Electoral Commission (A.E.C.) debe enviar a cada elector, no más allá de catorce días antes de la fecha de votación, un panfleto con los argumentos a favor y en contra de las propuestas (confeccionados por los miembros del Parlamento que votaron en un sentido u otro), las normas que se pretenden modificar y las modificatorias. Esa información también debe estar disponible en Internet⁵³ y se entregan versiones de audio y braille.

⁴⁶ Ver Anexo V – 3.

⁴⁷ Ver Anexo V – 18.

⁴⁸ <http://www.cne.org.bo>

⁴⁹ Ver en Anexo V – 4 ejemplo de California.

⁵⁰ Ver Anexo V – 5 ejemplo de British Columbia.

⁵¹ Ver Anexo V – 6.

⁵² Ver Anexos V – 7 y V – 8.

⁵³ Ver Anexo V – 9.

2.3.3. Es necesario distinguir entre la propaganda electoral, que debe ser argumentativa, y la publicidad electoral, menos argumentativa y más objetiva. La propaganda apela a mitos nacionalistas del pasado como la "grandeza de la Roma antigua" en Italia; y a falacias de autoridad como "Garibaldi hubiera votado NO" o "Pasteur hubiera votado SI" –en Francia-⁵⁴. Este tipo de consignas se escucharon en el Uruguay en ocasión del referéndum contra la ley de ANCAP –que vimos en el Capítulo IV- cuando un ex Presidente de la República, el nacionalista Luis Lacalle dijo: "Chávez y Lula votan celeste" (el color de la boleta que significaba mantener la ley objetada por los frenteamplistas)⁵⁵.

La legislación italiana hace esa distinción, sin embargo, una insuficiente reglamentación ha permitido una utilización distorsiva de la publicidad como la que hizo Silvio Berlusconi, por ejemplo, en el referéndum de 1995 que pretendía precisa y paradójicamente recortar el poder de los multimedia, lo que fue avalado por la Corte Constitucional al decidir que, en razón de la estructura binaria de las propuestas, la distinción entre publicidad y propaganda no es aplicable a las campañas de referéndum.

En Estados Unidos no obstante que en la mayoría de los estados existen reglas precisas sobre la necesidad de informar acabadamente al elector en relación a las propuestas sujetas a votación para evitar su manipulación, en los días previos a la votación se produce el "*sloganeering*", una auténtica batalla de propaganda con consignas simplistas y fórmulas lapidarias que piden respuestas negativas o positivas a cuestiones harto complejas, lo que suele convertir a estos procesos en auténticas prácticas plebiscitarias en el sentido dado al término por la doctrina francesa⁵⁶ y que hemos adoptado en este trabajo. Sin embargo al interpretar la "Federal Election Campaign Act de 1971" la Suprema Corte en varias

⁵⁴ Domenach, Jean Marie. "La Propaganda Política", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1986, página 74.

⁵⁵ La República, Montevideo, 21 de Setiembre de 2003.

⁵⁶ Ver Capítulo III.

ocasiones lo ha avalado basándose en el irrestricto derecho a la libertad de expresión de la Enmienda I⁵⁷.

2.3.4. Respecto a la organización de la campaña puede ocurrir que no esté regulada por un texto permanente. Así sucede en Francia, donde para cada referéndum se fijan las reglas por decreto; en cada ocasión los problemas que se presentan son resueltos por analogía aplicando las normas destinadas a regir las elecciones de autoridades; los medios oficiales son puestos a disposición de los grupos representados en el Parlamento y los espacios son repartidos proporcionalmente o igualitariamente entre los que están a favor y en contra⁵⁸. Sin embargo, no es bueno dar el monopolio de la difusión a los partidos políticos y menos, sólo a los que tienen representación parlamentaria⁵⁹, más cuando, como veremos, frente a un referéndum, los partidos suelen estar divididos. Para paliar estas objeciones, en los referenda de 1988 y 1992 se dio un pequeño espacio a los que no tenían representación parlamentaria⁶⁰. Además, en 1992, para el referéndum sobre el Tratado de Maastricht, el R.P.R. decidió, ante la falta de opinión unánime al interior del partido, repartir su espacio en partes iguales entre los partidarios del "SI" y del "NO"

Otra posibilidad es que se utilice el modelo "umbrella's organisations". Se crea una estructura específica. Los partidarios del "SI" y del "NO" se agrupan bajo dos grandes comités (integrados por parlamentarios que voluntariamente se incorporan a uno u otro) que se mantendrán durante toda la campaña. Estos comités tienen casi el monopolio de todo tipo de propaganda. El dinero oficial es, en principio, el mismo para ambos; pueden recibir además contribuciones privadas. Los partidos sin representación también quedan fuera⁶¹. Inspirado en la experiencia británica del referéndum de 1975 sobre las C.E.E.⁶², lo preve la ley de

⁵⁷ Casos "Buckley v. Valeo", 424 U.S. 1; "First National Bank of Boston v. Bellotti", 435 U.S. 765; y "Citizens Against Rent Control v. City of Berkeley", 454 U.S. 290.

⁵⁸ Ver Anexo V – 10.

⁵⁹ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 48.

⁶⁰ Decreto 88-945 y Decreto 92-772.

⁶¹ Hamon, Francis. Op. Cit., página 35.

⁶² Ver Capítulo VIII.

Québec y fue utilizado en el referéndum de esa provincia francófona del Canadá de 1980⁶³.

2.3.5. Los modelos anteriores se justifican en los casos donde la iniciativa del IDS le corresponde a las autoridades. Pero en el caso de las iniciativas populares se puede confiar su divulgación a los promotores. Aunque, las más de las veces, estas campañas resultan de un costo elevado y, si no tienen medios? Si bien parece natural que los ciudadanos o asociaciones que originan la propuesta deban involucrarse económicamente en ella, de todas formas, el financiamiento estatal es necesario para asegurar condiciones de igualdad. En la mayoría de los casos las propuestas que no encuentran un apoyo financiero equivalente al gasto que realizan sus oponentes, están destinadas al fracaso. Y aunque sería simplista pensar que siempre el resultado depende de los gastos realizado, no se puede negar la importancia que este factor tiene a favor, ante un electorado de por sí remiso a aceptar normas que no provienen de sus representantes⁶⁴.

En Italia, los promotores de un referéndum por iniciativa popular –tanto el del Artículo 75 como el del Artículo 138 de la Constitución- reciben un monto de dinero por cada firma declarada válida hasta un máximo⁶⁵. En Luxemburgo, todos los gastos son a cargo del Estado⁶⁶ igual que en Puerto Rico donde la Asamblea Legislativa provee los mecanismos de financiamiento y determina las cantidades de dinero que se concederán a los partidos políticos y agrupaciones de ciudadanos para la campaña⁶⁷; mientras que en Suiza el financiamiento depende casi exclusivamente de las contribuciones voluntarias de las que se resguarda su secreto tanto como el de las cuentas bancarias⁶⁸. Por el contrario en Canadá los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando planean gastar más de 5.000 dólares, debiendo declarar sus ingresos y gastos, que tienen

⁶³ Ver Capítulo VI.

⁶⁴ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 90.

⁶⁵ Artículo 1.4, Ley 157 del 3 de Junio de 1999, sobre Reembolso de Gastos para Campañas Electorales y de Referéndum.

⁶⁶ Artículo 6, Ley del 4 de Febrero de 2005 sobre Referéndum Nacional.

⁶⁷ Artículo 7.008, Ley Electoral de 1977.

⁶⁸ Hamon, Francis. Op. Cit., página 38.

un límite de 15.000 dólares. Los contribuyentes que aporten más de 250 dólares deben aparecer en la declaración⁶⁹.

En los Estados Unidos, luego del escándalo de Watergate, también se dictaron leyes que limitaban el gasto de las campañas políticas, tanto las que sirven para elegir representantes como para las consultas populares. Y buscando la mayor transparencia posible es que se han ideado otros mecanismos como el pago de una tasa para frenar propuestas ridículas o a través de las cuales el promotor sólo busca publicidad personal; la obligación para los promotores de especificar los gastos y los recursos; y severas penas para casos de publicidad maliciosa. Sin embargo, ya vimos que basándose en la Enmienda I de la Constitución la Suprema Corte federal declaró la inconstitucionalidad de varias de esas leyes⁷⁰.

Una semana antes del referéndum del 24 de Noviembre de 1995 sobre el divorcio en Irlanda⁷¹, la Suprema Corte de ese país, declaró inconstitucional la actitud pro divorcista del Gobierno que había hecho campaña a favor del "SI" con fondos públicos⁷². "Un uso tal de los fondos públicos a favor del "SI" es una interferencia en el proceso democrático y contraría el principio constitucional de igualdad", dijo el tribunal. Lo curioso es que en dos casos anteriores, en 1983 y en 1993, la Corte no había querido intervenir en procesos de referéndum⁷³; aunque sí lo hizo en 1987 cuando, al discutirse la necesidad de ratificación popular del Acta Única Europea, se pronunció afirmativamente⁷⁴. Ante la decisión de la Corte y lo ajustado de los resultados a favor del "SI" (sólo 7520 votos de diferencia sobre un padrón de mas de dos millones y medio de habilitados) el líder del "NO", Des Hanafin, objetó judicialmente que el Gobierno hubiese hecho propaganda en contra de la ley; pero la Corte dijo que sólo debería declararse ilegal si el demandante pudiese probar que el referéndum hubiese tenido otro resultado sin esa propaganda⁷⁵.

⁶⁹ Artículo 15, Ley de Referéndum Constitucional de 1992.

⁷⁰ Ver nota 57.

⁷¹ Ver Capítulo IV.

⁷² Caso "Patricia Mc Kenna v. An Taoiseach".

⁷³ Casos "Finn v. Attorney General" (IR 154) y "Slattery v. An Taoiseach" (IR 286)

⁷⁴ Ver Capítulo VIII.

⁷⁵ Casey, James. "Ireland", *European Review of Public Law*, Vol. 8 Nro. 2, 1996, London, página 428.

El gobierno francés que, a su discreción, puede otorgar financiamiento o no para la campaña a las agrupaciones políticas reconocidas que ya cuentan con el aporte anual en ocasión del último referéndum realizado en el país -sobre la Constitución Europea- el 29 de Mayo de 2005 a pedido de los partidarios del "NO", decidió conceder sólo una "ayuda"⁷⁶ a todos los grupos: les serían reembolsados los gastos de elaboración de un folleto explicativo de su postura⁷⁷.

2.3.6. Los medios de comunicación ejercen un rol fundamental para la divulgación de ideas en una campaña de un IDS. De ahí la importancia de garantizar espacios distribuidos equitativamente para todas las opiniones, estimulando un debate en igualdad de condiciones tanto para quienes apoyan como para quienes se oponen a la propuesta en cuestión.

La legislación italiana establece que en caso de referéndum los espacios son repartidos de manera igualitaria entre quienes están a favor y quienes están en contra de la propuesta; y en los debates, mesas redondas o paneles en radio y televisión, los directores y conductores deben observar un comportamiento correcto e imparcial de modo de no ejercer influencia alguna sobre la voluntad del votante⁷⁸. También en Brasil se debe asegurar la gratuidad de los medios masivos de comunicación de concesión pública a los partidos políticos, frentes y ONG's para que puedan difundir su postura frente a la consulta⁷⁹ mientras que en Canadá el tiempo gratuito se distribuye de manera equivalente entre los comités registrados de ambas opciones⁸⁰. La misma solución se presenta en Lituania, donde los representantes de cada lado tendrán asegurado un mínimo de siete horas en las cadenas públicas para debatir entre ellos⁸¹. En Chile, en tanto, en

⁷⁶ Ver Anexo V – 11.

⁷⁷ Le Monde, Paris, 20 de Abril de 2005.

⁷⁸ Artículos 4.d y 5.3, Ley 28 del 22 de Febrero de 2000 sobre Paridad de Acceso a los Medios durante Campañas Electorales y de Referéndum.

⁷⁹ Artículo 8.IV, Ley 9.709/98.

⁸⁰ Artículo 22, Ley del Referéndum Constitucional de 1992.

⁸¹ Artículo 17.1, Ley No. IX-929 de 2002, del Referéndum, según reforma de la Ley No. IX-1349 de 2003.

caso de "plebiscitos municipales" no habrá lugar a propaganda electoral por televisión⁸².

En Francia, donde, como dijimos, no existen normas permanentes, en el caso del último referéndum, en 2005, las dos horas de televisión y las dos de radio pagadas por el Estado durante los quince días de campaña se distribuyeron entre los cinco partidos con representación en la Asamblea Nacional. Hubo además, de manera excepcional, un tiempo suplementario para los partidos que se habían presentado a las últimas elecciones europeas y que obtuvieron como mínimo un 5 % de apoyo. A partir del 30 de Marzo de ese año, comienza a difundirse el "spot" del gobierno, obra del creativo italiano Osvoldo Cavandoli: sobre fondo azul real, un personaje dibujado en blanco (llamado La Linea) invita a los ciudadanos a votar el 29 de Mayo en la consulta sobre la Constitución Europea que reemplazaba a otro que fue vetado por el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (C.S.A.) por no respetar, a criterio del organismo estatal, el principio de neutralidad al que obligan las normas de la campaña⁸³.

Algo bien distinto de lo ocurrido en Colombia en oportunidad del "Referendo contra la Corrupción y la Politiquería" de 2003, en el cual, preocupado por la posibilidad de una alta abstención que lo hiciese fracasar, el Gobierno hizo una campaña de un millón de mensajes telefónicos con la voz grabada del Presidente Uribe –promotor de la consulta- invitando a los colombianos a acudir a las urnas⁸⁴; Uribe además participó de "reality shows" de la televisión colombiana con el mismo propósito⁸⁵.

3. Límites a los IDS.

3.1. Temporales.

⁸² Artículo 101, Ley 18.695 de 1992, Orgánica Constitucional de Municipalidades, modificada por las Leyes 19.602 y 19.689 de 2000.

⁸³ Le Monde, Paris, 16 de Abril de 2005.

⁸⁴ El Tiempo, Bogotá, 17 de Julio de 2003.

⁸⁵ Clarín, Buenos Aires, 25 de Octubre de 2003.

En varios textos supremos se encuentran limitaciones de índole temporal a la celebración de consultas populares. Es frecuente que, cuando se trata de un referéndum constitucional, se exija que el pronunciamiento de los ciudadanos se produzca en un lapso –variable de una legislación a otra- no muy lejano al momento en que la Constitución ha quedado concluída y ha sido dada a conocer: dentro de los treinta días en Corea del Sur⁸⁶; dentro de los cuarenta y cinco días en Canadá⁸⁷; entre los diez y ciento ochenta días en Guyana⁸⁸; entre los sesenta y noventa en Filipinas⁸⁹; entre los sesenta y ciento ochenta en Jamaica⁹⁰; entre los noventa y ciento veinte en Tailandia⁹¹; entre los noventa y ciento ochenta en Panamá⁹².

En Italia hay un calendario fijo: el Presidente de la República siempre deberá elegir una fecha de celebración del referéndum por iniciativa popular que caiga entre el 15 de Abril y el 15 de Junio del año siguiente a la recolección de las firmas, siempre en domingo⁹³. En Albania está mucho más acotado: un solo día al año puede ser la fecha de los referenda⁹⁴. En el Estado brasileño de Mato Grosso se prefiere que se celebre en domingo u otro feriado⁹⁵ mientras en Puerto Rico debe ser feriado⁹⁶.

No hay acuerdo en la doctrina acerca de la conveniencia o no de vincular temporalmente la celebración de un IDS con las elecciones para cubrir cargos representativos y por ello se encuentran distintas soluciones en el derecho comparado. Para evitar el “efecto arrastre” que una elección de representantes puede causar en un comicio donde los ciudadanos deben decidir no sobre personas sino sobre “asuntos controversiales”, se prohíbe su realización

⁸⁶ Artículo 130.2

⁸⁷ Ley del 23 de Junio de 1992.

⁸⁸ Artículo 164.

⁸⁹ Artículo XVII.

⁹⁰ Artículo 49.5 y 49.6.

⁹¹ Sección 214.

⁹² Artículo 308.

⁹³ Artículo 34, Ley 352 de 1970, actualizada por Leyes 351 de 1975 y 199 de 1978 y el Decreto-ley 264 de 1975.

⁹⁴ Artículo 152.3.

⁹⁵ Artículo 2 § 4º, Ley Complementaria No. 10 de 1991.

⁹⁶ Artículo 7.003, Ley Electoral de 1977.

simultánea en Italia⁹⁷, en Canadá⁹⁸ y en Colombia⁹⁹. Por ello, cuando el Presidente Álvaro Uribe llamó por Decreto 2000 del 17 de Julio de 2003 a un “Referéndum contra la Corrupción y la Politiquería” para el 25 de Octubre de ese año -que vimos en el Capítulo III- tuvo que elegir otro día (el anterior exactamente) de la fecha de elecciones regionales para alcaldes, gobernadores, concejales y disputados provinciales. Es que, como dijo la Corte Constitucional colombiana “si bien es cierto el Artículo 377 de la Constitución no consagra expresamente la prohibición de que el referendo coincida con otra elección, sí lo hace el Artículo 104 en relación con la consulta de orden nacional”, entendiéndolo que ello encuadra en la competencia que el constituyente confirió al legislador en el Artículo 258 “para implantar mecanismos que otorguen más garantías electorales”¹⁰⁰.

Nosotros agregaríamos que, con este propósito, tampoco debiera celebrarse una consulta en una fecha muy próxima –antes o después- a una elección. En este sentido, en Portugal está prohibida la convocatoria y celebración de referéndum entre las fechas de convocatoria y celebración de elecciones nacionales, regionales, locales o europeas¹⁰¹; y en España está prohibida su realización entre los noventa días anteriores y posteriores a las elecciones parlamentarias, locales u de otro referéndum¹⁰² igual que en Luxemburgo¹⁰³. En Eslovaquia, en cambio, se prohíbe en los tres meses anteriores, pero sí se permite en el mismo día¹⁰⁴. A su turno, en Japón, decide el Parlamento que el referéndum se haga en una fecha especial o en simultáneo a otro acto electoral¹⁰⁵, igual que en Puerto Rico, donde tal decisión debe ser tomada por no menos de 3/4 del número total de miembros de cada cámara¹⁰⁶.

⁹⁷ Artículo 31, Ley 352 de 1970, actualizada por Leyes 351 de 1975 y 199 de 1978 y el Decreto-ley 264 de 1975.

⁹⁸ Ley del 23 de Junio de 1992

⁹⁹ Artículo 39.2, Ley 134/94 Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana.

¹⁰⁰ Sentencia C-180 de 1994, Corte Constitucional de Colombia.

¹⁰¹ Artículo 8, Ley 15-A/98, Orgánica del Régimen del Referéndum.

¹⁰² Artículo 4 Ley 2/1980, Orgánica sobre las Modalidades del Referéndum.

¹⁰³ Artículo 21, Ley del 4 de Febrero de 2005 sobre Referéndum Nacional.

¹⁰⁴ Artículo 97.

¹⁰⁵ Artículo 96.1.

¹⁰⁶ Artículo 7.003, Ley Electoral de 1977.

En el ámbito infraestatal, en México D.F. no podrá realizarse referéndum alguno durante el proceso electoral ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión¹⁰⁷ mientras en el Estado de Mato Grosso –Brasil- el “plebiscito” para la creación, incorporación, fusión, desmembramiento o extinción de municipios o distritos solamente podrá llevarse a cabo hasta seis meses antes de la realización de las elecciones para cargos estatales¹⁰⁸. Por su parte en Chile el “plebiscito” comunal no podrá convocarse dentro de los ocho meses anteriores a cualquier otra elección y los dos meses siguientes a ella. Tampoco dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales. Por ello el Servicio Electoral y las municipalidades coordinarán la programación y realización de los “plebiscitos”, previamente a su convocatoria¹⁰⁹. Además, la convocatoria a “plebiscito” nacional suspende los plazos de realización de los “plebiscitos” comunales¹¹⁰.

Al contrario, en otros casos, no hay obstáculo normativo alguno para que junto a los comicios en que se eligen representantes, se decidan otras cuestiones popularmente a través de un IDS, haciendo que el elector no tenga que desplazarse dos veces y facilitándose así, su participación. Eso sucede en Irlanda, Suecia, en los Estados Unidos y en la República Oriental del Uruguay; siendo además, en los últimos dos casos, muy frecuente que, encima, haya varias consultas el mismo día. Y al revés de lo que ocurre, como vimos, en Mato Grosso, el “plebiscito” para la creación, fusión, incorporación o desmembramiento de Municipios podrá ser realizado, según la Constitución del también brasileño Estado de Amapá, en ocasión de una elección municipal¹¹¹.

3.2. Circunstanciales.

¹⁰⁷ Artículo 32, Ley de Participación Ciudadana del 21 de Diciembre de 1998.

¹⁰⁸ Artículo 3, Ley Complementaria No. 23 de 1992, según texto Ley Complementaria No. 43 de 1996.

¹⁰⁹ Artículo 102, Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, modificada por las Leyes 19.602 y 19.689.

¹¹⁰ Artículo 103, Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, modificada por las Leyes 19.602 y 19.689.

¹¹¹ Artículo 35.I #8

Además de las circunstancias temporales que ya vimos operan como límites a la posibilidad de llevar a la práctica IDS, existen otras situaciones que también empecen a su consumación por no estar aseguradas cabalmente las libertades de los ciudadanos, como durante las "emergencias constitucionales". En España está prohibida la celebración de un referéndum durante el estado de sitio y de excepción¹¹² igual que en Portugal¹¹³ y en Bolivia¹¹⁴. Al contrario, en Costa de Marfil, país que desde su independencia de Francia en 1960, funcionó siempre como una "dictadura no sanguinaria"¹¹⁵, el 23 de Julio de 2000 se celebró un referéndum constitucional bajo estado de emergencia para "tranquilidad de los electores" y permitirles "votar en paz", bajo los aviones de la marina que sobrevolaban la capital custodiando el comicio¹¹⁶.

También se impide el referéndum en Portugal durante una presidencia interina¹¹⁷ para que un funcionario que circunstancialmente está a cargo de la Jefatura del Estado no pueda tener en sus manos la decisión de la convocatoria. En Italia no se puede celebrar un referéndum hasta un año después de las elecciones legislativas si las cámaras fueron disueltas a propósito del referéndum¹¹⁸. Esto es lo que ocurrió en 1972: el Presidente de la República acababa de firmar el decreto de convocatoria al referéndum sobre el divorcio el 27 de Febrero. El Premier democristiano Giulio Andreotti, con el apoyo de algún otro partido contrario al mismo, disolvió la Cámara el 28 de Febrero y el referéndum debió ser, entonces, anulado.

3.3. Cuantitativos.

¹¹² Artículo 4, Ley 2/1980, Orgánica sobre las Modalidades del Referéndum.

¹¹³ Artículo 9.1, Ley 15-A/98, Orgánica del Régimen del Referéndum.

¹¹⁴ Artículo 10, Ley Marco del Referéndum.

¹¹⁵ Bognon, René Djénoan. "La situation en Cote d'Ivoire: presidentialisme et representation nationale", en Roussillon, Henry (Director) "Les Nouvelles Constitutions Africaines: la Transition Democratique", Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse, 1995, página 87.

¹¹⁶ Le Monde, Paris, 25 de Julio de 2000.

¹¹⁷ Artículo 9.2, Ley 15-A/98, Orgánica del Régimen del Referéndum.

¹¹⁸ Artículo 34, Ley 352 de 1970, actualizada por Leyes 351 de 1975 y 199 de 1978 y el Decreto-ley 264 de 1975.

Partiendo de la base de que los resultados son fiables, para darle entidad al pronunciamiento popular y que sea considerado como fiel reflejo de la voluntad de la ciudadanía y, por lo tanto, surta efectos, los ordenamientos jurídicos suelen establecer ciertos requisitos cuantitativos. Así se puede requerir:

3.3.1. Participación mínima.

La Constitución de Weimar exigía un mínimo de concurrencia a las urnas del 50 %, igual que hoy Italia, Suiza, Irlanda, Portugal, Australia, Bolivia, Eslovaquia, Polonia, Eslovenia, Croacia, Macedonia, Hungría, Rumania, Lituania, Rusia, Mongolia, Corea del Sur. En Dinamarca y Ghana el mínimo exigido es del 40 %, en Uruguay el 35 %, en Colombia el 25 % y en Tailandia 20 %.

Esta condición se basa en la sospecha de gran abstencionismo. Pero puede provocar que los adversarios opten por no ir a votar para que no se logre el piso requerido y con ello hacer fracasar la consulta, como lo intentaron – infructuosamente- en Lituania quienes se oponían a la entrada de ese país a la U.E. en el referéndum de Mayo 2003 igual que en Polonia en Junio de ese mismo año¹¹⁹; o en Bolivia, quienes se oponían al “referéndum del gas” en Julio de 2004¹²⁰; y con éxito, en Portugal en el referéndum sobre el aborto en Junio de 1998¹²¹, por citar sólo algunos ejemplos, con lo que se estaría premiando una actitud de falta de civismo.

Tampoco se puede poner un piso tan alto que haga inviable la participación: ese número tiene que ser pensado en cada país como un factor de legitimación, de aglutinación razonable, no como un obstáculo a vencer. Podría exigirse un piso igual a la media de las últimas elecciones. En Letonia, por caso, se exige un 50 % de los que votaron en las últimas elecciones legislativas. Es que hay que tener en cuenta que el pueblo puede participar de modo más o menos intenso en este tipo

¹¹⁹ Ver Capítulo VIII.

¹²⁰ Ver Capítulo IV.

¹²¹ Ver Capítulo IV.

de experiencias, aunque por lo general, se vota menos que en las elecciones "tradicionales"¹²². De todas formas hay casos de altísima participación, dependiendo fundamentalmente del tema que se consulta, de cuán convocante es¹²³, pero también de la frecuencia con que se acude a los IDS. No se han dado argumentos muy convincentes para explicar la escasa participación de los suizos, pero muchos insisten en que se debe a cierto "cansancio" electoral ante los llamados constantes a las urnas¹²⁴. Al contrario, si más del 90 % del electorado se vuelca a las urnas, ello puede ser, según Ralph Dahrendorf, politólogo de la London School of Economics, "más un síntoma de crisis que de sana participación"¹²⁵.

También, cuando los asuntos planteados son complejos, confusos o contradictorios a los ojos de los electores, éstos se abstienen de votar. Los números, además, pueden variar de una región a otra, según la cultura política de las diversas comunidades, como vimos, por ejemplo, en el Capítulo IV en el caso del referéndum sobre la fecundación asistida en Italia en 2005.

La Constitución de Weimar asimilaba abstención a rechazo; en cambio, perversamente, las consultas napoleónicas en Francia y Suiza, como vimos en el Capítulo I, identificaban abstención con aprobación.

Una "solución" muy rígida para combatir la abstención en los IDS es el voto obligatorio. Pero esto puede provocar que se rechacen reformas como vía para manifestar el descontento con la convocatoria, independientemente de la propuesta en sí, como ha ocurrido muy frecuentemente en Australia¹²⁶. Otra sería la "solución colombiana". En Colombia el voto es facultativo, pero su ejercicio otorga ciertas ventajas o beneficios. Así, se han creado "estímulos electorales" que se hacen efectivos a partir de la obtención del certificado de sufragante, que

¹²² Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 13.

¹²³ Ranney, Austin. "Nuove pratiche e vecchia teoria" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 38.

¹²⁴ Kriesi, Hanspeter. "La lunga e complexa vicenda della Confederazione Elvetica" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 75.

¹²⁵ Dahrendorf, Ralph. "Europa, la fuga de las urnas", Clarín, Buenos Aires, 3 de Abril de 2000.

¹²⁶ Ver Capítulo II.

es la constancia escrita que es expedida por las autoridades de la mesa de votación al momento de sufragar, y que son: preferencia para acceder a cupos en instituciones públicas y privadas de educación superior y un descuento del 10 % en el valor de la matrícula no sólo en el período académico siguiente al ejercicio del sufragio, sino en todos los que tengan lugar hasta las votaciones siguientes en que pueda participar; rebaja de un mes a quienes prestan el servicio militar; prioridad a las personas que concursan para un empleo de carrera administrativa cuando se diese un empate en el concurso; preferencia en la adjudicación de predios rurales y subsidios de vivienda; medio día de descanso compensatorio para los empleados; descuento del 10 % en el valor de expedición del pasaporte, “certificado de pasado judicial”, Libreta Militar y cédula de ciudadanía durante los cuatro años siguientes a la votación¹²⁷. Todo ello fue “recordado” por el Gobierno en ocasión del “Referendo contra la Corrupción y la Politiquería” de Octubre de 2003 ante el llamado a la abstención lanzado por importantes sectores políticos y sindicales. No obstante, no alcanzó, como vimos en el Capítulo III, para evitar su fracaso¹²⁸.

En Hungría, también por la escasa participación fracasaron dos referenda el 5 de Diciembre de 2004, uno sobre la concesión de la nacionalidad húngara a las personas de ese origen que viven en el extranjero y otro sobre la privatización de los hospitales¹²⁹. Por su parte, la Constitución de Polonia de 1997 fue apoyada en el referéndum del 25 de Octubre de ese año por el 53,4 % de los votantes aunque la participación fue sólo del 43 %; sin embargo en esa oportunidad se hizo caso omiso a la ley que establecía su invalidez por este motivo.

En Moldavia, país que semeja un museo viviente de la U.R.S.S., el 23 de Mayo de 1999 se hizo un referéndum para concederle más poderes al Presidente. El “SI” alcanzó el 64,2 %, pero sobre la base de una participación inferior al 60 % exigido. En ese caso, el Parlamento debía requerir a la Comisión Central Electoral que lo declarase nulo o válido; pero por 5 votos a 4 lo declaró válido. El

¹²⁷ Ley 403 de 1997 y su decreto reglamentario 2559 de 1997 y Ley 815 de 2003 y sus decretos reglamentarios 2616 y 2906 del mismo año.

¹²⁸ El Tiempo, Bogotá, 24 de Octubre de 2003.

¹²⁹ The New York Times, 6 de Diciembre de 2004.

Parlamento el 11 de Junio modificó la ley para obligar a la Comisión a tener que declarar la nulidad siempre en estos casos¹³⁰.

3.3.2. Apoyo mínimo.

Si bien hay que fijar un piso de apoyo para considerar que la propuesta sometida a referéndum ha resultado exitosa, no se puede exigir una mayoría tan agravada que haga imposible que la voluntad popular sea considerada. La solución más simple (y más extendida) es que si los "SI" superan a los "NO" deviene aprobada, y a la inversa. Así ocurre en Francia, Irlanda, Brasil, Bolivia, Cuba, Jamaica, Saint Lucía, Guyana, Camerún, Comores, República Democrática del Congo, Malawi, Mauritania, Siria, Bangladesh, Filipinas, Tailandia y Mongolia.

En el caso de la "opción", cuando se dan más de dos alternativas al electorado¹³¹ puede ocurrir que ninguna obtenga mayoría; en tanto que en los referenda normales, donde la confrontación es binaria, siempre habrá una vencedora. El inconveniente de esta solución es que se puede adoptar una decisión con una mayoría circunstancial¹³².

Si un 49 % de los votantes se pronuncian a favor de una propuesta, un 48 % lo hace en contra y el 3 % restante es voto nulo o en blanco, ¿ha sido aprobada la propuesta? Cuanto más cercanos sean los porcentajes de "SI" y "NO", menor legitimidad tendrá la decisión. Por ello se suele exigir una mayoría especial (mayoría absoluta en Uruguay, Perú, Ecuador, Italia, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Rusia; el 60 % en Gambia entre 1965 y 1996) como regla general o para las decisiones más importantes: para el referéndum constitucional, la mayoría absoluta en Letonia, Zambia y Corea del Sur; en Sudáfrica el 60 %; en Nueva Zelanda, entre 1908 y 1914, el 64 %; en Jamaica 2/3 o 3/5, dependiendo de que preceptos constitucionales estén en juego; en Saint Vincent & Grenadines y en Antigua – Barbuda 2/3; en Ghana el 75 %; y en Lituania ¾ para ciertas

¹³⁰ <http://c2d.unige.ch>

¹³¹ Ver Capítulo II.

¹³² Hamon, Francis. Op. Cit., página 40.

afirmaciones fundamentales como que “Lituania es una república democrática e independiente”.

Normalmente los porcentajes exigidos –como en el resto de los actos comiciales- se cuentan sobre los que efectivamente votaron -y no sobre el total de ciudadanos habilitados- descontados los votos nulos y en blanco. Pero, que pasa si el voto en blanco es contundente? El pueblo no sólo tiene derecho a condenar una idea en sí misma, sino también a rechazar la realización de la consulta. Al respecto, en Perú se aclara expresamente que no se tienen en cuenta los votos nulos o en blanco. Pero también que “el Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un referéndum cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen 2/3 del número de votos emitidos¹³³”.

3.3.3. Doble mayoría.

En los estados federales como Suiza y Australia, se exige que la cuestión sometida al voto popular sea aprobada por el conjunto de los ciudadanos y también por la mayoría de las entidades miembro.

En Suiza, los actos sometidos al voto del pueblo deben ser aceptados por la mayoría de los votantes. Los actos sometidos al voto del pueblo y de los cantones deben ser aceptados por la mayoría de los votantes y la mayoría de los cantones. El resultado del voto popular en un cantón representa la voz del mismo. Los cantones son veintiséis, pero los de Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Apeenzell Rhodees-Extérieurs y Apeenzell Rhodees-Intérieurs se cuentan cada uno como medio voto¹³⁴.

En Australia, en el referéndum constitucional, la mayoría de los votantes australianos y la mayoría de los votantes de la mayoría de los estados (cuatro sobre seis) debe estar de acuerdo con las propuestas formuladas. Los votos de los residentes en el exterior, sólo cuentan para la primera mayoría.

¹³³ Artículo 42, Ley 26.300, Reglamentaria de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, modificada por Ley 26.670.

¹³⁴ Artículo 142, Constitución de la Confederación Helvética.

En similar sentido, para que un referéndum constitucional triunfe en la caribeña St. Christopher & Nevis, el "SI" debe representar al menos 2/3 de los votos válidos emitidos en cada una de las islas.

3.3.4. Combinación de las anteriores.

Para el referéndum constitucional en Dinamarca es necesario que participe la mayoría de los votantes y el 40 % de éstos lo apruebe. En Armenia, una ley sometida a referéndum se considerará aprobada si obtiene más del 50 % de los votos emitidos y esto representa no menos de 1/3 de los ciudadanos con derecho a voto¹³⁵. Mientras que en Sierra Leona se ofrece una alternativa: el referéndum se entenderá aprobado sólo si se manifiesta afirmativamente el 50 % de los votantes o no menos de los 2/3 de todos los ciudadanos habilitados¹³⁶.

3.4. Personales.

Respecto a la constitución del electorado, normalmente, participan de los IDS los mismos que lo hacen en las elecciones para la conformación de los órganos representativos.

3.4.1. Una peculiar distinción se hace en el Uruguay para el caso del "recurso de referéndum". La Corte Electoral en dos ocasiones ha dicho que policías y militares tienen en ese país vedado firmar en adhesión a cualquier iniciativa popular. La primera vez, a propósito de que un Capitán de Navío había apoyado con su firma el "recurso de referéndum" contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado¹³⁷ la Corte, el 17 de Enero de 1990, en una sentencia de treinta y dos páginas que apoyan ocho de sus integrantes -sólo se

¹³⁵ Artículo 113, Constitución de Armenia.

¹³⁶ Artículo 37.1, Constitución de Sierra Leona.

¹³⁷ Ver Capítulo IV.

opone el ministro Darwin Machado, del Movimiento Nacional de Rocha- estableció que se había violentado el Artículo 77 de la Constitución que sólo habilita a militares y policías el derecho al voto, mas no al acto de suscripción de la iniciativa popular. La segunda oportunidad fue motivada por el mismo militar en ocasión de la recolección de firmas para una reforma de la Constitución. Por resolución del 13 de Diciembre de 1995, el organismo de control ratificó su antecedente de 1990 volviendo a concluir que militares y policías tienen vedado firmar por el referéndum porque constituiría un "acto de carácter político" y "no un voto civil"¹³⁸.

3.4.2. En algunos casos es necesario constituir un cuerpo electoral especial, por ejemplo, en los plebiscitos de autodeterminación del derecho internacional, donde se define *ad hoc*. De acuerdo al Artículo 76 de la Carta de la O.N.U. la suerte de los territorios bajo tutela debe ser determinada teniendo en cuenta "las aspiraciones libremente expresadas de la población interesada". Lo mismo establece el Artículo 53 de la Constitución francesa. Pero la cuestión es determinar que se entiende por "población interesada". Y para ello no existe una respuesta única, como lo demuestra la historia post segunda guerra¹³⁹ En el referéndum de Nueva Caledonia¹⁴⁰ sólo pudieron votar los novocaledonios inscritos en el censo al 6 de Noviembre de 1988 –fecha de la consulta- que hubiesen vivido permanentemente en ese territorio francés los últimos diez años¹⁴¹.

Es obvio que no puede definirse teniendo en cuenta criterios "raciales" o religiosos pues ello iría en contra de los derechos humanos. Por el mismo motivo es que normalmente la fecha se fija con mucha anticipación para que los partidarios o adversarios de la independencia no intenten sacar ventaja provocando desplazamientos forzosos de población. En el Capítulo IX veremos como la cuestión de determinar los criterios de identificación de los votantes ha

¹³⁸ <http://corteelectoral.gub.uy>

¹³⁹ Ver Capítulo IX.

¹⁴⁰ Ver Capítulo IX.

¹⁴¹ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

sido uno de los mayores obstáculos para la realización del referéndum del Sahara Occidental que, organizado por la O.N.U., lleva décadas posponiéndose.

3.5. Materiales.

3.5.1. Materias prohibidas normativamente.

Por temor a la demagogia las normas suelen excluir la posibilidad de consultar determinados temas¹⁴². Aunque también las vedas suelen fundarse en la reticencia de los representantes a que sean los mismos titulares de la soberanía quienes decidan en cuestiones que les afectan directamente. Los criterios no son unívocos. En Italia, Hungría, Letonia, Estonia, Perú, Paraguay o Nicaragua no se pueden utilizar los IDS sobre tratados internacionales mientras que en Suiza no sólo se puede sino que es obligatorio hacerlo. Al respecto, veremos en el Capítulo VIII el rol que han jugado estos mecanismos en la configuración de la Unión Europa –y antes de las C.E.E.

La materia tributaria no está permitida en Italia (y las regiones de Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venecia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbría y Véneto), Portugal, Grecia, Eslovaquia, Ucrania, Albania, Hungría, Letonia, Estonia, Bolivia, Paraguay, Perú, Ecuador, Costa Rica y los estados mexicanos de Baja California, Colima, México, Morelos y el D.F. Por el contrario es frecuente que se consulte sobre ello en Suiza y los estados norteamericanos, lo que nos parece mucho más compatible con el papel que el pueblo debe jugar en una auténtica democracia¹⁴³. Además, por si algún temor existiese respecto a las decisiones populares sobre este tema, las medidas fiscales muestran a los ciudadanos más conservadores que en otras materias. Así ha ocurrido en Suiza y Estados Unidos¹⁴⁴. Claro que, sobre todo,

¹⁴² Hamon, Francis. Op. Cit., página 22.

¹⁴³ Sagüés, Néstor P. "Elementos de Derecho Constitucional", Astrea, Buenos Aires, 1997, Tomo I, página 351.

¹⁴⁴ Hamon, Francis. Op. Cit., página 178.

cuando se trata de aumentar impuestos. En Suiza se rechazó varias veces el TVA (IVA) por miedo a su influencia sobre el costo de vida; recién en 1993 logró ser aprobado. En California, en 1978 los ciudadanos adoptaron una propuesta (Proposition 13) que establecía la reducción del impuesto a los activos financieros. Siguió esta idea luego treinta y siete estados; algunos con el impuesto a las ganancias y otros con el impuesto a las ventas minoristas (esto se conoce como la revuelta anti fiscal que hizo perder a las arcas públicas unos 4 millones de dólares). Pero tampoco es para alarmarse. En 2001 en el estado de Washington los votantes aceptaron la iniciativa que proponía que el impuesto a los cigarrillos aumentase para destinarlo a programas de salud (Proposition 773). Y en la misma fecha rechazaron otra (Proposition 747) que pretendía que el impuesto a los bienes no pudiera ser aumentado más que un 1 % anual¹⁴⁵. En el último caso, quienes se oponían a la medida –y que finalmente resultaron victoriosos- apelaron a una estrategia publicitaria muy eficaz para que su mensaje llegara al gran público, todavía muy impactado por los ataques terroristas del 11 de Setiembre. En los afiches con la imagen de un bombero (héroes nacionales desde esa fecha trágica)¹⁴⁶ se podía leer: “Siempre estaremos junto a ti, arriesgando nuestras vidas. Ahora necesitamos tu ayuda. Si la iniciativa es aprobada, nuestro entrenamiento y equipamiento bajará, y con ello, la seguridad. Vota NO a la 747”¹⁴⁷. En el mismo sentido, en 2002 se rechazaron las propuestas de anular los impuestos a los productos alimenticios y medicinales en Arkansas y de eliminar el impuesto a los ingresos personales en Massachussets; en simultáneo, se aprobaron medidas para aumentar el impuesto a los combustibles para mejorar el tránsito en Washington y aumentar el impuesto a los cigarrillos en Arizona¹⁴⁸.

Directamente vinculado con lo anterior, se prohíbe consultar sobre cuestiones presupuestarias en Italia (y las regiones de Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venecia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria y Veneto), Portugal, Eslovaquia, Ucrania, Albania,

¹⁴⁵ Seattle Times, Seattle, 8 de Noviembre de 2001.

¹⁴⁶ Ver Anexo V – 12.

¹⁴⁷ The New York Times, 3 de Noviembre de 2001.

¹⁴⁸ The New York Times, 6 de Noviembre de 2002.

Hungría, Letonia, Estonia, Paraguay, Perú, Costa Rica o Nicaragua. Pero no siempre los ciudadanos se muestran hostiles al gasto público; dependerá de cuál es el destino de los ingresos; siendo mucho mejor recibidos los gastos que se destinan a educación que, por ejemplo, aquellos que permiten aumentar el número de empleados públicos¹⁴⁹. En Estados Unidos en general los IDS han llevado a comportamientos fiscales más acordes con los buenos principios de las finanzas públicas que el generado por el sistema político representativo¹⁵⁰.

Por ser temas demasiado delicados que podrían ser objeto de alguna manipulación con cierta facilidad, Carré de Malberg se manifestaba a favor de excluir de los IDS a las concesiones de amnistias o indultos¹⁵¹. Esa prohibición se recepta en Italia, Ucrania, Albania, Hungría o Nicaragua. Sin embargo, en otros países no se encuentra inconveniente alguno en que sean objeto de consulta popular, como vimos en el Capítulo anterior.

Otro límite a los IDS que, a nuestro criterio no tiene fundamento, es la rectificación de las fronteras, tema prohibido en Portugal y Albania, y que ha sido objeto de consulta en el Derecho Internacional como veremos en el Capítulo IX.

Nos parecen absolutamente razonables, por el contrario, las vedas relativas a las declaraciones de guerra o de estados de emergencia (contempladas en Albania, Hungría, Letonia y Estonia) o a la seguridad interna o externa (previstas en Bolivia y Costa Rica) por la directa vinculación que puede darse con los derechos y libertades fundamentales y su potencial restricción. Por ello valoramos muy positivamente que esto último esté expresamente prohibido en algunos Estados: Perú, Eslovaquia, Albania. Carré de Malberg también expresaba sus reparos al respecto, aunque de todas formas, terminaba prefiriéndolo al control de constitucionalidad¹⁵².

¹⁴⁹ Hamon, Francis. Op. Cit., página 179.

¹⁵⁰ Tomassi, Mariano. "Instituciones y resultados fiscales", Universidad de San Andrés y Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional -CEDI-, 1997, página 13

¹⁵¹ Carré de Malberg, Raymond. "Réflexions sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme", Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'étranger, Paris, Año 1931, página 237.

¹⁵² Carré de Malberg, Raymond. "Réflexions sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme", Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'étranger, Paris, Año 1931, página 237.

Tanto si se enumera lo que no se puede como lo que se puede someter a consulta popular, en algún momento es probable que alguien trate de forzar la enumeración incluyendo o excluyendo (interpretación por analogía) alguna cuestión. El único resguardo es que el control *a priori* lo tenga un órgano verdaderamente imparcial, como veremos luego.

3.5.2. Derechos fundamentales y minorías.

Si adoptamos un criterio de democracia sustancial/material y no uno meramente procedimental/formal, no todas las decisiones políticas colectivas pueden estar sujetas a la regla de la mayoría. Según ella, son decisiones colectivas –y por tanto, vinculantes para todo el grupo- las decisiones adoptadas por al menos la mayoría de aquellos a quienes les compete hacerlo. Sin embargo, esta es una condición necesaria pero no suficiente. Y hasta puede ser una regla no aplicable a todas las situaciones. Así la supresión de los derechos fundamentales debe estar fuera del alcance de los IDS¹⁵³

Los derechos y las libertades de las minorías pueden verse amenazados por el uso de los estos instrumentos: el principio de la mayoría en que se apoyan pone en peligro los derechos de las minorías. Negros, orientales, homosexuales, inmigrantes, hispanos, han sido con frecuencia objeto de normas discriminatorias surgidas de iniciativa o referéndum en Estados Unidos. Por ello los derechos de los grupos vulnerables tienen que estar a salvo de las decisiones mayoritarias, so pena de establecerse una dictadura de la mayoría.

3.5.2.1. Un claro ejemplo de lo anterior son las propuestas norteamericanas “English only”. En los comicios de 2002 los ciudadanos de Colorado y Massachussets fueron llamados a pronunciarse a favor o en contra de la prohibición de la enseñanza bilingüe en las escuelas de esos estados, medidas que ya habían enido éxito en California en 1998 y en Arizona en 2000. Y

¹⁵³ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 51.

curiosamente, mientras el liberal estado del nordeste aprobó con el 69 % la propuesta, en el conservador Colorado la propuesta fue rechazada por el 56 %¹⁵⁴. Es cierto que el procedimiento parlamentario –que descansa sobre el debate público y la negociación colectiva- facilita la defensa de los intereses de las minorías más que el voto directo. Como no pueden calibrar estados de opinión ni resolver asuntos discutiéndolos, los IDS están más destinados a ser más peligrosos para los derechos de las minorías que las asambleas representativas¹⁵⁵. Pero también es verdad que muchas medidas contra minorías no han sido tomadas por voto popular directo sino por los órganos representantes de la elección popular.

3.5.2.2. Del mismo modo ha sido frecuente que a través de los IDS se intente ir contra medidas tomadas en favor de las minorías. Tal vez por ello en Mississippi en 1990 la minoría negra en la Legislatura se oponía a legislar sobre iniciativa popular y para que la aprobasen hubo que prever que al menos 1/5 de las firmas deberían provenir de los cinco distritos donde la población negra es mayoritaria¹⁵⁶. En 1992 en tres ciudades de Colorado (Denver, Boulder y Aspen) se sancionaron normas para proteger a los homosexuales, en especial, se prohibía su discriminación en el ámbito laboral. Fue tal la polémica generada, que el Gobernador demócrata Roy Romer decidió consultar a la población al respecto. En Noviembre de ese año el 53,4 % de los electores se pronunció a favor de la enmienda a la Constitución estadual que anulaba las leyes protectorias de esta minoría. La enmienda fue apelada por varias organizaciones de defensa de los derechos de los homosexuales y en 1994 la Corte Suprema estadual consideró que la disposición era inconstitucional, lo que fue confirmado en 1996 por la Suprema Corte federal. Seis de sus nueve miembros afirmaron el derecho de la comunidad homosexual a ser protegida por tratarse de una minoría. En contra votaron Antonin Scalia, William Rehnquist y Clarence Thomas. En nombre de la

¹⁵⁴ Clarín, Buenos Aires, 7 de Noviembre de 2002.

¹⁵⁵ Butler, David y Ranney, Austin. "Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory", A.E.I., Washington, 1978, página 36.

¹⁵⁶ Hamon, Francis. Op. Cit., página 181.

mayoría del tribunal, Anthony Kennedy afirmó que la enmienda discriminaba a las personas a partir de una sola característica –su orientación sexual- y rechazó el argumento utilizado en Colorado de que debían respetarse los derechos de los empleadores que tienen objeciones personales o religiosas contra la homosexualidad. Scalia, al contrario dijo que, si los estados pueden considerar ilegal la sodomía entre adultos, también es posible denegar una protección especial a quienes manifiestan una declarada tendencia a practicarla¹⁵⁷.

El único instrumento eficaz contra estas discriminaciones será, entonces, un efectivo control judicial sobre las propuestas. La fiscalización debe ejercerse con la misma plenitud que cuando se trata de normas surgidas de los órganos representativos, pues son absolutamente asimilables en cuanto a sus efectos¹⁵⁸. Y si bien, para no ir contra la voluntad popular expresada a través de un IDS, los tribunales norteamericanos hacen normalmente una interpretación “constructiva”, el principio de igualdad consagrado en la Enmienda XIV deberá ser criterio fundamental a la hora de ejercer un control material. Al efecto, deberá urgarse (aunque existan a veces barreras infranqueables) con criterio pragmático en las intenciones del grupo promotor, más allá de lo que hayan decidido hacer público en los “ballots pamphlets” como sostuvo la Suprema Corte de California¹⁵⁹. Tampoco será posible, so pretexto de que se trata de la voluntad del pueblo, bajar la protección mínima que otorga el Estado Federal, en materia de derechos y libertades fundamentales, los que pueden ser mejorados a nivel estadual pero nunca aminorados, como expresó la Suprema Corte federal en 1967¹⁶⁰.

3.5.2.3. Además los jueces, al ejercer el control de constitucionalidad de las normas, pueden ordenar la suspensión de su aplicación a través de una medida cautelar (“*preliminary injunction*”) cuando sospechan que conculca derechos consagrados en la Constitución. Eso ocurrió respecto a la famosa iniciativa “Salvemos nuestro Estado” (Proposition 187) que los californianos aprobaron el 8

¹⁵⁷ Caso “Romer, Governor of Colorado v. Evans”, 517 U.S. 620.

¹⁵⁸ Hamon, Francis. “Le Référendum. Etude Comparative”, L.G.D.J., Paris, 1995, página 53.

¹⁵⁹ Caso “Carmand v. Alford” (1982) 31 Cal 3d 318.

¹⁶⁰ Caso “Reitman v. Mulkey”, 387 U.S. 369.

de Noviembre de 1994 por el 58,93 % de los votos y que, destinada fundamentalmente a los miles de mexicanos que acceden a los Estados Unidos por California, proponía negar a los inmigrantes indocumentados salud, servicios sociales y educación (primaria, secundaria y terciaria). Además, todo funcionario público (incluso los maestros a quienes se daba un plazo perentorio para denunciar a los escolares y/o sus padres si eran ilegales) de esas áreas estaba obligado a verificar el *status* migratorio de cualquier persona sospechosa de ser un extranjero ilegal y denunciarlo al Procurador General de California y al Servicio de Inmigración y Naturalización (I.N.S.) para cortarle el servicio respectivo inmediatamente¹⁶¹.

Estas medidas fueron objetadas por varias ONG's, incluso la American Civil Liberties Union. Una jueza, invocando un lejano precedente de la Suprema Corte federal, dispuso cautelamente que no se aplicase la ley en lo relativo a la educación. Pero varios funcionarios de educación (y también de salud) desafiaron la orden judicial, ignorándola. En Marzo de 1998 la misma magistrado declaró inconstitucionales varias de las disposiciones de la "Proposition 187" con dos argumentos: 1) la inmigración es "incuestionablemente una competencia del Estado federal" y, por lo tanto, California no puede negar esos derechos; y 2) se viola la jurisprudencia de la Suprema Corte federal que sostuvo en 1982 que Texas no podía negar el derecho a la educación a los niños con independencia de su *status* migratorio¹⁶². Así, sólo se mantenían en pie algunas de las normas de la iniciativa. El Gobernador republicano Peter Wilson apeló la decisión a la Corte del 9º Circuito y amenazó que eventualmente también lo haría ante la Suprema Corte. Pero en Noviembre de 1998, perdió las elecciones frente al demócrata Gray Davis, quien se había opuesto a la "Proposition 187" y, luego de asumir, llegó a un acuerdo con los grupos pro- inmigrantes de que no mantendría la apelación. De este modo, las únicas medidas que permanecen son las relativas a las penalidades por confeccionar o usar documentación falsa para ocultar una situación de migración ilegal. Y la misma juez que cinco años antes había hecho

¹⁶¹ http://www.ss.ca.gov/elections/elections_initiatives

¹⁶² Caso "Plyler v. Doe", 457 U.S. 202.

lugar a la medida cautelar contra algunas de las disposiciones de esa iniciativa homologó el acuerdo de finalización del litigio¹⁶³.

No obstante esta experiencia, en Noviembre de 2004, en simultáneo con la elección presidencial que daría nuevamente como triunfador a George Bush, en Arizona se aprobó por el 55,9 % otra polémica iniciativa, "Protect Arizona Now" (Proposition 200), un drástico proyecto antiinmigratorio. A partir de entonces, este estado, que es la principal puerta de entrada de miles de hispanos que se filtran por la frontera, forzaría a los funcionarios públicos a denunciar a los indocumentados; y si se negasen a hacerlo, podrían enfrentar hasta cuatro meses de cárcel. La iniciativa además prohíbe a los inmigrantes ilegales el uso de servicios públicos de salud y educación y obliga a los trabajadores del estado a denunciar a los indocumentados ante las autoridades federales, bajo amenaza de recibir penas de cárcel. También prohíbe el ingreso de inmigrantes indocumentados en bibliotecas y parques, e incluso se les niega el acceso a guarderías infantiles¹⁶⁴. Pero Arizona va por más y en los últimos comicios de Noviembre de 2006 se aprobaron con el 70 % de los votos, en promedio, tres iniciativas que le negarán el pago de fianza a inmigrantes indocumentados acusados de delitos mayores; les prohibirán reclamar en demandas legales indemnización por daños, y les prohibirían tener acceso a ciertos programas, servicios y beneficios del gobierno como el ingreso en universidades estatales¹⁶⁵.

3.5.2.4. En varias oportunidades en los últimos años se ha consultado a los suizos cuestiones de extranjería e inmigración en el orden federal. Pero la experiencia más curiosa se dio en la localidad de Emmen, cantón de Lucern, área germano parlante de Suiza, en Marzo de 2000. Allí se realizó una consulta sobre si concederles o no la naturalización a cincuenta y seis extranjeros que vivían en el lugar desde hacía tiempo. Su decisión estaría basada, en gran parte, en un folleto que incluía además de las fotos de los "aspirantes", datos personales relativos a ingresos, impuestos, historia familiar y hasta *hobbies*. Sólo cuatro

¹⁶³ Los Angeles Times, Los Ángeles, 29 de Julio de 1999.

¹⁶⁴ The New York Times, 6 de Noviembre de 2004.

¹⁶⁵ The New York Times, 10 de Noviembre de 2006.

familias italianas tuvieron éxito. Todos los demás, provenientes de Turquía, Hungría, Polonia y la ex Yugoslavia, algunos de los cuales incluso habían nacido en Suiza, fueron rechazados. La forma en que se realizó la consulta en Emmen nos hace ver que a través de los IDS se pueden violar los derechos humanos y constituir una experiencia humillante. Sin embargo, el alcalde del pueblo rechazó las acusaciones de racismo argumentando que “no se puede dar pasaporte y voto a cualquiera”¹⁶⁶. Quienes vieron rechazada su pretensión acudieron a la justicia, pronunciándose al respecto el Tribunal Federal el 9 de Julio de 2003¹⁶⁷ de un modo que provocó más polémica pública aún que el célebre “Arrêt Rohner” que tuvo como consecuencia la introducción del voto femenino en el canton de Appenzell Rhôdes-interieurs¹⁶⁸. El máximo órgano judicial de la Confederación Helvética sostuvo que la votación de Emmen fue discriminatoria y arbitraria porque los ciudadanos decidieron conceder o no la ciudadanía pedida simplemente en razón del origen de los peticionantes, lo que es contrario a la Constitución federal. Además, si bien no existe una consagración expresa de un “derecho a obtener la ciudadanía suiza”, no por ello la naturalización es un trámite ajurídico. En la Confederación Helvética es un procedimiento administrativo y su resultado, el acto administrativo, debe ser entonces, motivado. Pero los ciudadanos, al votar, no pueden motivar su decisión; y tampoco puede hacerlo luego de conocidos los resultados, la autoridad, presumiendo las intenciones populares. Por otra parte, no es posible dar a conocer ciertos datos de los solicitantes que pueden resultar discriminatorios y afectar su derecho a la intimidad; pero tampoco mantenerlos en el anonimato porque el gobierno está obligado a dar toda la información necesaria en una consulta para que el ciudadano informado decida libremente. Por ello, las decisiones populares sobre cuestiones que afectan a todos y cada uno de los ciudadanos no merecen objeciones; pero cuando por un IDS se pretende decidir sobre la situación jurídica de personas determinadas sin motivación razonable, esa decisión administrativa

¹⁶⁶ Bachmann, Helena. “Not one of Us”, Time, New York, 27 de Marzo de 2000, página 39.

¹⁶⁷ Arrêt Emmen (ATF 129 I 117 A).

¹⁶⁸ Zellweger, Tobias. “Naturalisations à l’ume, entre droit et débat politique”, Centre d’Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Université de Genève, Genève, 2003, página 8.

individual es inconstitucional; en este caso, no el voto popular, sino la decisión del Consejo de Estado de Lucern confirmando el rechazo del otorgamiento de la nacionalidad a treinta y ocho personas. Por ello, ordenó a las autoridades cantonales y comunales reemplazar el procedimiento y el “órgano” de otorgamiento de la naturalización inconstitucional por uno conforme a la Constitución federal.

Adviértase que la justicia no dijo que el tema de la obtención de la ciudadanía no puede ser objeto de un IDS; lo que dijo es que no puede serlo la concensión o no, puntualmente, a determinada persona. El argumento peca de formalista¹⁶⁹ y no va al fondo del asunto que es la discriminación en sí misma y el derecho de todo ciudadano a no ser llamado a pronunciarse sobre una materia que afecta gravemente la Constitución. De todas maneras, resaltamos el valor de este fallo porque si bien no es la primera vez que el Tribunal Federal anula un IDS ni es la primera vez que califica a los resultados de un IDS como contrarios a la Constitución, sí es la primera vez que pone un límite a la democracia semidirecta, límite que no la disminuye sino que la confirma, revaloriza y relegitima¹⁷⁰. La democracia necesita ciertos límites, fronteras, vallas inexpugnables, para que pueda preservar su sentido; entre ellos, el resguardo de los derechos fundamentales. Sin esos límites la democracia desaparecería¹⁷¹.

El mismo día, además de decidir el caso “Emmen”, el Tribunal Federal resolvió el caso “S.V.P.” anulando por incompatible con la Constitución federal una iniciativa popular municipal que pretendía someter a referéndum obligatorio la solicitud de naturalización de todos los extranjeros de la ciudad de Zurich¹⁷². Los recurrentes, en este caso, habían atacado la decisión del Consejo de Estado

¹⁶⁹ Auer, Andreas. “Ce qu’il a dit et ce qu’il n’a pas dit: arrêts du Tribunal Federal sur la naturalisation par vote populaire”, Centre d’Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Université de Genève, Genève, 2003, página 8.

¹⁷⁰ Auer, Andreas. “Ce qu’il a dit et ce qu’il n’a pas dit: arrêts du Tribunal Federal sur la naturalisation par vote populaire”, Centre d’Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Université de Genève, Genève, 2003, página 4.

¹⁷¹ Trechsel, Alexander. “Parlons-nous vraiment de démocratie? Une approche théorique des naturalisations par vote populaire en Suisse”, Centre d’Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Université de Genève, Genève, 2003, página 7.

¹⁷² Arrêt Schweizerische Volkspartei der Stadt Zurich (ATF 129 I 232).

(*Regierungsrat*) de Zurich que había confirmado al acto administrativo de la comuna (*Gemeinderat der Stadt Zurich*) que declaraba inválida la iniciativa.

De esta forma, en la primer causa se pronunció sobre un caso concreto; en la segunda sobre una cuestión abstracta; pero las dos se complementan. En ambas el Tribunal dejó en claro que el pueblo, ni aún en una democracia directa, está por encima de la Constitución y si bien esto no es novedad, los altos magistrados quisieron recordarlo.

3.5.2.5. En relación a esto debemos recordar la lejana experiencia de Panamá durante la primera presidencia del nacionalista Amulfo Arias Madrid. El 15 de Diciembre de 1940 se sometió a referéndum una nueva Constitución con el principal objetivo de extender el mandato presidencial de cuatro a seis años pero también de despojar, a través de ese mecanismo, de la nacionalidad a todas las personas de raza negra angloparlantes y a otras minorías de origen no hispánico. El "SI" se impuso con el 98,7 % de los sufragios¹⁷³. A la inversa, la Constitución de Tailandia establece expresamente que no podrá celebrarse ningún referéndum que afecte intereses individuales o grupales exclusivamente¹⁷⁴.

3.5.2.6. En la cuna de los derechos humanos, en Francia, hace sólo una década, se celebró el controvertido referéndum "anti-mendicidad" organizado por el Alcalde (R.P.R.) de Nice, Jacques Peyrat, en Noviembre de 1996, con el objetivo de "limpiar" la ciudad de indeseables que afectaban la imagen de este punto de la costa azul. Si bien fue objetado por un grupo de vecinos miembros de organizaciones de defensa de los derechos humanos, ellos no fueron legitimados por el Tribunal Administrativo de esa ciudad mediterránea el 12 de Noviembre de 1996 para impugnar el acto¹⁷⁵. El Presidente de la Asociación de Alcaldes de Francia, Jean-Paul Delevoye (también R.P.R.) no obstante, condenó aquella consulta: el referéndum local puede ser un "excelente instrumento" si se trata de preguntar a la población, por ejemplo, sobre aspectos urbanísticos de una

¹⁷³ <http://lcweb2.loc.gov/jfrd/cs/panama>

¹⁷⁴ Sección 214, Constitución de Tailandia.

¹⁷⁵ Caso "Allemand et autres c/ Ville de Nice".

comuna, pero no si procura atender a intereses de grupos, egoísmos o fenómenos de racismo”, sostuvo¹⁷⁶.

3.5.3.7. Mientras, en Argentina, una severa objeción merece la consulta convocada por el gobierno de San Luis en 2004 para que los ciudadanos de la Provincia decidiesen sobre la continuidad o no del Plan de Inclusión Social (P.I.S.) que otorgaba 330 pesos por mes a unos cuarenta mil desocupados. La “Multisectorial” provincial –opositora al gobierno de Alberto Rodríguez Saa– presentó un amparo contra la “innecesaria consulta”, que exponía al pueblo de San Luis a la “falsa antinomia” de si hay que brindarle asistencia a los más necesitados –lo que no estaba en discusión– advirtiéndolo, además, en su presentación a la que la jueza civil hizo lugar, que “los derechos humanos no se plebiscitan”¹⁷⁷

Los mismos reparos merecería el referéndum hecho el 23 de Octubre de 2005 en el Departamento de Rivadavia, Provincia de Salta, sobre las tierras de diversas etnias aborígenes, que veremos en el Capítulo X. Precisamente en su presentación ante la Corte Suprema federal el C.E.L.S., que patrocinó la acción declarativa presentada por la Asociación Lhaka Honhat contra la ley provincial 7.352, argumentó que se estaba vulnerando el derecho de los indígenas a la propiedad comunitaria de la tierra ancestral, que el Estado debe “garantir y no plebiscitar”; y que “la vigencia de los derechos humanos no puede supeditarse a un referéndum”¹⁷⁸. Similares objeciones se hicieron en Canadá a la consulta celebrada en la Provincia de British Columbia sobre los derechos de los pueblos aborígenes en 2002 que vimos en el capítulo anterior.

¹⁷⁶ “L’Actualité Juridique”, Paris, Año 1997, Nro. 8, página 630.

¹⁷⁷ La Nación, Buenos Aires, 18 de Agosto de 2004.

¹⁷⁸ Caso “Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat c/ Salta, Provincia de y otro s/ acción declarativa de certeza”.

4. Efectos de los IDS: Preeminencia de la voluntad popular?

4.1. Citando a Erwin Jacobi, Carl Schmitt decía que “en un Estado democrático la voluntad del pueblo expresada por votación directa tiene que ponerse por encima de toda manifestación mediata de la voluntad popular y, por tanto, también por encima de la resolución del Parlamento en forma de ley; y, por consiguiente, una ley aprobada por referéndum o plebiscito no puede ser derogada ni modificada por una ley del *Reichstag*. Esto es lógico, en el sentido de los principios de un Estado democrático”¹⁷⁹. Así, la primera Constitución francesa de 1946 establecía que “una constitución adoptada por el pueblo sólo puede ser reformada por el pueblo”¹⁸⁰

Para el dualismo democrático que distingue dos clases distintas de decisiones políticas, las tomadas por el pueblo (no frecuentes, sólo ocurren en momentos que se denominan “momentos constitucionales”) y las tomadas por los representantes (diarias, ocurren en “momentos corrientes”), las primeras gozan de mayor legitimidad y por ello no pueden ser anuladas o invalidadas por el gobierno¹⁸¹.

Así, los órganos representativos no podrían aprobar una norma igual a la que el pueblo ha abrogado ni, a la inversa, podrían derogar una norma que el pueblo ha aprobado. Estamos postulando, entonces, que una medida adoptada a través de un IDS solamente podría ser modificada por la misma vía? La respuesta afirmativa obviamente se impone, pues de lo contrario, se podría usurpar la soberanía popular¹⁸². A la inversa, jamás el pueblo estará atado por una decisión anterior adoptada por medio de un IDS¹⁸³.

¹⁷⁹ Schmitt, Carl. “Legalidad y Legitimidad”, Editorial Struhart & Cía., Buenos Aires, 1994, página 80.

¹⁸⁰ Artículo 123.

¹⁸¹ Ackerman, Bruce y Rosenkrantz, Carlos. “Tres concepciones de la democracia constitucional” en AA.VV. “Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad” Cuadernos y Debates Nro. 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, página 16.

¹⁸² Flores Juberías, Carlos. “Las nuevas estructuras institucionales de la República Eslovaca” en Flores Juberías, Carlos (Director) “Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental”, Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997, página 160

¹⁸³ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 62.

En los estados norteamericanos más activos en esta materia como Washington, Ohio o California, existe la institución de la “preeminencia”, definitiva o temporaria, absoluta o revocable. La solución más radical la da la Constitución de California que prevé la preeminencia definitiva: una norma adoptada por vía de iniciativa, constitucional o legislativa, no puede ser modificada ni abrogada, sino por otra iniciativa. A nivel local, la regla no es imperativa y dependerá, entonces, de los términos en que haya sido formulada tal iniciativa. En otros Estados la preeminencia es temporaria: en un período -generalmente de dos años- la norma no puede ser modificada ni abrogada por la Legislatura (Alaska, Wyoming). Y en otros, la modificación o abrogación sólo es posible mediante la obtención de una mayoría calificada en la Legislatura (2/3 en Washington, 3/4 en Michigan). Además, el Código Electoral de California prohíbe la readopción de una medida abrogada en referéndum por el término de un año; disposición que sólo se aplica en el nivel municipal.

En Belarus¹⁸⁴ y Armenia¹⁸⁵ se establece categóricamente que las decisiones adoptadas por vía de referéndum sólo pueden ser modificadas de la misma manera. En otros casos, se admiten modalidades. Así, por ejemplo, en Perú, una norma aprobada mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de los dos tercios del número total de congresistas¹⁸⁶. Similares previsiones contiene la legislación colombiana: “Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Pasado este término se aplicarán las mayorías ordinarias”¹⁸⁷. Esta norma suscitó controversia poco antes de la consulta llevada a cabo en 2003 a instancias del Presidente Uribe, conocida como “El Referendo contra la Corrupción y la Politiquería”¹⁸⁸: los

¹⁸⁴ Artículo 77, Constitución de Belarus.

¹⁸⁵ Artículo 112, Constitución de Armenia.

¹⁸⁶ Artículo 43, Ley 26.300, Reglamentaria de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos-modificada por Ley 26.670.

¹⁸⁷ Artículo 46, Ley 134 de 1994, Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana.

¹⁸⁸ Ver Capítulo III.

políticos colombianos no lograban ponerse de acuerdo sobre si se podrían "revivir" las preguntas que fuesen rechazadas por el pueblo en la votación. Mientras algunos "uribistas" decían que los temas rechazados o que no alcanzaran a ser aprobados (por escasa participación) debían congelarse por dos años pues no es correcto políticamente que después de un pronunciamiento popular el Congreso tome una posición contraria ("sería una burla a la voluntad popular", sostenían), otros, con suspicacia, aseguraban que se podría adoptar por vía de decreto pues jurídicamente nada lo obstaculizaba. Una tercera postura era la que entendía que los temas que no debían revivirse eran los que obtuviesen un "NO" mayoritario, que es una decisión más contundente que la mera abstención a la que llamaban muchos sectores¹⁸⁹. Finalmente ante el rechazo generalizado del cuestionario las propuestas gubernamentales se "congelaron".

4.2. En los casos de referéndum abrogativo si bien el único efecto es derogar la ley y no se da al legislador futuro indicaciones unívocas, el resultado derogatorio no coloca lo coloca ante una página en blanco sobre la que disponer a su gusto. Aunque tiene discrecionalidad, al ser el referéndum una expresión directa de la soberanía popular, la acción legislativa deberá moverse dentro del respeto a los criterios directivos que pueden extraerse del resultado del referéndum. En Italia, sin embargo, en varias ocasiones, la voluntad popular ha sido burlada por los representantes.

En 1987 se celebró un referéndum que apuntaba a la abrogación de determinadas normas del Código de Procedimiento Civil que preveían límites especiales a la responsabilidad de los magistrados por daños causados en el ejercicio de sus funciones. El "SI" venció con el 80,1 % de los sufragios¹⁹⁰. Pero al año siguiente el Parlamento aprobó una ley sobre responsabilidad que reestableció, de hecho, las limitaciones derogadas gracias al referéndum, eliminando de esa manera la ya escasa responsabilidad del magistrado hacia el ciudadano que ha sufrido un daño que existía hasta la celebración de la consulta.

¹⁸⁹ El Tiempo, Bogotá, 23 de Octubre de 2003.

¹⁹⁰ Ver Capítulo II.

Sobre este tema, el Presidente Emérito Vincenzo Caianiello, entrevistado por "Il Giomale" el 7 de Enero de 1997 declaraba: "(...) La ley actual clama venganza, ha creado un sistema tan complejo que neutraliza los efectos del referéndum que pretendía reconducir a los magistrados al marco general de la responsabilidad de los demás funcionarios públicos. El cuadro de limitaciones es más amplio que antes y la irresponsabilidad se ha extendido al Estado: una auténtica traición a la voluntad referendaria".

En Abril de 1993 se celebraron, entre otros, dos referenda: uno que proponía la abrogación del financiamiento pública de los partidos políticos y el otro la supresión del Ministerio de Agricultura¹⁹¹. De nuevo ganó el "Sí" con el 90,3 % y el 70,1 % de los sufragios, respectivamente. Sin embargo, el 5 de Agosto del mismo año, el Gobierno decidía la creación de un Ministerio "para la Coordinación de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales"; y el 4 de Diciembre la Ley 491 creaba el Ministerio de Recursos Agrarios, Alimentarios y Forestales, causando la caducidad definitiva del objetivo apuntado por el referéndum y deseado por los electores. A su vez, el 21 de Diciembre de 1996, una ley reintroducía el mecanismo de financiación pública de los partidos políticos que, desde entonces, han ingresado millones de euros por esta vía¹⁹².

4.3. Claro que en Italia es evidente que el legislador ha querido reafirmar la especificidad del régimen parlamentario y la preponderancia de las instituciones representativas por sobre los IDS. Esa primacía del Parlamento sobre el pueblo se da por cuanto si la ley que pretende ser abrogada popularmente, lo es por el Poder Legislativo antes de la fecha fijada para el referéndum, éste nunca se celebrará¹⁹³. La Corte Constitucional, encima, ha interpretado que para impedir el referéndum el Parlamento no está obligado a derogar totalmente la ley, sino que es suficiente que le haga una modificación sustancial que implique su "derogación material"¹⁹⁴.

¹⁹¹ Ver Capítulo II.

¹⁹² La Repubblica, Roma, 16 de Junio de 2006.

¹⁹³ Artículo 39, Ley del 25 de Mayo de 1970.

¹⁹⁴ Sentencia No. 68 de 1978.

4.4. En Francia, donde el Consejo Constitucional desde hace cuatro décadas viene confirmando su incompetencia para controlar las leyes ya aprobadas por el pueblo, como veremos más abajo, sin embargo, ante la pregunta de si una ley que ha sido resultado de la voluntad popular expresada directamente puede ser reformada y/o derogada por el Parlamento o es necesario otro referéndum, el Consejo primero respondió tibiamente en 1976¹⁹⁵; pero más tarde, en relación a una ley de amnistía de infracciones cometidas en Nueva Caledonia, afirmó la plena capacidad de la ley parlamentaria para “completar, abrogar o modificar” una ley adoptada en referéndum¹⁹⁶; con lo que, en definitiva, estaría aceptando una especie de control a posteriori que en principio desecha¹⁹⁷.

5. Control de los IDS.

5.1. Control sobre la calidad del convocante.

5.1.1. Cuando son los ciudadanos quienes desencadenan el proceso, hay que asegurar la mayor libertad para la colecta de firmas, controlando bien su autenticidad pero con autoridades independientes que no se apeguen a excesivos rigorismos. En 1922 en Suiza, una iniciativa tendiente a la reforma de la administración tachada de poseer vicios de forma se entendió que no había prosperado y las Cámaras no la sometieron al pueblo cuando el vicio sólo consistía en que la mayoría de las firmas habían sido certificadas más de seis meses antes del proyecto.

En el proceso de recolección de firmas para abrogar la Ley 17.448 de Desmonopolización y Asociación de ANCAP¹⁹⁸ en una decisión polémica la Corte

¹⁹⁵ Décision 76-65.

¹⁹⁶ Décision 89-265.

¹⁹⁷ Rousseau, Dominique. “Questions sur le non-contrôle de constitutionnalité des lois référendaires” en Roussillon, Henry (Director) “Référendum et Démocratie”, Université de Toulouse, 1999, página 87.

¹⁹⁸ Ver Capítulo IV.

Electoral Electoral uruguaya –por mayoría- (representantes del Partido Colorado y del Partido Nacional que estaban contra la derogación) resolvió que las firmas que contaban con más de una tinta o en las que aparecía algún tipo de enmienda, se incluyeran en un mismo grupo junto con aquellas rúbricas en las cuales no aparecía la firma, la serie o el número de la credencial cívica. La minoría –representantes del Frente Amplio, promotor del referéndum- discordes con la opinión mayoritaria, argumentaron que se estaban asimilando aquellas que es prácticamente automático su descarte con otras que requieren, para dirimir el tipo de tintas o escrituras, un proceso reflexivo e intelectual diferente. Los promotores - Comisión de Defensa de ANCAP- denunciaron que según el Decreto 500/91, el organismo “tiene la obligación de completar la información en tanto no falte ni la firma ni la huella digital” y plantearon un habeas data¹⁹⁹. Sin embargo la arbitrariedad del organismo iría aún más allá, descartado planillas escritas incluso con una sola tinta porque al final de la escritura el color no tenía la misma intensidad que al comienzo o porque tenían faltas de ortografía²⁰⁰ con lo que se sometía un derecho constitucional de la más absoluta relevancia a un excesivo formalismo que puede tener por resultado el no respeto a la voluntad ciudadana.

5.1.2. Cuando son las autoridades las que deciden llevar a la práctica un IDS, resultará más difícil controlar a otro órgano del poder estatal. En Francia, en relación a la decisión de recurrir a referéndum, si el Presidente decide utilizar el procedimiento del Artículo 11 en lugar del de el Artículo 89 para revisar la Constitución -que como ya vimos pasó en cuatro ocasiones- si somete a referéndum un proyecto de ley sobre una materia no prevista en el Artículo 11, o si recurre al referéndum no obstante la ausencia de propuesta del Gobierno o de las dos Cámaras, el Consejo de Estado invocará la teoría del “acto de gobierno” y el Consejo Constitucional se auto-restringirá y dirá que no es competente para dar opiniones jurídicas. En consecuencia, el Presidente como “guardián de la

¹⁹⁹ Ver Anexo V – 13.

²⁰⁰ La República, Montevideo, 28 de Marzo de 2003.

Constitución” podrá desconocerla impunemente pues sólo es responsable por los actos propios del ejercicio de su función en caso de “alta traición”²⁰¹.

Lo mismo ocurre en su ex colonia, Senegal. Al ganar las elecciones en el 19 de Marzo de 2000 el liberal Abdoulaye Wade se puso fin a cuarenta años de reinado del Partido Socialista produciéndose la primera alternancia de la historia del país, precursor de la “democracia” en el África francófona. Wade anunció que una nueva Constitución sería elaborada por una comisión de expertos con la intención -dice en una conferencia en la Sorbonne- de agregar a las libertades públicas tradicionales los derechos de las mujeres; garantizar el derecho de expresión; disminuir el número de miembros de la Asamblea Nacional y reducir el mandato presidencial de siete a cinco años²⁰². Los opositores P.S. y U.R.D. (Union du Renouveau Democratique) presentaron dos recursos ante el Consejo de Estado contra varias normas que fijaban las condiciones de convocatoria al referéndum y su escrutinio por contradecir, según ellos, la legislación electoral pero fueron declarados inadmisibles porque se trataba de “actos de gobierno” insusceptibles de ser recurridos por exceso de poder²⁰³. El 7 de Enero de 2001 se haría el referéndum y si bien algunos partidos opositores convocaron a la abstención y otros pidieron directamente el “NO”²⁰⁴, según el Consejo Consitucional la consulta se desarrolló con total normalidad tanto en Dakar como en el interior, y con una participación del 66 %, el “SI” obtuvo el 94 %²⁰⁵.

5.2. Control sobre la consulta misma.

5.2.1. Control político v. control judicial.

²⁰¹ Turquin, Dominique. “Droit Constitutionnel”, P.U.F., Paris, 1992, página 277.

²⁰² Le Monde, Paris, 22 de Octubre de 2000.

²⁰³ http://www.gouv.sn/institutions/conseil_etat

²⁰⁴ Sud Quotidien, Dakar, 6 de Enero de 2001.

²⁰⁵ http://www.gouv.sn/institutions/conseil_const

Una jurisdicción constitucional parece ser la mejor opción para fiscalizar los IDS²⁰⁶, ofreciendo más garantías que una entidad política como es el Parlamento, más influenciado o influenciabile por los avatares políticos coyunturales. El 22 de Enero de 1939 el pueblo suizo, sin embargo, rechazó por amplia mayoría una iniciativa popular que pretendía instaurar el control constitucional sobre estos temas en el entendimiento de que las decisiones políticas tomadas por el pueblo no podían ser revisadas y eventualmente dejadas sin efecto por órganos que no expresan la voluntad popular²⁰⁷. Es que, admitamos, un pequeño número de hombres que carecen de la legitimidad que otorga el voto popular, puede controlar al soberano? Qué control objetivo podría ejercer un tribunal frente a una iniciativa que ha reunido una enorme cantidad de firmas del cuerpo electoral? Y por otra parte, qué barreras institucionales pueden (¿deben?) resguardar al soberano de sus propios errores? Así llegamos a los siempre eternos problemas de la dificultad contramayoritaria de los órganos de control no políticos y del *qui custodies custodiet?*

El control puede confiarse a un órgano político. En la República de Weimar las iniciativas populares se presentaban ante el Ministerio del Interior para que verificase su conformidad a la Constitución y a la ley, sin recurso alguno. En Suiza es la Asamblea quien controla las iniciativas populares, con riesgo de parcialidad. Aunque allí el control es muy limitado y la Asamblea sólo puede declarar total o parcialmente nula²⁰⁸ una iniciativa en tres casos bien definidos: violar normas imperativas de derecho internacional²⁰⁹, no respetar el principio de la unidad de la materia, y no respetar asimismo el principio de unidad de la forma²¹⁰. La unidad material es respetada cuando existe una relación intrínseca entre las diferentes partes de una iniciativa en tanto la unidad formal es respetada cuando la iniciativa es presentada exclusivamente en la forma de una propuesta concebida en

²⁰⁶ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 40.

²⁰⁷ Linares Quintana, Segundo V. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, página 201.

²⁰⁸ Artículo Artículo 139.3, Constitución de la Confederación Helvética.

²⁰⁹ Artículo 194.2, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹⁰ Artículo 194.3, Constitución de la Confederación Helvética.

términos generales o exclusivamente bajo la de un proyecto redactado integralmente²¹¹.

El requisito de la unidad de la materia también lo ha incorporado la Corte Constitucional de Italia haciendo una interpretación muy laxa del texto supremo italiano. Así rechazó las preguntas que no se inscribían en “una matriz racionalmente unitaria”, esto es, aquellas que obligarían a los electores a votar al mismo tiempo cuestiones muy heterogéneas. En este sentido, se declaró inadmisibles una propuesta de abrogación de noventa y siete artículos del Código Penal claramente autoritarios que en su mayoría venían del régimen fascista. La Corte sostiene que es necesario no desnaturalizar el referéndum: “Si es verdad que el referéndum no es un fin en sí mismo sino un instrumento de la voluntad popular, es necesario que las preguntas hechas al elector faciliten y no entorpezcan sus posibilidades de elección... Un instrumento esencial de la democracia directa como el referéndum abrogativo, no puede devenir sin más un instrumento deformado de la democracia representativa por el cual, en realidad, se introducen plebiscitos o votos populares de confianza hacia decisiones políticas tomadas por los mismos partidos o grupos que proponen o sostienen el referéndum”²¹².

En el referéndum confirmativo no se exige el requisito de la homogeneidad de las preguntas sometidas a consulta que se ha tornado imperativo por jurisprudencia de la Corte en el caso del referéndum abrogativo como hemos visto. Por ello fue viable el referéndum sobre la “devolution” de Junio de 2006 que comprendía la reforma de más de cincuenta artículos de la Constitución sobre temáticas muy diversas²¹³.

Algo parecido ocurre en Suiza respecto al requisito de la unidad de la materia pero allí la Asamblea Federal, al ejercer el control se ha mostrado mucho menos estricta que la Corte italiana en sus juicios. Así, cuando se presenta una iniciativa con varios objetos, en general el legislativo helvético, en lugar de declararla

²¹¹ Artículos 75.2 y 75.3, Ley Federal sobre Derechos Políticos del 17 de Diciembre de 1976, según Ley Federal del 21 de Junio de 1996.

²¹² Sentencia No. 13 de 1978.

²¹³ Ver Capítulo VI.

inadmisible, lo que hace es dividirla para someterla al voto popular, aunque la ley prescriba que el proyecto debe ser sometido al pueblo "tal como ha sido formulado". Es que la doctrina democrática en la que se inspiran los IDS en Suiza parte del reconocimiento de la soberanía popular absoluta para ejercer poder constituyente y de la competencia ilimitada del pueblo para utilizar la iniciativa. Desde ese punto de vista, ninguna norma parece intangible. Así, cuando el Consejo de los Estados discutió una iniciativa tendiente a autorizar a la Asamblea federal a rechazar iniciativas irrazonables o revolucionarias (p.e. supresión de la propiedad privada, venta de un cantón a un Estado vecino) la moción fue desestimada; igual que otra tendiente a impedir el abuso del derecho de iniciativa. Se advierte casi una "hostilidad" del Gobierno federal hacia las limitaciones de fondo para los mecanismos de participación popular. Sólo en 1977 esta regla de oro fue dejada de lado frente a una iniciativa que reunía un conjunto de medidas económicas consideradas disparatadas, la cual fue declarada nula por la Asamblea. Para los suizos es inadmisibile la idea de desechar una iniciativa si reúne los requisitos mínimos de forma. Es más, los vicios de forma, pueden ser enmendados. Y declarar nula una iniciativa por vicios de fondo significa impedirle al pueblo y a los cantones que se pronuncien no obstante haber sido firmada tal vez por una gran mayoría del cuerpo electoral; significa impedirle al soberano decidir sobre un asunto como si se tratase de un sujeto bajo tutela.

En 1952 una iniciativa apoyada por 59.988 firmas válidas pretendía incorporar una cláusula constitucional respecto a la conservación de los sitios de belleza paisajística peculiar y una disposición transitoria que, para proteger la belleza de los saltos del Rhin, anulaba una concesión de construcción de una usina hidráulica en Rheinau e impedía cualquier otra concesión. La primera norma no ofrecía ningún problema: se trataba de elevar a la jerarquía constitucional una ley de 1916. En cuanto a la segunda, se objetaba que la iniciativa no respetaba la unidad de la materia pues no existía relación en el plano constitucional entre una regla general como la que intentaba introducirse y la revocación de un acto administrativo en particular (además de que se anulaba un acto administrativo válido del Consejo Federal, que el concesionario tenía derechos adquiridos; y que

la disposición violaba la separación de poderes y el compromiso internacional sobre la base del cual el Consejo Federal otorgó la concesión). No obstante, el Consejo Federal resolvió esta cuestión en beneficio de los derechos del pueblo y de los cantones²¹⁴. A su entender, la regla de la unidad se había respetado ya que la disposición principal y la accesoria tenían el mismo objetivo (la protección de los sitios). Además, el Consejo Federal, basándose en las ideas de Rousseau, dijo que, si alguna restricción material existe, es la que jamás regla alguna podrá impedir revisar libremente la Constitución. Y reafirmó su doctrina anterior según la cual la iniciativa popular es uno de los derechos del pueblo más importantes ubicándose entre aquellos que no pueden sufrir restricciones de tipo material y que solamente puede lograrse su objetivo si sus promotores son absolutamente libres de fijar su contenido para someterlo luego al pueblo²¹⁵. En relación a la disposición transitoria, nada impide, dijo, introducir en la Constitución una norma que, formalmente, no parezca con mérito suficiente para ubicarse en semejante nivel jerárquico. Y respecto a la supuesta pérdida de autoridad que sufriría la Constitución en caso de no tener que respetar ciertos límites materiales, el Consejo respondió que peor sería para la democracia impedirle al pueblo -y a los cantones- poder pronunciarse sobre una cuestión importante, resaltando que “la democracia es el régimen político de la confianza en la inteligencia y la buena voluntad del pueblo”²¹⁶. No obstante, propuso a las Cámaras que aconsejasen al electorado rechazar la iniciativa en su totalidad. El Parlamento así lo hizo y finalmente el 5 de Diciembre de 1954 el pueblo se pronunció por la negativa y veintiún cantones contra uno (Schaffhouse) se opusieron. La protección de los sitios se constitucionalizaría cuando en la votación del 27 de Mayo de 1962 el pueblo apoyó un proyecto en ese sentido elaborado por el Parlamento.

También en 1954, considerando la necesidad de una acción positiva en favor de la paz y de una limitación de los armamentos y la obligación moral que le incumbía a Suiza en su calidad de país neutral, 79.346 ciudadanos con su firma solicitaron ante la Cancillería Federal la incorporación de un artículo transitorio a la

²¹⁴ Arrêt Rheinau, 04.10.1954, FF 1954 II 525.

²¹⁵ Darbellay, Jean. Op. Cit., página 721.

²¹⁶ Loewenstein, Karl. Op. Cit., página 196.

Constitución que previese que el presupuesto federal para el año 1955 o, a más tardar, 1956, en materia de gastos militares se redujera en un 50 % y que lo economizado se destinase, la mitad a favor de la infancia y la vivienda y la otra mitad a la reconstrucción de zonas devastadas por la guerra en los países limítrofes. El Consejo Federal hizo dos objeciones formales: que las planillas no estaban escritas en francés y alemán, y que no consignaban quienes eran los autorizados a hacer la declaración de retiro. No obstante no declaró la invalidez de la iniciativa sino sólo de las planillas en cuestión y de la cláusula de retiro. Durante la discusión en el Parlamento se detectó un tercer vicio formal: se trataba de una iniciativa mitad genérica, mitad formulada, y la Constitución prevé una u otra, pero no una mixta. El Consejo, con toda la generosidad de interpretación que lo caracteriza, dijo una vez más que en el caso que existan dudas sobre el requisito de la unidad formal de una iniciativa, debe estarse por la interpretación a favor de la validez. Y respecto de la unidad de la materia (relación entre la reducción de gastos militares y la ayuda a la infancia, los sin techo y los vecinos afectados por la guerra) también se pronunció afirmativamente²¹⁷ Sin embargo, terminaría declarándola nula pero por la imposibilidad de ser ejecutada por razones temporales: el plazo que tenía el Parlamento para expedirse concluía después de la última fecha indicada en la iniciativa para la reducción. Y, dijo, sería absurdo, que por respetar a ultranza los derechos democráticos, se sometiese a la votación del pueblo y de los cantones una iniciativa que, de antemano, se sabía imposible de ser cumplida en caso de ser aceptada²¹⁸.

Como reacción a la práctica frecuente de plantear temas absolutamente distintos en una misma consulta, la Constitución de California fue modificada en 1948 para agregar la regla según la cual toda iniciativa legislativa o constitucional debía referirse a un solo objeto y en caso contrario -se agregó en 1966- sería nula. Esto coincide con la imposibilidad constitucional vigente desde 1849 en ese estado (también en otros) de que la Legislatura dicte una ley que contenga varios objetos distintos (*“statute shall embrace but one subject”*). Luego, la regla se ha

²¹⁷ Iniciativa Chevallier del 2 de Diciembre de 1954.

²¹⁸ Darbellay, Jean. Op. Cit., página 725.

extendido a la mayoría de los otros estados y hoy, como en Suiza, es una pauta clásica en este tema, aunque en los Estados Unidos el control sobre esta cuestión es mucho más estricto que en el país europeo siguiendo dos "tests" muy precisos. En primer lugar, el de la "razonable relación" -el más frecuente, utilizado también cuando se trata de una norma surgida del Parlamento: cuando son tan dispares que no existe posibilidad de ligazón alguna, salvo los comunes objetivos del "gobierno", o del "bienestar general". En este sentido, la Suprema Corte de California consideró que la propuesta para adoptar la "Declaración de Derechos de las Víctimas" satisfacía este requisito puesto que las medidas que intentaban agravar las normas penales en materia de prueba, eximición de prisión, indemnización, etc. tenían suficiente ligazón entre ellas y con el objetivo general de la propuesta que era la "promoción de los derechos de las víctimas actuales o futuras de actos criminales"²¹⁹. Y en segundo término, el de "los servicios públicos afectados" -usado en menos estados, sobre todo en Florida-: prohíbe medidas que afecten a servicios diferentes²²⁰.

La Corte Constitucional colombiana –quien debe velar por la integridad y la supremacía de la Constitución- decide con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referéndum sólo por vicios de procedimiento en su formación y decide sobre la constitucionalidad de los referenda sobre las leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, en estos últimos, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización²²¹. En la consulta popular convocada por el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, el Senado de la República debe dar previo concepto favorable y Procuraduría General de la Nación emitir opinión²²². En relación a esto, el Presidente Uribe sufriría uno de sus más grandes tropiezos cuando la Procuraduría en su dictamen le pidió a la Corte Constitucional declarar improcedentes catorce de los diecinueve puntos de la ley por medio de la cual se convoca al "Referendo contra la Corrupción y la Politiquería" "para evitar que la

²¹⁹ Caso "Broshanan v. Brown", 32 Cal. 3d 236.

²²⁰ Nedjar, Didier. Op. Cit., página 1623.

²²¹ Artículos 241.2 y 241.3, Constitución de Colombia.

²²² Artículo 104, Constitución de Colombia y Título V de la Ley 134/94 Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana.

consulta abarque tal variedad de temas que la conduzca a la pérdida de unidad de la propia consulta". La Corte luego, aunque avaló parcialmente la convocatoria del referendo, desestimó²²³ lo que, según los analistas, era la columna vertebral del referendo al eliminar cuatro de las diecinueve preguntas propuestas como vimos en el Capítulo III. Es que amerita que nos preguntemos ¿tienen algo que ver las buenas costumbres políticas con la dosis de droga para consumo personal o la congelación de los salarios de los empleados estatales? De todas formas, el Presidente colombiano tiene la posibilidad de revivir en el Congreso las medidas que no pasan el examen de la Corte, siempre y cuando no viole principios constitucionales. Si una norma es declarada inconstitucional por la Corte, se le prohíbe al Congreso y al Gobierno reiterar ese texto. Pero cuando se declara la inexecutable por vicios de procedimiento la prohibición no opera y se puede reproducir la norma²²⁴.

5.2.2. Control preventivo v. control correctivo.

Teniendo en cuenta el momento del control éste puede ser preventivo o correctivo. En el primero se controla el objeto mismo del IDS impidiendo su realización; mientras que en el segundo se anulan sus resultados. Siempre será preferible el primero pues al censurarlo sólo se estaría desautorizando a los promotores, pero no al pueblo. En cambio, parece difícil limitar la voluntad popular una vez expresada.

Desde 1962 cuando el Consejo Constitucional francés debió pronunciarse a pedido del Presidente del Senado sobre una ley ya adoptada por el pueblo, aquel se declaró incompetente para controlar la constitucionalidad de las leyes originadas en referéndum. Pero sustancialmente una ley no puede ser considerada como democráticamente irreprochable sólo porque ha sido aprobada por el pueblo. Indudablemente que siempre es necesario velar por la supremacía de la

²²³ <http://bib.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/2003>

²²⁴ <http://www.referendo.gov.co>

Constitución; en lo que no existe acuerdo es en el mecanismo para lograrlo. Ya sabemos que en el constitucionalismo existió desde el vamos divergencia entre la concepción "liberal" de Sieyès y la concepción "democrática" de Rousseau y que ésta última ha influido para que los franceses rechacen la idea de que un órgano no democrático pueda desconocer los actos emanados de la voluntad general²²⁵.

En Italia, en cambio, las normas adoptadas a través de un IDS son sometidas a la Corte Constitucional igual que las demás, aunque con diferentes modalidades.

Las primeras constituciones que en Estados Unidos consagraron la democracia directa, como Colorado y Nevada, prohibieron totalmente la posibilidad de control de constitucionalidad sobre las normas producto de iniciativa popular y referéndum. Pero esto desapareció rápidamente y los jueces ahora las controlan, como lo hacen con la de origen legislativo, aunque sin abusar, mostrando una "deferencia" bien apreciable hacia el legislador popular, y autocalificando a su control como exclusivamente técnico, sin interesarse por el contenido político de las medidas ni pronunciarse sobre su oportunidad, pues, según decidió en 1971 la Corte Suprema federal "las provisiones sobre el referéndum constituyen una devoción hacia la democracia"²²⁶. Después de 1983 el control jurisdiccional sobre las iniciativas se ejerce cada vez más de manera preventiva, impidiendo al pueblo pronunciarse. Pero en la mayoría de los casos el control sigue haciéndose a posteriori, igual que en las leyes de origen parlamentario.

El control preventivo, es obligatorio y definitivo o una simple opinión? Esto último se da en Francia donde no existe control de admisibilidad: el Presidente sólo consulta al Consejo de Estado, como con todo proyecto de ley²²⁷ y, por cortesía, "informa" al Consejo Constitucional²²⁸ quien emite opinión motivada²²⁹ aunque no vinculante. No es lo mejor, pero, en todo caso, sería peor que no hubiese nada. Podría el Consejo Constitucional expedirse a título consultivo y, de

²²⁵ Vanossi, Jorge Reinaldo A. "Teoría Constitucional", Tomo II, Depalma, Buenos Aires, 1976, página 120.

²²⁶ Caso "James v. Valtierra", 402 U.S. 137.

²²⁷ Artículo 39, Constitución de Francia.

²²⁸ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 117.

²²⁹ Artículo 53, Ley 58-1067, Orgánica del Consejo Constitucional.

esa manera, por lo menos, orientar a la opinión pública, aunque su dictamen negativo no impediría que el referéndum de todas formas se llevara a cabo? Este tipo de intervención propuesta en 1984 por el Presidente Mitterrand y luego por la Comisión Vedel fue desechada por la reforma constitucional del 4 de Agosto de 1995²³⁰ que, entre otros temas, amplió notablemente el campo del referéndum del Artículo 11, como vimos en el Capítulo II.

También la Asamblea Federal suiza puede “aconsejar” al pueblo el rechazo de una iniciativa popular, cosa que hace habitualmente²³¹ aunque en este caso no se trata de un control en sentido estricto.

El control preventivo (por el órgano que sea) se justifica porque el control a posteriori es más improbable. Luego de aprobado por el pueblo (tal vez por una mayoría importantísima) no podría (sería muy difícil) declararse inconstitucional una norma. Sería ilógico sacarle al pueblo la última palabra.

Por ello, en forma similar al caso suizo, el Consejo Constitucional francés se declara incompetente para controlar las leyes ya aprobadas por el pueblo. Así lo estableció muy tempranamente²³² después que el Presidente del Senado dedujera un recurso contra la constitucionalidad de la ley 62-1292 adoptada por el pueblo en el referéndum del 28 de Octubre de 1962 en aplicación del Artículo 11 de la Constitución. En concreto, dijo que las disposiciones expresas de los Artículos 11 y 60 de la Constitución, lo mismo que la Ley 58-1067, Orgánica del Consejo Constitucional y los Artículos 17 y 23 del Decreto del 7 de Noviembre de 1958 sólo le confiaron el control de las leyes –orgánicas y ordinarias- adoptadas por el Parlamento y susceptibles de volver a ser discutidas en caso de solicitud de una nueva deliberación, lo que parece excluir las leyes adoptadas en referéndum²³³. Igual que el Consejo de Estado, el Consejo Constitucional antes del referéndum, el 1 de Octubre, en virtud del Artículo 60 de la Constitución, había emitido una opinión negativa -no publicada- sobre la cuestión; lo cual no fue obstáculo para que de Gaulle siguiera con su idea. Pero el 6 de Noviembre se declararía

²³⁰ Ley 95-880.

²³¹ Ver Anexos V – 14, V – 15 y V - 16.

²³² Décision 62-20.

²³³ Favoreau, Louis y Philip, Loïc. “Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel”, Dalloz, Paris, 1999, página 184.

incompetente para controlar la ley adoptada en virtud de que “resulta del espíritu de la Constitución que ha hecho del Consejo Constitucional un órgano regulador de los poderes públicos y que las leyes que la Constitución menciona en el Artículo 61 son únicamente las leyes votadas por el Parlamento y no las leyes adoptadas por el pueblo como expresión directa de la soberanía nacional”²³⁴. Parece que para el Consejo Constitucional no está claro si el Artículo 61 incluye o excluye a la ley adoptada en referéndum; y por ello apeló a un elemento tan subjetivo como el “espíritu de la Constitución”, lo que ha sido interpretado por algunos autores como una “voluntad deliberada de auto-limitarse” para no enfrentarse a los sectores en pugna: Poder Ejecutivo y pueblo, por un lado, Senado y Asamblea, por otro²³⁵.

En 1985 también admitiría –implícitamente- que la ley aprobada en referéndum es incontrolable pues ella es manifestación de una soberanía absoluta que está “sobre la Constitución”²³⁶. La soberanía popular consagrada en el Artículo 3 se impone sobre el Artículo 89 siendo, además, condición de existencia del poder de reforma del Artículo 89. Tiempo después, cuando ya había consolidado su rol mucho más de protector de los derechos fundamentales que de defensor de las prerrogativas presidenciales, el 23 de Setiembre de 1992, a propósito de la ley adoptada en referéndum autorizando al Jefe de Estado a ratificar el Tratado de Maastricht, confirmó su doctrina de 1962 de la no judiciabilidad de las leyes adoptadas en referéndum pero fundándose esta vez en un elemento objetivo: “el equilibrio de poderes establecido por la Constitución” sin hacer ya más referencia a su rol de “órgano regulador de la actividad de los poderes públicos”²³⁷. Reconocía aquí implícitamente la diferencia entre el “poder constituyente soberano del pueblo” y el “poder reformador no soberano del legislador constitucional” y estableció que la soberanía popular se impone a cualquier tipo de control

²³⁴ Godechot, Jacques. Op. Cit., página 453.

²³⁵ Verdier, Marie-France. Op. Cit., página 256.

²³⁶ Décision 85-197.

²³⁷ Décision 92-313.

posible²³⁸. Por ello, la proclamación de los resultados que efectúa el Consejo Constitucional es un mero acto de "constatación"²³⁹.

5.2.3. Control de forma v. control de fondo.

Los países que distinguen el control de regularidad (forma) del control de admisibilidad (fondo) redoblan el control si están bien combinados; el segundo lo suele hacer la jurisdicción constitucional asegurando que se respeten las materias sujetas a referéndum.

En Italia, la Oficina Central de Referéndum de la Corte de Casación controla las formas y la Corte Constitucional²⁴⁰ vela por el fondo en los casos de referéndum abrogativo. Pero esta Corte reprochó a la O.C.R. en su Sentencia 30 de 1980 por no haber respetado sus sentencias 16 y 69 de 1978. En el referéndum confirmativo de reforma constitucional y leyes constitucionales que se hace a pedido de 1/5 de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales la O.C.R. de la Corte de Casación hace el control de las firmas pero luego no interviene la Corte Constitucional.

La O.C.R. está compuesta por todos los presidentes de la Corte de Casación y presidida por su decano; efectúa el control de legitimidad (de procedimiento) que versa fundamentalmente sobre la autenticidad de las firmas y las condiciones de su recolección. Si se pronuncia por la legitimidad, ello es comunicado inmediatamente a la Corte Constitucional que deberá efectuar el segundo control, el de admisibilidad, según el Artículo 2 de la Ley 1 del 11 de Marzo de 1953 que amplió las competencias originales de la Corte previstas en el Artículo 134 de la Constitución italiana y que la Corte ejerció por primera vez en 1972²⁴¹.

La Corte Constitucional está compuesta de quince jueces nominados a partes iguales por el Presidente de la República, el Parlamento y la Suprema Magistratura. Los tres argumentos que utiliza la Corte para declarar inadmisibles una

²³⁸ Turquin, Dominique. Op. Cit., página 278.

²³⁹ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 120.

²⁴⁰ Ver Anexo V – 17.

²⁴¹ Tempestini, Atilio. Op. Cit., página 316.

propuesta de referéndum abrogativo son: que involucre tratados internacionales, involucre a la Constitución y, en la mayoría de los casos, la vaga "falta de claridad en la cuestión" -por afectar los principios constitucionales de democracia y libertad de sufragio-²⁴².

A partir de 1978 su jurisprudencia ha ido estrechando los criterios de admisibilidad (hasta ese año todos los pedidos fueron admitidos) cediendo a las presiones de los partidos tradicionales para frenar, en alguna medida, las propuestas del Partido Radical, considerando que el acceso al voto de los ciudadanos debe ser excluido, no solamente en virtud de los límites expresados por la letra de la Constitución, sino también por "una serie de causas no expresas que se pueden deducir del conjunto del sistema constitucional"²⁴³. Así ha rechazado iniciativas dirigidas contra una ley que, sin ser de naturaleza constitucional, está dotada de una fuerza especial, superior, a las leyes ordinarias: tal el caso, por ejemplo, de la ley del Concordato de 1929 que no puede ser modificada sino por un procedimiento especial que necesita el acuerdo de la Santa Sede²⁴⁴. También las iniciativas contra leyes de naturaleza constitucional o ligadas a la Constitución de una manera tal que su abrogación aparejaría una violación directa de ella: fue el caso de una tendiente a abrogar el Código Penal Militar y la jurisdicción militar. Del mismo modo, las iniciativas dirigidas contra leyes que producirían efectos muy estrechamente ligados a los temas expresamente prohibidos por el Artículo 75 y cuya veda debe "considerarse sobreentendida": eso lo sostuvo de una manera abstracta y a título preventivo²⁴⁵.

Más recientemente ha declarado inadmisibles los referenda abrogativos de algunas normas de la ley electoral²⁴⁶ y sobre la elección del Consejo Superior de la Magistratura²⁴⁷, porque han sido considerados no "autoaplicativos", en el sentido de que la norma resultante no sería suficiente para garantizar el desarrollo de las elecciones, a pesar del hecho de que el Gobierno está obligado a intervenir

²⁴² Tempestini, Atilio. Op. Cit., página 328.

²⁴³ Sentencia No. 16 de 1978.

²⁴⁴ Sentencia No. 16 de 1978.

²⁴⁵ Sentencia No. 13 de 1978.

²⁴⁶ Sentencias No. 47 de 1991, No. 5 de 1995 y No. 26 de 1997.

²⁴⁷ Sentencia No. 29 de 1987.

por medio de medidas administrativas para llenar laguna creada. De esta manera, la claridad del texto constitucional se ha ido oscureciendo con estos argumentos tan discutibles de consecuencias imprevisibles sólo por proteger el sistema representativo más que la soberanía popular. Así, más de la mitad de los pedidos de referéndum declarados legítimos por la Corte de Casación, lo que implica que han obtenido, al menos, quinientas mil firmas de apoyo, son desestimados por la Corte Constitucional, sea por considerarlas inadmisibles o porque el Parlamento modifica las leyes cuestionadas *in extremis*²⁴⁸. Algunos la excusan diciendo que la Corte juega un rol mediador entre el derecho del ciudadano de promover consultas populares y la exigencia del régimen de preservar su propia estabilidad; pero la doctrina italiana advierte enfáticamente que la grandeza y al mismo tiempo la dificultad del juez constitucional reside en tener el suficiente poder para limitar al poder sin usurpar el poder (en los últimos dos casos, del pueblo)²⁴⁹.

En Francia es el Consejo Constitucional quien vela por la regularidad de las operaciones de referéndum aunque siempre se ha declarado incompetente para intervenir sobre las operaciones preliminares, estando habilitado en este caso el Consejo de Estado²⁵⁰ quien acepta pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos previos al referéndum como “los decretos que fijan la condiciones en las cuales los partidos políticos pueden participar de la campaña”²⁵¹. También el juez administrativo ha dicho que ante la falta de legislación expresa sobre la organización del referéndum son aplicables –con las lógicas adaptaciones– las disposiciones que regulan las elecciones y que los decretos que convocan a referéndum deben ser firmados por el Presidente de la República²⁵².

El Consejo Constitucional ha adoptado una concepción estrecha de su competencia interpretando restrictivamente las disposiciones de la Constitución y del Decreto 58-1067 que le confieren un rol exclusivamente consultivo en lo que concierne a los referenda (los Artículos 11, 53 y 89 de la Constitución no

²⁴⁸ Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 401.

²⁴⁹ Tempestini, Atilio. Op. Cit., página 328.

²⁵⁰ Turquin, Dominique. pP. Cit., página 277.

²⁵¹ Arrêt “Sieur Brocas” del 19 de Octubre de 1962, doctrina confirmada en Arrêt “Alain Meyet” del 10 de Setiembre de 1992.

²⁵² Luchaire, François. “L’Union Européene et la Constitution”, Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l’Etranger, Año 1992, página 1598.

mencionan su intervención) y un rol jurisdiccional en lo que hace a las "impugnaciones" sobre el desarrollo de los mismos. Así, en su decisión del 25 de Octubre de 1988 rechazó un pedido de dos electores contra los decretos del referéndum sobre Nueva Caledonia definiendo estrictamente las "impugnaciones" como "exclusivamente los recursos formulados respecto al escrutinio" y no en lo que hace al desarrollo en sí mismo del referéndum²⁵³, habiendo confirmado esta auto-restricción en 1992 en tres casos en oportunidad del referéndum sobre Maastricht²⁵⁴.

En lo esencial, el control de este Consejo se reduce a la campaña electoral sobre la base del Decreto del 8 de Noviembre de 1960, acotado aún más por la Decisión del Consejo de Estado del 13 de Diciembre de 1960; así, puede observar la lista de organizaciones habilitadas para usar medios oficiales de propaganda y, contrariamente a lo que ocurre en las elecciones presidenciales, un Decreto del 3 de Abril de 1969 le ha conferido la facultad de distribuir el tiempo en el aire para los partidos políticos durante la campaña de referéndum.

En Portugal también el Tribunal Constitucional es quien hace, en un plazo de veinticinco días, el control preventivo de constitucionalidad y de legalidad de las propuestas de referéndum²⁵⁵. Si el Tribunal verificase una inconstitucionalidad o ilegalidad, la Asamblea o el Gobierno pueden reformular la propuesta purgando el vicio y la propuesta reformulada será sometida nuevamente al Tribunal para su control²⁵⁶. También se exige el requisito de la unidad de la materia²⁵⁷. Por ello, el referéndum que estaba previsto para el 8 de Noviembre de 1998 sobre el Tratado de Ámsterdam sobre la Unión Europea²⁵⁸ nunca se llevó a cabo porque la Corte Constitucional lusa dijo que si el pueblo votaba "NO" a la pregunta que se pensaba hacer (*"¿Está Ud. de acuerdo con la continuidad de la participación de Portugal en la construcción europea en relación al Tratado de Ámsterdam?"*), no quedaba

²⁵³ Arrêt "Stéphane Diémert et Cédric Bannel".

²⁵⁴ Arrêt "Michel Caldagués" y Arrêt "Charles Lederman", ambos del 15 de Setiembre de 1992 y Arrêt "Jean-Marie Le Pen" del 18 de Setiembre de ese mismo año.

²⁵⁵ Artículo 26, Ley 15-A/98, Orgánica del Régimen del Referéndum.

²⁵⁶ Artículo 28, Ley 15-A/98, Orgánica del Régimen del Referéndum.

²⁵⁷ Artículo 115.6 de la Constitución y Artículo 6, Ley 15-A/98, Orgánica del Régimen del Referéndum.

²⁵⁸ Ver Capítulo VIII.

claro que significaba: ¿El rechazo a Amsterdam o el rechazo a que Portugal siguiera en la U.E.?

Al igual que en Francia, Italia y Portugal, en Austria el Tribunal Constitucional deberá decidir sobre las consultas al electorado o referenda; y el Ministerio Fiscal colaborará en el despacho de las iniciativas populares dirigidas al Consejo Nacional²⁵⁹. La misma tarea, según sus respectivas constituciones, hacen los tribunales constitucionales de Eslovaquia (Artículo 128), Bolivia (Artículo 9.1, Ley Marco del Referéndum) y Chile (Artículo 93); las cortes constitucionales de Albania (Artículo 152.1), Benin (Artículo 4), Burundi (Artículo 151), Croacia (Artículo 125), Gabón (Artículo 83), Madagascar (Artículo 109.1), Mali (Artículo 86), Mongolia (Artículo 66.2), República Centroafricana (Artículo 70) y República Democrática del Congo (Artículo 144); los consejos constitucionales de Argelia (Artículo 163), Camerún (Artículo 48), Costa de Marfil (Artículo 4), Chad (Artículo 166), Marruecos (Ley del 7 de Mayo de 1980), Mauritania (Artículo 85) y Senegal (Artículo 32); la Corte Suprema de Níger (Artículos 6 y 102); el Alto Consejo de la República de Comores (Artículo 52); los tribunales supremos electorales de Costa Rica (Artículos 9 y 102.9) y Guatemala (Artículo 280); el Consejo de la República en Grecia (Artículo 39.1); el Jurado Nacional de Elecciones en Perú (Artículo 178.1); las comisiones nacionales electorales de Bangladesh (Artículos 118 y 142.1.B), Congo (Artículo 145), Filipinas (Artículos IX.C.2.1, IX.C.2.2 y IX.C.2.9), Ghana (Artículo 45.c), Liberia (Artículo 91), Malawi (Artículos 65.3 y 197.2), Sierra Leona (Artículo 33 y 37.2), Sudáfrica (Ley de la Comisión Electoral de 1996) y Tailandia (Sección 145.5); el Supervisor de Elecciones en Antigua-Barbuda (Artículo 47.7), St. Christopher & Nevis (Artículo 38.9) y St. Vincente & Grenadines (Artículo 38.7) y el Consejo Privado de la Reina para Canadá (Artículo 5.1 Ley de Referéndum Constitucional del 23 de Junio de 1992).

Pero, más allá de su denominación, lo importante es que se trate de un órgano independiente y neutral respecto a los demás poderes del Estado –en especial del Ejecutivo- que vele por el cumplimiento de la legalidad sin menoscabar la

²⁵⁹ Artículos 141.3 y 148.a.3.

soberanía popular ni tergiversar la voluntad ciudadana, aplicando reglas preestablecidas y resolviendo las disputas y los conflictos de cualquier clase que surjan durante o como consecuencia del proceso con imparcialidad. Esto puede cumplirse con formas de organización muy distintas; pero, al respecto resulta interesante la conformación del Consejo de Participación Ciudadana del mexicano Estado de Morelos: el Secretario General de Gobierno, un diputado por grupo o fracción parlamentaria que integren el Congreso del Estado y tres ciudadanos de reconocido prestigio y solvencia moral²⁶⁰.

6. Los IDS y los partidos políticos.

6.1. A priori, no existe antinomia entre formas semidirectas de democracia y partidos políticos; sin embargo, la experiencia demuestra que los electores siguen menos dócilmente las directrices de los partidos en los referenda que en las elecciones para cubrir los órganos de representación²⁶¹; que en las consultas hay una mayor tendencia del electorado a emanciparse de la opinión de los partidos a los que habitualmente vota²⁶².

6.2. La D.C. nunca logró en Italia movilizar a su electorado de manera de tener éxito en sus propuestas: ni con el divorcio en 1974, ni con el aborto en 1981, ni con la tenencia de drogas en 1993. En cambio el P.C. lograba una amplia movilización de sus seguidores y en los años 1970 cuando, siendo el mayor partido de la izquierda, se mostraba más bien hostil al referéndum aprovechó, no obstante, en su propio beneficio, el resultado favorable en la consulta sobre el divorcio, para ganar luego las elecciones de 1975 y 1976 con el máximo histórico

²⁶⁰ Artículo 23.III, Constitución de Morelos.

²⁶¹ Loewenstein, Karl. Op. Cit., página 328.

²⁶² Vanossi, Jorge R. A., "El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1982, página 214.

de votantes²⁶³. Con ese referéndum surgió en Italia el Partido Radical, un actor diferente, por cuanto si normalmente una cuestión dada, crea un movimiento a favor o en contra del mismo, en este caso se dio la inversa: el grupo político es el que permanentemente ha propuesto cuestiones para ser puestas a consideración popular -ya desde 1976, beneficiándose del financiamiento estatal partidario al haber obtenido representación parlamentaria-²⁶⁴ que han ido desde lo relativo a las libertades públicas, en un primer momento, pasando luego por la corrupción de los funcionarios públicos y la incapacidad de los partidos tradicionales hasta las cuestiones sociales y ambientales más recientemente.

6.3. Para visualizar cuál es la posición de los partidos políticos respecto a qué número de ciudadanos sigue sus consejos ante una consulta popular, Hamon ha elaborado un "índice de lealtad" que consiste en relacionar este apoyo con el recibido en las elecciones legislativas²⁶⁵. De esta forma, el índice igual a uno significa lealtad total, coincidencia exacta; el índice inferior a uno, sublealtad: sólo un porcentaje de sus votantes acató su consigna; y el índice superior a uno: supralealtad, influye más en un referéndum que en una elección legislativa.

En Suiza, donde la práctica de la democracia semidirecta es constante, en general, los partidos conservadores –gobernantes- tienen índice subuno de lealtad y a la inversa, la izquierda –en la oposición- tiene ligeramente suprauno; en tanto los partidos marginales suelen tener lealtad muy superior a uno: cuanto más disminuye su tamaño, más aumenta la lealtad y a pesar de su escaso apoyo electoral, suelen obtener victorias contra el *statu quo*, proponiendo por iniciativa popular temas que dividen a los partidos tradicionales y buscando más un voto de opinión en cada caso que de afinidad ideológica. Remarcamos así la paradoja de que los suizos tienen tendencia a reelegir siempre a los mismos parlamentarios cuyas leyes después discuten y bloquean²⁶⁶.

²⁶³ Baccetti, Carlo y Caciagli, Mario. "Dal divorzio alla caccia. Il declino della subcultura rossa in Toscana" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 353.

²⁶⁴ Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 409.

²⁶⁵ Hamon, Francis. Op. Cit., página 111.

²⁶⁶ Siegfried, André. "Suiza: un ejemplo de democracia", F.C.E., México, 1958, página 126.

6.4. Del mismo modo hay que tener presente que, con el referéndum de iniciativa popular, también otras entidades intermedias (sindicatos, ONG's) pueden presentar propuestas interfiriendo así en la "agenda" de los partidos del Gobierno y de las mayorías parlamentarias. En Uruguay la iniciativa popular en materia constitucional que en un principio se encauzó a través de los partidos políticos, en los últimos años por el contrario se ha ido desvinculando de los mismos tanto al ser promovida por organizaciones sociales y sindicales, como incluso al apartarse el pueblo al momento de decidir de las opiniones partidarias²⁶⁷. Y al revés que en Suiza, la izquierda uruguaya -y en especial el Encuentro Progresista – Frente Amplio, principal promotora de acciones de recolección de firmas en la última década que además ha hegemonizado el poder social y cultural del Uruguay, solamente ha logrado que la acompañe en sus propuestas algo menos de su caudal electoral, produciéndose su mayor vulnerabilidad "por arriba": sus electores más volátiles son los más educados y de mejor posición socioeconómica mientras que los electorados de los partidos tradicionales, a la inversa, son vulnerables "por abajo"²⁶⁸

6.5. Pero además de que la consigna dada por los partidos políticos a los ciudadanos no siempre es seguida por éstos, produciéndose una volatilidad del electorado que más que identificarse con estructuras partidarias estables, se pronuncia en cada ocasión según su particular punto de vista, otra cuestión de peso es que los IDS tienden a producir una "movilidad" dentro de los partidos y de las coaliciones. Los partidos frente a un referéndum no actúan siempre monolíticamente. La línea divisoria del "SI" y del "NO" no es rígida; se mueve según el tema de la consulta y los partidos más próximos -ideológicamente hablando- no siempre se encuentran de un mismo lado y a veces, los extremos se tocan.

²⁶⁷ Cagnoni, José Aníbal. Op. Cit., página 158.

²⁶⁸ Gatto, Hebert. "Un caso de sensatez del pueblo uruguayo: El referéndum del 18 de Febrero", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XV, Nro. 170, Montevideo, Febrero-Marzo de 2001, página 43.

Así, el Partido Socialista francés debatió intensamente a fines de 2004 que posición adoptar frente al referéndum sobre la Constitución Europea al que había convocado el Presidente Chirac y, al no lograrse un acuerdo sobre el tema, se resolvió que sus afiliados expresaran su preferencia en un "referéndum interno" en el que el voto afirmativo se impuso con el 59 %; sin embargo luego muchos de esos socialistas contribuyeron al estrepitoso "NO" del referéndum estatal.

También en ocasión del referéndum sobre ANCAP promovido por el Frente Amplio uruguayo, algunos de los principales referentes históricos y prominentes legisladores de esa agrupación (como los economistas Danilo Astori y Alberto Couriel) admitieron que simpatizaban con la oficialista Ley N° 17.448 de la que en parte fueron corredactores, pero que por "disciplina partidaria" votarían contra la misma²⁶⁹.

En el caso del referéndum sobre la ley italiana de fecundación asistida en 2005 los enfrentamientos atravesaron a las dos grandes coaliciones: la centroderecha en el gobierno y la centroizquierda en la oposición. La gran mayoría de la derechista Alianza Nacional adhirió a la posición de la Iglesia en favor de la abstención. No obstante, el canciller Gianfranco Fini, su líder y principal aliado del Primer Ministro Silvio Berlusconi, desató una verdadera tormenta política al reiterar que votaría a favor de la abrogación de la ley. La misma postura adoptó la Ministro de Igualdad de Oportunidades, Stefania Prestigiacomo. Al contrario, el ex alcalde de Roma y líder de La Margarita, uno de los grupos que integraban la coalición de centroizquierda en la oposición (El Olivo) dijo "No apruebo la pretensión de fabricar hijos a discreción" y por ello se abstuvo, como pidió la Iglesia italiana para hacer fracasar la consulta²⁷⁰.

En Junio de 2001 los irlandeses rechazaron el Tratado de Niza firmado por "Los Quince" apoyado por el partido del gobierno -Fianna Fail- y el Demócrata Progresista; estando en contra el Fine Gael, el Laborista, el Socialista, el Verde, el Sinn Fein; la Iglesia Católica, las corporaciones económicas, los sindicatos, las organizaciones rurales. Como analizamos en el Capítulo VIII, dieciséis meses

²⁶⁹ El Observador, Montevideo, 13 de Abril de 2002.

²⁷⁰ La Repubblica, Roma, 11 de Junio de 2005.

después, una confusa amalgama de formaciones políticas y ciudadanas pide de nuevo a los irlandeses que se opongan al Tratado de Niza, por considerar que menoscaba la soberanía del país. Nacionalistas, pacifistas, europeístas, xenófobos, enemigos de la construcción europea e incluso nazis coinciden, otra vez, en la defensa del “NO” al Tratado aunque en esa oportunidad se impuso claramente el “SI”²⁷¹.

6.6. Muchas veces los partidos prefieren no confrontar con otras agrupaciones y logran “acordar” una postura en común, de cara a la consulta. En Italia, en más de una docena de casos eso se dio entre la D.C., el P.S. y el P.C. (luego D.S.)²⁷². Del mismo modo, para el referéndum uruguayo de 2003 sobre ANCAP aunque el Partido Colorado –en el gobierno- y el Partido Nacional hicieron campañas separadas, las dos agrupaciones tradicionales establecieron una “coordinación básica” para defender la ley que permitía a la empresa estatal asociarse con privados²⁷³.

6.7. A veces los partidos se muestran más sensibles/abiertos al humor del electorado y, más allá de sus posturas respecto a un determinado tema, prefieren no dar opinión al respecto (por temor a perder) y dejan en “libertad de acción” a sus fieles. Esa fue la actitud del opositor Fianna Fail en ocasión del referéndum sobre el divorcio en Irlanda en 1986 porque sus bases católicas en general se oponían; también la de los dos partidos más importantes de Portugal en el referéndum sobre el aborto en 1998; y en el referéndum sobre la descentralización en 2001, la de los radicales italianos, otrora abanderados de estos instrumentos.

6.8. Los partidos políticos en Argentina no difieren en su comportamiento frente a los IDS de los del resto del mundo. En el caso de la consulta no vinculante sobre el diferendo limítrofe de la zona del Canal de Beagle, el P.J. no presentó una postura uniforme; en relación a la consulta sobre un nuevo texto constitucional

²⁷¹ [http:// www.referendum.ie](http://www.referendum.ie)

²⁷² Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 420.

²⁷³ La República, Montevideo, 24 de Julio de 2003.

bonaerense en 1990, los partidos que la apoyaban (U.C.R. y P.J.) representaban al 90 % del electorado y sin embargo fracasó; y en el intento de consulta de Carlos Menem para reformar la Constitución Nacional en 1993, la U.C.R. se dividió entre quienes estaban por el "SI", quienes apoyaban el "NO" y quienes proponían la abstención.

6.9. Al percibir los partidos políticos a los IDS como mecanismos que limitan su poder, que desestabilizan su hegemonía, ven con desconfianza a estos mecanismos y salvo que estén seguros de poder controlarlos –sobre todo cuando el desencadenamiento parte del gobierno o del Parlamento- les ofrecen resistencia²⁷⁴. Ello ha influido para que en los textos constitucionales y legales – producto de esos mismos políticos potencialmente "afectados"- estos mecanismos de participación de la ciudadanía se consagren, en general, de un modo bastante reticente. El instrumento que menos simpatía les merece es, por supuesto, la iniciativa popular, y menos la de carácter propositivo por la que el pueblo interfiere en la agenda política y define su contenido. Sin embargo a los partidos de oposición y, sobre todo, "antisistema" puede gustarles.

6.10. No obstante, la experiencia italiana demuestra como la democracia representativa puede rehabilitarse gracias a la democracia semidirecta. A través de esta "intervención quirúrgica"²⁷⁵, el pueblo ha hecho asumir a sus representantes sus responsabilidades, legislando en el sentido del clamor popular, otorgándole eficacia al sistema.

Además, cuando se consulta sobre materias y problemas no fácilmente captables para el hombre común, los partidos políticos son los encargados de explicitar, articular y definir tópicos que por su propia naturaleza exigen ser mediados y simplificados antes de ser sometidos a la ciudadanía. En Uruguay en 1998 se intentó abrogar popularmente la ley marco energética. El 8 de Marzo se hizo el primer llamado de adhesión, pero sólo se llegó al 15 % del electorado. El

²⁷⁴ Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 15.

²⁷⁵ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit. página 107.

segundo llamado se hizo el 17 de Junio y esta vez los promotores estuvieron cerca, aunque sin alcanzar el porcentaje requerido: lograron el 22 % de apoyo. Es que la mayoría de los ciudadanos, votantes y no votantes, ignoraba el alcance de la ley y el mensaje de uno de los partidos promotores se limitó a pedirle a la ciudadanía que lo aprobara para votar contra el Gobierno. Así, la mayoría de los votantes prefirió abstenerse²⁷⁶.

Si los partidos fuesen capaces de aprehender que su ensamble con la democracia semidirecta les acarrearán externalidades positivas (con ciudadanos más capaces y participativos) podrían advertir que saldrían fortalecidos y más legitimados²⁷⁷.

²⁷⁶ Gatto, Hebert. "El referéndum y el Frente Amplio", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XIII, Nro. 141, Montevideo, Julio de 1998, página 33.

²⁷⁷ Colombo, Ariel H., Op. Cit., página 121.

CAPÍTULO VI

Los IDS en los Procesos de Descentralización Estatal

1. La España de las autonomías.

Los IDS jugaron un rol fundamental en la transición española del último cuarto del siglo XX. Cuando al promediar la década de 1970 España comenzó a desandar el camino de la dictadura a la democracia debió afrontar en simultáneo el problema de la descentralización política del Estado respecto del cual el constituyente no fue capaz de adoptar una decisión clara. Como la Constitución de 1978 no define la estructura del Estado, la distribución territorial del poder quedó a merced del uso que finalmente hicieran las nacionalidades y regiones del derecho a la autonomía que a su disposición les puso el texto supremo aprobado popularmente.

1.1. Referéndum de ratificación de iniciativa autonómica.

1.1.1. Autonomía por vía lenta o vía rápida.

En primer lugar es necesario aclarar que la Constitución garantiza el derecho a la autonomía de las "nacionalidades y regiones" que integran el Estado español¹ y que para ello prevé diversas formas de acceso:

La norma genérica (el llamado procedimiento ordinario o vía lenta) del Artículo 143: "En el ejercicio del derecho de autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

¹ Artículo 2, Constitución española.

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

El procedimiento excepcional (o vía rápida) del Artículo 151.1 que indica: “No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del Artículo 148 (reforma de los Estatutos de Autonomía para ampliar las competencias de las C.A.) cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del Artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica”.

Se observa entonces que sólo en el procedimiento rápido del Artículo 151 la consulta al pueblo constituye un requisito *sine qua non*, no estando prevista en la vía ordinaria del Artículo 143. De manera que sólo los ciudadanos de las Comunidades Autónomas de autonomía plena serán los consultados, estando excluidos de la posibilidad de pronunciarse los de las restantes, aún cuando en el futuro, a través de la reforma de sus Estatutos alcancen el rango mayor previsto en el Artículo 149 de la Constitución. Pero más que un beneficio para los ciudadanos de las Comunidades Autónomas que accedan a la autonomía por la vía rápida, el referéndum de ratificación de iniciativa autonómica se introdujo como una dificultad mayor de la que se eximió, sin embargo, a los “territorios históricos”, pretendiendo dar una respuesta inmediata a las tradicionales reivindicaciones de los mismos a la vez que reconocer expresamente la experiencia autonómica de la II República². En virtud de ello la Disposición Transitoria Segunda dispuso: “Los

² Ver Capítulo I.

territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma en que se prevé en el apartado 2 del Artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el Artículo 151.2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico". Una vez constatados por el Gobierno todos los requisitos, el Rey convocará a la consulta³ con el refrendo del Presidente del Gobierno⁴ en un plazo de cinco meses, para lo cual deberá ser oído el órgano de gobierno del Ente Preautonómico⁵. La iniciativa de autonomía sólo se considerará ratificada si participa en la consulta la mayoría absoluta de los electores de cada provincia y si vota afirmativamente la mayoría absoluta de éstos⁶.

1.1.2. El caso de Andalucía.

No obstante la opinión contraria del Gobierno español de que Andalucía accediese a la autonomía por la vía del Artículo 151, que pareciera reservada -en términos del Artículo 2 de la Constitución- a las "nacionalidades" mientras que las meras "regiones" deberían utilizar la vía del Artículo 143⁷, ante la decisión de la Junta andaluza de celebrar el referéndum de iniciativa autonómica el 28 de Febrero de 1980 es que devino imperioso el dictado de la Ley Orgánica sobre las Modalidades del Referéndum el 18 de Enero anterior. Una semana más tarde, el Real Decreto 145/1981 oficializaría la convocatoria de la consulta en una comunidad, por ese entonces, con escaso arraigo del sentimiento "nacionalista". El partido del Gobierno español -la U.C.D.- llamó a la abstención, confiando en poder hacer fracasar la consulta; mientras el Gobierno local -socialistas y comunistas-

³ Artículo 62 de la Constitución y 2.3 de la Ley Orgánica.

⁴ Artículos 56.3 y 64.1 de la Constitución.

⁵ Artículo 8.3 de la Ley Orgánica.

⁶ Artículo 8.4 de la Ley Orgánica.

⁷ Pérez Royo, Javier. Op. Cit., página 752.

incentivaban la participación. Del escrutinio definitivo resultó que en la Provincia de Almería faltaron 22.750 votos para lograr la mayoría absoluta requerida, lo que llevó a que la Junta Electoral Central declarara rechazada la ratificación de la iniciativa autonómica a pesar de que la voluntad del electorado era inequívoca⁸. De esta manera se penalizaba a las restantes siete provincias impidiendo que se constituyesen en comunidad autónoma al haber fracasado el referéndum en una sola de ellas, no obstante que la Constitución establezca que la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias, no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la Ley Orgánica⁹. Así, esta Ley Orgánica 2/1980 que provocaba este injusto sólo cinco meses después -en Diciembre- fue modificada por su similar 12/1980 agregando dos párrafos al Artículo 8.4 estableciendo que se entenderá ratificada la iniciativa autonómica en las provincias en las que se hubiese obtenido la mayoría de votos afirmativos, siempre que éstos supusieran la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno. Se aclaraba además que mediante Ley Orgánica de las Cortes Generales se podía sustituir la iniciativa autonómica del Artículo 151 de la Constitución, siempre que concudiesen los requisitos anteriores, previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la o las provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa. Y como norma “a medida” se incluyó una Disposición Transitoria con una cláusula de retroactividad: lo dispuesto en esta ley sería de aplicación a los referenda de ratificación de la iniciativa autonómica celebrados con anterioridad a su entrada en vigor y desde la vigencia de la Constitución. El mismo día se dictó la Ley Orgánica 13/1980 de sustitución en la Provincia de Almería de la iniciativa autonómica, que le permitió incorporarse al proceso autonómico de las restantes provincias andaluzas por la vía del Artículo 151 de la Constitución aunque violándolo abiertamente y sin que se haya pronunciado al respecto el Tribunal Constitucional por no haber sido recurridas ninguna de estas leyes.

⁸ Pérez Sola, Nicolás. Op. Cit., página 87.

⁹ Artículo 151.3.

**Referéndum de Iniciativa Autonómica de Andalucía
del 28 de Febrero de 1980.**

Electores	4.430.356
Participantes	2.843.820
SI	2.472.287
NO	152.438
Blancos	200.210
Nulos	12.576

Fuente: Aguiar de Luque, Luis y Blanco Canales, Ricardo. "Constitución española, 1978-1988", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

1.2. Referéndum de ratificación de los Estatutos de Autonomía.

Por su parte, el desarrollo del proceso de elaboración de los Estatutos de Autonomía depende también del procedimiento a través del cual se haya ejercido la iniciativa del proceso autonómico; esto es, por la vía del Artículo 143, la del Artículo 151 o la de la D.T. Segunda.

Si fue por el Artículo 143 (las "regiones", según Pérez Royo)¹⁰ "el proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley"¹¹ orgánica. De esta forma, en sucesivas oleadas, en poco más de un año se aprobaron los Estatutos de las Comunidades Autónomas que no habían "plebiscitado" Estatuto durante la II República: el 30 de Diciembre de

¹⁰ Pérez Royo, Javier. "Curso de Derecho Constitucional", Marcial Pons, Madrid – Barcelona, 1998, página 752.

¹¹ Artículo 146.

1981 los de Asturias¹² y Cantabria¹³; el 9 de Junio de 1982 los de La Rioja¹⁴ y Murcia¹⁵; el 1 de Julio el de la Comunidad Valenciana¹⁶; el 10 de Agosto los de Aragón¹⁷, Castilla-La Mancha¹⁸, Canarias¹⁹ y Navarra²⁰; y el 25 de Febrero de 1983 los de Extremadura²¹, Baleares²², Madrid²³ y Castilla-León²⁴. Para estos casos, entonces, la Constitución no prevé un referéndum de ratificación del Estatuto.

Si fue por el Artículo 151.1 (las “nacionalidades”, según Pérez Royo)²⁵ regirá, en general, el Artículo 151.2 que contempla una fase común en la elaboración del proyecto de Estatuto de las Comunidades Autónomas que accedan a la autonomía por vía del Artículo 151.1, a saber: “El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros²⁶. Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva²⁷. Luego, si hay acuerdo, el texto resultante es comunicado al Presidente del Gobierno²⁸ y “sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito

¹² L.O. 7/1981.

¹³ L.O. 8/1981.

¹⁴ L.O. 3/1982.

¹⁵ L.O. 4/1982.

¹⁶ L.O. 5/1982.

¹⁷ L.O. 8/1982.

¹⁸ L.O. 9/1982.

¹⁹ L.O. 10/1982.

²⁰ L.O. 13/1982.

²¹ L.O. 1/1983.

²² L.O. 2/1983.

²³ L.O. 3/1983.

²⁴ L.O. 4/1983.

²⁵ Pérez Royo, Javier. “Curso de Derecho Constitucional”, Marcial Pons, Madrid – Barcelona, 1998, página 752.

²⁶ Artículo 151.2.1.

²⁷ Artículo 151.2.2.

²⁸ Artículo 9.1 de la Ley Orgánica.

territorial del proyectado Estatuto²⁹. Y “si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley”³⁰. En cambio, de no alcanzarse dicho acuerdo, “el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior”³¹. En todos los casos, como dijimos al referirnos al Estatuto andaluz, “la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias, no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica”³². En dos casos rigió esta normativa.

1.2.1. Los casos de Galicia y Andalucía.

En Galicia, donde por dificultades políticas, el acuerdo en la Asamblea Parlamentaria tardó en lograrse y la consulta sólo pudo celebrarse el 21 de Diciembre de 1980 registrándose una escasísima participación que podría estar fundada en las malas condiciones climáticas, una población rural muy dispersa y el predominio de partidos españolistas. Además, los votos afirmativos apenas superaron el 20 % de los electores como se muestra en el cuadro. Tras su ratificación por las Cortes, el Estatuto gallego se publicó como ley orgánica el 1 de Abril de 1981³³.

Luego del complejo proceso ya analizado que permitió a Andalucía acceder a la autonomía, también en un clima de apatía, el proyecto de Estatuto fue sometido

²⁹ Artículo 151.2.3.

³⁰ Artículo 151.2.4.

³¹ Artículo 151.2.5.

³² Artículo 151.3.

³³ L.O. 1/1981.

a referéndum el 20 de Octubre de 1981, acto en el cual la participación apenas superó el 53 % (frente al 64 % del referéndum de iniciativa autonómica del 28 de Febrero de 1980) aunque el respaldo al texto consultado fue contundente. Finalmente se publicó como ley orgánica el 30 de Diciembre³⁴.

Referéndum de Ratificación del Estatuto de Galicia del 21 de Diciembre de 1980.

Electores	2.172.898
Participantes	614.218
SI	450.556
NO	121.448
Blancos	28.381
Nulos	13.833

Fuente: Aguiar de Luque, Luis y Blanco Canales, Ricardo. "Constitución española, 1978-1988", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Referéndum de Ratificación del Estatuto de Andalucía del 20 de Octubre de 1981.

Electores	4.543.836
Participantes	2.430.603
SI	2.172.577
NO	170.190
Blancos	69.873
Nulos	17.963

Fuente: Aguiar de Luque, Luis y Blanco Canales, Ricardo. "Constitución española, 1978-1988", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

³⁴ L.O. 6/1981.

1.2.2. Los casos de Euskadi y Catalunya.

En aplicación de la excepción de la D.T. Segunda (las "nacionalidades" que tuvieron Estatuto durante la II República) se celebraron el 25 de Octubre de 1979 los referenda de ratificación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Catalunya. Como es fácil advertir, ambos se ratificaron sin existir aún la Ley Orgánica que impone el Artículo 92 de la Constitución española para todos los referenda, adoptándose la decisión política, como ya dijimos, de acelerar en estos casos, el acceso a la autonomía, a través del instrumento del decreto-ley³⁵. La ausencia de la correspondiente ley orgánica, plantea una vez más, una tacha de inconstitucionalidad, en esta ocasión, por violación de varias normas constitucionales³⁶ y legales³⁷ que vedan el reemplazo de una ley orgánica por un decreto-ley. Encima, ambos decretos de convocatoria a los referenda en cuestión³⁸ remitían a otro decreto³⁹ dictado en aplicación de la Ley 1/1977 de Reforma Política durante la transición a la democracia, derogados ambos por la Disposición Derogatoria constitucional al entrar en vigor el texto supremo en Diciembre de 1978.

El referéndum en Euskadi tuvo una abstención -promovida por los grupos independentistas más radicales- que superó el 40 %; pero como de todas maneras los votos afirmativos representaron más del 90 %, las Cortes aprobaron el llamado Estatuto de Gernika el cual, tras la sanción real, se publicó como ley orgánica el 18 de Diciembre⁴⁰.

Igual que en el caso vasco, en el referéndum catalán la participación no alcanzó al 60 % pero aquí, además, el voto afirmativo apenas superó la mitad de los electores. Del mismo modo que el anterior, luego de aprobado por las Cortes y

³⁵ Instrumento semejante en la Constitución española al decreto de necesidad y urgencia del derecho argentino.

³⁶ Artículos 82.1 y 86.1.

³⁷ Artículo 28.2, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

³⁸ Decreto 13/1979 y Decreto 14/1979.

³⁹ Decreto 2120/1978.

⁴⁰ L.O. 3/1979.

sancionado por el Rey, el denominado Estatuto de Sau se publicó como ley orgánica el mismo día que el Estatuto Vasco⁴¹.

Referéndum de Ratificación del Estatuto del País Vasco del 25 de Octubre de 1979.

Electores	1.541.775
Participantes	921.560
SI	832.105
NO	43.378
Blancos	31.385
Nulos	10.691

Fuente: Aguiar de Luque, Luis y Blanco Canales, Ricardo. "Constitución española, 1978-1988", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Referéndum de Ratificación del Estatuto de Catalunya del 25 de Octubre de 1979.

Electores	4.421.965
Participantes	2.639.951
SI	2.327.038
NO	204.954
Blancos	93.784
Nulos	12.576

Fuente: Aguiar de Luque, Luis y Blanco Canales, Ricardo. "Constitución española, 1978-1988", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

⁴¹ L.O. 4/1979.

1.3. Referéndum de reforma de los Estatutos de Autonomía.

La Constitución española regula el trámite de reforma de los Estatutos de las diecisiete comunidades autónomas a través de dos normas: el Artículo 147.3 (para todos los Estatutos) y el 152.2 (para las comunidades autónomas constituidas por vía del Artículo 151 –Galicia y Andalucía- o de la Disposición Transitoria Segunda –País Vasco y Catalunya-). Así, de forma coherente con la exigencia de realización de consulta popular para la aprobación de algunos Estatutos de Autonomía (los de las denominadas comunidades de “primer grado”) es que se toma imperioso que cuando éstos se reformen, también participe el pueblo.

Por el contrario, el Artículo 147.3 al establecer que la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos requiriendo, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, ha dejado librado a la decisión del respectivo Estatuto, la inclusión o no de referéndum de ratificación de la reforma. Pero lo cierto es que ninguno de los trece comprendidos en esta cláusula lo ha incluido.

En los cuatro Estatutos que obligatoriamente necesitan de referéndum de ratificación para su reforma (Catalunya, País Vasco, Galicia y Andalucía) se observan dos procedimientos diferentes para su revisión, según que se altere o no la organización de los poderes de la comunidad autónoma y se afecten o no sus relaciones con el Estado español. Esta imprecisión se reitera ante la ausencia en todos los casos de exigencia de una mayoría expresa para que el pronunciamiento popular sea válido, lo cual nos lleva a considerar que sólo será necesaria la mayoría de los votos válidamente emitidos, aunque sin poder precisar si el cómputo deberá realizarse por provincias o en forma global para toda la Comunidad.

1.3.1. Estatuto catalán.

En Catalunya, la iniciativa de la reforma estatutaria corresponde al Gobierno de la Generalitat, al Parlamento de Catalunya a propuesta de un quinto de sus diputados o a las Cortes Generales⁴². En todo caso, será aprobada por el Parlamento catalán por mayoría de dos tercios, por las Cortes Generales mediante ley orgánica y finalmente, por el voto positivo de los electores en referéndum⁴³. Si la propuesta no es aprobada por el Parlamento catalán o por las Cortes o no es referendada por el pueblo, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento antes del término de un año⁴⁴. La aprobación de la reforma por las Cortes incluirá la autorización estatal para la convocatoria al referéndum⁴⁵. No obstante lo dicho anteriormente, cuando la reforma tenga por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Generalitat y no afecte las relaciones de la comunidad autónoma con el Estado, se podrá obrar de la siguiente manera: elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento catalán; consulta a las Cortes Generales; si estas no se oponen, en el término de treinta días, se convocará a referéndum y luego las Cortes deberán aprobar las reformas ratificadas popularmente. De lo contrario, regirá del procedimiento descrito precedentemente⁴⁶.

El 30 de Setiembre de 2005 el Parlamento catalán aprobó con amplísima mayoría una reforma al Estatuto de 1979. Por entender que avanzaba demasiado en la profundización de la autonomía, el proyecto tal como había sido sancionado en Barcelona, sufrió importantes recortes en el Parlamento español. De ese modo, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero logró superar el 30 de Marzo de 2006 una difícil prueba no obstante la oposición del Partido Popular: con apenas el 54 % de los votos se aprobó el futuro Estatuto de Catalunya en el Congreso de los Diputados en una sesión abierta por su presidente, Manuel Marín, quien, parafraseando al cantautor catalán Joan Manuel Serrat recibió a los

⁴² Artículo 56.1.a), Estatuto de Sau.

⁴³ Artículo 56.1.b), Estatuto de Sau.

⁴⁴ Artículo 56.2, Estatuto de Sau.

⁴⁵ Artículo 56.3, Estatuto de Sau.

⁴⁶ Artículo 57, Estatuto de Sau.

parlamentarios con un "Avui pot ser un gran dia" (Hoy puede ser un gran día)⁴⁷. Luego la reforma pasó el trámite en el Senado al ser aprobado con 128 votos a favor, 125 en contra y 6 abstenciones el 10 de Mayo. Apoyaron el texto, el gobernante Partido Socialista Obrero Español (P.S.O.E.), los nacionalistas moderados catalanes, vascos, gallegos, canarios e Izquierda Unida (I.U.), mientras que los votos en contra fueron del Partido Popular por considerar que el texto convierte a Catalunya en algo así como un Estado dentro del Estado, con competencias que rozan la soberanía y que sientan un peligroso precedente de cara a las aspiraciones en otras comunidades históricas, como el País Vasco o Galicia. Los independentistas de Esquerra Republicana de Catalunya (E.R.C.), principales impulsores de la reforma, se abstuvieron, al considerar insuficiente el texto que finalmente salió del Parlamento. Por ello además llamó, como querían sus militantes, a votar "NO" (en un primer momento había dicho que pedirían el voto nulo) en el referéndum previsto para el 18 de Junio⁴⁸ porque este Estatuto es "una desvirtuación notable del texto aprobado el 30 de Setiembre, y con un consenso altísimo" por el Parlamento catalán⁴⁹. El Preámbulo del nuevo texto señala que la Constitución española reconoce la realidad de Catalunya como una "nacionalidad"; el catalán pasa a ser lengua "normal y preferencial" en comercios, medios de comunicación, educación Justicia y Administración; da más autonomía en justicia y seguridad, inmigración, puertos y aeropuertos; y se crea una Agencia Fiscal Catalana que recaudará los impuestos locales y la parte de los ingresos cedida por el Estado a la comunidad autónoma mientras los otros impuestos serán gestionados por un consorcio mixto.

Con una abstención que superó la mitad del padrón electoral el nuevo Estatuto logró el apoyo de casi $\frac{3}{4}$ de los votantes catalanes⁵⁰ que contestaron afirmativamente a la pregunta:

"¿Aproveu el projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya?"

⁴⁷ La Nación, Buenos Aires, 31 de Marzo de 2006.

⁴⁸ Ver en Anexos VI – 1 y VI – 2 su propaganda.

⁴⁹ El País, Madrid, 11 de Mayo de 2006.

⁵⁰ Ver Anexos VI – 3.

1.3.2. Estatuto vasco.

Para la reforma del Estatuto vasco, la iniciativa le corresponde al Parlamento autonómico, a propuesta de un quinto de sus miembros, al Gobierno Vasco o a las Cortes del Estado Español⁵¹. La propuesta debe ser aprobada por la mayoría absoluta del Parlamento Vasco⁵², por las Cortes Generales mediante ley orgánica⁵³ y por el pueblo en referéndum⁵⁴. En sentido similar a lo apuntado respecto del Estatuto catalán, cuando la reforma tuviese por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de esta comunidad autónoma con el Estado o a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos, podrá el Parlamento Vasco elaborar un proyecto de reforma, luego consultar a las Cortes Generales y a las Juntas Generales de esos territorios y si ninguna de ellas tiene objeción, se podrá convocar a un referéndum sobre el tema propuesto; si se logra el apoyo popular, deberán finalmente las Cortes Generales aprobarlo mediante una ley orgánica⁵⁵. De producirse la hipótesis de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución Española (incorporación de Navarra al País Vasco, analizada más abajo) el Congreso y el Senado, en sesión conjunta, establecerán por mayoría absoluta qué requisitos del Artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, debiendo incluir siempre la aprobación del Órgano Foral competente, de las Cortes Generales por ley orgánica y de la población de los territorios afectados en referéndum⁵⁶. Además se establece un peculiar procedimiento respecto al segundo párrafo del Artículo 17.6.b (que establece la posibilidad de que en casos de especial urgencia los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado intervengan bajo responsabilidad del Gobierno en el País Vasco) del Estatuto: podrá éste ser suprimido por mayoría

⁵¹ Artículo 46.1.a). Estatuto de Gernika.

⁵² Artículo 46.1.b), Estatuto de Gernika.

⁵³ Artículo 46.1.c), Estatuto de Gernika.

⁵⁴ Artículo 46.1.d), Estatuto de Gernika.

⁵⁵ Artículo 47.1, Estatuto de Gernika.

⁵⁶ Artículo 47.2, Estatuto de Gernika.

de tres quintos del Congreso y el Senado más la aprobación del Parlamento Vasco con posterior referéndum convocado al efecto⁵⁷.

En Setiembre de 2002 el Presidente Vasco, Juan José Ibarretxe, planteó ante el Parlamento en Vitoria-Gasteiz un "nuevo pacto político para la convivencia" basado en el reconocimiento de la identidad nacional del País Vasco y en la "libre asociación a un estado plurinacional". La consecución de este modelo, dijo, se haría por la vía procedimental contemplada en las normas vigentes: el Artículo 46 del Estatuto de Gernika que recoge el procedimiento de su propia reforma, y la Disposición Adicional del mismo que establece "La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico".

Ibarretxe consideraba que este nuevo modelo de relación encajaba perfectamente con una interpretación abierta y flexible de la Constitución española, basada en la plurinacionalidad del Estado⁵⁸. Un año más tarde, presentaba al Parlamento vasco el Plan que lleva su nombre. El proyecto primero reivindica el derecho de los vascos a manifestar su voluntad "clara e inequívoca" de autodeterminación en un referéndum, lo que obligaría a una negociación con el Estado. A continuación se producen una serie de reclamos cuyo objetivo es que el País Vasco esté dotado de poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo con un alto grado de autonomía; también reivindica el reconocimiento de la nacionalidad vasca, que coexistiría con la española y tendría plena validez política, jurídica y administrativa; Euskadi tendría una gestión propia de la Seguridad Social, una voz propia en la Unión Europea y derecho a opinar sobre los convenios internacionales firmados por el Estado español que puedan disminuir las competencias del País Vasco.

El gobierno español de José María Aznar y las fuerzas de oposición rechazaron la iniciativa, que recibió calificativos de "secesionista", "golpista" y

⁵⁷ Artículo 47.3, Estatuto de Gernika.

⁵⁸ El País, Madrid, 29 de Setiembre de 2002.

"rupturista"⁵⁹. Adicionalmente, el 18 de Diciembre el Partido Popular utilizaba su mayoría absoluta en el Parlamento español para aprobar -en medio de una descomunal batahola- una reforma al Código Penal que castigaba la convocatoria a "referenda ilegales" con hasta cinco años de prisión⁶⁰. Los partidos de la oposición que también rechazan el Plan Ibarretxe, igual calificaron a esta reforma de "burla" y "fraude" y se negaron a votar en señal de protesta porque se "criminaliza la vida política". Momentos antes, mientras se llamaba a la votación, varios parlamentarios desplegaron en el hemiciclo una pancarta con el lema "Todos a la cárcel"⁶¹. Pero en Mayo de 2004 asumiría el nuevo gobierno socialista y la reforma penal sería desactivada.

El "Plan Ibarretxe" -que para el gobierno español es "un disparate" además de "ilegal e inconstitucional"⁶²- fue aprobado por el Parlamento vasco el 30 de Diciembre de 2004 por 39 votos a 35 gracias al apoyo de los independentistas de Sozialista Abertzaleak (reemplazante del ilegalizado Batasuna por considerarlo brazo político de E.T.A.). A comienzos de 2005 el Presidente vasco defendería su propuesta de nuevo Estatuto en el Parlamento español. El mismo define al País Vasco como un pueblo con identidad propia y derecho a decidir acerca de su futuro. Propone un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la noción de libre asociación, esto es, una comunidad libremente vinculada con España, que se reserva para sí los tres poderes de gobierno, símbolos propios para su representación interna y externa; una ciudadanía particular y un idioma propio, el *euskera*, que pasaría a ser lengua oficial junto con el castellano. España sería responsable del régimen monetario y aduanero; de la defensa y las fuerzas armadas; del manejo de las relaciones internacionales, así como de la legislación penal, mercantil y civil. Euskadi se reservaría para sí otras cuestiones de significación, tales como la política educativa y cultural; las actividades profesionales; el régimen de prensa; las cuestiones sociales y sanitarias; el

⁵⁹ Clarín, Buenos Aires, 27 de Setiembre de 2003.

⁶⁰ "Será delito castigado con una pena de entre tres y cinco años de cárcel, "que una autoridad pública usurpe funciones que la autoridad no le otorga vulnerando el principio de soberanía popular y convoque ilegalmente unas elecciones o un referéndum careciendo manifiestamente de competencias o atribuciones".

⁶¹ El País, Madrid, 19 de Diciembre de 2003.

⁶² Le Monde, Paris, 31 de Diciembre de 2003.

régimen para las actividades agropecuaria, minera y pesquera; las telecomunicaciones; el turismo; la política tributaria; la autonomía financiera; la regulación de las actividades bancarias y de seguros; la protección del medio ambiente; la infraestructura y el transporte y las cuestiones que hacen a la seguridad pública.

No obstante que el proyecto es abrumadoramente rechazado por los parlamentarios españoles (trescientos nueve sobre trescientos cuarenta y ocho votos), entre ellos, los de los dos partidos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, Juan José Ibarretxe, ratificó allí mismo su decisión de someter la idea a referéndum de los ciudadanos vascos⁶³ sin precisar tiempos.

1.3.3. Estatutos gallego y andaluz.

En cuanto al Estatuto de Galicia, el procedimiento de reforma es parecido a los dos anteriores aunque en este caso, igual que en Catalunya, se necesita que la propuesta sea aprobada por el Parlamento gallego con una mayoría de 2/3⁶⁴ y si no logra esta aprobación, la de las Cortes o la del pueblo en referéndum, tampoco puede volver a plantearse por un año⁶⁵. Igual que en los Estatutos catalán y vasco, también existe una forma más sencilla de reforma cuando se trate de modificar la organización de los poderes comunitarios, sin afectar las relaciones con el Estado español⁶⁶.

Por su parte, el Estatuto de Andalucía coincide en lo básico con los tres anteriores, pero requiriéndose aquí que la propuesta de reforma del Parlamento autonómico sea apoyada por 1/3 de sus miembros y luego aprobada por una mayoría de 3/5⁶⁷. Si no obtiene esa aprobación, ni la de las Cortes Generales, ni la popular, tampoco esta proposición (como en los casos catalán y gallego) podrá ser

⁶³ El País, Madrid, 2 de Febrero de 2005.

⁶⁴ Artículo 56.1.b), Estatuto de Galicia.

⁶⁵ Artículo 56.2, Estatuto de Galicia.

⁶⁶ Artículo 57, Estatuto de Galicia.

⁶⁷ Artículo 74.1.a y b), Estatuto de Andalucía.

repetida en el lapso de un año⁶⁸. También como en los otros tres estatutos analizados, se prevé un mecanismo más sencillo de reforma para el caso de tener por objeto la simple modificación de la organización de los poderes comunitarios⁶⁹. Después de un año y medio de trabajo en comisión, el pleno del Parlamento andaluz aprobó el 2 de Mayo de 2006 con los votos del P.S.O.E. e I.U. (67 de los 109 diputados) la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz cuyo texto se refiere en el preámbulo a Andalucía como una "realidad nacional", la define en el Artículo 1 como "nacionalidad histórica" y homologa a la región con Catalunya en competencias⁷⁰. Después de ser aprobado por las Cortes, se convocó al referéndum respectivo para el 18 de Febrero de 2007. Sólo el Partido Andalucista pidió el voto negativo. Con una abstención récord (63,72 %) el apoyo a la reforma estatutaria de los que fueron a votar es, como se esperaba, abrumador: el 87,45 %⁷¹.

**Referéndum sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía
del 18 de Febrero de 2007.**

Electores	6.045.560
Participantes	2.193.497
SI	1.899.860
NO	206.001
Blancos	66.670
Nulos	20.966

Fuente: <http://www.estatuto.andalucia.es>

⁶⁸ Artículo 74.2, Estatuto de Andalucía.

⁶⁹ Artículo 75, Estatuto de Andalucía.

⁷⁰ El País, Madrid, 3 de Mayo de 2006.

⁷¹ Ver Anexo VI – 4.

1.4. Referéndum para la incorporación de Navarra al País Vasco.

Si bien al formarse el Estado de las Autonomías, Navarra por diversas circunstancias histórico-políticas quedó fuera de la Comunidad Autónoma País Vasco y se constituyó como Comunidad aparte, la misma Constitución Española prevé en su Disposición Transitoria Cuarta la posibilidad (hasta hoy no efectivizada) de su integración al pueblo al que pertenece, si así lo decidiese por mayoría el Órgano Foral correspondiente⁷² y lo ratificase el pueblo en referéndum convocado al efecto por mayoría de los votos válidos emitidos. Esta vaga norma⁷³ —que dificulta ostensiblemente la incorporación— puede ser completada con las disposiciones contenidas en el Estatuto del País Vasco, el cual prevé la posibilidad de que Navarra se incorpore a la C.A.V.⁷⁴, modificándose el Estatuto del modo que se ha indicado más arriba. Pensamos que en el referéndum en cuestión debería ser consultado el pueblo de los cuatro territorios afectados: Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

2. La “*devolution*” del Reino Unido.

En el Reino Unido, que surgió en 1800 de la unión de Gran Bretaña (creada, a su vez en 1707 entre Inglaterra, Escocia y Gales) e Irlanda del Norte, los instrumentos de democracia semidirecta son una *rara avis* porque la soberanía parlamentaria y la soberanía popular siempre han sido percibidas como incompatibles⁷⁵. Los únicos dos temas que han justificado excepcionar la regla y apelar al referéndum han sido el proceso de construcción europea⁷⁶ y la “devolución de poderes” (o “*devolution*”, término británico que se usa para referirse a cierta descentralización del poder que no implica renuncia de soberanía, ni

⁷² Parlamento Foral de Navarra según Real Decreto 121/1979.

⁷³ Vandelli, Luciano. Op. Cit., página 96.

⁷⁴ Artículo 2.2, Estatuto de Gernika.

⁷⁵ Lijphart, Arend. Op. Cit., página 27.

⁷⁶ Ver Capítulo VIII.

adquisición de independencia ni federalismo) a las cuatro regiones, o mejor, "naciones"⁷⁷ integrantes del Estado.

2.1. El caso del Ulster.

En el siglo XVII se produjo el avance efectivo de los ingleses protestantes sobre Irlanda: el rey católico James II fue depuesto por su sucesor protestante William de Orange en 1690. Después de una serie de violentas rebeliones el Acta de Unión de 1800 vinculará definitivamente a Gran Bretaña e Irlanda en el Reino Unido. Durante el siglo XIX las protestas se sucederán y desde 1870 a 1920 la cuestión de la autonomía irlandesa⁷⁸ daría lugar a un gran debate político sin llegarse a ninguna solución.

Precisamente en 1920 la Corona dividió a la Isla en dos⁷⁹ como reconocimiento a las demandas separatistas que en 1916 levantó en armas el grupo Sinn Fein⁸⁰ y que fueron brutalmente reprimidas. Terminada la I Guerra Mundial hubo nuevos levantamientos tras lo cual el gobierno británico reconoció al Estado Libre de Irlanda integrado por veintiséis (los sureños, católicos) de los treinta y dos condados. Los más septentrionales quedaron como provincia del Reino Unido con todos los resortes del poder en manos de los protestantes a través de un sistema electoral que les asegura la continuidad. Quienes no aceptaban la división y buscaban una total independencia de Irlanda constituyeron el brazo armado del Sinn Fein, el I.R.A.⁸¹, que fue declarado ilegal en 1949.

Hasta 1972 Irlanda del Norte gozó de ciertos poderes que incluía la existencia de un Parlamento propio con dos cámaras, una elegida directamente y la otra de manera indirecta, que tenía su sede en el castillo de Stormont, cerca de Belfast y un Poder Ejecutivo (Primer Ministro y su Gabinete) que ejercían los poderes

⁷⁷ Munro, Colin. "Naciones y Regiones en el Reino Unido", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Enero-Marzo 1994, No. 261, Instituto Nacional de Administración Pública- Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, página 30.

⁷⁸ Irish Home Rule.

⁷⁹ Government of Ireland Act.

⁸⁰ "We Ourselves".

⁸¹ Irish Republican Army.

“transferidos” pero sujetos a la supremacía ilimitada del Parlamento de Westminster. El gobierno norirlandés poseía poderes residuales, incluidos los tributarios, reservándose determinadas materias el gobierno británico (relaciones exteriores, defensa, nacionalidad, comercio exterior).

La más desventajosa situación económica de los católicos, su imposibilidad de acceder al poder político y la desconfianza en el poder judicial fue acrecentando la violencia. Las tropas británicas en 1972 dispararon contra civiles católicos desarmados matando a catorce manifestantes durante el llamado “Domingo Sangriento” en Londonderry⁸² luego de lo cual se impusieron poderes de emergencia que significaron la restricción de los derechos civiles y el gobierno autónomo fue abolido⁸³ restableciéndose un único gobierno, el central, ejercido a través del Secretario de Estado para Irlanda del Norte que respondía únicamente ante el Parlamento de Westminster⁸⁴. A su vez se estableció que Irlanda no podría abandonar el Reino Unido sin por medio de un referéndum donde la mayoría de la población manifestase su voluntad de cambiar de *status*. En este sentido, una consulta organizada por el Premier conservador Edward Heath -quien prometió que el referéndum se repetiría (finalmente no fue así) cada diez años- tuvo lugar el 28 de Junio de 1973 pero fue boicoteada por los protestantes unionistas y una abrumadora mayoría (70 %) votó por permanecer sujeto a Londres. Mientras, la Constitución del Eire establece que Irlanda del Norte es parte integrante de la República, bajo “administración temporal” del Reino Unido⁸⁵. A partir de 1979, el I.R.A. incrementaría su ofensiva contra personalidades británicas. Los atentados se sucedían y las medidas de seguridad y represión adoptadas por el gobierno británico, recurridas con éxito varias veces ante la Corte Europea de Derechos Humanos⁸⁶.

En 1994, después de veinticinco años de guerra civil y lucha armada, el I.R.A. proclamó un primer cese el fuego que duraría menos de dos años. En 1996

⁸² Clarín, Buenos Aires, 3 de Mayo de 2001.

⁸³ Northern Ireland Temporary Provisions Act.

⁸⁴ Northern Ireland Constitution Act de 1973.

⁸⁵ Artículos 2 y 3, Constitución de la República de Irlanda.

⁸⁶ En Mayo de 2001 el Tribunal de Estrasburgo condenó al Reino Unido por violación del derecho a la vida, ante la denuncia de familiares de miembros del I.R.A. asesinados entre 1982 y 1992.

comenzaron las conversaciones multipartidistas sobre el futuro de Irlanda pero con exclusión del Sinn Fein al que, recién luego de la asunción del Premier Tony Blair, se convocaría. Luego de veintidós meses de negociaciones, el 10 de Abril de 1998, fruto de la mediación del gobierno de Estados Unidos y los auspicios de Blair y del Primer Ministro del Eire, Bertie Athem, ocho partidos políticos católicos y protestantes firmaron en Stortmont, Belfast, un acuerdo de paz⁸⁷ cuyo artífice fue el Premio Nobel de la Paz, John Hume, que establece por primera vez en más de dos décadas un gobierno semiautónomo compartido o “*devolution*”.

El I.R.A. no firmó el acuerdo que fue sometido a la opinión del pueblo en un referéndum el 22 de Mayo de 1998: el 71,12 % de los electores del Ulster lo aprobó. En Junio se realizaron los primeros comicios desde 1972 para elegir una Asamblea Autónoma y se designó como Primer Ministro a David Trimble, del Partido Unionista del Ulster (U.U.P.), académico de Derecho de la Universidad de Queens y Premio Nobel de la Paz. Pero el 15 de Agosto se produjo en Omag el atentado del I.R.A. más grave en años que dejó veintiocho muertos y doscientos heridos.

El 17 de Noviembre de 1999 I.R.A. a través de un comunicado en su diario *An Phoblacht* aceptaba negociar el desarme después de que se instale el ejecutivo autónomo y discutir el tema con la “Comisión Internacional Independiente para el Decomiso” que presidía el General canadiense John de Chastelain. Con mucho coraje esa misma semana Trimble abandonó su histórica intransigencia y dijo que estaba dispuesto a traicionar a su partido (o al menos a sus líderes que lo habían acusado precisamente de traidor) para lograr la paz y aceptó incorporar a dos miembros del Sinn Fein en el ejecutivo (uno de ellos, el jefe histórico del I.R.A., Martín Mc Guinness) aún antes de que se produjera el desarme. A la par, el líder del Sinn Fein, Gerry Adams, se comprometía públicamente a tratar de convencer al I.R.A. del desarme. El gobierno se completaba con tres ministros católicos socialdemócratas, tres unionistas y dos hiper radicalizados protestantes que lideraba el Reverendo Ian Paisley⁸⁸.

⁸⁷ Good Friday Agreement / Acuerdo de Viernes Santo.

⁸⁸ Clarín, Buenos Aires, 29 de Noviembre de 1999.

De este modo, los irlandeses se aprestaban a celebrar la primera Navidad en años sin necesidad de alto el fuego por unos días. Pero también gozaban de una "paz económica" producto de importantes apoyos de Estados Unidos y la U.E. para reconciliar a las dos comunidades y lograr la igualdad de oportunidades⁸⁹. La idea era que para terminar con una guerra también es necesario mejorar la calidad de vida que cede las tensiones sociales. El 1 de Diciembre de 1999 la Reina Elizabeth aprobó oficialmente la "*devolution*" después de un largo debate en el Parlamento: educación, agricultura, medio ambiente, seguridad social, sanidad, comercio, cultura, serían manejados por Irlanda del Norte; aunque sería Londres quien fijaría el presupuesto de "su" provincia y se ocuparía de su seguridad y su moneda⁹⁰. Al día siguiente se realizaba la primera sesión del gobierno autónomo en Belfast y en Dublín se derogaban las normas constitucionales reivindicatorias de la parte norte que se recuperará el (lejano?) día en que la mayoría de sus habitantes se pronuncie democráticamente en ese sentido⁹¹.

Pero a principios de Febrero de 2000 el proceso de paz estaba en terapia intensiva: el I.R.A. se negaba al desarme y los unionistas pedían la rendición incondicional⁹². El día 11, Londres suspendía la autonomía (vigente apenas setenta y tres días) a pedido del Secretario de Estado Peter Mandelson, aunque un informe del General de Chastelain admitía significativos avances en el proceso de desarme. La dureza de Londres estancará el proceso de paz⁹³. Al cabo de dos meses, parece verse una luz: el I.R.A. aceptaba inspecciones en sus depósitos de armas. El control lo realizarían el ex presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari y Cyril Ramaphosa, ex secretario del Congreso Nacional Africano⁹⁴. De este modo, el U.U.P. aceptaba, por escaso margen, restablecer el gobierno autónomo. Peter Mandelson firmó la Ley de Restauración⁹⁵ y se reanudaron las conversaciones de paz en el castillo de Hillsborough sobre el desarme del I.R.A.,

⁸⁹ La Repubblica, Roma, 27 de Enero de 2000.

⁹⁰ Noticias, Buenos Aires, 20 de Noviembre de 2000.

⁹¹ Le Monde, Paris, 11 de Diciembre de 1999.

⁹² Clarín, Buenos Aires, 4 de Febrero de 2000.

⁹³ Clarín, Buenos Aires, 12 de Febrero de 2000.

⁹⁴ El País, Madrid, 16 de Mayo de 2000.

⁹⁵ El País, Madrid, 28 de Mayo de 2000.

la reforma policial y el repliegue del ejército británico⁹⁶. La Comisión de Desarme informaba que el I.R.A. no pensaba entregar las armas; es más, que el desarme aún no había empezado por parte de ninguno de los grupos enfrentados. David Trimble renuncia⁹⁷. Gran Bretaña suspendía el gobierno autónomo por falta de acuerdo entre las partes en conflicto, pero al día siguiente lo reanudada; y se vuelve a suspender el 21 de Setiembre por pocos días⁹⁸.

Trimble, líder de los unionistas moderados, pidió al Gobierno británico que convocase a un referéndum sobre la unidad de Irlanda. Aunque el Acuerdo de Viernes Santo, firmado en 1998 y que abrió un proceso de paz en el Ulster prevé esa posibilidad, si se diese una mayoría a favor de una Irlanda unida y con la condición de que pasen al menos siete años entre cada consulta, Trimble la pedía para todo lo contrario: demostrar que la mayoría de los norirlandeses sigue defendiendo el vínculo con el Reino Unido. Lo hacía intentando ganarse al ala radical de su partido; recibiendo la crítica del Primer Ministro del Eire, Bertie Ahern. En tanto el Sinn Fein estimaba que faltarían unos veinte años para que los católicos constituyan la mayoría demográfica en Irlanda del Norte y empiecen a estar en condiciones de reclamar la unificación en referéndum. Mientras, lo que más interesaba a los partidarios de la paz era que los republicanos crean cada vez más en la vía política y cada vez menos en la vía armada para conseguir ese objetivo⁹⁹. Y en Downing Street aseguraban que no había planes de referéndum por el momento¹⁰⁰.

Cuatro años después del Acuerdo de Viernes Santo, las armas seguían calladas en Irlanda del Norte, pero los espíritus no levantaban vuelo. Las encuestas revelaban que la reconciliación entre católicos y protestantes iba más hacia atrás que hacia adelante. Cada vez había más muros en Belfast para separar a ambas comunidades, más incidentes entre paramilitares. Los unionistas protestantes pro británicos desconfiaban cada vez más del proceso de paz y crecía entre ellos la sensación de que habían ganado la paz, pero estaban

⁹⁶ The Guardian, London, 23 de Junio de 2001.

⁹⁷ El País, Madrid, 3 de Julio de 2001.

⁹⁸ El País, Madrid, 22 de Setiembre de 2001.

⁹⁹ The Guardian, London, 11 de Marzo de 2002.

¹⁰⁰ The New York Times, 9 de Marzo de 2002.

perdiendo el proceso. Los radicales ganaban terreno en el teóricamente moderado Partido de los Unionistas del Ulster (U.U.P.) de David Trimble, siempre en la cuerda floja. Los dirigentes del Sinn Fein se quejaban del desprecio con que eran recibidos uno tras otro los gestos de su brazo armado, el I.R.A., que había admitido ya dos actos de destrucción de sus arsenales y pedido perdón a las víctimas civiles de sus atentados. "Esto es un matrimonio de conveniencia; nunca ha habido amor", explicaba Paul Bew, profesor de Ciencia Política en la Universidad Queens¹⁰¹. Mientras, el Gobierno de Blair suspendía el 14 de Octubre de 2002 la autonomía de Irlanda del Norte para atemperar la crisis política que vivía el proceso de paz. La medida era la solución intermedia entre la exigencia de David Trimble, cada vez más presionado por los halcones de su partido, de que el Sinn Fein fuese expulsado del Gobierno autónomo y la posición de Gerry Adams de que no había motivos para excluir a los republicanos del Ejecutivo¹⁰².

Por fin el I.R.A. anunció el 28 de Julio de 2005 a través de un comunicado su abandono de la lucha armada y ordenó a sus unidades que entregasen las armas. Dos meses más tarde en una ceremonia en secreto ante un sacerdote católico, un pastor metodista y la Comisión Independiente de Monitoreo (IMC) liderada por el General de Chastelain, destruía su arsenal¹⁰³. Por su parte, los sectores protestantes más ultras insistían en que no se habían comprometido a poner fin a la "criminalidad organizada o impuesto revolucionario" con la que el I.R.A. se subvenciona y que siempre fue un obstáculo mayor en el proceso de paz.

De todas formas, Tony Blair calificó a la decisión como "un paso de magnitud sin precedentes" y hasta la Casa Blanca emitió una declaración dando la bienvenida a la histórica decisión. Pero Trimble muere y el nuevo líder protestante es Ian Paisley, del Partido Democrático Unionista, que representa a los más duros de la comunidad del Ulster. Esto, en principio, parece minar la posibilidad inmediata de recrear la Asamblea Legislativa de Belfast. Pero un año más tarde, la Comisión Independiente dice que el I.R.A. ya no es una organización terrorista, lo que deja sin argumentos serios a Paisley frente a su negativa a reinstalar el

¹⁰¹ El País, Madrid, 21 de Julio de 2002.

¹⁰² El País, Madrid, 14 de Octubre de 2002.

¹⁰³ Clarín, Buenos Aires, 27 de Setiembre de 2005.

gobierno autónomo¹⁰⁴. En vísperas del Viernes Santo de 2007 accederá a reunirse con Adams en Stormont donde acordarán que a partir del 8 de Mayo siguiente la autonomía norirlandesa vuelva a ser realidad¹⁰⁵. No obstante, la batalla más importante que está intentando ganar el I.R.A. es la demográfica: con un alto índice de natalidad, los católicos podrían conseguir ser mayoría en muy pocos años más. Y entonces sí se ganaría un nuevo referéndum.

2.2. Los casos de Escocia y Gales.

Gales era un conjunto de principados, el más importante de los cuales pasó a ser regido por Inglaterra en 1284; el resto se sometieron en 1543 y la asamblea galesa fue abolida en 1689, aplicándose a partir de allí el derecho inglés y estando su lengua está protegida por ley¹⁰⁶. Por su parte, en 1603 las coronas de Inglaterra (James I) y Escocia (James IV) se unieron. En 1689 Escocia ofreció su corona a William y Mary, aceptando desde 1701 la supremacía del Parlamento de Westminster aunque ha seguido siendo bastante autónoma en materia de educación, por ejemplo; sin embargo, el presupuesto escocés ha dependido en absoluto del Reino Unido.

En 1973 una Comisión Real especial publicaría un informe¹⁰⁷ en el que recomendaba la devolución de algunas competencias a Escocia y Gales, mas no a Inglaterra quien ha dominado crecientemente al resto de las regiones por siglos. Se esperaba así calmar los ánimos nacionalistas que podrían haber llevado a la dispersión del Reino Unido. Pero cuando el 16 de Diciembre de 1976 el Premier laborista James Callaghan quiso aprobar en la Cámara esta "*devolution*" sufrió una oposición tan fuerte dentro de su mismo partido que se vio obligado a idear una consulta no vinculante a los pueblos interesados, la que sólo entraría en vigor si era aprobada por al menos el 40 % de los electores inscriptos.

¹⁰⁴ Clarín, Buenos Aires, 5 de Octubre de 2006.

¹⁰⁵ The Guardian, 27 de Marzo de 2007.

¹⁰⁶ Welsh Language Act de 1967.

¹⁰⁷ Kilbrandon Report.

En 1978 la "*devolution*" a Escocia y Gales se formalizó en la Scotland Act y en la Welsh Act. Cada región tendría una Asamblea electiva, pero únicamente la escocesa poseería poderes legislativos en el marco de una serie de materias reservadas. De todas formas, el Parlamento del Reino Unido retenía sus poderes principales y las asambleas escocesa y galesa no tenían competencias financieras, sino que dependían de las subvenciones del gobierno central. La legislación de la Asamblea escocesa se sometería a revisión judicial de los tribunales ordinarios antes y después de su aprobación y en caso de conflicto con la legislación central, el Secretario de Estado la podía revocar. En ambos casos la política económica era decidida por el gobierno central.

En los referenda que se celebraron el 1 de Marzo de 1979, las leyes que reconocían esa autonomía particular recibieron el respaldo de la mayoría de los votantes, que no obstante, no alcanzaron al requerido 40 % del total de habilitados, tal vez desalentados por la pobreza de esa "*devolution*" y no por no quererla como principio. En Escocia fue aceptada por el 51,6 % de los votos emitidos pero sin reunir el 40 % del total de electores pues la participación fue del 64 %, lo que significó en definitiva sólo el 32,5 % de apoyo. En Gales la participación fue un poco menor aún (59 %) y la propuesta fue rechazada por el 80 % de los votos emitidos; es decir, los votos a favor sólo representaban el 11,9 % del padrón¹⁰⁸

Desde 1979 fue imposible avanzar en este proceso por cuanto el Partido Conservador en el poder se oponía a cualquier "*devolution*". En 1991 una encuesta de MORI mostraba que el 51 % del electorado escocés estaba a favor de una Asamblea propia con facultades para recaudar impuestos; el 23 % apoyaba la idea de la independencia en el contexto de la C.E.E. y sólo un 9 % la independencia sin vinculación con la C.E.E.¹⁰⁹. Con el retorno del laborismo, Tony Blair volvería a plantear el tema de la "*devolution*" y en Septiembre de 1997 se

¹⁰⁸ Mackintosh, John. "La dévolution des pouvoirs a l'Ecosse et au Pays de Galles", Pouvoirs, Nro. 7, Paris, 1979, página 147.

¹⁰⁹ Adler, John. "La devolución de poderes en el Reino Unido", Revista Vasca de Administración Pública, Nro. 35, Abril de 1993, página 57.

celebraría otro referéndum: en Escocia el día 11 y en Gales el 18¹¹⁰. En Escocia se hicieron dos preguntas: si se estaba o no a favor a) de un Parlamento escocés ("SI", 74,3 %) y b) de que éste tuviese poderes impositivos ("SI", 63,5 %). En Gales sólo se preguntó si se quería una Asamblea local. El "SI" apenas alcanzó el 50,3 %¹¹¹

A continuación el Gobierno publicó la Scotland Bill y la Government of Wales Bill. A tenor de la primera se establecería un Parlamento en Edimburgo por primera vez en casi trescientos años; no un Parlamento de un estado independiente, sino sólo con cierta autonomía donde aún Westminster podía legislar y la Reina seguía siendo la jefa de Estado -de todo el Reino Unido- y también seguía existiendo el Secretario de Estado para Escocia, aunque con un rol distinto. En general los poderes retenidos por el Parlamento de Westminster estaban explicitados en esta ley (*bill*) mientras que el Parlamento Escocés tenía poderes legislativos en el resto de las materias, salvo excepciones. Los principales temas retenidos por el poder central eran la Constitución (la Corona y el Parlamento en sí mismos) las relaciones exteriores y con la U.E., el servicio civil, la defensa, el sistema fiscal-económico-monetario, la legislación sobre empleo y la seguridad social. Cualquier disputa era resuelta por el Judicial Committee of the Private Council. El Parlamento Escocés recibiría cada año unas partidas determinadas para gastar a su criterio y tenía el poder de variar en más o en menos hasta tres puntos la alícuota de los impuestos internos. El Parlamento duraría cuatro años pero podía ser disuelto anticipadamente si así se resolvía por 2/3 o si no se lograba acuerdo para nombrar al Primer Ministro. Este encabezaba el Ejecutivo Escocés, integrado por parlamentarios, y era formalmente nombrado por la Reina.

En Gales la Asamblea con sede en Cardiff sería más modesta. También duraría cuatro años. Tendría la mayoría de las funciones del Secretario de Estado para Gales y de su Oficina Galesa. No podría dictar legislación primaria (esto permanecía en poder de Westminster), pero sí secundaria, de policía y ejercer

¹¹⁰ Ver Anexos VI – 5 y VI – 6 respectivamente.

¹¹¹ The Guardian, London, 20 de Setiembre de 1997.

cierto control sobre cuerpos de gobierno no electos (*quangos*). Tenía también el control sobre los fondos enviados por la Oficina Galesa. Un Primer Secretario encabezaba el Comité Ejecutivo, integrado por parlamentarios. El Secretario de Estado para Gales continuaba representando a la región ante el Parlamento y ante el Gabinete y promovía el dictado de la legislación primaria que afectaba a la región y que ésta tenía vedada.

El 6 de Mayo de 1999 se realizaron las primeras elecciones legislativas locales después de la autonomía. En Gales de las sesenta bancas en juego, el partido nacionalista (Plaid Cymru) obtuvo treinta y una. En Escocia de las ciento veintinueve bancas logró cuarenta y cinco, es decir, el 38 %, el Scottish National Party (S.N.P.)¹¹². Si bien los partidos políticos nacionalistas tienen *in mente* un posible referéndum de independencia es más que seguro que el laborismo bloquearía en Westminster cualquier intento en este sentido¹¹³. Y del resto de las formaciones no cabe esperar otra actitud. Los partidos políticos del Reino Unido siempre han unido filas respecto a la política de autonomía para las regiones resultando una suerte de Poncio Pilatos de la política británica¹¹⁴.

2.3. El caso de Inglaterra.

En 2002 el Gobierno de Tony Blair elaboró un informe titulado "Libro Blanco" que proponía para Inglaterra (al igual que Gales, Escocia y el Ulster) una Asamblea elegida en las urnas, Ministro Principal, competencia para establecer impuestos y sobre desarrollo regional, empleo, vivienda, transportes o sanidad, entre otras. Las regiones que decidiesen por referéndum acogerse a este modelo administrativo, podrían gozar de esta autonomía hacia 2006. La propuesta era un compromiso electoral de los laboristas que pretendía completar el proceso de descentralización que iniciaron al llegar al poder en 1997. El Libro Blanco, firmado

¹¹² Clarín, Buenos Aires, 7 de Mayo de 1999.

¹¹³ The New York Times, 21 de Abril de 2003.

¹¹⁴ Hamon, Francis. Op. Cit., página 147.

por los Ministros del Cabinet Office, John Prescott, y de Transportes, Gobierno Local y Regiones, Stephen Byers, proponía dividir Inglaterra en ocho regiones: North East, North West, Yorkshire-Humber, East Midlands, West Midlands, East, South West y South East; luego se convocaría a un referéndum en aquellas regiones que mostrase interés por acogerse al nuevo sistema. En caso de triunfo de la opción afirmativa, el Gobierno presentaría una propuesta de ley al Parlamento y se convocaría referéndum a los pocos meses de que la ley fuese aprobada. La oposición conservadora acogió muy mal esta propuesta del Gobierno laborista¹¹⁵.

Hasta el momento sólo los electores del North East, North West y Yorkshire-Humber votaron por correo en un referéndum el 4 de Noviembre de 2004 por la constitución o no de parlamentos regionales y sobre la forma de organización de los mismos. Las otras regiones no han mostrado interés al respecto¹¹⁶.

3. La descentralización francesa.

3.1. La reforma constitucional y los nuevos referenda.

Por más de doscientos años, la centralización fue, sin duda, uno de los fenómenos más característicos de Francia. Su fuerte tradición política en este sentido hizo que todas las tentativas de descentralización culminaran en fracaso. Vale la pena recordar, el referéndum nacional del 27 de Abril de 1969 en el que los franceses rechazaron la idea de regionalización lanzada por el General de Gaulle, lo que provocó su alejamiento definitivo de la política gala. No obstante, el 2 de Marzo de 1982 el Parlamento francés logró sancionar la primera ley de descentralización, la "Ley de Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones", poniendo término a un largo pasado jacobino de dos siglos de centralismo. Esta norma, considerada por algunos como la

¹¹⁵ El País, Madrid, 10 de Mayo de 2002.

¹¹⁶ The Guardian, London, 17 de Junio de 2005.

realización más notable de la izquierda francesa o la obra maestra del primer septenio Mitterrand¹¹⁷ propuso dentro de un Estado Unitario más libertades para las colectividades territoriales, o sea, la región, el departamento y la comuna, más democracia y más participación de los ciudadanos en la vida política y económica de estas entidades territoriales. A pesar de este importante avance, los IDS seguirían estando formalmente vedados en estos niveles.

La idea de constitucionalizar el referéndum regional fue introducida en la campaña presidencial de 2002 por el entonces Premier y también candidato presidencial (P.S.) Lionel Jospin quien en Córcega manifestó su intención, en caso de ganar los comicios, de promover una reforma del texto supremo para permitir a las regiones (lo dice pensando, en especial, en los corsos) organizar consultas sobre su propio *status*. Jacques Chirac quien en principio había invocado “la unidad de la República” para oponerse a una consulta semejante¹¹⁸ al visitar la isla durante la campaña por la segunda vuelta presidencial, se manifestaría a favor de transferir más competencias a la región y de una reforma constitucional que, sometida a referéndum, definiera “una nueva arquitectura de los poderes locales”¹¹⁹ que luego, aclaró, sería para toda la República y no sólo para Córcega. El Premier Jean-Pierre Raffarin también se pronunció a favor de una reforma constitucional en ese sentido y Patrick Devedjian, Ministro para las Libertades Locales llegó a decir que “El referéndum es más democrático que un debate entre expertos y tiene además una función pedagógica que le permite al gobierno explicar en que consiste la reforma que se encara”¹²⁰.

Pasadas las elecciones presidenciales, el proyecto de reforma constitucional tendiente a la descentralización será tratado en el Consejo de Ministros en Octubre. La intención era modificar varios artículos de la Constitución de 1958: se caracteriza a la República como “descentralizada”; aparece la entidad “región” en la Constitución igual que los departamentos, municipalidades y territorios de ultramar; se incluye la posibilidad de referéndum para materias de su competencia

¹¹⁷ Meyson-Renoux, Catherine. “El modelo francés de descentralización”, Revista de Derecho, Universidad Austral, Valdivia, Diciembre de 1994, Volumen 5, página 53.

¹¹⁸ Le Monde, Paris, 11 de Abril de 2002.

¹¹⁹ Le Monde, Paris, 8 de Mayo de 2002.

¹²⁰ Le Monde, Paris, 25 de Julio de 2002.

y también la idea de “comunidad con *status* especial” como por ejemplo, Córcega. Pero el Consejo de Estado rechazó el 11 de Octubre el proyecto. Consideró que la “descentralización” no tiene la misma entidad que la “igualdad” o la “indivisibilidad” como para ser incluida en el Artículo 1 de la Constitución. También rechazó el referéndum decisorio en el nivel regional y la prioridad del Senado respecto de la Asamblea en las leyes relativas a las regiones. No objetó, en cambio, la posibilidad de otorgar *status* especial a algunas regiones¹²¹. Patrick Devedjian, en defensa del proyecto, negaba “toda legitimidad democrática” al Consejo, al que acusó de dar opiniones “más políticas que jurídicas”. La polémica enfrentaba, así, a un Gobierno neoconservador, pero partidario de dar más poder a las regiones, con un cenáculo de juristas de tradición estatista, que se negaba a aceptar tan audaz –a su juicio- añadido al texto supremo.

Para ser adoptado, el proyecto debía ser adoptado en los mismos términos por ambas Cámaras; luego ser sometido a referéndum y ser aprobado, o bien sometido al Parlamento reunido en Congreso en Versailles y obtener los 3/5 de los votos emitidos. El primer paso fue franqueado en el Senado el 6 de Noviembre de 2002. El proyecto de descentralización defendido por el Premier en persona fue adoptado por 197 votos (U.M.P., U.D.F.) contra 105 (P.S., P.C.) sobre 302 votos (305 votantes). Luego la Asamblea lo aprobó el 4 de Diciembre en primera lectura por 346 votos contra 157. El Presidente Chirac el 10 de Diciembre en el *Elysée*, al recibir a los presidentes de las tres principales asociaciones de gobernantes locales electos para informarles sobre el proyecto de descentralización manifestaba la necesidad de desarrollar “la cultura del referéndum” en Francia rechazando su asimilación a los plebiscitos¹²². Sin embargo, optaría porque fuese el Parlamento reunido en Congreso quien ratificase el proyecto y no los franceses en referéndum, para evitar el debate, acusaban por igual socialistas y comunistas y el líder del Front National, el ultra derechista Jean-Marie Le Pen. Diputados y senadores reunidos el 17 de Marzo de 2003 en Versailles (la 12ª vez en la vida de la V República) ratificaban la revisión por 584 votos (esencialmente del U.M.P. y

¹²¹ <http://www.conseil-etat.fr>

¹²² Le Monde, Paris, 11 de Diciembre de 2002.

del U.D.F.) contra 278 (fundamentalmente de la izquierda)¹²³. Además de los retoques de redacción a los Artículos 7, 13 y 60, la reforma implicaba la modificación de los Artículos 1, 34, 37, 39, 72, 73 y 74 de la Constitución. Los cambios más relevantes fueron agregar al Artículo 1 que dice "Francia es una república indivisible, laica, democrática y social" las palabras "su organización es descentralizada" y la aparición de tres nuevos tipos de referenda: el referéndum local, el referéndum de una entidad con status particular y el referéndum de los departamentos y territorios de ultramar. Un grupo de senadores (más de sesenta) impugnó la revisión por considerar que implicaba una modificación a la forma republicana de gobierno ante el Consejo Constitucional quien se declaró incompetente para entender en el asunto¹²⁴. La consulta corsa estaba en marcha.

3.2. El referéndum en Córcega.

En este territorio insular que pertenece a Francia desde 1768 cuando Génova se la cedió por el pago de una deuda, desde mediados de los años 1970 (cuando Chirac era Premier) varios grupos separatistas han pretendido reivindicar la autodeterminación a fuerza de bombas y secuestros; aunque desde el alto el fuego indefinido decidido en 1999, sólo dos de esos grupos radicales siguen avivando, a intervalos, la llama terrorista¹²⁵.

El 7 de Abril de 2003 el Premier Raffarin y el Ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, viajaron a la isla para persuadir a los ciudadanos a votar favorablemente por el proyecto gubernamental que implicaría la fusión de los dos departamentos corsos (Haute-Corse y Corse-du-Sud) creados en 1975 en una entidad única descentralizada con competencias específicas. Los nacionalistas moderados de Corsica Nazione y de Indipendenza responden anunciando que llamarán a votar afirmativamente a pesar de sus reservas: la represión contra sus militantes y la falta de cumplimiento de las promesas de acercamiento de los presos. A su vez, la

¹²³ Le Monde, Paris, 18 de Marzo de 2003.

¹²⁴ Décision 2003-469 du 26 Mars 2003.

¹²⁵ The New York Times, 6 de Julio de 2003.

Asamblea corsa el 18 de Abril aprobó por veintisiete votos a favor, diez en contra y catorce abstenciones el proyecto de ley de "organización de una consulta a los electores de Córcega sobre la modificación del Estatuto particular de la entidad territorial" que tendría lugar el 6 de Julio¹²⁶. Sería la primera vez que los corsos serían consultados sobre su particular *status* dentro de la República Francesa; por ello Chirac califica al referéndum como "*la chance pour la Corse*"¹²⁷.

El proyecto de ley previendo la consulta para el día 6 de Julio fue adoptado por el Senado el 27 de Mayo en términos idénticos a lo aprobado por la Asamblea el día anterior, en ambos casos con los votos de los legisladores de la mayoría (U.M.P. y U.D.F.); los socialistas se abstuvieron y los comunistas votaron en contra¹²⁸

Ante los sondeos que pronosticaban un avance del "NO", otra vez Raffarin y Sarkozy visitan juntos Córcega intentando convencer de las ventajas de un voto afirmativo en el referéndum, lo que provocó fuertes críticas de la oposición que veía en este comportamiento de miembros de primer nivel del gobierno durante la campaña actitudes típicas de funcionarios de una "república bananera"¹²⁹.

El Premier Raffarin predicaba que "el referéndum no es de izquierda ni de derecha; sino a favor de Córcega"¹³⁰ mientras el Jefe de Estado también apelaba a los corsos a votar afirmativamente la reforma que permitiría dotar a la isla de una organización institucional peculiar dentro del seno de la República¹³¹.

Un total de 191.000 electores estaban convocados a las urnas para decidir sobre el que podría ser el cuarto Estatuto¹³² en los últimos veinticinco años para esta isla. Sin embargo esta era la primera vez que se consultaba de forma directa al pueblo involucrado. Esta circunstancia, la de conceder voz y voto a los corsos que reivindican su propia singularidad, es lo que impulsó al movimiento nacionalista moderado a respaldar el "SI", una postura que coincidía con parte de

¹²⁶ Le Monde, Paris, 19 de Abril de 2003.

¹²⁷ Le Monde, Paris, 30 de Abril de 2003.

¹²⁸ Le Monde, Paris, 28 de Mayo de 2003.

¹²⁹ L'Express, Paris, 3 de Julio de 2003.

¹³⁰ Le Monde, Paris, 21 de Junio de 2003.

¹³¹ Le Monde, Paris, 27 de Junio de 2003.

¹³² Los anteriores Estatutos corsos fueron: el Statut Defferre (2 de Marzo de 1982), el Statut Joxe (13 de Mayo de 1991) y el Statut Jospin (22 de Enero de 2002).

la derecha francesa, representada por el Primer Ministro Raffarin y el Ministro del Interior Sarkozy. En la orilla del "NO" se situaban extremos que iban desde la propia derecha (que temía que este proceso abriese las puertas a una especie de movimiento secesionista corso) a la extrema izquierda que lo consideraba una propuesta muy pobre. De hecho, el contenido del Estatuto estaba aun sin definir en buena parte de su contenido.

Dos días antes del referéndum fue detenido el nacionalista corso presunto autor del asesinato de un prefecto en 1998, acción que fue percibida como un gesto al electorado republicano de la U.M.P. para mostrarles que no tenían que temer al votar "SI" en el referéndum. "Con una mano dialogamos con los nacionalistas y con otra detenemos a los malhechores", parece haber querido decir el Gobierno. En ese sentido, abrir la puerta a una tibia autonomía podía ser una forma de aplacar los ánimos de quienes apuestan por la lucha armada, señalaban los partidarios del "SI".

Para un comicio de este tipo se logró una alta participación, pero la mayoría de los votantes respondieron "NO" a la pregunta:

"Aprueba las orientaciones propuestas para modificar la organización institucional de Corse?"¹³³.

El resultado implicaba un serio revés -el primero, después de la reelección de Chirac en Mayo de 2002- para el Gobierno que se involucró en la campaña pro referéndum; pero también para los políticos locales, la mayoría de los cuales llamó a votar "SI". En Bastia, cuyo Alcalde (P.R.G.) Emile Zuccarelli hizo campaña contra el proyecto, el "NO" alcanzó el 70,77 % de los votos. Y en Ajaccio, considerada un bastión del "SI", el "NO" cosechó el 52,28 %. Es decir, en las ciudades más importantes la propuesta fue rechazada. Fue aceptada, en cambio, en ciudades más pequeñas y comunas rurales, tradicionales reductos

¹³³ "Approuvez-vous les orientations proposées pour modifier l'organisation institutionnelle de la Corse ?"

nacionalistas: Calvi (61,62 %), Porto-Vecchio (60,16 %), Corte (57,59 %) y Cargèse (56,49 %) ¹³⁴.

Referéndum de 6 de Julio de 2003 en Córcega

Participación	“SÍ”	“NO”
60,52 %	49,02 %	50,98 %
	54.990	57.180

Fuente: Ministerio del Interior de Francia.

De todos modos, apenas algo más de dos mil votos en total definieron el rechazo en las urnas del proyecto de unificación y autonomía de la isla. La derecha centralista (por excesiva), los comunistas del P.C. y el nacionalismo más radical (por escasa) coincidieron en el “NO”. Los “SÍ” que respaldaron la opción apoyada por el Gobierno francés provinieron de la mayoría del nacionalismo moderado y de los socialistas. El 17 de Octubre, a pesar de la denuncia de algunas irregularidades el Consejo Constitucional, convalidaba estos resultados ¹³⁵.

3.3. Los referenda en las Antillas.

La reforma constitucional de Marzo de 2003 sobre la descentralización de la República modificó sensiblemente el Título XII del texto supremo provocando que los Artículos 73 y 74 fuesen reescritos en su totalidad. Ellos tratan de las entidades de ultramar (“*collectivités d'outre-mer*”) las que, por primera vez, son nombradas en la Constitución, estableciéndose de manera expresa que las autoridades locales electas pueden proponer al Gobierno reformas institucionales las que deberán ser puestas a consideración de la población interesada (“*consentement*”).

¹³⁴ <http://www.interieur.gouv.fr>

¹³⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

des électeurs”) no permitiendo una respuesta negativa de los ciudadanos seguir adelante con la reforma en cuestión.

Con esta base normativa el gobierno de Jacques Chirac –luego del fracaso en Córcega- decidió en Octubre de 2003 la celebración el 7 de Diciembre de referenda en las Antillas Francesas: Martinique, Guadeloupe, Saint Martin y Saint Barthelemy, colonizadas en el siglo XVII. La modalidad sería diferente que en el referéndum de Córcega. En el caso de Martinique y Guadeloupe 268.143 y 284.807 electores, respectivamente, deberían ratificar o no un “Documento Orientativo” aprobado por las autoridades locales que preveía que “una nueva entidad territorial” sustituyese (Artículo 73 de la Constitución) a las dos actuales: los consejos generales (desde 1946) y los consejos regionales (desde 1982). En caso de ser aceptado por los electores, Guadeloupe y Martinique serían administradas por una Asamblea única elegida por un sistema proporcional, cuyas competencias serían definidas por ley del Parlamento francés después de la consulta. Paralelamente, en las dos islas del norte, 13.416 electores de la parte francesa de Saint-Martin y 3.698 de Saint-Barthélemy serían consultados el mismo día si deseaban mantener su *status* (que les daba cierta autonomía respecto del resto del archipiélago de Guadeloupe) o transformarse en una entidad de ultramar (*collectivité d'outre-mer*) regulada por el Artículo 74 de la Constitución pero conservando las ventajas aduaneras y fiscales de las que ya gozaban.

A diferencia de lo ocurrido con el referéndum en Córcega, y debido a las fuertes críticas recibidas en esa ocasión, el gobierno de Paris prometía que no intervendría de manera alguna en la campaña¹³⁶. Por su parte, los políticos locales se mostraban un tanto reticentes frente a una consulta que ellos mismos habían demandado, pero veinte años atrás y que en este momento no percibían tan conveniente ni oportuna. A su turno, entre los partidos políticos franceses, el centrista UDF fue el único que se pronunció abiertamente en contra del referéndum por no haber sido objeto de un profundo debate parlamentario. Y el

¹³⁶ Le Monde, Paris, 23 de Octubre de 2003.

Consejo de Estado también objetó el llamado a referéndum por considerar que las preguntas que se harían a los electores carecían de claridad suficiente¹³⁷.

De todas formas, de ganar el "SI", el Gobierno no estaría jurídicamente vinculado por ese resultado, aunque sí "política y moralmente" en sostener en el Parlamento el "Documento Orientativo" como "hoja de ruta" para la definición del nuevo *status* de Martinique y Guadeloupe. En caso de que ganase el "NO" seguirían siendo regiones monodepartamentales. Y esto último fue lo que terminó ocurriendo. El proyecto fue rechazado por el 72,98 % en Guadeloupe y el 50,48 % en Martinique (la diferencia fue de sólo 1.051 votos) aunque, contrariamente a lo esperado, la tasa de participación fue relativamente alta: 50,34 % en Guadeloupe y 43,61 % en Martinique. En cambio, las pequeñas islas de Saint-Barthélemy y Saint-Martin, aprobaron masivamente (91 y 76 % respectivamente)¹³⁸ el -sin dudas- beneficioso cambio de *status*, lo que, de alguna manera, mitigó este otro fracaso del gobierno francés en su política de descentralización.

4. Hacia la federalización de Italia.

Como vimos en el capítulo IV, al salir de dos décadas de gobierno autoritario en la segunda posguerra los italianos optaron por la república como forma de gobierno. El mismo día en que, por referéndum, tomaron esa decisión, eligieron la Asamblea Constituyente que durante año y medio discutió y elaboró la Constitución. Como el texto fue luego aprobado en el Parlamento por aplastante mayoría (cuatrocientos cincuenta y cuatro votos favorables y sesenta y dos en contra sobre quinientos quince) no se consideró necesario ni oportuno someter nuevamente el texto al juicio popular, por temor, en gran medida, a que ocurriese lo mismo que en Francia con la primera Constitución de 1946¹³⁹.

El nuevo ordenamiento constitucional implicó la adopción de una forma de Estado en principio unitaria, pero que, junto a los entes territoriales tradicionales –

¹³⁷ <http://www.conseil-etat.fr>

¹³⁸ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

¹³⁹ Uleri, Pier Vincenzo. OP. Cit., página 405.

provincias y municipios- introducía otros más amplios –las regiones- con cierta “autonomía” legislativa asegurada por la sanción parlamentaria de un Estatuto para cada uno de ellos. Actualmente son veinte las regiones italianas, quince de las cuales tienen Estatutos ordinarios mientras que -con el objeto de preservar ciertas particularidades culturales locales- cinco tienen Estatutos especiales: las fronterizas Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli Venecia Giulia y las insulares Sicilia y Sardeña. En la década de 1970 comenzó un proceso de transferencia de ciertas atribuciones a los gobiernos regionales que se continuaría, aunque reforzado, en los últimos años del siglo XX intentando poner freno a las reiteradas manifestaciones secesionistas de algunos líderes políticos de las más ricas regiones del norte que, incluso, han llegado a organizar referenda informales –por ilegales- de corte independentista.

4.1. El referéndum confirmativo de 2001.

En este contexto, un proyecto de reforma constitucional sobre el federalismo fue aprobado por el Gobierno el 9 de Marzo de 1999 a propuesta del Presidente del Consiglio, Massimo D’Alema y del Ministro para la Reforma Institucional, Giuliano Amato. La Cámara lo aprobó en primera lectura el 26 de Setiembre del 2000; y el Senado el 17 de Noviembre. La segunda aprobación de la Cámara ocurrió el 28 de Febrero de 2001 y en el Senado el 8 de Marzo. El Olivo, coalición de centro izquierda gobernante, luego de conseguir el apoyo necesario de los parlamentarios, logró que la Oficina Central de la Corte de Casación declarase admisible el 13 de Marzo un referéndum confirmativo con base en el Artículo 138 de la Constitución de 1947¹⁴⁰. La Casa de las Libertades (alianza de los derechistas Polo y Lega Nord) había solicitado, por el contrario, un referéndum abrogativo.

Cuarenta y nueve millones de italianos votaban el 7 de Octubre de 2001, en el primer referéndum de este carácter en la historia de la República que sería válido

¹⁴⁰ Ver Capítulo II.

cualquiera fuese el porcentaje de participación que hubiese (a diferencia del referéndum abrogativo, como vimos en el Capítulo II). Si vencía el "SI" entre los votos válidos, sería modificado el Título V del texto supremo; si no, permanecería inalterado. El Olivo, minoritario desde las elecciones parlamentarias de Mayo, quería poner en dificultad a la Casa de las Libertades, que se oponía a la aprobación de la reforma constitucional. Umberto Bossi, socio del Jefe de Gobierno, Silvio Berlusconi, y Ministro para la Descentralización Política, pedía no ir a votar especulando que con una baja participación, aunque el "SI" ganase, la reforma careciera de legitimidad suficiente. Sin embargo, muchos líderes de la centroderecha (como el Presidente de Lombardía, el Síndico de Milano o el Presidente de la Provincia de Roma) llamaron a votar afirmativamente. Riformazione Comunista, por el contrario, pidió votar "NO" por temor a que con la transferencia de competencias a las regiones, se terminasen privatizando algunos servicios públicos. En tanto los radicales, otrora abanderados de los IDS, no darían indicación de voto¹⁴¹. Varios partidos objetaron que la R.A.I. no diera suficiente información¹⁴² sobre la ley consultada.

En síntesis ella implicaba: establecimiento del bilingüismo en Trentino - Alto Adige y Valle d'Aosta (Artículo 116); inversión del criterio de reparto de las competencias: a partir de ahora se enunciarán las atribuciones del Estado y las concurrentes y el resto pertenecen a las regiones, apareciendo un incremento de las potestades locales en materia de instrucción, ambiente y justicia de paz y la obligación de promover la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a cargos electivos (Artículo 117); nuevo *status* para Roma capital (Artículo 114); principio de subsidiariedad y participación ciudadana (Artículo 118); autonomía financiera para las comunas, provincias y la ciudad capital (Artículo 119); establecimiento de un Consejo en cada región como órgano de consulta entre ésta y los entes locales (Artículo 123); posibilidad de participación de representantes de las regiones, provincias y entes locales en las Comisiones parlamentarias de ambas Cámaras en asuntos relativos a sus intereses (Reglamentos de las Cámaras); intervención

¹⁴¹ La Repubblica, Roma, 5 de Octubre de 2001.

¹⁴² La Repubblica, Roma, 6 de Octubre de 2001.

de la Corte Constitucional en conflictos de competencias (Artículo 127); y supresión de instituciones hasta hoy vigentes de neto corte centralista (Artículos 115, 124, 125, 128 y 129).

La pregunta que se formuló a la ciudadanía fue:

“Aprueba el texto de la ley constitucional concerniente a la modificación del Título V de la Parte Segunda de la Constitución, aprobada por el Parlamento y publicada en la Gaceta Oficial No. 59 el 12 de Marzo de 2001?”

Según los datos oficiales¹⁴³ la participación fue de sólo el 34 %; pero como la reforma fue apoyada por el 64,2 % de los votantes se confirmó la reforma constitucional propuesta¹⁴⁴.

4.2. El referéndum confirmativo de 2006.

A mediados de 2006 habrá otro referéndum confirmativo (el segundo de este tipo en la Italia republicana) sobre una propuesta de modificación a cincuenta y tres artículos de la II Parte de la Constitución impulsada el año anterior por el entonces Ministro para la Reforma Institucional y la Devolución y líder de la Lega Nord, Umberto Bossi. Además de recortarse la influencia del Presidente de la República por cuanto el jefe de Gobierno podría designar y destituir ministros y pedir la disolución del Parlamento, entre otros cambios, en lo que respecta a la descentralización (o “*devolution*” como, a imagen y semejanza del sistema británico, han comenzado los italianos a denominar a este proceso) se pasaría de un “regionalismo de uniformidad” que ha caracterizado al modelo italiano, a un “regionalismo diferenciado” en el que se generalizarían algunas competencias que antes eran sólo para las regiones de Estatuto especial. Todas a partir del 2011

¹⁴³ Ver Anexo VI – 7.

¹⁴⁴ <http://www.interno.it>

tendrían competencia exclusiva en materia de sanidad, educación y policía, aunque el gobierno nacional podría impugnar una ley regional considerada contraria a los intereses nacionales y el Parlamento anularla; también podría avocarse en caso de falta de respeto a las normas internacionales o de peligro grave. Bossi forzó a su aliado Berlusconi a apoyar esta “*devolution*” que para los opositores sería muy costosa y sólo beneficiaría a las ricas regiones del norte y perjudicaría a las más pobres del sur. La ley de reforma fue aprobada por el Parlamento con la mayoría conservadora, pero como no obtuvo 2/3 en la segunda lectura ni en el Senado ni en la Cámara de Diputados, después de su promulgación y publicación en el Boletín Oficial, dentro de los noventa días los ciudadanos (al menos quinientos mil) o una minoría parlamentaria o cinco regiones podía pedir un referéndum confirmativo¹⁴⁵. Y esto fue lo que ocurrió.

La recolección de firmas comenzó el 17 de Diciembre; dos meses más tarde, la Corte de Casación dijo que el mínimo había sido ampliamente superado. El 14 de Febrero de 2006 también solicitaban el referéndum ciento doce senadores y doscientos cuarenta y nueve diputados de centro izquierda. Y el día 22, la Corte también aceptaba el pedido de los consejeros de quince regiones (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbría y Valle D'Aosta) que en un frente compacto que no tenía precedente en la historia italiana se unieron a los de Sardeña que, solo ocho días después de sancionada la ley se presentaba ante la Corte de Casación en Roma. Fue esta la primera vez que los tres sujetos legitimados para solicitar el referéndum lo hicieron¹⁴⁶.

El 25 y 26 de Junio 47.160.264 italianos en la península y también en el exterior¹⁴⁷ tendrían que introducir a las urnas una boleta¹⁴⁸ con su respuesta a la siguiente pregunta:

¹⁴⁵ Artículo 138, Constitución italiana.

¹⁴⁶ La Repubblica, Roma, 10 de Junio de 2006.

¹⁴⁷ Ver en Anexo VI – 8, convocatoria del Consulado de La Plata.

¹⁴⁸ Ver Anexo VI – 9.

"Approvate il testo della legge costituzionale concernente 'Modifiche alla Parte II della Costituzione' approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale No. 269 del 18 novembre 2005?"

La campaña se desarrolla en un clima de apatía e indiferencia popular ante una consulta con tantos temas diversos, provocando la queja del profesor Giovanni Sartoti: "no puede ser que solo tengamos un "SI" o un "NO" para decenas y decenas de preguntas; es absurdo", manifestaba¹⁴⁹.

Quienes pretendían que la reforma no entrase en vigor conformaron el Comitato "Per la difesa della Costituzione" presidido por el Presidente emérito de la República, Oscar Luigi Scalfaro. Apoyaban todos los partidos del nuevo gobierno de Romano Prodi y los ex Presidentes Francesco Cossiga y Carlo Ciampi quien había terminado su mandato sólo dos meses antes. También adherían los principales sindicatos y ONG's. Setenta constitucionalistas se habían pronunciado en el mismo sentido. Entre el material de propaganda de este sector resaltaban los carteles de Rifondazione Comunista donde aparecía la Constitución semejando un corazón destrozado con la leyenda: "Órgano vital: la Constitución es el órgano que permite vivir a todo el cuerpo desde 1948"¹⁵⁰; y los de los verdes, también con la Constitución y la leyenda "Salvadla".

Del otro lado, quienes pretendían la convalidación, aunaron filas en el "Comitato per la Libertà" presidido por Andrea Pastore, de Forza Italia. En el sector de centro derecha, quien usó el lenguaje propagandístico más fuerte fue la Lega Nord, motor de la reforma, con *slogans* como "Dueños de nuestra casa", "Libres para decidir" y "Referéndum anti Soviet"; los dos primeros en alusión al nombre de la alianza que los aglutina (La Casa de las Libertades) y el tercero en referencia a la ideología de izquierda de sus opositores, ahora gobernantes¹⁵¹. Umberto Bossi llegaría a decir "habrá que recurrir a vías no democráticas" en caso de

¹⁴⁹ Corriere della Sera, Milano, 25 de Junio de 2006.

¹⁵⁰ "Organo vitale: la Carta è l'organo che permette all'intero corpo di vivere, fin dal 1948».

¹⁵¹ La Repubblica, Roma, 10 de Junio de 2006.

triunfar el "NO"¹⁵². Y el "NO" finalmente triunfa –al menos en el resultado final y en la península, no así en el exterior- reforzando al gobierno de Prodi que acaba de asumir con bastantes dificultades.

Referéndum confirmativo del 25 y 26 de Junio de 2006

Participación	"SI"	"NO"
52,3 %	38,7 % 9.962.348	61,3 % 15.791.293

Fuente: <http://www.interno.it>

5. Los intentos secesionistas en Australia y Canadá.

5.1. El caso de Western Australia.

Desde el establecimiento en 1829 de la colonia británica de Swan River en el oeste australiano, miles de inmigrantes llegaron a esta árida zona, algunos atraídos por la fiebre del oro y otros como consecuencia de las políticas de recepción de delincuentes y deportados de Europa. A fines del siglo XIX, la abolición de los impuestos sobre el comercio intercolonial, la escasa cercanía espiritual y territorial que tenían los habitantes de Western Australia con las otras colonias y un momento de gran prosperidad económica producto del auge de la explotación aurífera provocaron que sus delegados en la convención constituyente expresaran serias reservas al proyecto de constitución federal que finalmente no suscribirían. Así es que en el Preámbulo de la Constitución australiana no se mencionó a Western Australia –y sí al resto de los estados- aunque luego se le ofrecería la posibilidad de unirse en el futuro a la Federación como estado

¹⁵² Clarín, Buenos Aires, 25 de Junio de 2006.

originario¹⁵³. Esto ocurriría en 1901 después que así lo decidiera la mayoría de la ciudadanía en el referéndum del 31 de Julio de 1900. Excepcionalmente, de manera similar a lo ocurrido con Buenos Aires al unirse a la federación argentina en 1860, se le permitió mantener por cinco años la percepción de los impuestos que luego perdería¹⁵⁴.

Años más tarde, muchos seguían pensando que con la incorporación habían perdido más de lo que habían ganado, percepción que se agudizó en los años de la gran depresión. En 1930 se creó la “*Dominion League*”, organización secesionista integrada por granjeros interesados en combatir el supuesto favoritismo de la Federación hacia los intereses de los industriales y de la población urbana¹⁵⁵ que intentaba convertir a Western Australia en un territorio autónomo dentro del Imperio Británico. En Diciembre de 1932, ayudados por la campaña a su favor realizada desde el prominente diario Sunday Times, lograron la sanción por la Legislatura local de la Ley del Referéndum de Secesión¹⁵⁶ que en su Sección 2 establecía que se celebraría un referéndum sobre el *status* del estado el mismo día de la siguiente elección general; y en su Sección 6 especificaba las dos preguntas (la segunda, una imposición del Partido Laborista) que debería responder el pueblo. Ellas –con sus resultados- fueron:

Pregunta 1

“Está de acuerdo en que el Estado de Western Australia rompa su relación con la Federación regida por la Commonwealth of Australia Constitution Act (Imperial)?”.

“SI”	“NO”
138.653 votos	70.706 votos

Fuente: Australian Electoral Commission.

¹⁵³ Clause III.

¹⁵⁴ Section 95.

¹⁵⁵ Friedrich, Carl y Bowie, Robert. “Estudios sobre Federalismo”, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958, página 857.

¹⁵⁶ Secession Referendum Act.

Pregunta 2

“Está de acuerdo con una convención con igual número de representantes por cada estado australiano que introduzca las modificaciones necesarias en la Constitución del Commonwealth?”

“SI”	“NO”
88.275 votos	119.031 votos

Fuente: Australian Electoral Commission.

De esta forma se impuso la secesión con el 66,23 % de los sufragios, pero curiosamente en la misma fecha, el 8 de Abril de 1933, también se impuso en las elecciones el Partido Laborista, tradicionalmente anti-secesionista¹⁵⁷. El gobierno estadual elaboró entonces un informe sobre la pretendida secesión¹⁵⁸ y el 15 de Junio de 1934 se dictó la Ley de Secesión¹⁵⁹ que autorizaba la presentación ante el Parlamento Británico de una petición al respecto basada en el antiquísimo Right of Petition de 1628. Dicha petición estaba dirigida a su Majestad, el Rey George V y a ambas cámaras del Parlamento. El 2 de Febrero de 1935 se creó el *Joint Select Committee* –compuesto por tres miembros de la Cámara de los Lores y tres de la de los Comunes- para resolver el asunto. Los secesionistas, convencidos de la justicia de su reclamo, creían firmemente que Westminster les daría la razón¹⁶⁰. Pero, basándose en la tradicional doctrina de la soberanía del Parlamento, esta comisión mixta el 22 de Mayo de 1935, sin decidir sobre el fondo, entendió que ninguna legislatura de los dominios británicos (tampoco de Nueva Zelanda o

¹⁵⁷ <http://www.waec.wa.gov.au>

¹⁵⁸ “The Case of the People of Western Australia in Support of their Desire to Withdraw from the Commonwealth of Australia Established under the Commonwealth of Australia Constitution Act (Imperial) and that Western Australia be Restored to its Former Status as a Self-Governing Colony in the British Empire (1934)”.

¹⁵⁹ Secession Act.

¹⁶⁰ <http://www.wa.gov.au>

Canadá, obviamente) tenía competencia para dictar normas que, de algún modo, modificaran las leyes dictadas por el Parlamento del Imperio, quien en Noviembre formalizó esta decisión declarando la improcedencia del pedido.

Al principio la "*Dominion League*" pensó en declarar unilateralmente la secesión; pero su paulatina pérdida de peso político sumada a los fuertes subsidios que el estado de Western Australia empezó a recibir del gobierno federal que mejoraron las condiciones económicas de aquel, hicieron que la idea de la secesión se fuera olvidando¹⁶¹.

5.2. El caso de Québec.

A partir de 1534 cuando Jacques Cartier descubrió el extremo oriental del Canadá, la región estuvo habitada durante años casi exclusivamente por franceses. El 3 de Julio de 1608 se fundó Québec, la que en virtud del Tratado de Paris de 1763 quedaría en poder británico como precio por la Guerra de los Siete Años. La fuerte inmigración británica posterior modificó gradualmente la correlación de poblaciones y los católicos franceses serían tratados como pueblo conquistado por el régimen colonial, situación que se prolongaría por más de cien años¹⁶². Una aparente igualdad se logró recién en 1867 cuando Canadá se transformó en colonia autónoma del Reino Unido¹⁶³. Recién en 1931 se convertiría en una verdadera federación constituida por "provincias" que sólo tienen los derechos que expresamente les reconoce la Constitución federal. Su falta de autonomía fiscal explica, de alguna manera, el desarrollo del "nacionalismo quebecois", potenciado, si se quiere, desde que el General Charles de Gaulle lanzara desde el balcón de su hotel durante la Exposición Universal de Montreal en 1967 aquel grito desafiante de "*Vive Québec libre!*".

¹⁶¹ Musgrave, Thomas. "The Western Australia Secessionist Movement", *Macquarie Law Journal*, Vol. 3, Macquarie, New South Wales, 2003, página 124.

¹⁶² Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980, página 240.

¹⁶³ British North America Act.

Al ganar las elecciones el 15 de Noviembre de 1976 el Parti Quebecois se formó el primer gobierno independentista de Québec. El Premier René Lévesque durante la campaña había prometido –y cumplió- realizar un referéndum antes de terminar su mandato. El 20 de Mayo de 1980 se hizo la consulta cuyo tenor era:

“El Gobierno de Québec ha hecho conocer su propuesta de llegar, con el resto de Canadá, a un nuevo acuerdo fundado en el principio de igualdad de los pueblos. Este acuerdo permitiría a Québec adquirir el poder exclusivo para hacer sus leyes, ingresar sus impuestos y establecer sus relaciones exteriores –lo que significa la soberanía- y, al mismo tiempo, mantener con Canadá una asociación económica que implicaría la utilización de la misma moneda. Ningún cambio del estatuto político resultante de estas negociaciones se llevaría a cabo sin el consentimiento de la población expresado mediante otro referéndum. En consecuencia, ¿atribuye Ud. al Gobierno de Québec el mandato de negociar el acuerdo que se propone entre Québec y Canadá?”

El Gobierno federal no participó en la convocatoria del referéndum ni trató directamente de impedirlo, aunque tampoco declaró que se consideraría vinculado por su resultado¹⁶⁴. Muy por el contrario, el Premier Pierre Trudeau había prometido a los *quebecois* que si se mantenían unidos a Canadá se iba a “renovar el federalismo” a fin de satisfacer las reivindicaciones de Québec.

Finalmente, el pueblo *quebecois* rechazó la propuesta de soberanía-asociación con el resto de Canadá con los siguientes resultados:

¹⁶⁴ Guimón, Julen, Op. Cit., página 214.

Referéndum del 20 de Mayo de 1980

Participación	"SI"	"NO"
85,61 %	40,44 %	59,56 %

Fuente: Fuente: <http://www.dgeq.ca>

No obstante su fracaso, en las siguientes elecciones locales del 13 de Abril de 1981, el Parti Quebecois triunfó con el 49,2 % de los votos mientras el Parti Liberal, de neto corte federalista, que había salido victorioso con su campaña del "NO" fue derrotado debiendo permanecer en la oposición¹⁶⁵.

La cuestión volvería a ser planteada quince años más tarde. En el referéndum del 30 de Octubre de 1995, los resultados fueron mucho más ajustados ante la pregunta:

"¿Acepta que Québec se convierta en soberano después de haber ofrecido formalmente a Canadá una nueva relación económica y política en el marco de un proyecto de ley sobre el futuro de Québec y del conjunto firmado el 12 de Junio de 1995?"

Referéndum del 30 de Octubre de 1995

Participación	"SI"	"NO"
93,52 %	49,4 %	50,6 %

Fuente: <http://www.dgeq.ca>

El Parti Quebecois perdió su apuesta por un estrecho margen (una diferencia de apenas 52.000 votos sobre 4,5 millones de electores) y se lo atribuyó al voto de

¹⁶⁵ Woehrling, José. "La Constitution canadienne", Revue Francaise de Droit Constitutionnel, 1992, página 221.

los inmigrantes (indios y sudamericanos, sobre todo) y al miedo a las consecuencias económicas de la separación de Canadá¹⁶⁶. Años más tarde, el mismísimo Premier de entonces, Jacques Parizeau, terminaría confesando que, de haber ganado el "SI", al día siguiente la Asamblea de Québec habría declarado la independencia, sin respetar, entonces, el mandato referendario, mucho menos ambicioso¹⁶⁷.

En 2000 el nacionalismo *quebecois* descendió considerablemente su caudal electoral y al año siguiente, cuando, según las encuestas, el sentimiento separatista había bajado al 40 %, el independentista Lucien Bouchard, quien había asumido en 1996 como Premier luego de haber perdido el referéndum por escasísimo margen, anunció su retiro de la vida política decepcionado por no haber logrado su sueño¹⁶⁸. Su sucesor, Bernard Landry trataría de atraer votantes moderados asegurando que, no obstante preferir en lo personal la opción independentista, no propondría un tercer referéndum sobre la soberanía de Quebec en caso de resultar electo el 14 de Abril de 2003¹⁶⁹. No obstante esta moderada postura, después de nueve años en el poder, los independentistas perdieron las elecciones en beneficio del Partí Libéral partidario del mantenimiento de la provincia dentro de la Federación canadiense.

En Noviembre de 2006, intentando neutralizar una moción del bloque *quebecois* en el Parlamento federal, que pedía –a través de un brevísimo texto– que se reconociera que Québec forma una nación, el Premier Harper sorprende a todos al decir: "¿Los *quebecois* forman una nación dentro de Canadá? La respuesta es sí. ¿Forman una nación independiente? La respuesta es no, y siempre será no"¹⁷⁰. Con esta definición, el futuro de un Québec soberano no parece cercano. Así como en los siglos anteriores la lucha por la "supervivencia francesa" se daba, como aconsejaba el clero católico (en forma similar a Irlanda

¹⁶⁶ Le Monde, Paris, 26 de Octubre de 1995.

¹⁶⁷ Le Monde, Paris, 6 de Abril de 2000.

¹⁶⁸ Le Monde, Paris, 12 de Enero de 2001.

¹⁶⁹ The New York Times, 30 de Marzo de 2003.

¹⁷⁰ Le Monde, 23 de Noviembre de 2006.

del Norte) desarrollando la natalidad¹⁷¹, hoy la población de Québec está envejeciendo y debe ser reemplazada por inmigrantes que no se sienten identificados con la causa soberanista.

6. Los intentos de regionalización.

6.1. El caso de Portugal.

Portugal es un Estado unitario según su texto supremo que, sin embargo posibilita algún grado de descentralización¹⁷². En virtud de ello, el 8 de Noviembre de 1998 se celebró un referéndum sobre la regionalización de la República: Minho, Tras Os Montes, Beira Litoral, Beira Interior, Ribatejo, Lisboa, Alto y Bajo Alentejo y Algarbe serían las nueve regiones de la parte continental del país¹⁷³, modificándose en caso de ser aprobada por el pueblo, la división administrativa vigente desde la Constitución de 1976 con veinte distritos a cargo cada uno de ellos de un gobernador civil¹⁷⁴. El proyecto era sostenido por el Primer Ministro socialista Antonio Guterres quien en la campaña electoral se había comprometido a cumplir con la manda constitucional, aún pendiente, de descentralizar el país prevista en el Artículo 255 y siguientes¹⁷⁵ disminuyendo la burocracia que

¹⁷¹ Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980, página 238.

¹⁷² Constitución de Portugal, Artículo 6.1.

¹⁷³ Ley 19 del 28 de Abril de 1998.

¹⁷⁴ Constitución de Portugal, Artículo 263.1. Mientras no estén instituidas las regiones subsistirá la división en distritos. 2. Habrá en cada distrito, según los términos que la ley establezca, una asamblea deliberante compuesta por representantes de los municipios y presidida por el gobernador civil. 3. Compete al gobernador civil, asistido por un consejo, representar al Gobierno y ejercer los poderes de tutela en el área del distrito.

¹⁷⁵ Constitución de Portugal, Artículo 256. 1. Las regiones serán instituidas de modo simultáneo, si bien el estatuto regional podrá establecer diferenciaciones en cuanto al régimen aplicable a cada una. 2. El área de las regiones deberá corresponder a las regiones de plan. 3. La institución concreta de cada región estará supeditada al voto favorable de la mayoría de los ayuntamientos que representen a la mayor parte de la población del área regional. Artículo 257. Además de la participación en la elaboración y ejecución del plan regional se conferirán, en particular, a las regiones tareas determinadas de coordinación y apoyo de la actuación de los municipios, así como de dirección de servicios públicos. Artículos 258. Los órganos representativos de la región son la asamblea regional, la junta regional y el consejo regional. Artículo 259. La asamblea regional comprenderá, además de los representantes elegidos directamente por los ciudadanos, miembros

caracteriza al Estado portugués, otorgándoles poderes impositivos y financieros limitados a las regiones. Los democristianos del Partido Popular se oponían férreamente a la idea de regionalización de un país de sólo diez millones de habitantes, una sola lengua y carente de identidades locales bien definidas o diferenciadas. Ellos, precisamente, fueron los que exigieron el referéndum que, para algunos, el texto constitucional no impone. Otros sostienen que el Artículo 256 exige un mínimo de aprobación más no un piso de participación. Ante la diversidad de criterios al respecto, Guterres prometió dar marcha atrás en su proyecto si los resultados de la consulta le eran adversos mientras el Presidente de la República, Jorge Sampaio, exhortó a los partidos políticos a un debate racional sobre el tema¹⁷⁶.

En razón del Decreto Presidencial 39/98 del 1 de Setiembre, dos fueron las preguntas, una para el nivel nacional y otra a nivel regional. Las ya autónomas regiones insulares de Madeira y Açores¹⁷⁷, sólo debían responder la primera, que era:

“¿Está de acuerdo con la regionalización administrativa?”

Y en cada región creada por la ley se preguntaba:

“¿Está de acuerdo con la institución en concreto de la región administrativa de la que es ciudadano?”

elegidos por los ayuntamientos, en número inferior al de los primeros. Artículo 260. La junta regional será el órgano colegiado ejecutivo de la región y será elegida en votación secreta por la asamblea regional entre sus propios miembros. Artículo 261. El consejo regional será el órgano consultivo de la región y su composición será determinada por la ley de tal modo que garantice la adecuada representación a las organizaciones culturales, sociales, económicas y profesionales existentes en el área respectiva. Artículo 262. Existirá en la región un representante del Gobierno, nombrado en Consejo de Ministros, cuya competencia se ejercerá igualmente junto a la de las entidades locales autónomas en el área correspondiente.

¹⁷⁶ Correio da Manhã, Lisboa, 29 de Junio de 1998.

¹⁷⁷ Constitución de Portugal, Artículos 6.2. y 227 a 236.

Como la abstención fue al 52 % y el "NO" entre los votantes llegó al 63,5 %¹⁷⁸, la regionalización portuguesa debió seguir esperando.

6.1. El caso de Bolivia.

A partir de la decisión del gobierno de Carlos Mesa de aumentar el precio de los combustibles se sucederían varias semanas de protestas en la próspera provincia oriental de Santa Cruz en reclamo de autonomía que culminan a fines de Enero de 2005, en un clima de carnaval, reviviendo una receta colonial: la convocatoria de un cabildo abierto para elegir a un gobierno regional autónomo del poder central, el primero en ciento ochenta años de historia de Bolivia.

Acorralado por la peor crisis en sus quince meses de gobierno, el Presidente Mesa, en el marco de una mediación de la Iglesia Católica, cedió ante los reclamos de autonomía y propuso un referéndum sobre autonomías departamentales, reglamentar la llamada Ley de Descentralización de 1989 y la elección por voto directo de los Prefectos (gobernadores) de los nueve Departamentos –hasta ese momento nombrados discrecionalmente por el Presidente- en que se divide la República como salida constitucional a los reclamos planteados por Santa Cruz donde se proclamará, de facto, un gobierno autónomo¹⁷⁹.

Sin embargo, el gobierno nacional se mantenía inamovible ante otra de las demandas iniciales del movimiento: la anulación de un alza en el precio de la nafta y del gasoil, vigente desde el 30 de diciembre. Los dirigentes cruceños no pudieron conseguir el apoyo de otros departamentos, como Tarija, donde está concentrada la riqueza gasífera; mientras en Sucre, la capital constitucional de Bolivia, se sucedían manifestaciones en apoyo a la unidad del país y en rechazo a la "amenaza autonómica de facto" de Santa Cruz. En simultáneo, los dirigentes de

¹⁷⁸ <http://www.tribunalconstitucional.pt>

¹⁷⁹ La Nación, Buenos Aires, 28 de Enero de 2006.

izquierda dicen, desde La Paz, que la iniciativa cruceña revela sólo los intereses de la oligarquía regional y de las empresas petroleras que operan en la zona¹⁸⁰.

Dos meses más tarde, en medio de una creciente tensión política y social en el país y ya aprobada por el Parlamento en general la ley de convocatoria al referéndum, centenares de mineros e indígenas del occidente boliviano marcharon en La Paz para pedir que se suspendiera la convocatoria a la consulta sobre las autonomías regionales que impulsa Santa Cruz y para exigir la nacionalización de los hidrocarburos¹⁸¹.

El Congreso boliviano estaba dividido en dos grandes bloques. Los representantes de los departamentos del rico oriente —Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando— que pretendían que el Parlamento dictase una ley de convocatoria a un referéndum para que cada región decidiera si aprobaba o no la autonomía departamental. En la vereda opuesta, los delegados de las regiones altiplánicas —La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca— reclamaban que el referéndum fuese convocado en el marco de una Asamblea Constituyente encargada de modificar parcialmente la Constitución. Bajo este tira y afloja estaba en juego la administración de los recursos naturales a través de los gobiernos autónomos y la posibilidad de que una Constituyente otorgase mayores derechos económicos y políticos a las mayorías indígenas del país¹⁸².

Una vez asumida la Presidencia de la República Evo Morales promulgó la ley de convocatoria a elección de doscientos cincuenta y cinco miembros para la Asamblea Constituyente que redactaría una nueva Constitución y, simultáneamente, a un referéndum sobre las autonomías regionales, ambos actos comiciales para el 2 de Julio de 2006¹⁸³. Pocos días después, el 1 de Mayo de 2006, Morales sorprendía a su país y al mundo al anunciar en Tarija el dictado de un Decreto Supremo nacionalizando todos los hidrocarburos bolivianos¹⁸⁴.

En Santa Cruz se hizo una intensa campaña a favor del “SI” a las autonomías, traducida en un millonario despliegue publicitario. En un spot, un niño le pedía a su

¹⁸⁰ Clarín, Buenos Aires, 28 de Enero de 2006.

¹⁸¹ La Nación, Buenos Aires, 20 de Mayo de 2006.

¹⁸² La Razón, La Paz, 18 de Junio de 2006

¹⁸³ Ver Anexo VI – 10.

¹⁸⁴ <http://www.bolpress.com>

padre que por "el bien de su futuro" vote por "la autonomía y no por el comunismo". Prácticamente no se escucharon más voces que la de los autonomistas a la vez que se denunciaron presiones a escolares y a trabajadores, privados y estatales, para que concurrieran a las marchas pro autonomía¹⁸⁵.

La población boliviana en general no entendía a cabalidad cuál era el significado de las autonomías (que, por otra parte, no había sido definido); pero los entendidos tampoco se ponían de acuerdo con relación a los efectos legales de esta consulta. Es que era inédito que, al elegir a los assembleístas que reformarían la Constitución, a la vez se decidiera en referéndum otorgarles –o no- mandato imperativo para que establecieran las autonomías de los departamentos.

Por otra parte, como la Ley Marco del Referéndum dice que el referéndum nacional se decide en circunscripción nacional, si ganaba el "NO" a nivel nacional, la Constituyente no estaría obligada a debatir las autonomías, aunque hubiese ganado en uno o varios departamentos el "SI"¹⁸⁶. Y si ganase el "SI" a nivel nacional, tampoco estaba claro cómo serían coaccionados los assembleístas si no quisieran cumplir con el mandato imperativo. ¿Serían responsables ante la justicia quienes ejercen el Poder Constituyente?. Por el contrario, también serían responsables aquellos assembleístas que se negasen a aprobar la nueva Constitución si ésta reconociese las autonomías departamentales?

La mayoría de los políticos y juristas bolivianos coincidían en interpretar que primero tenía que aprobarse nacionalmente como hacía referencia la primera parte de la pregunta ("¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental...") para que procediese lo segundo ("... aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución

¹⁸⁵ La Razón, La Paz, 30 de Junio de 2006.

¹⁸⁶ El Artículo 2 de la Ley Marco del Referéndum señala que existen varias modalidades y ámbitos de referéndum: a) referéndum nacional, sobre materias de interés nacional, en circunscripción nacional; b) referéndum departamental, sobre materias de interés departamental, en circunscripción departamental y c) referéndum municipal, sobre materias de interés municipal, en circunscripción municipal. Y el Artículo 8 de la misma norma indica que la resolución del referéndum será adoptada por la mayoría simple de los votos válidos de la respectiva circunscripción y tendrá validez si participa al menos el cincuenta por ciento (50 %) del electorado.

Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría...?)

Por lo tanto si ganara el "NO", no había mandato imperativo; pero el problema subsistía: qué hacer con los departamentos en los que el "Sí" ganase, puesto que si no se atendiera su reclamo, la confrontación parecía inevitable.

El 2 de Julio de 2006 se preguntó:

“¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?”

Se respondió afirmativamente en los cuatro departamentos del este del país, liderados por el rico Santa Cruz¹⁸⁷; mientras, los cinco más pobres respaldaron el rechazo impulsado por Evo Morales, el que, además, se impuso a nivel nacional, con el 53,76 %¹⁸⁸. De este modo, los interrogantes se mantienen.

6.3. El caso del Perú.

El 30 de Octubre de 2005 más de siete millones de peruanos convocados por el Jurado Nacional de Elecciones fueron a las urnas¹⁸⁹ para decidir, como impone

¹⁸⁷ Ver Anexo VI – 11.

¹⁸⁸ <http://www.cne.gov.bo>

¹⁸⁹ Resolución N° 227-2005-J.N.E.

la Constitución a través de un referéndum¹⁹⁰, si respaldaban o no la integración de dieciséis departamentos en cinco grandes regiones¹⁹¹ como parte del proceso de descentralización de los recursos fiscales que, de acuerdo con la ley, sólo se incrementarían para las regiones que lograsen formarse tras la consulta. Los ciudadanos residentes en Lima -capital del país- y en El Callao, no participaban del acto comicial. Las propuestas de región que se sometieron a consulta¹⁹² fueron la Región Norte, integrada por los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque¹⁹³; la región Nor-Centro Oriente, conformada por las provincias de Lima y los departamentos de Áncash, Junín, Cerro de Pasco y Huánuco¹⁹⁴; la región Ayacucho-Ica-Huancavelica¹⁹⁵; la Región Sur Andina, con los departamentos de Tacna, Arequipa y Puno¹⁹⁶ y la región Cusco-Apurímac¹⁹⁷

El referéndum contó con el respaldo, aunque tardío, de los principales líderes políticos y candidatos presidenciales como Lourdes Flores de Unidad Nacional y Valentín Paniagua de Acción Popular. El más tarde reelecto como Presidente de la República, Alan García -del APRA- no fijó una posición definida y dejó en libertad a sus militantes para que decidieran personalmente su voto¹⁹⁸.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (O.N.P.E.) no debía proclamar qué regiones se formaban en el referéndum sino sólo se limitaría a indicar el número de votos afirmativos obtenidos por la propuesta, los negativos, los votos en blanco y los nulos. Estos dos últimos contaban a favor del "NO", por decisión del Congreso. Esto significaría una valla muy alta para que el "SI" pudiese obtener el 50 % más uno de los votos en todos los departamentos que quisieran integrarse en una región, como establece la Ley 26.300, Reglamentaria de los Derechos de

¹⁹⁰ Constitución del Perú, Artículo 32. "Pueden ser sometidas a referéndum: ... 4. las materias relativas al proceso de descentralización". Artículo 190. "Las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse y cambiar de circunscripción. En ambos casos procede el referéndum, conforme a la ley".

¹⁹¹ Ver mapa en Anexo VI – 12.

¹⁹² Ver Anexo VI – 13.

¹⁹³ Resolución N° 141-2005-J.N.E.

¹⁹⁴ Resolución N° 137-2005-J.N.E.

¹⁹⁵ Resolución N° 138-2005-J.N.E.

¹⁹⁶ Resolución N° 139-2005-J.N.E.

¹⁹⁷ Resolución N° 140-2005-J.N.E.

¹⁹⁸ La Nación, Buenos Aires, 30 de Octubre de 2005

Participación y Control Ciudadanos. Por ello, a tenor de los resultados oficiales, y no obstante haberse registrado una muy alta participación, en definitiva, ninguna región pudo formarse¹⁹⁹

¹⁹⁹ Ver Anexos VI – 14 y VI – 15.

CAPÍTULO VII

Los IDS en el Orden Infraestatal

1. Aproximación al tema.

Los IDS en el orden infraestatal son aquellos que se desarrollan en el ámbito de una entidad territorial al interior de un Estado nacional y que se refieren a una cuestión de especial interés para la población de esa entidad. Algunas constituciones habilitan la democracia semidirecta para resolver un asunto de gran relevancia nacional, como vimos en el Capítulo II; pero en el ámbito local, las cuestiones sometidas al pueblo pueden ser sobre aspectos de la vida cotidiana, más cercanos a los intereses de los ciudadanos¹.

El rol que asumen estos mecanismos es sumamente variable; pero se podría decir, como regla general, que cuanto más descentralizado es un Estado, más posibilidades existen para que se den IDS. Por ello no resulta extraño que, los Estados federales mas antiguos del mundo –Estados Unidos y Suiza- sean los lugares donde más desarrollados estén estos instrumentos.

Inversamente, en los Estados centralizados, los IDS suelen ocupar un modesto lugar. En Francia, sólo a partir de 1992 los electores de las comunas pueden ser consultados a instancia del Concejo local sobre cualquier tema de su competencia. Pero en niveles superiores -departamento y región- la democracia semidirecta seguía siendo desconocida hasta muy recientemente. Y esta carencia no era fortuita: el Consejo Constitucional había considerado el 9 de Mayo de 1991 contraria a la Constitución francesa la idea de un "pueblo" regional². En realidad, en un Estado unitario, sus casi nulas probabilidades fácticas de controlarlos fueron el motivo principa de este defecto.

Según sea el grado de descentralización que se registre en un Estado, puede haber IDS en distintos niveles, pero siempre en el ámbito municipal es donde

¹ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 185.

² Décision 91-290.

estos mecanismos encuentran terreno más propicio. Una consulta local además de versar sobre un asunto de interés local, puede funcionar también como medio de presión a las autoridades de un nivel superior que deben tomar medidas sobre temas que no son de competencia local, pero que influyen en el nivel inferior. La voz de los vecinos en esos casos se amplifica más allá del espacio formal de audición. Y además, la experiencia en el ámbito más cercano al ciudadano puede funcionar como una excelente “escuela de formación”³ para la participación y la decisión políticas.

2. Los IDS en los Estados descentralizados.

2.1. Estados Unidos.

Como ya dijimos, el primer referéndum en la historia de las democracias modernas, fue el de Massachusetts de 1778 y por ello, Estados Unidos es calificado como la “patria del referéndum constitucional”⁴. Pero, paradójicamente, a nivel federal, los mecanismos de democracia semidirecta (*ballot measures*) están absolutamente ausentes, lo que ha convertido a este país en uno de los rarísimos casos del mundo en el que nunca ha habido una experiencia al respecto a nivel nacional. Sin embargo, en el nivel infraestatal la experiencia de la democracia semidirecta es riquísima. California y Oregon se encuentran a la vanguardia en la utilización de este tipo de mecanismos, seguidos por Colorado, North Dakota y Arizona⁵. Por el contrario, Delaware es hoy el único Estado que deliberadamente ignora cualquier tipo de mecanismo de participación popular⁶.

³ Hamon, Francis. Op. Cit., página 18.

⁴ Duguit, Léon. Op. Cit., página 149.

⁵ Ver Anexos VII – 1 y VII – 2.

⁶ Ver Anexo VII – 3.

2.1.1. Desde el punto de vista teórico, más allá de las peculiaridades que podemos encontrar en cada texto constitucional estadual –y dejando de lado el recall- las figuras básicas serían:

Tipo I: Referéndum constitucional (“*Mandatory constitutional*”).

Por mandato de la constitución del Estado, la Legislatura somete a consideración de los ciudadanos una propuesta de reforma constitucional. Puede ser que se pregunte al pueblo por un texto redactado por la Legislatura; o que el referéndum -obligatorio- sea para aprobar la revisión total de la Constitución efectuada por una Convención Constituyente. En este último caso, el pueblo interviene dos veces: primero se le pregunta si está a favor o en contra de la reunión de la Convención Constituyente; si la respuesta es afirmativa, una vez que ésta elabora la Constitución, el texto es sometido a la votación popular para que se pronuncie a favor o en contra del mismo⁷.

El referéndum constitucional es la figura más antigua y la más extendida: todos los Estados -menos Delaware- la tienen. Tampoco la prevé el Distrito de Columbia. En veintitrés entidades es el único mecanismo previsto⁸.

Tipo II: Referéndum legislativo (“*Popular referendum*”).

Los ciudadanos son consultados para aceptar o rechazar leyes sancionadas por la Legislatura estadual. Puede tener carácter: a. Obligatorio; así lo establecen algunas Constituciones para leyes financieras (“bond referendum” previstos en veintiún Estados), cambios de la capital del Estado o de la sede de organismos públicos -Universidades, por ejemplo-. b. Facultativo, el que, a su vez, puede ser: 1. De iniciativa parlamentaria; posible en casi todos los Estados, aunque no esté previsto expresamente en la Constitución. Sólo la Constitución de Arkansas se lo prohíbe expresamente a la Legislatura. 2. De iniciativa popular, cuando una parte

⁷ Laferrière, Julien. Op. Cit., página 445.

⁸ Alabama, Connecticut, Georgia, Hawaii, Indiana, Iowa, Kansas, Louisiana, Minnesota, Mississippi, New Hampshire, New Jersey, New York, North Carolina, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, Tennessee, Texas, Vermont, Virginia, West Virginia y Wisconsin.

del electorado puede provocar una consulta para oponerse a una ley adoptada por la Legislatura.

Es una figura similar al referéndum abrogativo de la Constitución italiana, aunque en este caso la ley no tiene vigencia hasta que no sea "promulgada popularmente"⁹. De acentuado arraigo en los Estados del oeste y medio oeste, de reciente formación durante las primeras décadas del siglo XX cuando la presencia de populistas y progresistas era muy fuerte, lo encontramos en veinticuatro Estados¹⁰ y el Distrito de Columbia.

Tipo III: Iniciativa popular constitucional o legislativa directa (*"Direct constitutional or statutory initiative"*).

Los ciudadanos pueden presentar proyectos de reforma a la Constitución o a las leyes (exigiéndose el apoyo de un porcentaje variable de firmas) los que son sometidos directamente a consulta popular para su aprobación o rechazo, sin intervención alguna de la Legislatura. Si son aprobados popularmente, entran en vigencia inmediatamente¹¹. Está previsto en diecinueve Estados¹² y en el Distrito de Columbia.

Tipo IV: Iniciativa popular constitucional o legislativa indirecta (*"Indirect constitutional or statutory initiative"*).

Los ciudadanos pueden presentar proyectos de reforma a la Constitución o a las leyes—apoyados por un determinado porcentaje de firmas— que son sometidas, para su examen, a la Legislatura. Si luego de un plazo dado, el proyecto no es aprobado o es modificado sustancialmente respecto de la propuesta originariamente presentada, los promotores pueden solicitar que se someta la cuestión a la voluntad del electorado. En algunos Estados es posible que la

⁹ Laferrière, Julien. *Ibid.*, página 446.

¹⁰ Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington y Wyoming.

¹¹ Laferrière, Julien. *Op. Cit.*, página 447.

¹² Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Idaho, Illinois, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah y Washington.

Legislatura presente un contraproyecto, que, como en Suiza, también será puesto a consideración del pueblo¹³. La prevén nueve Estados¹⁴.

2.1.2. En relación a la iniciativa -poderoso instrumento para la definición de la agenda política- el primer elemento de importancia a tener en cuenta es el que concierne a la determinación de los umbrales que deberá superar la propuesta para ser presentada (desde cinco avales en Montana hasta cien en Alaska); para ser sometida a votación y finalmente para considerarse adoptada -esto último también rige para el referéndum-. Estos pisos de firmas requeridas varían de Estado a Estado y también según el nivel normativo de que se trate; pero lo que es común es que los mínimos requeridos sean normalmente más altos para el caso constitucional (el más alto es el de Wyoming con 15 %, pero el promedio está en el 10 %) que para el caso legislativo (el mínimo es del 2 % en North Dakota, siendo el promedio del 8 %). Por supuesto, cuanto más alto sea el mínimo, menor será la frecuencia de uso de estos instrumentos¹⁵. Tres Estados requieren además en la etapa inicial un depósito en garantía: U\$S 100 en Alaska, U\$S 50 en Washington y U\$S 500 en Wyoming.

El control de la veracidad de las firmas recogidas se puede realizar individualmente o por muestreo. Sólo en tres Estados (North Dakota, Ohio y Oklahoma) se cuentan las firmas y se presumen todas válidas. En algunos Estados se requiere que las firmas representen distintos condados o distritos. La mayor cantidad de iniciativas se da en los Estados que carecen de este requisito; por el contrario, son escasas las iniciativas en los Estados donde este requerimiento es muy severo. También es sumamente dispar el tiempo que se otorga para recolectar esas firmas. Así en Massachusetts es de sesenta y cuatro días; en California, ciento cincuenta; en Florida cuatro años; y no hay plazos en Arizona, Arkansas, Missouri, Ohio, Oregon, Utah ni Wyoming. Menos del 20 %, en promedio, de todos los intentos de iniciativa, consiguen las firmas suficientes como

¹³ Laferrière, Julien. *Ibid.*, página 447.

¹⁴ Alaska, Maine, Massachusetts, Michigan, Nevada, Ohio, Utah, Washington y Wyoming.

¹⁵ Magleby, David B. "I problematici sviluppi della recente esperienza statunitense" en "Democrazie e Referéndum". Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo, Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 85.

para que finalmente se realice la votación; aunque claro que esto dependerá de que los mínimos requeridos sean más o menos altos.

Hasta hace dos décadas, algunos Estados como Oregon y Colorado, procurando que la junta de firmas fuese de naturaleza bien voluntaria, prohibían que esta etapa estuviese a cargo de profesionales pagos; pero esas normas serían declaradas inconstitucionales por la Corte federal en 1988¹⁶. En similar sentido, en 1999 se declaró inconstitucional la exigencia de que quienes realizan esta tarea sean electores¹⁷

2.1.3. Si bien la redacción de la propuesta corresponde a los promotores, éstos pueden beneficiarse del asesoramiento brindado por el Gobierno al respecto, para que luego no terminen siendo rechazadas por la justicia por deficientes o defectuosas.

La iniciativa constitucional es tan frecuente en California y Michigan como en Suiza, puesto que los promotores siempre prefieren insertar la norma propuesta en la cúspide de la pirámide ya que de esta manera tanto su derogación posterior como cualquier objeción judicial será más difícil. Se da así en Estados Unidos el fenómeno de la "constitucionalización de la ley" opuesto al francés de "legalización de la Constitución" por vía del Artículo 11. Para tratar de que este fenómeno no se generalice es que se elevan los mínimos de firmas requeridos no haciendo tan fácil introducir normas en la Constitución.

Teniendo en cuenta la distinción entre revisión (total) y enmienda (parcial) constitucional, sólo la segunda suele ser objeto de iniciativa, siendo el criterio para distinguir una y otra cualitativo y cuantitativo a la vez. En California en 1948 se pretendió presentar como iniciativa de enmienda una propuesta, la "California Bill of Rights" -cuyo texto constaba de veintiún mil palabras- para ser incorporada a un

¹⁶ Caso "Meyer v. Grant", 486 U.S. 414.

¹⁷ Caso "Buckley v. American Constitutional Law Foundation", 525 U.S. 182.

texto constitucional preexistente de cincuenta y cinco mil¹⁸. Por ello, la Suprema Corte estadual descalificó la iniciativa considerándola una revisión encubierta¹⁹.

El contenido de las iniciativas y referenda, siempre debe versar sobre materia normativa, en el más amplio sentido del término: sólo las propuestas que no satisfagan los requisitos de generalidad y normatividad serán juzgadas inconstitucionales. Las materias que están excluidas de la democracia semidirecta son: algunos o varios aspectos de la legislación fiscal, en la mayoría de los Estados (Missouri, financiamiento de la educación; Michigan, déficit presupuestario; Ohio, todo); lo relativo a los establecimientos públicos, que incluye, a veces, por ejemplo, una ruta concesionada. Hay materias en principio permitidas que pueden ser, por excepción, sustraídas a los IDS por decisión tomada por la Legislatura, con una mayoría especial o mediante una declaración de urgencia, bajo la extendida fórmula de que “el buen funcionamiento de los poderes públicos, el orden público o la sanidad pública lo requieren” (por ejemplo, en Washington). Este poder discrecional, muchas veces ejercido arbitrariamente, deberá ser objeto de control judicial efectivo, el que, por ejemplo, no se advierte en Ohio; al contrario, ha sido muy restrictivamente interpretado en California.

2.1.4. El sufragio como modo de decisión no es considerado, como dijo la Suprema Corte de New Jersey, un derecho político inherente a los ciudadanos, sino meramente resultante de un acto de voluntad expreso del constituyente²⁰. Por ello, puede ser objeto de limitaciones, las que, en efecto, encontramos en la mayoría de las constituciones estaduais. La lista más larga de materias vedadas la encontramos en la Constitución de Massachussets; al contrario en Arkansas, Idaho y Nevada no existe restricción alguna.

El objeto de democracia semidirecta en los Estados norteamericanos ha sido sumamente heterogéneo: voto femenino, elección directa de los senadores, apertura de cines y teatros en domingo, elecciones primarias, jornada laboral de ocho horas, legalización de la marihuana para uso medicinal, asistencia médica al

¹⁸ Nedjar, Didier. Op. Cit., página 1612.

¹⁹ Caso “Mc Fadden v. Jordan”, (1948) 32 C2d 330.

²⁰ Caso “Wright v. Village of South Orange” (1963) 79 NJ Sup 96.

suicida, mayorías especiales legislativas para crear impuestos, financiamiento de las campañas políticas.

2.1.5. En casi todos los Estados el gobierno edita y distribuye folletos de información para el ciudadano -igual que en Australia y en Suiza- con un análisis “imparcial” de la consulta, más allá de la información que al efecto se difunda por los medios de comunicación; aunque en Maine, Michigan, Nevada, North Dakota y Wyoming no existe este tipo de publicidad. En California, por ejemplo, se recibe un resumen de la propuesta con argumentos a favor y en contra de la misma. Arizona, Arkansas, Florida, Illinois, Ohio y Oklahoma permiten a los proponentes titular la iniciativa, aunque esto debe ser aprobado por el organismo de control mientras que en Colorado, Illinois, Michigan, Nevada y South Dakota esto lo hace una comisión especial.

2.1.6. La adopción de la medida en cuestión se resuelve casi siempre por la mayoría simple, contada sobre todos los ciudadanos, todos los votantes registrados o todos los que emitieron su voto. Una cuestión importante para resaltar es que, existe una diferencia muy significativa en los índices de aprobación entre las medidas que se someten a consulta popular por iniciativa legislativa y las que parten de una iniciativa popular. Mientras las primeras son aprobadas, en promedio, en un 61 %, las segundas son rechazadas en un 64 %; es decir, prácticamente se invierten los resultados. El porcentaje promedio de aprobación de las medidas propuestas por los representantes varía del 49 % en Arkansas al 90 % en Idaho; en tanto que el de las de iniciativa popular va del 69 % en Idaho al 21 % en Ohio²¹.

2.1.7. La fiscalización del procedimiento siempre está a cargo de una autoridad pública (la “Secretary of State” -una especie de Ministerio de Gobierno- en California, Ohio y Washington o una comisión electoral como la Board of Canvassers en Michigan, por ejemplo). En varios Estados existe también el control

²¹ Magleby, David B. Op. Cit., página 93.

legislativo, lo cual no parece conveniente, teniendo en cuenta que estos mecanismos se proponen precisamente limitar el poder de los legisladores.

Las constituciones estatales norteamericanas nos ofrecen -en teoría- un ejemplo cabal de cohabitación entre el legislativo ordinario y el legislador popular. Así, la Constitución de California, por ejemplo, en su Artículo IV dice que el Poder Legislativo del Estado está investido por la Legislatura de California, integrada por el Senado y la Asamblea, pero el pueblo se reserva para sí el poder de iniciativa y de referéndum. Sin embargo en la práctica, las relaciones entre el pueblo legislador y la Legislatura, en tanto poseen “poderes concurrentes” son más que delicadas. Por ello, para que un eventual conflicto entre estos dos “poderes” legislativos, no dificulte la producción normativa las constituciones han tomado algunos recaudos: algunas aceptan que las leyes surgidas de iniciativa o referéndum puedan ser modificadas o abrogadas por la Legislatura lo que no puede ser, además, objeto del veto del Gobernador, el que normalmente se mantiene al margen del proceso referendario. Hay, de todas formas, casos de Estados (Massachusetts y Oregon) donde el ejecutivo puede frenar una iniciativa antes de que se junten las firmas por considerarla inconstitucional. Y muchas veces la democracia semidirecta sirve de trampolín político a los nuevos candidatos al ejecutivo estadual, quienes se posicionan claramente frente al electorado en la campaña de un IDS²².

2.1.8. Como ya dijimos, estas instituciones aparecieron en un comienzo con la función de superar la lentitud que pesa sobre el procedimiento legislativo ordinario. Así, a propósito de un recurso contra una de las más famosas iniciativas de Estados Unidos, la “Proposición 13” que logró una fuerte rebaja en el impuesto a la propiedad en California provocando importantes repercusiones en otros Estados²³ la Corte Suprema de California el 22 de Setiembre de 1978 dijo que la iniciativa es, en esencia, “un arma legislativa que puede ser utilizada para romper

²² Hamon, Francis. Op. Cit., página 122.

²³ Kendall, Frances. “Democracia Directa: La Clave para un Gobierno Responsable”, en Krause y Molteni (coordinadores) “Democracia Directa”, página 45.

la exasperante maraña que el procedimiento legislativo ordinario implica”²⁴. Sin embargo, los lobbistas hoy utilizan todo su poder cada vez que hay una consulta popular para imponer sus proyectos. Existen auténticas empresas especializadas en campañas de consulta que, a cambio de un precio elevado, organizan todo a aquel grupo de interés decidido a patrocinar un referéndum o iniciativa popular²⁵. Sobre todo con la iniciativa, puede ocurrir que una minoría influyente y activa fuerce al electorado a pronunciarse aceptando o rechazando una medida específica²⁶. El dinero invertido por influyentes sectores de la sociedad en muchas campañas de consulta popular (desde la etapa de recolección de firmas hasta los afiches en la vía pública o la contratación de consultoras de opinión) suele ser muy superior a la de una campaña para la elección de Gobernador de ese mismo Estado; dándose esta circunstancia también en el nivel municipal²⁷

Un número importante de iniciativas es originado en “grupos anónimos” que tienen por único fin el interés general. Otro grupo, muy importante numéricamente, proviene de distintos grupos de interés económico, bien definidos. Una tercera categoría sería la de aquellas donde se mezclan las dos anteriores, y que son cada vez, las más numerosas. Por ello los IDS se usan más en los Estados donde se produce la combinación de fuertes grupos de interés, gobiernos divididos, legislaturas profesionales y requisitos poco exigentes²⁸.

2.1.9. Cada año unas trescientas normas se suman o desaparecen de los órdenes jurídicos estatales por medio de estos mecanismos²⁹, a través de consultas ciudadanas que, para ahorrar costos, se hacen en coincidencia con las elecciones generales, situación prohibida en otros países (Italia, Chile, Argentina). Y aunque, en general, el porcentaje de ciudadanos que participa es bastante bajo, el 90 % de los que se acercan a votar en las elecciones ejecutivas y/o legislativas,

²⁴ Caso “Amador Valley Joint Union High School District vs. State Board of Equalization” (1978) 22 Cal.3d at 208.

²⁵ Hamon, Francis. Op. Cit. , página 123.

²⁶ Chantebout, Bernard. Op. Cit., página 226.

²⁷ Ver Anexo VII – 4.

²⁸ Magleby, David B. Op. Cit., página 90.

²⁹ Chantebout, Bernard. Op. Cit., página 225.

también votan en las consultas populares³⁰. Magleby sostiene que hasta 1984 se habían realizado, por todo concepto, y en todos los Estados más de diecisiete mil consultas³¹

Pero estos mecanismos no son de modo alguno un recurso excepcional como ocurre en otros países, no solamente, como vemos, por la frecuencia de utilización, sino también por el tenor de las medidas puestas a consideración popular (así, Business Week pudo titular un artículo el 31 de Octubre de 1988 "En California se vota sobre casi cualquier asunto"), siendo las más usuales las medidas fiscales, de reforma política, de protección del ambiente y de regulación o desregulación de actividades económicas no industriales (juegos de azar, deporte profesional, cadenas de televisión paga), de conflictos entre moral pública y libertades individuales (matrimonio homosexual, aborto, consumo de estupefacientes). Si bien los temas de interés cambian con el tiempo, las cuestiones relativas a impuestos y gasto público son las que más interés provocan en el electorado y los que más frecuentemente se consultan.

En Noviembre de 2004, en simultáneo con la elección presidencial que daría nuevamente como triunfador a George Bush, se desarrollaron 163 "ballot measures" en treinta y cuatro Estados, mientras que en Noviembre de 2006, además de sus representantes al Congreso, los norteamericanos dieron su opinión acerca de trescientas sesenta y cinco propuestas³², setenta de las cuales fueron por iniciativa popular, cifra extraordinariamente alta que sólo en dos oportunidades anteriores había sido superada³³. Las temáticas fueron desde la pena de muerte (Wisconsin) hasta las energías alternativas (California y Washington); desde el aborto (California, Oregon y South Dakota) al salario mínimo (Arizona, Colorado, Missouri, Montana, Nevada y Ohio); y desde el

³⁰ Guillaume Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 90.

³¹ Magleby, David B. *Ibid.*, página 71.

³² Alabama (4), Alaska (5), Arizona (25), Arkansas (4), California (36), Colorado (28), Florida (9), Georgia (9), Hawaii (5), Idaho (9), Illinois (2), Kansas (1), Louisiana (21), Maine (4), Maryland (4), Massachusetts (6), Michigan (12), Minnesota (1), Mississippi (1), Missouri (14), Montana (6), Nebraska (16), Nevada (15), New Hampshire (2), New Jersey (3), New Mexico (4), North Dakota (7), Ohio (6), Oklahoma (10), Oregon (23), Pennsylvania (1), Rhode Island (11), South Carolina (7), South Dakota (15), Tennessee (2), Utah (1), Virginia (3), Washington (28), Wisconsin (2) y Wyoming (3).

³³ <http://www.iandrinstitute.org>

matrimonio homosexual (Colorado, Idaho, Illinois³⁴, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Virginia y Wisconsin) a la venta de vino (Massachusetts)³⁵.

2.1.10. A nivel municipal la situación depende del grado de autonomía de cada entidad. En el caso de los condados y grandes ciudades autónomos (*charter cities*), los mecanismos de democracia semidirecta son instituidos libremente y reglados por cada uno de ellos³⁶. En el caso contrario, dependerá de que la Constitución estadual los prevea. Casi todas las grandes ciudades, incluidas New York, Houston, Philadelphia o New Orleans prevén la iniciativa popular. De diez a quince mil consultas a nivel local se hacen todos los años en los Estados Unidos de una vez y al mismo tiempo que las elecciones generales³⁷.

2.1.10.1. Por años la posibilidad de que Hollywood se separase de Los Angeles era vista como si se tratara de un guión de una película de ciencia ficción. Sin embargo, luego que la Comisión de Formación de Entidades Locales de California, encargada de analizar los pros y los contras de la secesión, aprobara la realización de un referéndum para decidir la eventual secesión, y después de resolver que la eventual nueva ciudad sería económicamente viable -con ingresos anuales de ciento ochenta y tres millones de dólares, y una población estable de tan sólo ciento ochenta y cuatro mil personas, el tema despertará intensas pasiones³⁸.

Gene La Pietra, el multimillonario dueño de la disco gay más famosa de la ciudad -Circus-, y líder del movimiento secesionista hollywoodense que aspiraba a convertirse en el primer alcalde del nuevo municipio para devolverle el *glamour* y el color de sus épocas de oro gastaría parte de su fortuna en una impresionante campaña llamada "Vote Free Hollywood"³⁹. Por el contrario, quienes se oponen

³⁴ Ver en Anexo VII – 5 afiche de propaganda.

³⁵ The New York Times, 8 de Noviembre de 2006.

³⁶ Los tribunales del Estado de Washington, por ejemplo, desde 1911 han reconocido que la reglamentación de estos instrumentos es una materia que les compete a las "charter cities" de más de diez mil habitantes; igual en California.

³⁷ Chantebout, Bernard. Op. Cit., página 225.

³⁸ La Nación, 13 de Junio de 2002.

³⁹ Ver Anexo VII – 6.

inundan los *boulevards* con grandes pancartas que dicen "We love L.A.". Uno de los máximos oponentes es el alcalde de Los Angeles, James Hahn, quien logró reunir siete millones de dólares para contrarrestar la campaña secesionista que alteraría –en su opinión- el equilibrio étnico de la ciudad; quien también tendría que luchar contra los aires independentistas del Valle de San Fernando, uno de los barrios más populosos de la ciudad con un millón y medio de pobladores. Si ambos distritos secesionistas lograran su propósito, Los Angeles caería al tercer puesto de ciudad más grande –detrás de Nueva York y Chicago- de Estados Unidos.

Pero el 5 de Noviembre de 2002, la iniciativa para que ambos barrios se convirtieran en ciudades aparte –con alcalde, consejo municipal y policía propios- no logró superar los dos requisitos: ganar con la mayoría de los votos dentro de los límites de las nuevas ciudades propuestas, así como con una mayoría global en Los Angeles⁴⁰. De todas formas la propuesta seguramente acelerará el proceso de descentralización de Los Angeles –hasta el momento la segunda metrópolis más grande de Estados Unidos con casi diez millones de habitantes-.

2.1.10.2. En Inglewood, un multicultural municipio de los suburbios de Los Angeles, 2/3 de los votantes rechazaron la instalación de un hipermercado de la cadena Wal-Mart que fue obligado por las autoridades locales a aceptar la consulta impulsada por una coalición de sindicatos, iglesias y asociaciones civiles que la fundamentaron en el derecho de defensa de la competencia a favor de los pequeños comercios y para evitar una casi segura caída en los salarios de los empleados del sector. Wal-Mart gastó más de U\$S 1 millón en promover su iniciativa con lo que se testeaba además su poder de influir sobre el gobierno y la opinión pública. Así la Victoria de la ciudadanía de Inglewood sería vista como un triunfo David sobre Goliat⁴¹.

⁴⁰ Los Ángeles Times, Los Ángeles, 6 de Noviembre de 2002.

⁴¹ The New York Times, 7 de Abril de 2004.

2.1.11. Como dijimos en el Capítulo II, el recall es hoy un marginal procedimiento de democracia semidirecta. El único país del mundo que lo ha utilizado de manera significativa es Estados Unidos⁴² siempre, claro está, a nivel estadual. Varios mandatos de legisladores han sido revocados y en 1.921 fue removido el Gobernador de North Dakota, el republicano Lynn J. Frasier quien estaba desempeñando su tercer mandato⁴³. Frasier perdió la consulta por escaso margen en favor de un inmigrante noruego, Ragnvald Nestos.

Otros varios intentos contra gobernadores, en cambio, fracasaron⁴⁴. Por caso, en la primavera de 1.954 en Wisconsin se inició un procedimiento de recall contra el senador federal Joe McCarthy por sus excesos en su "caza de brujas" anticomunista. El editor periodístico Leroy Gore lideró la campaña denominada "Joe Must Go" argumentando que estaba en riesgo la libertad de expresión. Las cuatrocientas tres mil ochocientas cuatro firmas exigidas por la ley parecían, en principio, alcanzadas; pero cuarenta y ocho mil de ellas luego fueron invalidadas por haber sido hechas fuera (antes o después) del plazo legal de sesenta días o por vicios formales⁴⁵

2.1.11.1. Existen disposiciones constitucionales y legales en treinta y seis Estados que facultan a los ciudadanos a pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos antes de la finalización de su período. También las municipalidades de varios Estados permiten el recall. Las normas que contemplan la revocatoria del mandato en algunos Estados excluyen de la misma a los jueces (Alaska, por ejemplo). En varios Estados permiten únicamente un intento de revocatoria durante el período del funcionario; pero otros admiten un segundo intento si los proponentes reintegran al Estado los costos derivados de la primera tentativa. Únicamente los funcionarios electos están sujetos a este tipo de destitución, a excepción de Montana, donde la ley en la materia y un pequeño

⁴² Chagnoullaud, Dominique. "Droit Constitutionnel", Sirey, Paris, 1.999, página 130.

⁴³ Ramella, Pablo A. "Derecho Constitucional", Deplama, Buenos Aires, 1986, página 85.

⁴⁴ Krause Martín y Molteni, Margarita (coordinadores) "Democracia Directa", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, pagina 174.

⁴⁵ <http://www.foxvalleyhistory.org/mccarthy/senator>

número de disposiciones de gobiernos locales permiten la destitución de funcionarios administrativos. Además, en la mayoría de los casos se prohíbe su uso durante los primeros dos a doce meses de mandato y en algunos Estados, durante los últimos ciento ochenta días.

El proceso de destitución, comienza con el registro de diez peticionarios en la Secretaría del Estado -u oficina local análoga-, mediante una nota que expresa la intención de hacer circular la petición en la respectiva elección, a fin de determinar si el los funcionario/s en cuestión deben ser destituidos. Generalmente se incluye una declaración de doscientas palabras, fundamentando las razones para la propuesta de destitución; el funcionario impugnado puede a su vez responder también mediante otra nota de doscientas palabras. Posteriormente, el Secretario de Estado o el funcionario local encargado, imprime oficialmente las peticiones, las cuales quedan a disposición de los proponentes quienes son requeridos para recolectar un número de firmas de votantes registrados equivalentes al 25 % de los votos emitidos en la última elección de Gobernador o de candidatos del mismo nivel. Georgia exige que el número mínimo de firmas que deben ser recogidas lo sean en cada distrito congresional. Aunque las firmas requeridas se consigan, la elección por la destitución no se lleva a cabo en algunos Estados, si el funcionario impugnado renuncia después que las firmas han sido certificadas, en un plazo de entre cinco y diez días. Una vez fijada la fecha de la elección, se imprime la boleta con las razones esgrimidas para la remoción del funcionario así como su defensa en un máximo de doscientas palabras. En ciertos Estados, los votantes están limitados a decidir si el funcionario debería ser removido; y si lo es, su sucesor es elegido en una elección especial posterior. En otros Estados, los votantes deciden si se remueve al funcionario y simultáneamente se elige a un sucesor para el caso de que el funcionario sea removido.

Recientes experiencias con este procedimiento revelan que un funcionario podría ser removido por medio de un voto mayoritario y ser reelecto a simple pluralidad si tres o más candidatos se dividen los votos. Para prevenir que esto ocurra, algunas normas constitucionales y legales de gobiernos locales estipulan que un funcionario no puede ser candidato para una reelección si la destitución

tuvo éxito. Es más, estas normas establecen que un funcionario acusado que renuncia, no puede ser nombrado para el mismo o similar cargo durante un período de dos años. Los funcionarios sujetos a destitución no tienen límites para gastos -de sus propios fondos- de campaña con el objeto de permanecer en su cargo, de conformidad con lo resuelto en 1976 por la Corte Suprema de los Estados Unidos⁴⁶, cuando tuvo que interpretar la Federal Election Campaign Act de 1971 como ya vimos en el Capítulo V.

2.1.11.2. En California el recall está vigente desde 1911. Desde entonces ha habido treinta y un intentos de remover al Gobernador; todos fracasaron hasta 2003 cuando el demócrata Gray Davis al que se acusaba de mala gestión económica, se convertiría en el primer mandatario de ese Estado -y apenas el segundo en serlo en todos los Estados Unidos- en ser destituido del cargo por el voto popular sólo once meses después de iniciado su segundo mandato⁴⁷

Las razones invocadas para iniciar un recall se mencionan en la solicitud presentada ante la Secretaría de Estado por parte de los promotores (*Notice of Intention*). La pertinencia de esas razones no es pasible de ser controlada, teniendo el Gobernador derecho a responder (*Notice of Answer*). El Secretario de Estado certifica estos recaudos para que comience el proceso de recolección de firmas en un plazo de ciento sesenta días. El pedido debe ser avalado por, al menos, el 12 % del total de votantes de la última elección; debiendo los firmantes ser electores de, al menos, cinco condados, en cada uno de los cuales deberá asegurarse ese 12 %. Para los recall de legisladores, miembros del "Board of Equalization" y jueces, el mínimo se eleva al 20 %. El Secretario de Estado certifica las firmas que se presentaron ante el funcionario electoral del respectivo condado quien las cuenta y verifica si llegan, al menos, al 10 % del número requerido⁴⁸. Cuando se intenta revocar al Gobernador y, en su caso, elegir a su sucesor, es el Vice Gobernador quien fija la fecha de la consulta. Si el Secretario de Estado certifica que se obtuvieron las firmas necesarias antes del 3 de

⁴⁶ Caso Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

⁴⁷ The New York Times, 8 de Octubre de 2003.

⁴⁸ Sección 13, Constitución de California.

Setiembre, el comicio será entre los siguientes sesenta y ochenta días. Si lo hace después se efectuará en la misma fecha que las siguientes elecciones estatales (primarias, por ejemplo)⁴⁹. La boleta tiene dos partes. En la primera, los ciudadanos deben votar a favor o en contra de la remoción. En la segunda, pueden elegir al reemplazante. Si la mayoría de los votantes responde afirmativamente a la primera pregunta, el mandatario es destituido y el candidato a sucesor que obtiene la mayoría de los votos resulta el ganador. Cualquier ciudadano que reúna los requisitos para el cargo puede postularse. En la boleta debe constar su ocupación y afiliación partidaria. El titular del mandato objeto de recall no puede ser candidato a sucederse a sí mismo⁵⁰. Pero si supera la objeción tiene derecho a que le reembolsen los gastos en que incurrió por este motivo⁵¹. Ningún otro procedimiento de recall podrá volver a ser intentado sin dejar pasar un plazo de seis meses⁵². Cada candidato debe presentar sesenta y cinco avales (de miembros de su mismo partido) y pagar una tasa de U\$S 3.500, monto reemplazable por una cantidad de firmas que varía según el siguiente esquema: los candidatos de los dos partidos mayoritarios –Demócrata y Republicano– sustituyen la tasa con diez mil firmas de electores; los candidatos de los denominados partidos chicos, con ciento cincuenta firmas de afiliados a su propio partido; y los independientes con diez mil firmas de electores no afiliados a partido alguno. La “Fair Political Practices Commission” (FPPC) controla el cumplimiento de las normas sobre financiamiento de la campaña. Todos los datos al respecto aparecen publicados en la página web de la Secretaría de Estado⁵³. Recién cuando el Secretario de Estado certifica los resultados del comicio el nuevo Gobernador puede asumir.

El proceso de recall contra el Gobernador Gray Davis comenzó el 25 de Marzo de 2003 a partir de la presentación del grupo People's Advocate vinculado al Partido Republicano. Tres partidos políticos californianos apoyaron: Libertarian Party, American Independent Party y Republican Party, aunque algunos sectores

⁴⁹ Sección 14, Constitución de California.

⁵⁰ Sección 15, Constitución de California.

⁵¹ Sección 17, Constitución de California.

⁵² Sección 18, Constitución de California.

⁵³ Ver Anexo VII – 7.

de este últimos estaban más interesados en una reelección del Presidente Bush que en la remoción de Davis. Si bien este recall inicialmente parecía que no iba a estar en manos de profesionales, a principios de Mayo el congresista Darrell Issa (Republicano por San Diego) comenzaría una gran campaña con enormes recursos que incluyen un website, "Rescue California ...Recall Gray Davis". A fines de ese mes aparecía liderando los esfuerzos contra la revocatoria el grupo "Taxpayer's against the Governor's Recall", integrado principalmente por sindicalistas y que era encabezado por Steve Smith, un militante del Democratic Party de California y asesor de Davis.

Eran necesarias 897.156 firmas. El 14 de Julio los promotores aseguraban haber alcanzado 1.6 millones de firmas y aunque tenían plazo hasta el 2 de Setiembre, daban por concluida la etapa de recolección. Pero el grupo de Smith impugnaría ante la Corte de Los Ángeles el 15 de Julio varias de ellas por considerar que no cumplían con el requisito de pertenecer a electores californianos⁵⁴. Pero el 23 el Secretario de Estado anunciaba que eran válidas 1.356.408 por lo que certificaba que se habían superado los requisitos legales para la consulta. En esa misma fecha dos estudiantes de Derecho de la Universidad de San Diego cuestionaron ante la justicia federal la constitucionalidad del California Elections Code Sec. 11382 que permite votar por un candidato a Gobernador sin haberse pronunciado antes a favor o en contra del recall; lo que fue rechazado por el Juez Federal de Distrito el 29 de Julio⁵⁵. También se impugnó ante un tribunal estadual que un candidato independiente necesite un número mayor de firmas que los presentados por un partido político. Y otra demanda ante la Suprema Corte de California pretendía que se declarase que el único habilitado para suceder a Davis si era revocado era el Vice Gobernador Cruz Bustamante.

Éste el 23 de Julio fijaría como fecha del comicio el 7 de Octubre. El 4 de Agosto Gray Davis junto a cinco legisladores demócratas y otros líderes políticos y sociales solicitaron ante la Corte estadual que se pospusiese el recall hasta el 2 de

⁵⁴ <http://www.ss.ca.gov>

⁵⁵ Partnoy et al. v. Shelley, No. 03CV1460 BTM.

Marzo de 2004, fecha de las primarias, argumentando que era imposible llevar a cabo un comicio transparente en Octubre. También peticionaron que Davis pudiese ser candidato pues de lo contrario, sostenían, se violaría el principio constitucional de igualdad. También se intentó impedir que otras dos consultas (Proposition 53 y Proposition 54) fuesen realizadas el mismo día del recall. Todas las impugnaciones -ante la justicia federal y la local- fueron desestimadas.

Varios candidatos, superados los obstáculos de los avales y de la tasa no reembolsable, se anotaron en la carrera antes que venciera el plazo de caducidad: sábado 9 de Agosto a las 17 horas. Al inscribirse debieron presentar una declaración financiero-patrimonial personal del último año. Cuando el Secretario de Estado el 13 de Agosto dio a conocer la "lista certificada", totalizaban ciento treinta y cinco⁵⁶. En principio, el Partido Demócrata, con el ánimo de apoyar a Davis, había decidido no proponer reemplazantes. Pero finalmente el 7 de Agosto, el Vice Bustamante se sumaba a la competición con la intención de dar a su prominente partido una chance en caso de que el recall resultase exitoso. Un día antes, había entrado en carrera, por el Partido Republicano, el actor Arnold Schwarzenegger quien inmediatamente se ubicaría a la cabeza de las preferencias populares. Otros candidatos republicanos decidieron "bajarse"⁵⁷.

En la larga lista aparece una curiosidad: Hugo "El Gordo" Cadelago, un medocino de cincuenta y un años que dejó la Argentina a los quince para probar suerte en Nueva York y en 2003 tenía un programa cómico en la cadena Radio Única que llegaba al 80 % de los hispanos de Estados Unidos. El argentino centró su campaña en las críticas a Schwarzenegger, a quien acusaba de racista y contrario a los inmigrantes (aunque el también lo es) ya que en la década de 1990 apoyó las leyes que negaban educación y servicios de salud a los indocumentados. Su intención, explicaba, era que en lugar de votar en blanco, la gente escribiera su nombre; después, él decidiría a qué postulante ceder esos votos. Y el que más probabilidades tenía de recibirlos era el vicegobernador Bustamante, un demócrata nieto de mexicanos⁵⁸.

⁵⁶ Ver Anexo VII – 8.

⁵⁷ <http://www.ss.ca.gov>

⁵⁸ Clarín, Buenos Aires, 6 de Octubre de 2003.

Antes del 27 de Setiembre once millones de californianos recibirían en sus domicilios una guía explicativa de todo el proceso de recall (también acerca de las otras dos consultas que se harían el mismo día) con los argumentos a favor y en contra de todas las medidas⁵⁹; la opinión del Procurador (*Attorney General*) y toda otra información de interés. El material estaba impreso en siete idiomas: inglés, español, chino, vietnamita, japonés, coreano y tagalog⁶⁰.

El 8 de Octubre la Secretaría de Estado de California informaba que 4.358.033 ciudadanos (55 %) votaron por la destitución del gobernador Davis y que los candidatos más votados fueron: Arnold Schwarzenegger (3.694.436 votos -48,5 %-), Cruz M. Bustamante (2.421.319 votos -31,8 %-) y Tom Mc Clintock (1.014.895 votos -13,4 %-). Los otros ciento treinta y dos aspirantes al cargo sólo lograron porcentajes de un dígito⁶¹. Larry Flynt, el magnate de la revista pornográfica Hustler, y el actor Gary Coleman, conocido por su papel de "Arnold" en la exitosa serie de televisión "Blanco y negro" en los años 1980, sacaron 14.938 y 12.394 votos respectivamente; el empresario republicano Bill Simon, que perdió las elecciones con el recién derrocado Gray Davis, obtuvo apenas 7.584 votos; en tanto que la actriz porno Mary Carey terminó con 9.660. Aunque la revocatoria de Davis fue clara en todo el Estado, en algunos de los condados más poblados la mayoría de los ciudadanos rechazó el recall. Así, en Los Ángeles el 51 % de los votantes fue contrario a la destitución de Davis, en San Francisco el 80,4 %, en Alameda el 69,9 %, en Santa Cruz el 64,6 % y en Santa Clara el 58,2 %⁶².

En un final digno de una producción de Hollywood, la superestrella del cine, Arnold Schwarzenegger (de origen austriaco, nacionalizado estadounidense en 1983, hijo de un policía nazi, casado con una Kennedy) agradecía haber sido elegido gobernador de California. Lo hacía en uno de los programas de televisión más populares del país -"The tonight show"- el mismo donde había anunciado su candidatura en Agosto. Allí dice: "No los voy a defraudar"⁶³.

⁵⁹ Ver Anexo VII – 9 y VII – 10.

⁶⁰ <http://www.ss.ca.gov>

⁶¹ <http://www.ss.ca.gov>

⁶² Los Ángeles Times, 8 de Octubre de 2003.

⁶³ La Nación, Buenos Aires, 8 de Octubre de 2003.

El abrumador triunfo de Schwarzenegger, un novato en la política (republicano moderado que defiende algunas banderas tradicionales del partido de Davis como la defensa del medio ambiente, la escuela pública, el control de armas en los particulares, el consumo de marihuana con fines médicos, los derechos de los homosexuales y el aborto) que completará hasta 2006 el mandato que le restaba a Davis (un demócrata con treinta años de carrera) provocó un verdadero terremoto que sería interpretado por algunos analistas como una clara señal del descontento de los norteamericanos con los políticos tradicionales⁶⁴. Para otros su victoria era el mejor ejemplo del "sueño americano", un "*self made man*", el triunfo de esa idea un tanto *naïve* de que con empeño todo es posible, en un Estado en el que uno de cada cuatro habitantes nació fuera de los Estados Unidos⁶⁵.

En noviembre de 2005 Schwarzenegger tenía uno de los índices de popularidad más bajos en la historia del Estado; sin embargo un año después, sería electo para un segundo mandato con el 56 % de los votos⁶⁶.

2.2. Suiza.

Tanto la Constitución de 1848 como la de 1874 (en ambas, el Artículo 6) y el actual Artículo 51.1 impusieron a los cantones (es el único caso de Estado Federal que lo hace) por un lado, la obligación de revisar sus constituciones si la mayoría del pueblo lo solicita y, por otro, que toda revisión constitucional debe ser luego aceptada por el pueblo. Estas disposiciones de la Constitución federal relativas a la participación popular en el trámite de revisión constitucional de las entidades federadas se inspirarían en experiencias cantonales previas⁶⁷ que para algunos se remontan a 1815 (caída de Napoleón y restablecimiento del antiguo régimen) y para otros al período de "Regeneración constitucional" (1830-1848). En la década de 1830 la mayoría de los cantones adoptaron además del referéndum

⁶⁴ La Nación, Buenos Aires, 9 de Octubre de 2003.

⁶⁵ Le Monde, Paris, 10 de Octubre de 2003.

⁶⁶ <http://www.ss.ca.gov/elections>

⁶⁷ Daberlay, Jean. "Suisse. Op. Cit., página 714.

constitucional, la iniciativa popular, instrumento que generalizaría en 1920. El referéndum legislativo aparecerá como solución transaccional en la lucha desatada en esos años en el cantón de Saint-Gall entre los partidarios del sistema representativo y los de la democracia directa o pura; existiendo hoy en casi todos los cantones y con reconocimiento en el nivel federal, como vimos, desde 1874. En efecto, en la Constitución de 1831 de Saint-Gall⁶⁸ aparece el derecho de “veto popular”, es decir, el derecho de oponerse a la entrada en vigencia de una ley el que, poco a poco, se iría extendiendo al resto de los cantones.

También se daría en el nivel cantonal la primera experiencia de voto femenino de toda la federación: el 2 de Marzo de 1957, por primera vez en la historia suiza se le permitió a las mujeres participar de un referéndum federal (que pretendía hacer obligatorio también para las mujeres el servicio de bomberos) en un pequeño pueblo de montaña del cantón de Berne. En algunas otras localidades más grandes también se les permitió participar en esa oportunidad, aunque sólo con carácter consultivo⁶⁹.

2.2.1. En la actualidad los cantones aceptan el referéndum tanto en materia constitucional como legislativa y administrativa; y en cuanto a la iniciativa popular es aceptada por regla general tanto en materia constitucional como legislativa ordinaria⁷⁰. En concreto, encontramos en todos los cantones el referéndum obligatorio para la revisión constitucional; la iniciativa popular para la revisión total o parcial de la Constitución; el referéndum financiero obligatorio o facultativo; y la iniciativa legislativa. En algunos cantones hallamos el referéndum legislativo obligatorio⁷¹ o facultativo⁷²; y el referéndum administrativo sobre asuntos comunales en general⁷³ o sobre reglamentos comunales⁷⁴. El número de firmas requeridas para la promoción de iniciativas populares varía de cantón a cantón⁷⁵.

⁶⁸ Chantebout, Bernard. Op. Cit., página 224.

⁶⁹ Loewenstein, Karl. Op. Cit., página 143.

⁷⁰ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 311.

⁷¹ Appenzell-Rodees Extérieurs, Appenzell-Rodees Intérieurs, Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Glaris, Grisons, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Schwys, Soleure, Thurgovie, Uri, Valais y Zurich.

⁷² Bâle-Ville, Fribourg, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Tessin, Zoug.

⁷³ Appenzell-Rodees Extérieurs, Appenzell-Rhodees Intérieurs, Berne, Genève, Glaris, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Uri y Vaud.

En algunos cantones también existe el derecho de revocación popular de los electos (*Abberufungsrecht*) análogo al recall norteamericano, aunque más amplio: es para la asamblea en su conjunto⁷⁶. Los parlamentos cantonales pueden ser disueltos por votación popular solicitada por 12.000 ciudadanos en Berna, 5.000 en Lucerna, Argovia y Thurgovia, 4.000 en Soleure, 1.500 en Bale-Campagne y tan sólo 1.000 en Schaffhausen. Los gobiernos cantonales también pueden ser destituidos por el pueblo en algunas entidades a pedido de entre 4.000 a 11.000 ciudadanos, pero casi nunca se han ejercido estos derechos⁷⁷.

2.2.2. En la misma fecha pueden celebrarse varias consultas populares que involucren a una o todas las esferas de poder estatal⁷⁸. En una de las últimas ocasiones, el 26 de Setiembre de 2006, en varios cantones suizos hubo varias consultas “ejemplares”, cada una a su modo. En la más trascendental, los ciudadanos de Genève le dieron un contundente revés al gobierno al aprobar con un 75,7 % una iniciativa popular apoyada por veintiocho mil firmas –todo un record para el cantón- promovida por la O.N.G. Arle (Association refaire l'école) que reclamaba la vuelta del sistema numérico de calificaciones a partir del 3º nivel de la escuela primaria. La campaña fue muy dura entre las dos posiciones que se enfrentaban. Mientras la izquierda –mayormente los sindicatos docentes- pretendían el mantenimiento del *statu quo*, la derecha apoyaba la postura de la organización promotora. El nuevo sistema -en el cual las notas irán de 1 a 6 y determinarán la promoción de un alumno de un grado a otro- entrará en vigor con el nuevo período escolar, en Setiembre de 2007.

El mismo día se aprobaron: en Fribourg, la toma por el gobierno cantonal de un crédito de 58 millones de francos destinado a la construcción de un puente sobre el río Sarine – “Pont de la Poya”- que descongestionará el tránsito del centro histórico de la ciudad de Fribourg-; en Berna, una nueva división administrativa,

⁷⁴ Bâle-Ville, Neuchâtel, Unterwald-Obwald y Valais.

⁷⁵ Ver Anexo VII – 11.

⁷⁶ Biscaretti di Ruffa, Paolo, Op. Cit., página 311.

⁷⁷ Duverger, Maurice. “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, Ariel, Barcelona, 1980, página 273.

⁷⁸ Ver en Anexos VII -12 y VII – 13 ejemplos de Genève.

con la creación de cinco grandes regiones; en Saint-Gall, una baja en los impuestos para las familias de menores ingresos y las PYMES; en Bâle-Campagne, la prohibición de publicidad de alcohol y tabaco en todos los espacios públicos y la venta a los menores de 18 años; en Soleure, la revisión del derecho de naturalización que adapta las disposiciones cantonales al derecho federal; en Schaffhouse, por el contrario, la revisión del derecho de naturalización, dificultándolo –los candidatos deberán conocer muy bien el idioma y las leyes locales y contar con una buena posición económica-; en Grisons, una nueva ley de caza. En Lucerne, por el contrario, los votantes rechazaron por amplio margen la iniciativa “Más democracia en las finanzas cantonales” impulsada por la izquierda, los sindicatos y los Verdes que pretendía que el pueblo pudiese opinar sobre el presupuesto del cantón⁷⁹.

2.2.3. Las comunas no son en Suiza sólo la entidad pública de base del Estado federal; también son la célula primaria de la democracia helvética. Las constituciones cantonales les otorgan explícita o implícitamente la facultad de asumir todas las competencias de nivel local que las normas superiores no le reservan ni al cantón ni al Estado federal. Con variantes, a través de una una rica paleta de modalidades, en ellas se le da la palabra al pueblo a través de diferentes IDS. El referéndum en sus diferentes formas, se encuentra en todas las comunas de los cantones que prescriben o autorizan el régimen parlamentario comunal. El referéndum ordinario obligatorio existe de manera general salvo en los cantones de Genève, Schwyz, Tessin y Vaud. En la mayoría de los cantones, un determinado número de materias está vedado a este instrumento y reservadas exclusivamente al parlamento comunal. Esto comprende aún al referéndum facultativo cuyo ámbito de aplicación normalmente es definido por una cláusula general o negativa. En cambio en cuanto al referéndum obligatorio, todos los cantones han optado por un sistema de enumeración taxativa de las materias sujetas a él. En algunos de ellos (Bâle-Ville y Zurich, por ejemplo) es imperativo el referéndum en materia financiera, en especial, la aprobación del presupuesto, de

⁷⁹ <http://www.infoswiss.org>

las cuentas comunales y de los tributos. Junto con el referéndum, la iniciativa popular es el segundo pilar de la democracia semidirecta. Con ella se procura compensar de alguna manera la pérdida del rol activo del ciudadano en los asuntos públicos. Por ello en todas las comunas que cuentan con parlamento local, los ciudadanos cuentan con este instrumento. En todos los supuestos se da amplia publicidad a los argumentos que apoyan la postura tanto de las autoridades como de los grupos promotores⁸⁰.

2.2.4. Los ejemplos de práctica de democracia semidirecta en el nivel comunal son de lo más variados.

Basel es sede todos los años de ArtBasel, la feria de arte moderno y contemporáneo más importante del orbe. Y además en esta ciudad se encuentra el primer museo público del mundo: el Kunstmuseum, abierto en 1671, pero enriquecido con importantes adquisiciones permanentes que, por problemas financieros, en una oportunidad, tuvo que desprenderse de dos Picasso. Sin embargo, los habitantes de la ciudad, aprobaron en referéndum, en 1967, un crédito especial para poder recuperar esas obras⁸¹.

En 2002, los electores de la ciudad de Genève, poniendo término a a cinco años de negociaciones entre el sindicato y la patronal, decidieron por referéndum que los comercios cierren a las 19.30hs. De esta manera se reforzó la protección de los trabajadores impidiendo que pueda ocurrir lo de Zurich donde pueden estar abiertos hasta medianoche⁸².

El 26 de Setiembre de 2006 los ciudadanos de Zurich aprobaron con el 65,3 % un proyecto llamado "Stadtraum Hauptbahnhof" (Espacio Urbano Estación Central) que implicará la construcción de un nuevo barrio junto a la Estación Central, en una superficie de 78.000 m², con viviendas y oficinas de una altura no superior a los 80 metros. Allí podrán vivir, como máximo, mil cuatrocientos y trabajar ocho

⁸⁰ Ver en Anexo VII – 14 ejemplo de la Ville de Genève.

⁸¹ Le Monde, Paris, 8 de Junio de 2002.

⁸² Le Temps, Genève, 23 de Setiembre de 2002.

mil. La izquierda y los Verdes fueron los promotores de esta consulta pues consideraban que los espacios verdes y/o de ocio proyectados eran escasos⁸³.

2.3. Alemania.

2.3.1. El federalismo en Alemania tiene su fuente en la propia tradición del país pero además, los aliados en los Documentos de Frankfurt del 1 de Julio de 1946, exigieron que el futuro Estado alemán fuese federal. En ese marco, el Artículo 29 de la Ley Fundamental establece: "1. Se podrá reordenar el territorio federal para asegurar que los Estados miembros estén en condiciones, por su dimensión y su capacidad económica de cumplir, efectivamente las tareas que les correspondan. En este punto se considerarán especialmente el sentimiento de comunidad regional, las relaciones históricas y culturales, las conveniencias económicas y los imperativos de ordenación del territorio y de planificación regional. 2. Las medidas de reorganización del territorio federal se adoptarán mediante ley federal que requerirá confirmación mediante referéndum popular (*Volksbefragung*) debiéndose oír en todo caso a los Estados afectados. 3. El referéndum se celebrará en los Estados cuyo territorio o en parte de cuyo territorio se haya de constituir un Estado nuevo o redefinir los límites del existente (Estados afectados). Se votará sobre la cuestión de si los Estados afectados deben permanecer en la misma situación o si procede modificar los límites de uno ya existente. Se entenderá que hay decisión popular a favor de constituir un nuevo Estado o de re-delimitar uno ya existente, si en futuro territorio del mismo y en el conjunto de los territorios o de las partes de territorio de un Estado afectado cuya pertenencia regional vaya a quedar alterada en el mismo sentido, así lo aprobare la mayoría de los votantes respectivos. Por el contrario, no se entenderá adoptada dicha decisión cuando en el territorio de uno de los Estados afectados, la mayoría rechace el cambio, si bien no se estimará que hay negativa cuando en el territorio cuya adscripción se trate de modificar, el cambio fuere aprobado por mayoría de dos tercios, a menos que en la totalidad

⁸³ <http://www.infoswiss.org>

del Estado afectado una mayoría de dos tercios se pronuncie en contra de la alteración. 4. En caso de que un espacio demográfico y económico continuo y delimitado, que tenga sus partes en varios Estados y que cuente, por lo menos, un millón de habitantes o una décima parte de los respectivos electores a la cámara baja (*Bundestag*) pida mediante iniciativa popular (*Volksbegehren*) que se establezca para dicho territorio una adscripción regional única, se resolverá mediante ley federal, dentro de un plazo de dos años, si procede modificar la pertenencia regional con arreglo al apartado 2 o celebrar en los Estados afectados una votación popular. 5. La consulta popular se encaminará a determinar si la modificación de la adscripción regional que la ley debe proponer encuentra o no asentimiento. La ley podrá someter a consulta no más de dos propuestas diferentes. Si la mayoría aprueba una propuesta de cambio de pertenencia regional, se resolverá por ley federal en un plazo de dos años si procede o no modificar, con arreglo a lo previsto en el apartado 2, la adscripción regional. Si una propuesta de cambio obtiene una aprobación de las proporciones indicadas en el apartado 3, tercer y cuarto incisos, se dictará, en un plazo de dos años tras la celebración de la consulta popular, una ley federal para la constitución del Estado propuesto, sin que esta ley requiera confirmación por referéndum. 6. Constituirá mayoría en las decisiones y consultas populares la mayoría de los votos emitidos cuando represente, por lo menos, una cuarta parte de quienes tengan derecho a votar en las elecciones a la cámara baja... 7. Podrán efectuarse otras alteraciones del territorio de los Estados mediante tratados internacionales o ley federal adoptada con asentimiento de la cámara alta (*Bundesrat*) cuando el territorio cuya pertenencia regional se trate de modificar no tuviere más de cincuenta mil habitantes... 8. Podrán los Estados concertar por vía de tratado una re-adscripción del territorio respectivo o de partes del mismo, prescindiendo de lo dispuesto en los apartados 2 a 7, previa audiencia en los municipios y distritos afectados. El tratado deberá ser ratificado mediante referéndum en cada uno de los Estados contratantes. Si el tratado afecta sólo a partes del territorio de esos Estados, se podrá limitar a éstas partes la ratificación por referéndum en el que se decidirá por

mayoría de votos emitidos cuando esa mayoría suponga, como mínimo, una cuarta parte de los ciudadanos ...”

Por su parte el Artículo 118 completa la disposición anterior al establecer: “Podrá efectuarse la reestructuración de los territorios comprendidos en los Estados de Baden, Württemberg-Baden y Württemberg-Hohenzollern, prescindiendo de lo dispuesto en el Artículo 29, mediante convenio de los Estados interesados. En el supuesto de que no llegue a concertarse dicho convenio, la reestructuración se regulará mediante una ley federal que deberá prever un referéndum”. Y el 118.a agrega que “Podrá efectuarse la nueva división del territorio comprendido en los Estados de Berlin y Brandenburg, sin atenerse a lo dispuesto en el Artículo 29, mediante acuerdo entre ambos Estados, con participación de los electores respectivos”.

Respecto a la primera parte de esta norma, el 9 de Diciembre de 1951, en referéndum se decidió la unificación de los tres Estados en uno nuevo que pasó a denominarse Baden-Württemberg, con capital en Stuttgart⁸⁴. Seis meses después los Estados originarios fueron constitucionalmente suprimidos⁸⁵. En relación a la segunda parte, el 5 de Mayo de 1996 fracasó un referéndum sobre la fusión de Brandenburg con Berlín al no ser aprobado por los electores de ambas entidades⁸⁶.

2.3.2. Las entidades miembros de la federación, los *Länder*, son titulares de los poderes originarios y el Estado federal sólo tiene las competencias expresamente enumeradas. De todas formas, la Ley Fundamental exige en el Artículo 28.1 un mínimo de homogeneidad que todos deben cumplir: Estado de derecho republicano, democrático y social. Precisamente la calidad de “democrático” no se verá alterada –sino al revés, mejorada– si, manteniendo el sistema representativo, cualquier *Land* introduce, de manera complementaria a la existencia de los poderes públicos, mecanismos de democracia semidirecta.

⁸⁴ Friedrich, Carl y Bowie, Robert. “Estudios sobre Federalismo”, Ed. Bibliográfica Argentina, Bs. As., 1958, página 865.

⁸⁵ Rubio Llorente, Francisco y Daranás Peláez, Mariano. Op. Cit., página 37.

⁸⁶ <http://c2d.unige.ch>

Así, la mayoría de las constituciones de los *Länder* -que, paradójicamente, fueron redactadas casi simultáneamente a la Ley Fundamental de Bonn, pero sin discutirse sobre los supuestos males que la democracia semidirecta había provocado a la República de Weimar-⁸⁷ tienen previstos IDS ya sea en la esfera legislativa como constituyente. Sólo el minúsculo Partido Liberal se opuso a su adopción en el período constituyente post II Guerra. Además, todas las constituciones de los *Länder* de la zona de ocupación americana y francesa fueron sometidas a referéndum en el bienio 1946/7 por disposición de los Aliados; y aunque todas ellas fueron aprobadas por la mayoría de los votantes, ninguna obtuvo la mayoría de la totalidad de los ciudadanos⁸⁸. Mucho más tardíamente, los cinco *Länder* de la ex R.D.A. se sumaron a esta modalidad: el grito del otoño de 1989 "*Wir sind das Volk*" se plasmó en los textos constitucionales con formas más participativas y todos ellos tomaron como modelo las instituciones de la Constitución de 1990 del occidental *land* Schleswig-Holstein⁸⁹.

2.3.3. El referéndum constitucional lo prevén ocho *Länder*. Baden-Württemberg, con carácter facultativo; Bayern, con carácter obligatorio para todo tipo de reforma decidida además por 2/3 del legislativo; Brandenburg, obligatorio en caso de reforma total; Bremen, obligatorio si no fuera aprobada por unanimidad por el Parlamento; Hessen, obligatorio para todos los casos de reforma (decidida por mayoría absoluta en el Parlamento); Rheinland-Pfalz y Nordrhein-Westfalen, obligatorio si la mayoría de 2/3 requerida no se logra en el Parlamento; y Sachsen, donde es facultativo.

El referéndum legislativo se encuentra en tres *Länder*. Bremen, Baden-Württemberg para las leyes votadas en el Parlamento local antes de entrar en vigor y para los proyectos de ley propuestos por el Gobierno y rechazados por el Parlamento; Nordrhein-Westfalen también para los proyectos presentados por el Gobierno pero rechazados por el legislativo, y si el resultado es negativo, el

⁸⁷ Sturm, Roland. Op. Cit., página 210.

⁸⁸ Jung, Otmar. "Referéndum e iniziative nei länder tedeschi" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 220.

⁸⁹ Jung, Otmar. Ibíd., página 226.

Gobierno debe renunciar; en estos casos el pueblo actúa como árbitro entre los dos poderes. En ninguno de los tres Estados es posible este referéndum en materia presupuestaria, impositiva o salarial de los agentes públicos.

El referéndum territorial está previsto en Berlín y Brandenburg para el caso de fusión entre ellos dos, y en conformidad al Artículo 118.a. de la Ley Fundamental, como ya vimos.

En Rheinland-Pfalz existe una figura mixta por el cual el 20 % del electorado puede pedir un referéndum sobre una ley dictada por el Parlamento cuya promulgación ha sido suspendida a pedido de 1/3 de los legisladores.

En doce *Länder* está prevista la iniciativa popular para la reforma constitucional⁹⁰, mientras que la iniciativa popular legislativa está aún más extendida: existe en catorce *Länder*, constituyendo la excepción Berlín y Hamburg. También está prevista una forma especial de iniciativa popular legislativa en la cual la mayoría requerida es más baja que para la iniciativa propiamente dicha pero que no obliga al Parlamento a someter a consulta el proyecto de ley presentado por el pueblo en caso que sea desechado por el aquel, como ocurre normalmente⁹¹. Este ha sido el instrumento de movilización y de protesta política; el último recurso contra las mayorías parlamentarias que, a juicio del común de los ciudadanos, no tienen en cuenta las expectativas de la gente frente a determinados asuntos⁹². En varios *Länder*, para reafirmar la preeminencia representativa, el Parlamento puede formular una contrapropuesta⁹³. La iniciativa debe ser apoyada, en promedio, por entre el 10 y el 20 % de los ciudadanos y en muchos casos, funcionando como un filtro más, deben presentarse como proyectos articulados motivados⁹⁴. En todos los casos está excluida la iniciativa popular en materia presupuestaria, impositiva y salarial de los agentes públicos.

⁹⁰ Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein y Thüringen.

⁹¹ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein y Thüringen.

⁹² Sturm, Roland. Op. Cit., página 212.

⁹³ Baden-Württemberg, Niedersachsen, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein y Thüringen.

⁹⁴ Baden-Württemberg, Niedersachsen, Bayern, Brandenburg, Bremen, Essen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein y Thüringen.

Todas las constituciones de los *Länder* prevén, en términos similares, el control de constitucionalidad sobre la admisibilidad de los referenda y de las iniciativas populares por la Corte Constitucional estadual; al contrario, ninguna de ellas contiene normas expresas sobre el control de las leyes adoptadas popularmente.

Ahora bien, no obstante la existencia de una vasta normativa relativa a la democracia semidirecta, en la práctica estos mecanismos han tenido escaso desarrollo. De todas formas, han ido creciendo en los últimos años, sobre todo en los *Länder* del este⁹⁵ aunque todavía quien lleva la delantera es Bayem. Un caso para resaltar es el referéndum por iniciativa popular que se celebró el 17 de Setiembre de 1998 en Schleswig-Holstein sobre la reforma de la ortografía alemana (aún con resabios del gótico) la que triunfó por el 56,4 % frente al contra proyecto del Parlamento⁹⁶

2.3.4. Son numerosos los textos constitucionales de los *Länder* que habilitan los IDS en el nivel municipal. Así, por ejemplo, en Baden-Württemberg, el referéndum puede ser propuesto por el Concejo Municipal con una mayoría de 2/3 o la iniciativa de, al menos, un 10 % de los electores. Esta última deviene aprobada si la mayoría de los concejales está de acuerdo o si, sometida a votación, el 30 % de los electores la acepta. El resultado vincula al Concejo por tres años, si no se hace un nuevo referéndum sobre la misma cuestión⁹⁷ Además, en algunos *Länder*⁹⁸ está prevista la elección de la Asamblea local por vía de referéndum. De esta forma, cada año, se llevan a cabo un promedio de doscientas consultas locales.

Una muy peculiar fue la realizada el 21 de Octubre de 2001 en la que los ciudadanos de München decidieron aceptar (por el 65,8 %) pagar más impuestos para solventar la infraestructura necesaria (subterráneo, calles, seguridad) que acompañase la construcción de un nuevo estadio en Fröttmaning, al norte de la ciudad, donde se desarrollaría la apertura del Mundial FIFA del 2006. La final sería

⁹⁵ Beate, Rudolf. Op. Cit., página 167.

⁹⁶ <http://www.sh-landtag.de>

⁹⁷ Sturm, Roland. Op. Cit., página 211.

⁹⁸ Baden-Württemberg, Bayem, Rheinland-Pfalz y Berlín.

en Berlín y si München no aprobaba estos recursos extra, también hubiera sido en la capital la apertura del evento. Los dos clubes de 1ª división de la ciudad (Bayern y TSV 1860) compartirían los costos que demandase la construcción en sí misma del estadio, unos doscientos ochenta millones de euros⁹⁹. En marzo de 2004 la FIFA designó a la ciudad de München sede de la inauguración oficial de la Copa Mundial de la FIFA Alemania 2006¹⁰⁰.

Mucho más excéntrico es lo ocurrido el 29 de Noviembre de 1998 en Quellendorf, un pueblo de mil cuatrocientos habitantes al sur de Berlín, donde se llevó a cabo un recall en el que se preguntó si el Alcalde, que era un hombre cuando asumió el cargo, podía seguir en él luego de convertirse en mujer. El sujeto en cuestión era Norbert Michael Lindner, de cuarenta y un años, ingeniero, casado durante dieciséis años, dos hijas, elegido dos años antes por el ex comunista Partido del Socialismo Democrático y que el 14 de Junio de 1998, luego de llevar durante un año una doble vida, cambió su identidad transformándose en Michaela Lindner. En el comicio se emitieron 717 votos, 482 en su contra y 235 a su favor. De esta forma se revocó el mandato de este funcionario transexual en un país donde, curiosamente, la homosexualidad es ampliamente aceptada¹⁰¹.

2.4. España.

2.4.1. En el Estado español, los estatutos de las diecisiete comunidades autónomas prevén que el órgano legislativo autonómico dicte una ley de iniciativa popular legislativa en concordancia con lo estatuido por el Artículo 87.3 de la Constitución; en tanto que las ciudades de Ceuta y Melilla no tienen normativa al respecto.

El Estatuto de Extremadura es el único que requiere un número mínimo del 5 % de firmas que avalen la petición. Legislativamente¹⁰² se especificará que el

⁹⁹ Süddeutsche Zeitung, München, 22 de Octubre de 2001.

¹⁰⁰ Ver en Anexo VII – 15 la boleta del comicio.

¹⁰¹ Clarín, Buenos Aires, 30 de Noviembre de 1998.

¹⁰² Ley de Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura de 1985.

proyecto debe presentarse articulado y motivado; excluyéndose para los temas presupuestarios, tributarios, crediticios y de planificación económica en general. En cuanto al referéndum, el Artículo 149.1.32 de la Constitución Española establece que es competencia exclusiva del Estado autorizar la convocatoria de consultas populares por esta vía; descartándose así toda posibilidad en el nivel comunitario.

2.4.2. Si bien, en principio, esta disposición tampoco parecería habilitar el referéndum en el ámbito local, éste resulta indudablemente procedente a partir de que la Disposición Adicional de la Ley Orgánica sobre las Modalidades del Referéndum¹⁰³ establece que sus disposiciones no son aplicables a las consultas populares que celebren los Ayuntamientos sobre asuntos de índole municipal en sus respectivos territorios, salvo respecto a la necesidad de que el Estado las autorice. Esto, a su vez, se desarrolla por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que establece que es derecho de los vecinos pedir la consulta popular de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello. Los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local¹⁰⁴. A su turno, algunas comunidades autónomas¹⁰⁵ reconocen en sus estatutos la competencia para regular las consultas populares de ámbito local.

2.4.2.1. El Artículo 8 del Estatuto de Euskadi prevé que puedan agregarse a esa Comunidad Autónoma otros territorios o municipios que estuviesen enclavados en su totalidad dentro de su territorio si dicha incorporación fuese solicitada por el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados, escuchándose a la Comunidad a la que pertenezca el municipio o territorio a

¹⁰³ Ley 2/1980.

¹⁰⁴ Ley 7/1985, Artículo 71.

¹⁰⁵ Andalucía, Asturias, Canarias, Catalunya, Extremadura, Murcia y Valencia.

agregarse, pronunciándose a favor los habitantes involucrados en un referéndum autorizado, y aprobándolo posteriormente el Parlamento Vasco y las Cortes Generales por ley orgánica. En razón de esta cláusula, en 1980 dos municipios, La Puebla de Arganzón y Condado de Trebiño, solicitaron incorporarse a la Provincia de Álava y, por consiguiente, a la Comunidad Autónoma País Vasco. Pero el Estatuto de Castilla-León, Comunidad a la que pertenecen los municipios en cuestión, en su Disposición Transitoria 7 establece que son requisitos para la segregación de un municipio que constituya un enclave, la solicitud de segregación acordada por el municipio interesado (lo único que en este caso se había logrado), informe de la Provincia y la Comunidad afectadas, luego un referéndum entre los habitantes del municipio que pretende segregarse aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos y finalmente aprobación de las Cortes por ley orgánica. Esta cláusula dio lugar en 1983 a dos recursos de inconstitucionalidad originados por la solicitud comentada presentados ante el Tribunal Constitucional (números 348 y 396) por el Gobierno y el Parlamento Vascos por entender que esta Disposición Transitoria castellano-leonesa violaba la Constitución Española y el Estatuto Vasco al aplicarse retroactivamente a un proceso iniciado con anterioridad a la aprobación de aquel Estatuto. Pedían, por tanto, se autorizase la celebración del referéndum en cuestión previsto en el Estatuto del País Vasco. Pero la sentencia proclamó la constitucionalidad de la norma del Estatuto de Castilla-León impugnada, frustrándose de esa manera la aspiración popular.

En Trebiño el 8 de Marzo de 1998 en una consulta popular no autorizada por La Moncloa en la que participó el 76,6 % (698 ciudadanos) de los habilitados (919), el 68,14 % apostó por la convocatoria a un referéndum para expresar si querían su desanexión de la provincia de Burgos, Comunidad Autónoma Castilla-León, para incorporarse a la provincia de Álava, Comunidad Autónoma País Vasco, o si preferían continuar con el *status* actual. En Lapuebla de Arganzón algo similar había acontecido ya dos veces, en 1995 y en 1997¹⁰⁶. Al conmemorarse cinco años de aquella consulta, por mayoría de cuatro votos a favor y una

¹⁰⁶ El Mundo, Madrid, 9 de Marzo de 1998.

abstención, el Pleno de Condado de Treviño, cuyo *status* no ha variado, aprobó una resolución en la que se recuerda que “la actual dependencia administrativa de Treviño es fruto de la imposición y del desprecio de las instituciones castellano-leonesas para con la voluntad libre y democrática de la población trebiñesa”¹⁰⁷.

2.4.2.2. La Ley de Régimen Local de Castilla-León¹⁰⁸ sólo menciona al pasar a la participación ciudadana. Por su parte la de Administración Local de Aragón¹⁰⁹ establece entre los derechos de los vecinos el de pedir la consulta popular. Además se consigna que el Alcalde someterá al Pleno las solicitudes de consulta popular cuando se suscriban por un número de vecinos que, como mínimo, sea del 26 % de los habitantes en poblaciones de menos de cinco mil habitantes; de mil habitantes más el 10 % de los habitantes que excedan los cinco mil, en las poblaciones de entre cinco y cien mil habitantes; y de diez mil habitantes más el 5 % de los habitantes que excedan de los cien mil, en poblaciones de más de cien mil habitantes. La convocatoria contendrá el texto íntegro de la disposición o decisión objeto de consulta y expresará claramente la pregunta o preguntas que deba responder el cuerpo electoral. Asimismo fijará la fecha de la consulta, que habrá de celebrarse entre los treinta y los sesenta días posteriores a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón. El Ayuntamiento procederá a su difusión a través de los medios de comunicación locales adoptando, además, las medidas necesarias para garantizar el derecho de participación de todos los electores y la transparencia de la consulta. Similares previsiones contiene la Ley de Administración Local de Galicia¹¹⁰.

2.4.2.3. En el mismo sentido, de acuerdo al Estatuto de Autonomía de Catalunya, la Carta Municipal de Barcelona¹¹¹ habilita al Ayuntamiento y a cada uno de sus distritos a pedir la opinión de los ciudadanos en materias de su competencia por medio de la consulta ciudadana, la cual, dentro del marco de la

¹⁰⁷ Deia, Bilbao, 9 de Marzo de 2003.

¹⁰⁸ Ley 1/1998.

¹⁰⁹ Ley 7/1999.

¹¹⁰ Ley 5/1997.

¹¹¹ Ley 22/1998.

pertinente legislación, debe respetar el derecho de todos los empadronados a ser consultados y el derecho de los consultados a conocer las soluciones alternativas con la máxima información, escrita y gráfica, posible. La misma norma dispone que puede ejercer la iniciativa ciudadana para proponer al Ayuntamiento la aprobación de una disposición municipal de carácter general, un número mínimo del 1 % de los empadronados mayores de dieciséis años o que represente más del 3 % de esta población en tres distritos, como mínimo, de la ciudad.

2.5. Italia.

2.5.1. La Constitución italiana de 1947 prevé el referéndum de ámbito local o territorial consultivo como modo de concluir: a) el proceso especial que es necesario para la fusión de regiones ya existentes o para la creación de nuevas regiones con un mínimo de un millón de habitantes a instancia de los consejos comunales involucrados¹¹² o b) el proceso legislativo especial requerido para que una o varias provincias o una o varias comunas pasen de una región a otra¹¹³ También está imperativamente prescripto a las regiones para la creación de nuevas comunas o para la modificación de circunscripciones comunales o de su denominación¹¹⁴

Este mecanismo debemos diferenciarlo del referéndum regional del Artículo 123. El Estatuto de cada Región, tanto los quince ordinarios como los especiales¹¹⁵ regulan el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre leyes y medidas administrativas de la Región. El Estatuto mismo es sujeto a referéndum dentro de los tres meses de su publicación si así lo solicita el 0,5 % de los electores de la Región o 1/5 de los integrantes del Consejo Regional. El Estatuto sometido a referéndum no es promulgado si no es aprobado por la

¹¹² Artículo 132.1.

¹¹³ Artículo 132.2.

¹¹⁴ Artículo 133.

¹¹⁵ Friuli Venecia Giulia, Trentino – Alto Adige, Valle D'Aosta, Sardegna y Sicilia.

mayoría de los votos válidos. En virtud de esta norma todas las regiones italianas contienen estos mecanismos de democracia semidirecta.

2.5.2. El referéndum abrogativo (similar al Artículo 75 de la Constitución Italiana) para dejar sin efecto total o parcialmente una ley o una medida administrativa regional figura en todos los estatutos. Puede ser pedido por los órganos legislativos regionales, provinciales o comunales, según el caso,¹¹⁶ o por el pueblo. En este último supuesto, se trataría de un referéndum por iniciativa popular y el número de firmas requeridas varía de estatuto en estatuto¹¹⁷. Otros estatutos establecen un número mínimo de firmas¹¹⁸. Pero cuando la ley fue aprobada con una mayoría de 2/3 en el legislativo regional, se necesita un número de firmas mayor para pedir su abrogación¹¹⁹. Ese pedido debe hacerse en un plazo determinado, desde que la ley está vigente, que es variado¹²⁰. Para ser válido se requiere que participe en el referéndum la mayoría de los electores y que, además, sea aprobado por la mayoría de los votos válidos emitidos¹²¹. En cuanto a los límites objetivos, varios estatutos prohíben este referéndum sobre leyes tributarias y presupuestarias¹²²; siendo otras materias vedadas las normas de desarrollo económico¹²³, urbanísticas y ambientales¹²⁴, de expropiaciones¹²⁵ y sobre obligaciones constitucionales, internacionales o europeas¹²⁶. Si el resultado del referéndum es positivo, la norma queda abrogada después de la publicación

¹¹⁶ Campania, Emilia Romagna, Friuli Venecia Giulia, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Trentino - Alto Adige y Valle d'Aosta.

¹¹⁷ Los de Abruzzo, Sardegna y Sicilia fijan un porcentaje de, al menos, el 0,5 de los electores y el de Calabria el 4 %.

¹¹⁸ Basilicata, 8.000; Umbria y Molise, 10.000; Friuli Venecia Giulia y Marche, 20.000; Veneto y Toscana, 30.000; Emilia Romagna, 40.000; Lazio, Liguria y Campania, 50.000; Puglia, 60.000 y Piemonte, 80.000.

¹¹⁹ Friuli Venecia Giulia, Trentino – Alto Adige, Sardegna, Sicilia.

¹²⁰ Tres meses en Friuli Venecia Giulia, Trentino – Alto Adige, Sardegna, Sicilia y Valle d'Aosta.

¹²¹ Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venecia Giulia, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Trentino – Alto Adige, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta y Veneto.

¹²² Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venecia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria y Veneto.

¹²³ Toscana.

¹²⁴ Calabria.

¹²⁵ Lombardía.

¹²⁶ Abruzzo.

oficial de los resultados a los quince¹²⁷, treinta¹²⁸ o sesenta días¹²⁹. Por el contrario, si es negativo, no puede repetirse en el término de un año¹³⁰, tres años¹³¹ o cinco años¹³². Varios estatutos establecen que las consultas deben hacerse (igual que a nivel nacional) en una sola fecha al año¹³³, agregando el de Piemonte que en esa oportunidad no pueden presentarse más de tres cuestiones a los ciudadanos. Este instrumento no puede utilizarse en los primeros meses del Gobierno regional¹³⁴ ni tampoco cuando falten para concluir el período regional un tiempo determinado¹³⁵.

Respecto a la iniciativa popular, varios estatutos exigen que el proyecto presentado sea articulado¹³⁶, variando el número de firmas requeridas¹³⁷. Procurando combatir la inercia parlamentaria, en varios estatutos se establece que si la iniciativa popular no es debatida en un plazo determinado¹³⁸ se incorpora para su tratamiento en el orden del día de la primera sesión que sigue al vencimiento de dicho plazo. Algunos estatutos prevén la participación de los promotores en el debate parlamentario explicando su proyecto¹³⁹.

Además varios estatutos prevén el referéndum consultivo sobre cualquier medida de interés regional¹⁴⁰; pudiendo ser solicitado por el 10 % electores o el 40 % de los legisladores regionales¹⁴¹ o por cincuenta mil electores, dos Consejos provinciales o diez consejos comunales¹⁴².

¹²⁷ Molise.

¹²⁸ Piemonte.

¹²⁹ Abruzzo, Marche, Toscana y Umbría.

¹³⁰ Molise.

¹³¹ Puglia y Calabria.

¹³² Marche, Piemonte y Umbría.

¹³³ Lazio, Marche, Piemonte, Toscana y Umbría.

¹³⁴ Dos en Umbría; seis en Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Marche y Piemonte.

¹³⁵ Seis meses en Abruzzo, Emilia Romagna, Puglia y Umbría; y menos de doce meses en Calabria, Marche y Piemonte.

¹³⁶ Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venecia Giulia, Molise, Piemonte, Puglia, Umbría y Veneto.

¹³⁷ Basilicata y Molise, 2.000; Toscana y Umbría, 3.000; Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Lazio, Liguria y Véneto, 5.000; Piemonte, 8.000 y Friuli Venecia Giulia y Puglia, 15.000.

¹³⁸ Piemonte, un mes; Basilicata y Lombardía, tres meses; Emilia Romagna, Toscana y Umbría, seis meses.

¹³⁹ Campania y Piemonte.

¹⁴⁰ Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia y Umbría.

¹⁴¹ Calabria.

¹⁴² Lazio.

2.5.3. En el nivel local, ya a comienzos del siglo XX fue frecuente el uso –sin base legal- del referéndum en todo el país, pero sobre todo en el Norte y en las ciudades más grandes. Los temas consultados fueron tan variados como el horario de las escuelas, el financiamiento de los teatros, el recorrido de los tranvías, la municipalización de servicios públicos o el programa de la banda de música, pero siempre consiguieron altos índices de participación¹⁴³. Mucho más recientemente, los referenda consultivos son posibles en virtud de la denominada “Ley Bassanini”¹⁴⁴.

En Bolzano, ciudad de cien mil habitantes de la norteaña región de Trentino - Alto Adige compartida por italiano y germano-parlantes, se votó en un referéndum el 6 de Octubre de 2002 si la plaza principal debía llamarse Plaza de la Paz o de la Victoria. Esta última denominación la impuso Benito Mussolini para celebrar el triunfo de Italia sobre la vecina Austria en la I Guerra Mundial. En el centro, los fascistas erigieron un gran arco triunfal con la ofensiva inscripción “Nosotros enseñamos a nuestros vecinos el idioma, las leyes y las artes” Para intentar apaciguar las tensiones, el gobierno regional de centro-izquierda la renombró como Plaza de la Paz en 2001. Pero eso ofendió a sectores de centro-derecha, alentados por Gianfranco Fini, líder del partido Alianza Nacional (miembro de la coalición gobernante en Roma) que visitó el pueblo para dar su apoyo a quienes querían devolver el nombre original a la plaza. Éstos finalmente resultaron triunfantes con un 60 % de los votos, aunque para el presidente de la provincia Luigi Dumwalder haya sido “una apuesta al pasado y no a la Europa que nosotros debemos construir”¹⁴⁵.

Por otra parte, en virtud del Artículo 133 de la Constitución italiana, varios estatutos regionales consagran la consulta popular para la creación de nuevas comunas o para la modificación de circunscripciones comunales o de su

¹⁴³ Basile, Silvio. “Il referéndum nell’Italia liberale. Dibattiti ed esperienze” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e Referéndum”, Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 306.

¹⁴⁴ Ley 142 del 8 de Junio de 1990 sobre Gobierno Local.

¹⁴⁵ La Repubblica, Roma, 7 de Octubre de 2002.

denominación¹⁴⁶ Así, el 16 de Noviembre de 2003, Venecia, la ciudad histórico-turística asentada sobre 118 islotes en medio de la laguna, y Mestre, la parte moderna e industrial de la ciudad, sobre tierra firme, votaron –por cuarta vez- en un referéndum de iniciativa popular su posible división comunal. Desde la creación de la comuna en 1926 por el conde Volpi, las dos entidades jamás estuvieron verdaderamente cohesionadas. En 1979, los partidarios de la separación (los “verdaderos venecianos”, los que viven entre los canales) obtuvieron sólo el 27,2 %; en 1989 llegaron al 41,5 % y en 1994 obtuvieron el 44 %. “¿Para qué continuar con una cohabitación artificial?”, dicen los promotores. “El déficit presupuestario se acrecentará para ambas”, replica el alcalde¹⁴⁷. Finalmente según datos oficiales el mínimo de participación (50 % de los ciudadanos) no se logró. Sólo el 39,3 % de los electores acudieron a las urnas y el “SI” a la separación obtuvo, en promedio, el 34,4 % de los votos¹⁴⁸.

Referéndum Venezia – Mestre de 2003

	Iscritti	Votanti	“SI”
Centro stórico	57.997	21.478	37,03 %
Estuario	28.033	9.145	32,63 %
Terraferma	150.961	62.464	41,37 %

Fuente: Ufficio Elettorale del Comune di Venecia.

En cuanto al referéndum de iniciativa popular local, en la comuna de Roma debe ser acompañado de no menos de cien firmas autenticadas cuyos titulares constituyen el Comité Promotor. Durante cuatro meses deberán recolectarse las cincuenta mil firmas autenticadas requeridas y la consulta sólo será válida si participa el 25 % de los que tienen derecho a voto. También el Concejo Comunal

¹⁴⁶ Abruzzo, Campania, Liguria, Marche, Puglia, Umbría y Veneto.

¹⁴⁷ Le Monde, Paris, 14 de Noviembre de 2003.

¹⁴⁸ <http://www.comune.venezia.it>

puede proponer un referéndum popular y los ciudadanos pueden presentar propuestas de ordenanzas (*deliberazione*) al Concejo suscriptas por al menos cincuenta mil electores, en un proyecto articulado acompañado de una exposición de motivos¹⁴⁹

2.6. Brasil.

2.6.1. La Constitución federal prevé el plebiscito para que cualquier cambio en el mapa político sea posible, tanto en relación a los Estados¹⁵⁰ -donde por imposición legal es necesaria la voluntad concurrente de federal y estadual- cuanto a los municipios¹⁵¹. A su vez, los Artículos 4 y 5 de la ley reglamentaria de los incisos I, II y III del Artículo 14 de la Constitución Federal operativizan la democracia semidirecta en el orden infraestatal¹⁵².

Para el caso de modificaciones en los Estados, el plebiscito es convocado por decreto legislativo del Congreso Federal -no interviene el Presidente de la República-. Y aunque no se aclara si el resultado es o no vinculante, parece no haber duda de que sí lo es¹⁵³. La decisión la toma la "población directamente interesada", entendiéndose por tal tanto la del territorio que quiere desmembrarse

¹⁴⁹ Deliberazione Consiglio Comunale Nro. 316 del 26 de Setiembre de 1991 -Estatuto de la Comuna de Roma-; Deliberazione Nro. 101 del 14 de Junio de 1994 -Reglamento para los Institutos de Participación e Iniciativa Popular- y Ley 142/90.

¹⁵⁰ "Los Estados pueden unirse, subdividirse o desmembrarse para anexarse a otro o formar nuevos Estados o Territorios Federales mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito que el Congreso reglamentará por ley". (Artículo 18§3)

¹⁵¹ "La creación, incorporación, fusión o desmembramiento de municipios, preservando la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, se hará por ley estadual que determinará los requisitos legales y dependerá de la consulta previa, mediante plebiscito, de las poblaciones directamente interesadas". (Artículo 18§4)

¹⁵² Ley 9.709 del 18 de Noviembre de 1998. Artículo 4º: "La incorporación de Estados entre sí, la subdivisión o desmembramiento para anexarse a otros, o formar nuevos Estados o Territorios Federales, dependen de la aprobación de la población directamente interesada, por medio de plebiscito realizado en la misma fecha y horario en cada uno de los Estados, y del Congreso Nacional, por ley complementaria, oídas las respectivas Asambleas Legislativas...". Artículo 5º: "El plebiscito destinado a la creación, la incorporación, la fusión y el desmembramiento de Municipios, será convocado por la Asamblea Legislativa, de conformidad con la legislación federal y estadual".

¹⁵³ Afonso da Silva, José. "O sistema representativo e a democracia semi - direta: democracia participativa", VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ - UNAM, Ciudad de México, 12 al 15 de Febrero de 2002, página 27.

como la del que sufrirá la pérdida; y la del que se quiere anexar, tanto como la del que se incrementará, debiendo contarse los votos sobre el total de la población consultada¹⁵⁴. El proyecto de ley se presenta ante cualquiera de las Cámaras, sin aclararse quien debe hacerlo. La Cámara que recibe el proyecto debe convocar a la/s Asamblea/s Legislativa/s del o de los Estado/s involucrados que darán su opinión -no vinculante- pudiendo aportar informes técnicos que tendrá en cuenta el Congreso al dictar la ley. La opinión favorable de la “población interesada” es presupuesto necesario para que el Congreso federal apruebe la ley complementaria autorizando la remodelación territorial. No está dicho si el Presidente puede vetar el proyecto. Parece poco probable que lo haga si ya ha pasado el filtro de la “población interesada”, las Asambleas estatales y el Congreso de la federación. Sin embargo, podría apelar a la regla genérica del Artículo 66.1 que le permite vetar en todo o en parte cualquier proyecto contrario al “interés público” -concepto absolutamente indeterminado-. En ese caso, le corresponderá al Congreso mantenerlo o hacerlo caer.

A su vez, varias constituciones estatales contemplan en su texto la realización de un plebiscito para el caso de alteración de la integridad territorial del Estado¹⁵⁵. En 2002, en el Senado se inició un proyecto –que finalmente no prosperó- para decidir la división de los Estados de Amazonas, Pará y Mato Grosso en entidades menores puesto que su dimensión actual las haría “ingobernables” Amazonas se dividiría en dos Estados, uno con el actual nombre y otro llamado Solimões en el límite con Colombia y Perú. Pará sería dividida para crear otro Estado –Tapajós- para facilitar la vigilancia de la frontera con Guyana y Suriname. Y un sector de Mato Grosso daría nacimiento al Estado de Pantanal en el límite con Paraguay. Si se hubiese aprobado esta propuesta, la federación brasileña hubiera pasado a tener treinta Estados frente a los actuales veintisiete¹⁵⁶. En Marzo de 2005 se presentó un proyecto en la Cámara de Diputados para incrementar en trece Estados la República Federativa del Brasil. En la Región Norte, se crearían los Estados de Tapajós, Solimões y Carajás,

¹⁵⁴ Artículo 7, Ley 9.709.

¹⁵⁵ Amapá, Bahía, Maranhão y Paraná.

¹⁵⁶ El País, Montevideo, 8 de Agosto de 2002.

además de los territorios federales de Marajó, Alto Rio Negro y Oiapoque. La Región Nordeste ganaría los Estados de Maranhão do Sul, Rio São Francisco y Gurguéia. El Sudeste, a su vez, tendría tres nuevos Estados: São Paulo do Este, Minas do Norte y Triângulo. Además, sería recreado el Estado de Guanabara. En el Centro-Oeste, habría tres nuevas unidades en la Federación: Araguaia, Mato Grosso do Norte y Planalto Central. Sólo la Región Sur continuaría con los actuales tres Estados: Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. Si el Congreso lo aprobase el tema sería llevado al Tribunal Superior Eleitoral (TSE), responsable de los plebiscitos, para que los habitantes de cada Estado decidan a favor o en contra de la propuesta. Si la población la aceptase, Brasil pasaría a tener treinta y nueve Estados y tres territorios¹⁵⁷

2.6.2. La Constitución brasileña no prevé el referéndum o el plebiscito en el ámbito estadual. Obviamente que esto no debe interpretarse como que los IDS estén prohibidos en esa esfera sino que es competencia de cada entidad miembro de la federación contemplar los mecanismos que estime mejores¹⁵⁸. En este sentido la legislación infraconstitucional dice: "En las demás cuestiones de competencia de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, el plebiscito y el referéndum serán convocados de conformidad, respectivamente, con la constitución estadual y la ley orgánica"¹⁵⁹. En concordancia con ello, la democracia semidirecta está reconocida expresamente como derecho del pueblo en más de la mitad de las constituciones estaduais¹⁶⁰. En las restantes, aunque no lo está en forma expresa, luego aparecen consagradas diversas modalidades¹⁶¹. Concretamente, se prevén la iniciativa popular constitucional¹⁶²; la iniciativa

¹⁵⁷ <http://www.abdconst.com.br>

¹⁵⁸ Afonso da Silva, José. "O sistema representativo e a democracia semi – direta: democracia participativa", VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ – UNAM, Ciudad de México, 12 al 15 de Febrero de 2002, página 23.

¹⁵⁹ Artículo 6, Ley 9.709.

¹⁶⁰ Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Brasilia, Ceará, Espirito Santo, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Río de Janeiro, Río Grande do Sul, Río Grande do Norte y Santa Catarina.

¹⁶¹ Bahía, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima, São Paulo, Sergipe y Tocantins.

¹⁶² Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahía, Brasilia, Ceará, Espirito Santo, Pará, Paraíba, Pernambuco, Río Grande do Sul, Roraima y Sergipe.

popular legislativa¹⁶³; también, con distinta terminología, la iniciativa popular para promover un plebiscito¹⁶⁴, un plebiscito o una consulta¹⁶⁵, un plebiscito o un referéndum¹⁶⁶ y un plebiscito sobre "cuestiones relevantes para los destinos del Estado" o un referéndum sobre una ley¹⁶⁷. Todos estos mecanismos conllevan, como se puede ver, un avance significativo respecto de la Constitución federal al poder requerir el pueblo la realización de estas consultas¹⁶⁸.

2.6.3. Además, la Constitución federal establece que la creación, incorporación, fusión y desmembramiento de municipios están condicionados a la realización de consulta previa, mediante plebiscito, a las poblaciones de los municipios involucrados¹⁶⁹.

En relación a esta normativa, el Supremo Tribunal Federal juzgó procedente una acción directa de inconstitucionalidad¹⁷⁰ promovida por el P.S.D.B. contra el Artículo 1.1 de la Ley 7.993/02 del Estado de Bahía que corrigió los límites entre los municipios de Barra do Mendes y Ibipeba sin plebiscito previo y, siguiendo sus antecedentes, declaró su inconstitucionalidad por unanimidad el 5 de Febrero de 2004, no obstante que las autoridades bahianas habían alegado que no se trataba de un desmembramiento sino sólo de una corrección técnica de los límites del municipio de Barra do Mendes, creado en 1958 por Ley 1.034, luego de desmembrarse del municipio de Brotas de Macaúbas¹⁷¹.

En el mismo sentido, la legislación del Estado de São Paulo¹⁷² establece que la creación de municipios se hace por ley estadual precedida de consulta plebiscitaria. También al menos cien ciudadanos domiciliados en el área que desea emanciparse pueden poner en marcha el proceso. Para que la decisión sea

¹⁶³ Acre, Alagoas, Amapá, Bahía, Brasília, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Río Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe y Tocantins.

¹⁶⁴ Río de Janeiro.

¹⁶⁵ Mato Grosso.

¹⁶⁶ Pará.

¹⁶⁷ São Paulo.

¹⁶⁸ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 179.

¹⁶⁹ Artículo 18 § 4.

¹⁷⁰ ADI 2632.

¹⁷¹ <http://www.stf.gov.br>

¹⁷² Ley 651/90.

vinculante se requiere la mayoría de los votos válidos de la mayoría absoluta de los electores. La solicitud se hace ante el Tribunal Regional Electoral a través del Presidente de la Asamblea Legislativa después de su aprobación por el Plenario de la misma. Las condiciones son: que el área a emanciparse tenga más de dos años como distrito; que posea como mínimo mil electores; que tenga centro urbano constituido; y que presente solución de continuidad de tres kilómetros, como mínimo, en su perímetro urbano.

En los últimos años se dio en Brasil una proliferación de municipios sin viabilidad económica que el periodismo de ese país calificó de "parásitos federales": nueve de cada diez de ellos dependen de las arcas del Estado federal para subsistir. Crear un municipio puede ser "un buen negocio" para las elites locales. Como los municipios de menos de diez mil habitantes reciben el mismo dinero del Fondo de Participación de los Municipios, crear dos a partir de uno original duplica el monto recibido¹⁷³. Por este motivo este es el plebiscito más usado en Brasil¹⁷⁴. Además, si el plebiscito fracasa no establece la ley periodo de carencia alguno para que una nueva consulta pueda ser hecha. Jurisprudencialmente se ha decidido que ese plazo fuese de cuatro años –período del mandato municipal- y que no pudiese realizarse en año electoral¹⁷⁵.

La iniciativa en el ámbito municipal está prevista en varios Estados¹⁷⁶. Al respecto, la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo establece que el 1 % de los ciudadanos puede requerir a la "Câmara Municipal" la realización de un plebiscito sobre cuestiones de relevante interés específico del Municipio, la ciudad o los barrios o la realización de un referéndum sobre una norma. También permite la realización de plebiscito o referéndum a requerimiento de un 2 % del electorado ante el Tribunal Regional Electoral, oída la "Câmara Municipal", sobre cuestiones

¹⁷³ Veja, São Paulo, 1 de Diciembre de 1999.

¹⁷⁴ Molteni, Margarita. Op. Cit., página 87.

¹⁷⁵ Acordão 118.970-SP.

¹⁷⁶ Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Río Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe y Tocantins.

relevantes a los destinos del municipio, no alcanzándose a entender cuales son las diferencias entre uno y otro mecanismo¹⁷⁷.

Por otra parte, varios Estados contemplan para la creación, fusión, incorporación o desmembramiento de Municipios la iniciativa popular¹⁷⁸ y el plebiscito casi todos¹⁷⁹. Otras figuras previstas son el plebiscito para el cambio de nombre del Municipio¹⁸⁰, para el cambio de la capital del Estado¹⁸¹, el referéndum para el nivel barrial¹⁸² y la iniciativa popular para la ordenanza de uso del suelo¹⁸³.

2.7. Otros Estados descentralizados.

2.7.1. Siendo el federalismo austriaco muy débil porque la autonomía de los entes federados se mueve en unos límites muy estrechos¹⁸⁴, encontramos, sin embargo, que, según la Constitución federal "En asuntos del ámbito propio de la competencia de los municipios podrá el legislador estadual prever la participación e intervención directa de los vecinos con derecho a votar en las elecciones para el Ayuntamiento"¹⁸⁵

Ejemplo de esa participación es la consulta llevada a cabo el 26 de Noviembre de 2000 en Linz -ciudad natal de Hitler, a la que quiso convertir en capital del III Reich- sobre el proyecto de emplazar una nueva Ópera para reemplazar al vetusto teatro del siglo XIX. Cerca del 60 % de los votantes (con una tasa de participación superior al 50 % sobre cerca de un millón de inscriptos) rechazaron la construcción de una moderna sala que se integraría a un conjunto comprendido por un centro de arte electrónico experimental, un conservatorio de música y una

¹⁷⁷ Melo, Mónica de. "Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular", Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2001, página 181.

¹⁷⁸ Amapá, Amazonas, Pará, Paraná y Río de Janeiro

¹⁷⁹ Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, São Paulo, Santa Catarina y Sergipe.

¹⁸⁰ Mato Grosso do Sul, Minas Gerais y Piauí.

¹⁸¹ São Paulo.

¹⁸² Ceará.

¹⁸³ Mato Grosso y Paraíba.

¹⁸⁴ Loewenstein, Karl. Op. Cit., página 378.

¹⁸⁵ Artículo 117.8.

galería de arte contemporáneo. La Legislatura del *Land* –con mayoría del partido cristiano conservador O.V.P.- había aprobado el proyecto que costaría 240 millones de euros, pero el F.P.O. -derecha populista- llenó de afiches la ciudad con la pregunta: “Los humildes deberán pagar la Ópera?” Así, pudo reunir las treinta y nueve mil firmas necesarias para convocar a esta consulta, la primera en Austria con un objeto cultural¹⁸⁶.

2.7.2. En Australia -segundo país en utilización de IDS- a pesar de la tradición británica en contrario, la democracia semidirecta está presente en todos los Estados federados¹⁸⁷ siendo su uso en el ámbito local muy frecuente. Un ejemplo de esta práctica lo constituye el referéndum celebrado el 26 de Febrero de 2005 para flexibilizar el rígido horario comercial que impera en Western Australia en general y en su capital, Perth, en particular. Las dos cuestiones que se plantearon fueron rechazadas por el pueblo, como se advierte a continuación:

Pregunta 1

“¿Considera conveniente que el horario de los comercios del Área Metropolitana de Perth pueda extenderse hasta las 21 hs de lunes a viernes”

“SI”	457.183	40,49 %
“NO”	648.860	57,46 %
Nulos	23.158	2,05 %
Total	1.129.201	100 %

Fuente: www.waec.wa.gov.au

¹⁸⁶ Le Monde, Paris, 4 de Diciembre de 2000.

¹⁸⁷ New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia, Tasmania, Northern Territory y Australian Capital Territory.

Pregunta 2

“¿Considera conveniente que los comercios del Área Metropolitana de Perth puedan abrir seis horas los domingos?”

“SI”	422.942	37,46 %
“NO”	672.478	59,56 %
Nulos	33.644	2,98 %
Total	1.129.064	100 %

Fuente: www.waec.wa.gov.au

2.7.3. En Canadá, si se coloca en el nivel federal a la noción de representación política en un lugar privilegiado y por ello sólo tres veces¹⁸⁸, de manera absolutamente excepcional, el gobierno de la federación sometió decisiones políticas a referéndum nacional, como ya vimos. Las provincias, por el contrario, han ido introduciendo gradualmente diversos IDS¹⁸⁹ que han sido utilizados en los últimos años para decidir diversas cuestiones¹⁹⁰

En British Columbia el 17 de Octubre de 1991 se hicieron dos preguntas a los ciudadanos. Una era:

“¿Debe la legislación otorgar el derecho de proponer temas que el gobierno de British Columbia estaría obligado a someter a referéndum?”.

¹⁸⁸ El 29 de Setiembre de 1898 sobre venta y consumo de alcohol; el 27 de Abril de 1942 sobre servicio militar fuera de Canadá; y el 28 de Agosto de 1992 sobre el Acuerdo de Charlottetown.

¹⁸⁹ Alberta y British Columbia requieren que las reformas a la Constitución Federal sean aprobadas primero por el pueblo de la provincia en referéndum antes de que se pronuncie la Legislatura local; British Columbia y Saskatchewan tienen leyes que permiten a los ciudadanos presentar iniciativas sobre cualquier tema de competencia estadual; y Manitoba, por mandato legal, algunas medidas, como el aumento de impuestos, deben ser aprobadas por el pueblo.

¹⁹⁰ En New Foundland, en 1995 y 1997, temas educativos; en Saskatchewan, en 1991, ayuda estatal para abortar y presupuesto equilibrado; en New Brunswick, en 2001, uso de video-lotería; en Northwest Territorios, en 1992, división del territorio; en Nunavut, en 1997, composición de la Legislatura; en British Columbia, en 2005, cambio del sistema electoral.

La respuesta de la ciudadanía fue "Si" en un 83,02 %. La otra pregunta, que recibió un apoyo del 80,89 % fue:

"¿Debe la legislación otorgar el derecho de votar –entre elecciones- para poder remover a los miembros de la Legislatura?"

Como consecuencia de lo anterior, tuvo aprobación real la Recall and Initiative Act en Julio de 1.994 entrando en vigor en Febrero de 1.995¹⁹¹, convirtiéndose British Columbia en la única entidad federada en Canadá en prever el recall¹⁹². Esta ley habilita al 10 % los votantes registrados en la provincia a proponer nuevas leyes o cambios en las existentes. Para tener éxito se requiere que vote más del 50 % de los registrados debiendo hacerlo positivamente al menos el 50 % de los votantes de al menos 2/3 de los distritos electorales de la provincia. También permite pedir la revocación del mandato de un legislador del distrito electoral en el cual el peticionante está inscripto contando el proponente con sesenta días para recolectar las firmas del 40 % del electorado. Este instrumento no procede durante los primeros dieciocho meses de mandato. Si se cumplen todos los requisitos el legislador cesa en su cargo y debe haber llamado a elecciones en el término de noventa días pudiendo el "revocado" presentarse en la nueva elección¹⁹³

A su vez, el uso de los IDS en el nivel local es más que frecuente. Vancouver, en la costa oeste del país, será sede de los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos de Invierno 2010. La ciudad fue seleccionada por el COI el 2 de Julio de 2003 superando a las otras candidatas: Salzbourg y la sur coreana Pyeong Chang. Pero como no había consenso acerca de las ventajas y/o desventajas de la celebración en esa ciudad de dichos Juegos¹⁹⁴ el Alcalde –que estaba a favor- se comprometió a realizar un referéndum sobre el tema para que no quedasen dudas

¹⁹¹ [http:// www.elections.bc.ca](http://www.elections.bc.ca)

¹⁹² Ver en Anexo VII – 16 el formulario de solicitud.

¹⁹³ Ver en Anexo VII – 17 el procedimiento.

¹⁹⁴ Ver en Anexo VII – 18 publicidad en contra.

que "Canadá es un país democrático"¹⁹⁵. Reticente a la idea, el Concejo Municipal decidió hacer una consulta no vinculante el 22 de Febrero de 2003 en la que podía participar todo ciudadano canadiense de dieciocho años, que hubiese vivido en British Columbia los últimos seis meses y en Vancouver los últimos treinta días. El último requisito era reemplazable por tener un inmueble en la ciudad. Sólo se podía votar una vez, aunque fuese propietario de varios inmuebles; y si era condómino, sólo uno de ellos podía votar, con el consentimiento de todos los demás¹⁹⁶. Para tranquilidad de las autoridades de la Provincia de British Columbia que se habían negado a hacer un referéndum alegando que ya se habían invertido casi U\$S 10 millones¹⁹⁷, los resultados fueron positivos, según el *Chief Election Officer* de la ciudad.

"Apoya o no apoya que la ciudad de Vancouver sea sede de los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos de Invierno de 2010"

"SI"	86.113	64 %
"NO"	48.651	36 %
Participación	134.791	46 %

Fuente: <http://www.city.vancouver.bc.ca>

2.7.4. De treinta y un Estados que forman la federación mexicana, veintitrés - además del D.F.- prevén alguno o varios IDS¹⁹⁸. Así encontramos: el referéndum constitucional¹⁹⁹; el referéndum legislativo²⁰⁰; el referéndum "sobre asuntos que de manera trascendente afecten al bienestar popular y reclamen importantes

¹⁹⁵ <http://www.vancouver.bc.ca>

¹⁹⁶ <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/olympicvote>

¹⁹⁷ <http://www.gov.bc.ca>

¹⁹⁸ Sólo Campeche, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas no prevén mecanismo alguno de democracia semidirecta.

¹⁹⁹ Baja California y México.

²⁰⁰ Baja California, Jalisco, México, Morelos, Zacatecas y el D. F.

recursos fiscales”²⁰¹; el plebiscito “sobre actos o decisiones de gobierno consideradas como trascendentales para la vida pública del Estado”²⁰²; el referéndum de iniciativa popular²⁰³; el plebiscito por iniciativa popular²⁰⁴; el veto de iniciativa popular sobre la reforma constitucional²⁰⁵ y sobre una ley²⁰⁶; y la iniciativa popular legislativa²⁰⁷.

También se hallan distintos tipos de IDS en el ámbito local. Así, el referéndum municipal²⁰⁸; el plebiscito municipal²⁰⁹; y el plebiscito municipal por iniciativa popular²¹⁰. Algunos Estados contemplan la realización de plebiscito para la fusión de dos o más municipios²¹¹ o para su formación, supresión o fusión²¹².

Una curiosa modalidad de democracia semidirecta es la utilización del plebiscito en algunos Estados para el nombramiento de determinados cargos municipales: los Jefes de Tenencia o encargados del orden de los lugares que queden fuera de la cabecera municipal²¹³ y las Juntas Auxiliares municipales²¹⁴. Los miembros de estas últimas pueden ser, a su vez, objeto de recall a pedido de 2/3 de los ciudadanos.

2.7.5. En el peculiar federalismo venezolano, podrán ser sometidas a referéndum consultivo las materias de especial trascendencia municipal y parroquial y “estadal”. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal y al consejo Legislativo, por acuerdo de 2/3 partes de sus integrantes, el alcalde y el Gobernador del Estado, o a solicitud de un número no menor del 10 % del total de inscritos en la circunscripción correspondiente²¹⁵. Los municipios

²⁰¹ Guerrero.

²⁰² Colima, Jalisco, San Luis Potosí, Veracruz, Zacatecas y el D.F.

²⁰³ Morelos y el D.F.

²⁰⁴ San Luis Potosí.

²⁰⁵ Colima, Jalisco y México.

²⁰⁶ México.

²⁰⁷ Colima, Morelos y el D.F.

²⁰⁸ Chihuahua, Guanajuato, Morelos, Veracruz y Zacatecas.

²⁰⁹ Colima, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas.

²¹⁰ Morelos y San Luis Potosí.

²¹¹ Oaxaca.

²¹² San Luis Potosí y Tabasco.

²¹³ Michoacán.

²¹⁴ Puebla.

²¹⁵ Artículo 71, Constitución de Venezuela.

podrán crear parroquias y otras entidades locales dentro del territorio municipal, atendiendo a la iniciativa vecinal o comunitaria con el objeto de promover, entre otros objetivos, la participación ciudadana²¹⁶. Asimismo se podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva. Y los límites de los distritos metropolitanos serán definidos por el Consejo Legislativo “estadal”, previo pronunciamiento favorable mediante consulta popular de la población afectada²¹⁷.

2.7.6. Según su Constitución, Etiopía es un Estado federal de nueve miembros en el que todas las disputas territoriales internas se arreglarán por acuerdo entre los Estados implicados; y cuando esto fracasare, la Cámara Federal decidirá el conflicto “teniendo en cuenta los deseos de las poblaciones implicadas”²¹⁸, lo que implícitamente determina la utilización de un IDS.

2.7.7. La Constitución nigeriana determina que la Asamblea federal sólo dictará una ley –que requiere 2/3 de cada Cámara- creando un nuevo Estado si a) así lo solicita al menos un tercio de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes, la legislatura local, y los consejos gubernamentales locales; b) después esto es aceptado en un referéndum por al menos 2/3 de los ciudadanos del área donde se pide la creación del Estado. Mientras que para que se sancione un ley creando una nueva región autónoma se requiere que a) lo demande al menos 2/3 de la legislatura local y de los consejos gubernamentales locales; b) después esto sea aprobado en un referéndum por al menos 2/3 del pueblo de la región en cuestión; c) el resultado del referéndum sea aceptado por la mayoría simple de los miembros de la mayoría de los consejos gubernamentales locales; y

²¹⁶ Artículo 173, Constitución de Venezuela.

²¹⁷ Artículo 172, Constitución de Venezuela.

²¹⁸ Artículo 47, Constitución etíope.

d) el resultado del referéndum sea aceptado por los 2/3 de los miembros de la legislatura local²¹⁹.

2.7.8. Según la Constitución de Sudáfrica, "Ninguna provincia, municipalidad o ciudad será creada, dividida, abolida o sus límites alterados sustancialmente, excepto de acuerdo a los criterios establecidos en los códigos municipales y sujeto a la aprobación en plebiscito de la mayoría de las unidades políticas afectadas²²⁰".

3. Los IDS en los Estados centralizados.

3.1. Francia.

3.1.1. Como ya vimos, hasta la reforma constitucional de 2003 sobre la descentralización la hostilidad de los representantes franceses hacia una democracia más participativa impidió que los IDS estuviesen previstos más allá del nivel nacional. Respecto a la posibilidad de estos mecanismos en las esferas departamental o regional, estaban quienes los creían absolutamente vedados mientras otros, al no estar expresamente prohibidos, pensaban que estaban permitidos. La controversia fue zanjada por el Tribunal Administrativo de Saint-Denis de la Reunión el 2 de Agosto de 1982 cuando se pronunció claramente por su inconstitucionalidad al entender en el caso de una consulta en la que se preguntaba sobre el establecimiento de una Asamblea Única en los Departamentos de Ultramar²²¹.

3.1.2. En cuanto al nivel local recién la Ley del 16 de Julio de 1971²²² prevería el referéndum de manera muy limitada para el caso de reagrupamiento de comunas permitiendo permite que dos autoridades administrativas de diferente

²¹⁹ Artículo 8.

²²⁰ Artículo X, Sección 10.

²²¹ Viguier, Jacques. Op. Cit., página 107.

²²² Ley 71-588.

naturaleza decidieran llamar a consulta: el prefecto y los concejos municipales²²³. El primero lo ejercía discrecionalmente cuando se intentaba una fusión de comunas decidida por los concejos que, a su entender, no gozaba del apoyo de la población. Los segundos, a propuesta de la mitad de ellos si representaban 2/3 de la población total o a la inversa, a propuesta de 2/3 de ellos si representaban la mitad de la población; ello con el ánimo de imponer la fusión a las comunas reticentes²²⁴. De todas formas, una comuna no podría ser obligada a fusionarse si de la consulta resultase que 2/3 de los votantes (si representaban por lo menos a la mitad de los ciudadanos) de dicha comuna se manifestaban en contra²²⁵.

Con la Ley del 6 de Febrero de 1992 de Administración Territorial de la República²²⁶ -modificada por la Ley del 4 de Febrero de 1995- va a aparecer, aunque modestamente, la consulta local²²⁷. De esta manera, "Los electores de una comuna pueden ser consultados sobre decisiones que las autoridades municipales están habilitadas a tomar para regular asuntos de competencia comunal (...)". Siempre se trata de una consulta facultativa (decidida por el Alcalde o de 1/3 de los miembros del concejo en las comunas de 3.500 habitantes o más o de la mayoría de los miembros del concejo en las comunas de menos de 3.000 habitantes) cuyo resultado es siempre meramente consultivo y en la que participan sólo los ciudadanos del padrón local (a pesar de que en principio se había proyectado la posibilidad de participación de extranjeros o franceses de otra comuna si tenían en el municipio en cuestión una "residencia secundaria"). Es posible la segmentación del cuerpo electoral cuando se trata de un tema que sólo interesa a un sector de la comuna (un barrio, por ejemplo), aunque es difícil delimitarlo. Se prohíbe la realización de consultas en el año que debe renovarse el concejo municipal y repetir una consulta sobre un mismo tema en un plazo inferior a dos años. Con la reforma de 1995²²⁸ se introduce una novedad: "1/5 de los electores inscriptos en el padrón electoral puede emplazar al Concejo Municipal a

²²³ Artículo L 112-2.

²²⁴ Viguier, Jacques. Op. Cit., página 100.

²²⁵ Artículo L 112-4.

²²⁶ Ley 92-125.

²²⁷ Artículos L 125-1 a L 125-7 del Código General de las Colectividades Territoriales.

²²⁸ Ley 95-115.

organizar una consulta sobre un tema relevante de competencia municipal". Cada elector sólo puede firmar una petición por año²²⁹.

Debe observarse que en ningún caso las leyes en cuestión utilizan la palabra "referéndum" por considerarla inadecuada en el nivel local tanto por como se desencadena la consulta como por la manera en que se desarrolla la misma. Al ser, además, su resultado meramente consultivo, no se admite la petición de anulación de la misma en base a la impugnación de los resultados; así lo resolvió la Corte Administrativa de Apelaciones de Lyon el 21 de Julio de 1995²³⁰ respecto a una consulta efectuada en el municipio de Briançon sobre un plan de rediseño urbano²³¹

3.1.2.1. El 29 de Diciembre de 1985, fue la primera vez que el Consejo de Estado se pronunció a favor de la legalidad de una consulta local²³² en la que se preguntó a la población de la comuna de Saint-Palais-sur-Mer sobre un permiso de edificación a una empresa constructora de viviendas, que implicaba a futuro un cambio sustancial en el paisaje urbano del municipio²³³. Sin embargo varios tribunales han debido descalificar consultas por haberse excedido las autoridades municipales convocantes de su campo de actuación. Así, podemos mencionar el "referéndum" organizado por el Alcalde de Hautmont, Joël Wilmotte, en 1992, en el que se preguntaba a la población si aprobaba sus iniciativas tendientes a la concentración de los inmigrantes de la comuna²³⁴. También el Tribunal Administrativo de Lille el 16 de Julio de 1992 anuló una consulta²³⁵ porque la pregunta no se refería a una decisión sobre una materia de competencia comunal²³⁶ y además porque se consultaba sobre una decisión ya tomada²³⁷. Otro ejemplo en este mismo sentido fue el controvertido referéndum "anti-mendicidad" organizado por Jacques Peyrat, Alcalde (R.P.R.) de Nice en

²²⁹ Artículo L 125-2-1.

²³⁰ Caso "de Caumont".

²³¹ "L'Actualité Juridique", Año 1995, Nro. 11, página 848.

²³² Caso "Geniteau".

²³³ "L'Actualité Juridique", Año 1991, Nro. 2, página 154.

²³⁴ Le Monde, Paris, 17 de Abril de 2002.

²³⁵ Caso "Prefet de la région Nord-Pais/de-Calais".

²³⁶ Nedjar, Didier. Op. Cit., página 1609.

²³⁷ Viguier, Jacques. Op. Cit., página 104.

Noviembre de 1996 y objetado por un grupo de vecinos miembros de organizaciones de defensa de los derechos humanos quienes no fueron legitimados²³⁸ por el Tribunal Administrativo de esa ciudad mediterránea el 12 de Noviembre de 1996 para impugnar el acto²³⁹. Hasta el Presidente de la Asociación de Alcaldes de Francia, Jean-Paul Delevoye (también R.P.R.) condenó aquella consulta: “el referéndum local puede ser un excelente instrumento si se trata de preguntar a la población, por ejemplo, sobre aspectos urbanísticos de una comuna, pero no si procura atender a intereses de grupos, egoísmos, o fenómenos de racismo”, manifestó.

A su turno, el Consejo de Estado también ha debido descalificar varias consultas, como la del 16 de Noviembre de 1994 cuando en Guayana se preguntó sobre la suerte de las personas desplazadas desde Suriname²⁴⁰; la del 16 de Diciembre de 1994 en que se consultó sobre el paso de una autopista²⁴¹; o la del 14 de Abril de 1995 que versó sobre el paso del T.G.V.²⁴²

3.1.2.2. Los temas objeto de consulta popular han sido muy variados: desde el arreglo de una plaza hasta la disminución de impuestos, del mantenimiento de la fiesta comunal a la unión con otros municipios, del establecimiento de un peaje a la explotación de un recurso natural o la construcción de un basurero; aunque en la mayoría de los casos son sobre temas concretos de la vida diaria del lugar.

Sin embargo, en los últimos años, los municipios se han venido excediendo cada vez más del ámbito de sus competencias al consultar todo tipo de cuestión. Estos procedimientos, lícitos o no, cada vez más frecuentes, en muchos casos, son utilizados por las autoridades locales para presionar a los poderes públicos regional y/o nacional aunque carezcan de efecto jurídico alguno. Veamos algunos ejemplos:

- El 16 de Agosto de 2001 el Tribunal Contencioso Administrativo de Grenoble declaró nulas e ilegales las decisiones de tres comunas del Valle de Chamonix

²³⁸ Caso “Allemand et autres c/ Ville de Nice”.

²³⁹ “L’Actualité Juridique”, Año 1997, Nro. 8, página 630.

²⁴⁰ Caso “Commune d’Awala-Yalimapo”.

²⁴¹ Caso “Commune d’Avrillé”.

²⁴² Caso Commune de Ventabren”.

(Chamonix, Les Hauches y Servoz) en Haute Savoie, de someter a "referéndum" el paso de camiones de gran porte por el túnel del Mont Blanc cuando éste se reabriese al final del año, terminadas las reparaciones que fueron necesarias luego del gran incendio del 24 de Marzo de 1999 que dejó treinta y nueve muertos. Los alcaldes intentaban demostrar al Ministerio de Infraestructura, Transporte y Vivienda francés su oposición al respecto, porque, a su entender, se vulneraba la salud y la seguridad de sus vecinos y visitantes y afecta el equilibrio natural de la zona. Pero el Prefecto de Haute Savoie recurrió la decisión alegando que ni los Alcaldes ni los Concejos son competentes para normar las condiciones del tránsito, lo que es compartido por el Tribunal. Sin embargo, la consulta igual se hizo. Los verdes apoyaban abiertamente el referéndum, mientras el P.C. llamó a la abstención. El resto, estaba de acuerdo con la postura oficial. Participó el 53 % de los habilitados y apoyó a los Alcaldes el 97 %²⁴³.

- En Chaulnes, Somme, siete mil votantes sobre ocho mil participantes rechazaron la construcción de un nuevo aeropuerto internacional en una votación que afectaba a veinticuatro municipios del Departamento de Essone el 2 de Diciembre de 2001. La participación fue del 36 %. El objetivo de la consulta (que no fue autorizada pero tampoco prohibida) era presionar con el resultado alcanzado al Ministerio de Infraestructura, Transporte y Vivienda. "No se si nos podremos apoyar jurídicamente en el referéndum, pero políticamente sí lo haremos", dijo Jacques Quillet, presidente de la comunidad de municipios de Haute-Picardie, quien recordó que el Premier Jospin había prometido que no se haría ningún emprendimiento nacional sin la consulta de las comunidades implicadas²⁴⁴

- En Bouches-du-Rhône, también el 2 de Diciembre de 2001 los habitantes de siete comunas involucradas en la extensión del aeropuerto Marseille-Provence, el cuarto del país, rechazaron el proyecto con el 91 % (24 % de participación) intentando presionar así a autoridades regionales y nacionales. Argumentaron que el desarrollo económico no debe producirse en detrimento de la calidad de vida²⁴⁵.

²⁴³ Le Monde, Paris, 20 de Agosto de 2001.

²⁴⁴ Le Monde, Paris, 3 de Diciembre de 2001.

²⁴⁵ Le Monde, Paris, 3 de Octubre de 2001.

- El Alcalde (P.C.) de Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne) decidió consultar a los vecinos (incluso los extranjeros) el 20 de Enero de 2002 sobre la creación de una policía municipal -setenta agentes sin armas que efectuarían rondas nocturnas- que sería sufragada, sin aumentar los impuestos, por el erario local. Argumenta que "Debería poderse opinar sobre todo lo que sea de interés para la comuna, mas cuando la consulta no es vinculante. La ley que nos impide ejercer la democracia a nivel local atenta contra la democracia"²⁴⁶. (ver Anexo VII - 19 Informe del Alcalde y afiche) Ante la impugnación prefectural, el Tribunal Contencioso Administrativo de Melun se pronuncia en contra. El Alcalde comunica a la población que recurrirá la medida a la Corte Europea de Derechos Humanos²⁴⁷ Justo un año más tarde, luego de que se registraran graves hechos de sangre en el municipio en el curso de 2002, el 26 de Enero de 2003, los ciudadanos de Vitry-sur-Seine son llamados nuevamente a votar a favor o en contra de la creación de un "servicio público de policía no armada" encargada de vigilar la salida de las escuelas, hacer respetar la reglamentación de tránsito y luchas contra las diversas molestias²⁴⁸. Sólo hubo 6.511 votantes -es decir, menos del 15 % de los habilitados- de los cuales el 62,56 % dijo de ellos dijo "SI"²⁴⁹. Luego, el proyecto fue aprobado por el Concejo Municipal (37 votos a favor y 11 en contra)²⁵⁰

- El 29 de Setiembre de 2002 los vecinos de Saints e Ile-Saint-Denis pudieron pronunciarse sobre la adhesión de su ciudad a la conurbación Plaine Commune que ya agrupaba a Saint-Denis, Aubervilliers, Pierrefitte, Villetaneuse y Epinay-sur-Seine. Esta operación fue declarada ilegal por el Tribunal Administrativo de Cergy (Val-d'Oise) por haber otorgado el derecho de voto a los extranjeros extracomunitarios. Se trató de un "referéndum virtual", según la Prefectura. A pesar de que una simple deliberación en el Concejo Municipal hubiese bastado para decidir la entrada en la entidad intercomunal, los Alcaldes de Stains, Michel Beaumale (P.C.) y de Ile-Saint-Denis, Michel Bourgain (Verts), que militan a favor

²⁴⁶ Ver Anexos VII – 19 y VII – 20.

²⁴⁷ <http://www.vitry.org.fr>

²⁴⁸ Le Monde, Paris, 26 de Enero de 2003.

²⁴⁹ <http://www.mairie-vitry94.fr>

²⁵⁰ Le Monde, Paris, 9 de Marzo de 2003.

del voto de los extranjeros quisieron organizar, simbólicamente, un "referéndum" abierto a todos. Para ello se creó un registro electoral *ad hoc*, con 600 nuevos inscriptos en Ile-Saint-Denis – sobre un total de 3.444 –, y 1.500 en Stains – sobre un total de 15.672. Cinco diputados del derechista U.M.P., electos por Seine-Saint-Denis denunciaron la consulta como "ilegal, inoportuna y provocativa" y llamaron a la "abstención republicana". Los socialistas bregaban porque sólo los extranjeros en situación legal pudiesen votar. El "SI" obtuvo el 83 % en Stains y el 85,43 % en Ile-Saint-Denis; pero la tasa de participación fue débil: respectivamente, 24,36 % y 28,02 %. La movilización de extranjeros fue muy desigual: 90 % en Ile-Saint-Denis y 30 % en Stains. Pero hay que considerar que en esta última, Jean-Marie Le Pen encabezó las preferencias en la última primera vuelta presidencial²⁵¹.

- El 13 de Enero de 2006 a instancia del Prefecto de Seine-Saint-Denis, el Tribunal Administrativo de Cergy-Pontoise suspendió el referéndum que se iba a celebrar el 26 de Marzo en Saint-Denis sobre el derecho al sufragio -activo y pasivo- de los extranjeros en las elecciones locales. El Prefecto impugnó por ilegal la decisión del 15 de Diciembre de 2005 del Concejo Municipal de una localidad donde uno de cada cuatro habitantes es extranjero, por entender que su objeto no es competencia comunal sino del Parlamento, en tanto se pretendía incluir a los extracomunitarios. El Alcalde que, por el contrario, entiende que la consulta es plenamente compatible con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ve como contradictorio que un portugués puede elegir y ser elegido en Saint-Denis y un argelino que vive en el mismo barrio, sus hijos van a la misma escuela y paga los mismos impuestos no goce de esos derechos²⁵².

- Los ciudadanos de tres comunas -Fos-sur-Mer, Istres y Port-Saint-Louis-du-Rhône- del conurbano de Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône) votaron masivamente el 15 de Enero de 2006 contra la eventual instalación de un incinerador para los residuos de Marseille que reemplazaría la disposición a cielo abierto. En este

²⁵¹ Le Monde, Paris, 11 de Octubre de 2002.

²⁵² Le Nouvel Observateur, Paris, 14 de Enero de 2006.

referéndum consultivo el “NO” alcanzó al 97,80 % y la participación promedió el 52,45%. Después de este resultado, las autoridades locales anunciaron que se reunirán con el Presidente Chirac para solicitarle que la opinión de la ciudadanía sea respetada y el proyecto de incinerador promovido por el Alcalde de Marseille, abandonado²⁵³.

No obstante que muchos de estos ejemplos se muestran como valiosos e innovativos mecanismos de gestión local -a condición de ser realizados en un clima de transparencia- la desconfianza de los políticos hacia los mecanismos de participación ciudadana, reflejada en la restrictiva legislación de 1992 y de 1995, volvió a quedar demostrada en los debates sobre la llamada “Ley de la Democracia de Proximidad”. En principio se había aprobado un proyecto de ley por la Asamblea Nacional que preveía autorizar a todos los habitantes –y no sólo a los electores- tomar parte en un referéndum local. También se aprobó otro que permitía a cincuenta habitantes de un distrito de Paris, Lyon o Marseille pedir un referéndum en su barrio. Pero el gobierno se opuso a ambos y no se discutieron en el Senado. Por lo demás, ningún parlamentario había propuesto que estos “referenda” fuesen vinculantes. “Esto demuestra la “hipocresía de los políticos”” pues cada vez que se ha pretendido consagrar el referéndum local, lo han hecho casi imposible de llevarlo a la práctica. La ley de 1992 hace de los referenda un instrumento de control de los Alcaldes. La ley de 1995 pone condiciones tan drásticas a la iniciativa popular que la han tomado de casi imposible realización. Ambos textos legales limitan más de lo que autorizan. El referéndum local tal como está previsto es un instrumento al servicio de una práctica bonapartista en favor de los representantes locales”, enfatizaba en 2002 Marion Paoletti, Profesora de Ciencia Política la Universidad de Bordeaux. Esto parecía confirmarse con los dichos del mismísimo Alcalde de Vitry: “Es necesario que la población se exprese, pero no hay que abusar”, pues “sólo se trata de un instrumento entre otros de la democracia local”²⁵⁴.

²⁵³ Libération, Paris, 17 de Enero de 2006.

²⁵⁴ Le Monde, Paris, 17 de Abril de 2002.

3.1.3. En la campaña presidencial de 2002 la ampliación del referéndum local fue propuesta por todos los candidatos, de izquierda y de derecha. Lionel Jospin se pronunció a favor de su desarrollo no sólo en el nivel comunal sino también regional y Jacques Chirac sostuvo que la "Constitución debe reforzar el rol de los ciudadanos previendo el referéndum local". Mientras Robert Hue militaba por "el referéndum local y la iniciativa popular apoyada por el 10 % de los electores", Corinne Lepage proponía "el referéndum de iniciativa popular en el nivel local (y nacional) cuando un 5 % de los electores lo reclame" Hasta Jean-Marie Le Pen apoyó estas propuestas. Para todos se trata de generalizar -o sistematizar- una práctica ya en vigor²⁵⁵.

Así es que el Senado adoptó el 4 de Junio, en primera lectura, un proyecto de ley para que las entidades territoriales infraestatales (comunidades, departamentos y regiones) puedan organizar referenda locales sobre asuntos de su competencia. La Asamblea Nacional hizo lo propio el 15 de Julio. En segunda lectura, fue aprobado por el Senado y la Asamblea el 21 y 24 de Julio respectivamente. Luego que el Consejo Constitucional se pronunciara el 30 de Julio de 2003 por su compatibilidad con la Constitución²⁵⁶, fue publicado oficialmente el 1º de Agosto como Ley Orgánica relativa al Referéndum Local²⁵⁷.

De su articulado se destaca que el ejecutivo local sólo puede proponer someter a referéndum un asunto de interés local al deliberativo que es quien determina la modalidad de organización, fija la fecha de la consulta, convoca a los ciudadanos y precisa el acto de consulta. El Alcalde, en tanto, es quien organiza el escrutinio, estando los gastos que se demanden a cargo de la entidad organizadora. Se prohíbe este tipo de referenda estando pendiente la campaña electoral o durante la celebración de las elecciones para los cuerpos deliberativos de las entidades territoriales, de diputados, de senadores, de miembros del Parlamento Europeo, presidenciales o de un referéndum convocado por el Presidente de la República. Tampoco se puede celebrar más de un referéndum por año sobre el mismo tema. La tasa de participación debe superar el 50 % de los

²⁵⁵ Le Monde, Paris, 17 de Abril de 2002.

²⁵⁶ Décision 2003-482.

²⁵⁷ Loi 2003-705.

ciudadanos para que la consulta sea válida y el proyecto sometido a la decisión del pueblo únicamente se impondrá si es apoyado por la mayoría de los votos emitidos. Sólo pueden participar los ciudadanos franceses y, en el caso de un referéndum comunal, los ciudadanos de la U.E. previamente inscriptos para las elecciones municipales.

El primer referéndum celebrado *a posteriori* de esta Ley fue realizado el 24 de Abril de 2004 en Saint-Rémy-de-Provence a instancias de la oposición municipal. En esa ocasión, el 75 % de los votantes se pronunció a favor de rehabilitar integralmente la vieja escuela de la República que data de 1848, situada frente a la plaza del mismo nombre al lado de la municipalidad y frente a la iglesia, en contra de la idea del Alcalde de construir un nuevo establecimiento en otro solar²⁵⁸

3.2. Reino Unido.

3.2.1. La Local Government Act de 1972 –modificada en 2000- concede a los ciudadanos de un distrito ("*parish*" en Inglaterra, "*community*" en Gales) el derecho de pedir un referéndum²⁵⁹ sobre "cualquier" asunto de su incumbencia²⁶⁰. En Escocia e Irlanda del Norte son las legislaturas locales las que regulan al respecto. Estas "*parishes*" y "*communities*" son la entidad estatal más reducida y generalmente comprende pequeñas ciudades y villas en áreas rurales. Los costos de estos referenda corren por cuenta del Concejo respectivo hasta un máximo preestablecido (en general rondan las £400/800). El procedimiento reconoce dos momentos: 1. Al menos seis vecinos inscriptos en el respectivo padrón electoral pueden instar a su Concejo a celebrar una "asamblea" *ad hoc*. No existen formalidades especiales al respecto, pero lo ideal es pedirlo con al menos siete días hábiles de anticipación. Luego debe publicarse suficientemente su convocatoria, además de en las carteleras municipales, en shoppings, bibliotecas

²⁵⁸ Le Monde, Paris, 4 de Marzo de 2005.

²⁵⁹ Ver Anexo VII – 21.

²⁶⁰ Capítulo 12, Parte III, párrafos 15-18.

y vidrieras de comercios, estableciendo la hora (no puede ser antes de las 18.00), lugar (no puede ser en bares) y objeto de la reunión, la que es coordinada normalmente –no es imperativo- por el Presidente o Vicepresidente del Concejo y que debe contar con un quórum de diez vecinos. 2. Antes de concluir la “asamblea” debe hacerse la moción de referéndum por al menos 10 o 1/3 de los ciudadanos presentes, el número que sea menor, estableciendo el contenido de la pregunta de manera neutral y clara, y sólo con dos opciones de respuesta: SI/NO. El Concejo está obligado a convocarlo. Debe haber luego amplia publicidad sobre la consulta que tendrá lugar entre catorce y veinticinco días después, cualquier día de la semana, entre las 16.00 y 21.00 hs. Si bien el resultado nunca es jurídicamente vinculante, los representantes suelen tener en cuenta la opinión expresada por la ciudadanía.

3.2.2. Con base en esta ley se han celebrado consultas sobre los temas más diversos:

- Los vecinos de un pueblo inglés cercano a la frontera con Gales decidieron celebrar en Mayo de 2002 un referéndum en el marco de su larga lucha para cambiar su código postal galés a uno inglés. Tidenham, de cinco mil habitantes, queda en el lado inglés del Río Wye en Gloucestershire, pero tiene un código galés porque el pueblo más cercano con Oficina Postal es Chepstow, en Gales. Como resultado, los lugareños recibían con enormes demoras su correspondencia amén de basta información en idioma galés. Los residentes de Tidenham negaban estar motivados por algún sentimiento anti-galés afirmando que simplemente querían el reconocimiento oficial de su estado inglés. Sin embargo, el Correo Real no aceptó cambiar el código del pueblo de Monmouthshire a Gloucestershire porque, argumentó, los códigos postales se diseñan para facilitar el procesamiento de la correspondencia sin pensarlos como una referencia geográfica. El 60 % de los votantes apoyó el cambio aunque sólo votó el 15 % de los habilitados en una consulta que sólo costó al distrito £1.500²⁶¹.

²⁶¹ [http:// news.bbc.co.uk](http://news.bbc.co.uk)

- El plan para el desarrollo de los aeropuertos con miras a los próximos treinta años ideado por Departamento de Transporte fue rechazado con contundencia por vecinos, autoridades locales y grupos medioambientales. Así, entre ellos, el Concejo de Uttlesford, Essex, que se oponía unánimemente a que se construyeran tres nuevas pistas de aterrizaje en el Aeropuerto de Stansted, decidió consultar a los ciudadanos²⁶². Unos 55.000 vecinos recibirían durante Octubre de 2002 por correo en sus domicilios las boletas de votación para que fuesen devueltas con su opinión sobre los planes de expansión del aeropuerto cercano. Todos los partidos políticos del Concejo de Uttlesford instaron a los votantes a través de los periódicos locales a decir “NO” en el referéndum, que finalmente triunfó con el 89 %²⁶³

- El 96 % de los vecinos de East Grinstead, Sussex, votaron en Junio de 2003 contra el plan municipal de construir 2.500 nuevas viviendas en un referéndum promovido por la ONG The Three Counties Group (3CG). La participación fue del 19,8 % (en las anteriores elecciones municipales había sido del 30 %) en unos comicios que costaron £9.000. Votaron 3.619 ciudadanos: 3.485 en contra y sólo 134 a favor²⁶⁴.

- En Setiembre de 2003 los vecinos de East Coker Village, un pueblo de Somerset que hizo famoso el poeta T. S. Eliot, fueron a las urnas intentando frenar el avance urbanístico de su vecina Yeovil. Antes, exigieron al Concejo de South Somerset que convocase a un referéndum sobre el tema que implicaba la inalterabilidad del uso del suelo –agrícola- por quince años. Con una participación del 96 %, 1.243 votantes rechazaron los proyectos de desarrollo inmobiliario y solamente 46 los apoyaron²⁶⁵.

3.2.3. Por otra parte, en 1998 se dictó la Greater London Authority Act a través de la cual el pueblo de Londres tendría la posibilidad de participar de un referéndum para decidir la creación o no de una nueva autoridad para el

²⁶² Ver Anexo VII – 22.

²⁶³ The Guardian, London, 11 de Diciembre de 2002.

²⁶⁴ <http://news.bbc.co.uk>

²⁶⁵ <http://news.bbc.co.uk>

conurbano y un nuevo “*Mayor*”. El último gobierno conservador había abolido el Greater London Council, pero el gobierno de Tony Blair quería dotar a la capital de un nuevo cuerpo y que el Alcalde fue electo y tuviese funciones ejecutivas y no simplemente protocolares como hasta el momento²⁶⁶. Con una participación de sólo el 34 %, la mayoría de los londinenses optó por la propuesta gubernamental²⁶⁷.

Referéndum de Londres de 1998

“SI”	1.230.715 votos	72 %
“NO”	478.413 votos	28 %

Fuente: <http://www.london-decides.detr.gov.uk>

En Mayo de 2000, luego que el Parlamento aprobara la Local Government Bill (sólo vigente en Inglaterra y Gales pues, como dijimos, en Escocia e Irlanda del Norte es competencia de las legislaturas locales) Ken Livingstone se convertía en el primer “*Mayor*” de Londres electo con amplias competencias en materia de policía, transporte, urbanismo y servicios de emergencias.

3.2.4. El resto de los alcaldes electos (con competencias más reducidas en materia de educación, servicios sociales y transporte) serían introducidos después de un referéndum²⁶⁸ a instancias del Concejo local, quien sólo tiene esta potestad

²⁶⁶ Brazier, Robert. “Constitutional Law: Great Britain”, en *European Review of Public Law*, Vol.10, Nro.4, página 1121, London, 1998.

²⁶⁷ “Are you in favour of the government’s proposals for a Greater London Authority, made up of an elected mayor and separately elected authority?”

²⁶⁸ Artículo 19.

una vez cada cinco años²⁶⁹. Pero también cualquier ciudadano puede ser promotor y recolectar las firmas²⁷⁰ de al menos un 5 % (10 % en Gales) de los electores pidiendo el referéndum²⁷¹. Los Concejos no pueden publicar material que inflencie en los electores, o ayudar a quien lo hace. Sólo pueden publicar información fáctica. Debe elaborarse el cronograma y enviarse al Departamento de Ambiente, Transporte y Regiones, unos cuatro meses después del pedido y unos dos meses antes de la fecha del referéndum²⁷². Las normas que regularán dicho referéndum son dictadas por el Parlamento a la brevedad quien además decide la pregunta en concreto. Debe especificarse que tipo de alcalde se intenta introducir. Si esto no se aclara, se lo considerará como “no específico” y luego si el resultado del referéndum es positivo, el Concejo decidirá al respecto. El día de la consulta deberá ser aquel en que la participación pueda maximizarse, pero sin coincidir con otras elecciones parlamentarias, europeas o del “*Greater London*”²⁷³. Los promotores pueden nombrar observadores del comicio, hasta un máximo de veinticinco. Si los resultados son positivos, el Concejo deberá tomar las medidas necesarias para implementar el cambio²⁷⁴. El voto siempre es por correo. Muchos de estos referenda se llevaron a cabo durante el año 2001, varios de ellos en el denominado “Super Jueves” 18 de Octubre. Los electores habían recibido en sus casas las boletas y debían devolverlas igualmente por correo. Se da la paradoja que en el distrito del impulsor de esta reforma, el Premier Tony Blair, Sedgefield, los resultados fueron negativos, aunque por escaso margen: 11.869 contra 10.628²⁷⁵. Otras localidades harían sus referenda en 2002 (Bath, Birmingham, Brighton, Bristol, Cambridge, Liverpool, Oxford, Nottingham, p.e.) aunque no siempre con gran participación ni con resultados positivos, lo que preocupó a las autoridades, especialmente al Ministro de Gobierno Local, Nick Raynsford, quien había sostenido que este tipo de reformas respondían al “clamor popular”. Por ello, la Comisión Electoral recomienda simplificar la información que recibe el

²⁶⁹ Artículo 30.

²⁷⁰ Ver Anexo VII – 23.

²⁷¹ Artículo 22.

²⁷² Artículo 24.

²⁷³ Artículo 30.

²⁷⁴ Artículo 21.7.

²⁷⁵ The Guardian, London, 4 de Febrero de 2002.

ciudadano²⁷⁶. En 2003, Ceredigion se convirtió en el primer distrito en Gales en solicitar la elección directa del Alcalde con una petición firmada por 8.474 vecinos –se necesitaban 5.306- promovida por la ONG nacionalista Llais y Cardi. El 23 de Mayo fue la consulta pero, sorpresivamente, se impuso el “NO”²⁷⁷. Por su parte, el 14 de Julio de 2005 los vecinos de Devon, Torbay, eligieron al primer “Mayor” electo popularmente en el sudoeste de Inglaterra en el primer referéndum celebrado en el país después de tres años.

3.3. Países Bajos.

3.3.1. Holanda sigue siendo uno de los pocos Estados del mundo sin haber celebrado nunca ninguna consulta en el orden nacional. El tema, no obstante, fue objeto de varios proyectos del gobierno²⁷⁸ que incluso se creó una Comisión especial para su estudio ya que, según una encuesta de la Social and Cultural Planning Agency (SCP), el 80 % de los holandeses se manifestaba en 1998 a favor de estos instrumentos²⁷⁹. En 2002 se dictó una Ley sobre el Referendum²⁸⁰ que introdujo un referéndum consultivo a nivel nacional pero también provincial y municipal, con carácter transitorio, hasta que el mecanismo fuese incorporado a la Constitución del Reino. En el nivel infraestatal, de todas formas, se aceptan los IDS sin objeciones y desde 1912 se han celebrado cientos de consultas en esa esfera, regulados por normativa de las entidades convocantes.

3.3.2. En defecto de norma específica, la ley de 2002 establece que las legislaturas provinciales pueden convocar a referéndum salvo sobre cuestiones que involucren la ejecución de tratados internacionales. También el 5 % del electorado tiene derecho de iniciativa. En el nivel municipal el mínimo exigido para

²⁷⁶ The Guardian, London, 3 de Mayo de 2002.

²⁷⁷ <http://news.bbc.co.uk>

²⁷⁸ <http://www.overheid.nl>

²⁷⁹ <http://www.iri-europe.org>

²⁸⁰ “Tijdelijke Referendumwet”.

presentar una iniciativa varía según el tamaño de la localidad: 10 % en municipalidades de menos de 20.001 ciudadanos; 7 % en las de entre 20.001 y 40.000 voters; 6 % en las de entre 40.001 y 100.000; y 5 % en las de más de 100.000. El gobierno, en ningún caso, está obligado a brindar apoyo financiero o de otro carácter a los promotores de iniciativas; aunque en el nivel municipal se acostumbra a hacerlo.

La mayoría de los referenda locales versan sobre modificaciones de los límites de las entidades. Así ocurrió cuando el Gobierno en 1995 envió un proyecto al Parlamento para crear una nueva provincia que incluía Rotterdam y sus alrededores, dividiendo la actual Rotterdam en diez municipalidades más pequeñas, más o menos del mismo tamaño -para evitar que una gran ciudad dominara a las dieciséis más pequeñas de la periferia -ellas lo habían solicitado así- dentro de la nueva provincia; y otro similar para Amsterdam y sus alrededores. Frente a las protestas de sus habitantes, en ambas, los Concejos locales convocaron a sendos referenda para el 17 de Mayo en Amsterdam y para el 6 de Junio en Rotterdam, los dos con resultado negativo a la partición. Ello hizo que los legisladores no siguieran adelante con estos impopulares proyectos, no obstante que la decisión del pueblo no era vinculante para sus representantes. Varias normas locales aclaran que, en caso de celebrarse una consulta, luego cada representante, como una cuestión individual, la acatará o no²⁸¹

3.4. Suecia.

En Suecia el referéndum en el nivel infraestatal puede ser convocado por el Concejo municipal o del condado, siempre con carácter exclusivamente consultivo para conocer la opinión de la ciudadanía sobre un asunto de su competencia; aunque también su convocatoria puede ser exigida por el 5 % de los empadronados. En la experiencia local diversas cuestiones han sido decididas por

²⁸¹ Oosterhagen, M. T., van der Tang, G.F., y de Vos, P.L. "The Netherlands", *European Review of Public Law*, Vol. 8, N°1, 1996, London, pagina 124.

la ciudadanía a través de IDS, desde la negativa a la recepción de inmigrantes en Sjöbo (sur del país) en 1988 hasta el diseño de una nueva plaza urbana en Kalix Radslag (norte del país) en 2001.

Muy recientemente, igual que antes Londres, Singapur y Oslo, Estocolmo decidió establecer un sistema de peaje con el objetivo de desincentivar el uso individual del automóvil, disminuyendo de este modo el tránsito urbano y la contaminación. Desde Enero de 2006 y por un período de prueba de siete meses, los automovilistas debieron pagar para entrar o salir de la ciudad, entre las 6:30 a.m. y las 6:29 p.m., salvo los fines de semana y feriados, un monto por vehículo de entre 10 y 20 coronas (unos US\$ 1.30 - US\$ 2.5). Al mismo tiempo, los servicios de los transportes públicos se incrementaron a expensas del gobierno y con el ingreso de unos US\$ 69 millones al año en concepto de peaje seguirán mejorándose aún más. Las autoridades municipales informaron que, en promedio, en el período de prueba, el tránsito disminuyó en un 20 % y la contaminación entre un 9 y un 14 %. A posteriori, el 17 de Setiembre, en coincidencia con las elecciones parlamentarias nacionales, los habitantes de Estocolmo debieron decidir en referéndum si el peaje se mantenía o no²⁸². En esa fecha, después de doce años, los suecos desalojaron del gobierno a los socialdemócratas y los ciudadanos de la capital aprobaron con un 51,7 % la continuidad del sistema de peaje para las "horas pico"²⁸³.

3.5. Colombia.

En la reordenación jurídico-territorial del Estado colombiano también están presentes los IDS. Así, por mandato constitucional, las Provincias se crean a iniciativa del Gobernador, de los Alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley; pero, para el ingreso a una Provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios

²⁸² <http://www.stockholm.se>

²⁸³ <http://www.stockholmsforsoket.se>

interesados²⁸⁴. También la decisión del Congreso Nacional de formar nuevos Departamentos o de convertir a una Región en entidad territorial exige de consulta popular previa en el primer caso²⁸⁵ así como referéndum de los ciudadanos de los Departamentos interesados, en el segundo²⁸⁶. Además, los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residen en ellos mediante votación luego que el Concejo distrital haya manifestado su acuerdo²⁸⁷, debiendo la ley de ordenamiento territorial garantizar la realización de esas consultas populares²⁸⁸.

Por otra parte, en el nivel infraestatal están previstas la iniciativa popular y la consulta popular. Así, los habitantes de las entidades territoriales –por lo menos el 10 %- podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos²⁸⁹

A su turno, la consulta puede ser convocada por Gobernadores y Alcaldes según el caso, para decidir asuntos de competencia del respectivo Departamento o Municipio requiriéndose la opinión del concejo o junta local para luego, en el plazo de dos meses, efectivizarla²⁹⁰. De manera más genérica, la Constitución establece que al municipio le corresponde, entre otros fines, promover la participación comunitaria²⁹¹.

En virtud de estas normas, el alcalde de Aracataca (Magdalena), lugar de nacimiento de Gabriel García Márquez, 625 kilómetros al norte de la capital colombiana, ideó una consulta para cambiarle el nombre al pueblo y sacarlo, así, de la crisis económica debida a la decadencia de los cultivos de banano que alguna vez fueron el motor de su economía, convirtiéndolo en destino turístico internacional. Propuso agregarle la palabra Macondo -nombre inmortalizado por el Nobel- y que, entonces, se pasara a llamar Aracataca-Macondo. La palabra Macondo la usó García Márquez en tres libros –para referirse a un pueblo

²⁸⁴ Artículo 321.

²⁸⁵ Artículo 297.

²⁸⁶ Artículo 307.

²⁸⁷ Artículo 326.

²⁸⁸ Artículo 319.

²⁸⁹ Artículo 106.

²⁹⁰ Artículo 105.

²⁹¹ Artículo 311.

imaginario— sin haberla escuchado a nadie ni preguntar su significado. Así se llamaba una finca bananera que vio García Márquez desde un tren durante un viaje cuando era joven, según relata el escritor en la autobiografía que publicó en 2002, "Vivir para contarla". Años después, en una enciclopedia, encontró que es el nombre de un árbol del trópico parecido a la ceiba. La idea le nació al jefe municipal luego de una estadía de unos días en Europa, donde, asegura, "muchos no saben donde queda Bogotá o Medellín, pero sí preguntan por Macondo". Insistía en que era necesario juntar esos nombres "para que la gente sepa que es la misma cosa"²⁹². Mientras, mandó a hacer un gran arco para ponerla en la entrada del pueblo que dice: "¡Bienvenidos al mundo mágico de Macondo! Aracataca-Macondo. Tierra Nobel". Confiaba en que su idea saldría adelante²⁹³. Iniciativas como ésta tuvieron éxito en otras partes del mundo. En 1920, el pueblo de Metapa, Nicaragua, cambió su nombre a Ciudad Darío para honrar al poeta Rubén Darío. Y en 1971 Illier, en Francia, pasó a llamarse Illier-Combray, como el escenario de ficción del libro "En Busca del Tiempo Perdido" del escritor Marcel Proust, nacido en esa ciudad.

Los partidarios del cambio llenaron el pueblo de mariposas amarillas de papel como las que García Márquez alude en "Cien Años de Soledad". Mientras en los pasacalles de los opositores —que apostaban a la abstención— se leía: "Como dijo Gabito: no joda, alcalde, yo nací en Aracataca y punto" El 25 de Junio de 2006 el "SI" a que el municipio adoptara como segundo nombre el del pueblo creado por el escritor "barrió" en las urnas. De los 3.592 acataqueños que fueron a votar, 3.342 votó afirmativamente. Pero se necesitaba una participación de 7.360 ciudadanos para que la propuesta fuera aprobada (1/3 de las 22.080 personas habilitadas para votar)²⁹⁴. Fue el día en que Macondo soñó con ser realidad; pero sus habitantes quisieron que siguiera siendo un sitio imaginario.

²⁹² El Tiempo, Bogotá, 3 de Diciembre de 2005.

²⁹³ Ver Anexo VII – 24.

²⁹⁴ El Tiempo, Bogotá, 26 de Junio de 2006.

3.6. Uruguay.

Así como a nivel nacional Uruguay va a la delantera en materia de democracia semidirecta, en el orden infraestatal su uso ha sido escaso. En la Constitución se prevé la iniciativa popular abrogatoria para el ámbito departamental (nunca utilizada) que puede promoverla el 15 % de los ciudadanos residentes en una localidad o circunscripción ante el órgano legislativo respectivo (Junta Departamental) y contra sus decretos, el que deberá pronunciarse en el plazo de sesenta días. Si no lo hiciera o lo hiciera negativamente, el pueblo será convocado para pronunciarse por "SI" o por "NO" sobre la iniciativa y su decisión "tendrá fuerza ejecutoria de inmediato"²⁹⁵. En el ámbito local y ante los órganos del Gobierno Departamental²⁹⁶ puede ser presentada por el 15 % de los ciudadanos residentes en una "localidad o circunscripción", a la que deberá dársele trámite ante las "autoridades competentes". La Ley Orgánica Municipal de 1935²⁹⁷ también prevé el referéndum en materia municipal, cuyo objeto es dejar sin efecto un decreto o resolución de la Junta Departamental y que podrá ser solicitado por 1/5 de los ciudadanos inscriptos. Así, el 22 de Julio de 1951 los montevideanos votaron contra una disposición que aumentaba el precio del transporte público de pasajeros en una consulta que se conoce como el "plebiscito del vintén"

3.7. Chile.

Según la Constitución chilena de 2005, la ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el Alcalde, con acuerdo del Concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no

²⁹⁵ Artículo 304.

²⁹⁶ Artículo 305.

²⁹⁷ Ley 9.515.

vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos²⁹⁸. La Constitución de 1980 tenía una norma semejante²⁹⁹ que fue reglamentada por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1992³⁰⁰ que establece que el Alcalde tiene, entre otras atribuciones, la de someter a plebiscito las materias de administración local³⁰¹ relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la modificación del plan regulador u otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia comunal³⁰². También el 10 % de los ciudadanos de la respectiva comuna podrán requerir al Alcalde la realización de un plebiscito sobre esas materias³⁰³ quien cuenta con diez días desde que fue recepcionado oficialmente el requerimiento ciudadano para convocar al plebiscito el que deberá efectuarse no antes de sesenta ni después de noventa días. Su resultado será vinculante para la autoridad municipal, siempre que vote más del 50 % de los ciudadanos. Para los plebiscitos municipales no habrá lugar a propaganda electoral por televisión³⁰⁴. Otra importante veda es que no podrá convocarse dentro de los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y de los dos meses siguientes; tampoco dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo período alcaldicio³⁰⁵. Asimismo, la convocatoria a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República suspende los plazos de realización de los plebiscitos comunales³⁰⁶ cuyo costo será a cargo de la municipalidad respectiva³⁰⁷

Ejemplos de estos plebiscitos municipales son los realizados en la Comuna de Las Condes, el sector más exclusivo de la capital chilena, en 1993 y en 1995, cuando se consultó sobre diferentes opciones de proyectos de inversión para la

²⁹⁸ Artículo 118.

²⁹⁹ Artículo 107.

³⁰⁰ Ley 18.695, modificada por las Leyes 19.602 y 19.689 de 2000.

³⁰¹ Artículo 63.n.

³⁰² Artículo 99.

³⁰³ Artículo 100.

³⁰⁴ Artículo 101.

³⁰⁵ Artículo 102.

³⁰⁶ Artículo 103.

³⁰⁷ Artículo 104.

localidad. También en 1995 se utilizó este instrumento para definir los límites comunales de la tercera ciudad del país, Concepción, en la VII Región³⁰⁸.

3.8. Otros Estados centralizados.

3.8.1. En conformidad con la Constitución portuguesa³⁰⁹, la Ley Orgánica 4/2000 sobre el Régimen Jurídico del Referéndum Local, regula minuciosamente tanto el referéndum como la iniciativa popular en el ámbito municipal. En estos IDS pueden participar los ciudadanos portugueses empadronados en el área en cuestión; pero también, en condiciones de reciprocidad, los ciudadanos de Estados de lengua oficial portuguesa con residencia legal en Portugal por más de dos años y los ciudadanos extranjeros de la Unión Europea³¹⁰.

Respecto al referéndum, impone el principio de unidad de materia y sólo puede realizarse más de uno en el mismo distrito si existe entre ellos autonomía formal y sustancial. También veda la realización de un referéndum local en la misma fecha de uno regional y/o nacional³¹¹. Prohíbe además la convocatoria o celebración de un referéndum local entre la fecha de convocatoria y de realización de elecciones generales, europeas o regionales³¹². En cuanto a las preguntas, ningún referéndum podrá versar sobre más de tres, todas formuladas con objetividad, claridad y precisión, para ser respondidas por SI o por NO, sin sugerir directa o indirectamente el sentido de la respuesta y sin poder estar precedidas de considerandos, preámbulos o notas explicativas³¹³. El resultado es vinculante para los órganos convocantes siempre que haya votado más de la mitad de los habilitados³¹⁴.

³⁰⁸ Guzmán Astete, Eugenio y Villagrán, Paulina en "Democracia Directa", Krause, Martín y Molteni, Margarita. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, página 99.

³⁰⁹ Artículo 240.

³¹⁰ Artículo 35.

³¹¹ Artículo 6.

³¹² Artículo 8.

³¹³ Artículo 7.

³¹⁴ Artículo 219.

La iniciativa popular puede ser presentada al órgano deliberativo local por un mínimo de 5.000 ciudadanos o el 8 % de los ciudadanos del municipio, según sea la cifra menor. Pero en los municipios de menos de 3.750 ciudadanos, puede ser propuesta por, al menos, 300 o el 20 %, según resulte la cifra menor³¹⁵. Esa propuesta debe ser elevada al Tribunal Constitucional, a efectos de realizar el control preventivo de constitucionalidad y legalidad de la misma³¹⁶.

3.8.2. En las constituciones de los Estados del este europeo también encontramos previstos mecanismos de democracia semi directa en el orden infraestatal. El referéndum local lo contemplan Belarus –donde puede ser a iniciativa de, por lo menos, el 10 % de los ciudadanos-³¹⁷, Bulgaria³¹⁸, Croacia³¹⁹, Estonia³²⁰, Hungría –donde también los inmigrantes aunque no posean la ciudadanía húngara pueden participar-³²¹, Polonia –donde se incluye la destitución de un funcionario local electo directamente³²² y Ucrania³²³. También la legislación rumana³²⁴ se ocupa de este instrumento. En todos los casos, claro está, deben consultarse materias de competencia de la correspondiente esfera estatal. Así es como la Sala de Control Constitucional del Tribunal Nacional de Estonia declaró inconstitucionales dos referenda locales celebrados los días 16 y 17 de Julio de 1993. El primero, convocado por el Concejo Municipal de Narva, para que los ciudadanos se pronunciasen a favor o en contra de que la ciudad ostentase el estatuto de territorio nacional autónomo dentro de la República de Estonia. Participó el 54,84 % y el 97,24 % respaldó la medida. El segundo, de similares características, se celebró en el también enclave ruso-soviético de Sillamäe. Votó el 61,4 % y el 98,6 % respondió afirmativamente. En ambos casos el Tribunal consideró que la creación de ese tipo de unidades territoriales no era asunto local,

³¹⁵ Artículo 13.

³¹⁶ Artículo 25.

³¹⁷ Artículo 75.

³¹⁸ Artículo 136.1.

³¹⁹ Artículo 129.3.

³²⁰ Artículo 154.1.

³²¹ Artículo 70.2.

³²² Artículo 170.

³²³ Artículo 38.

³²⁴ Ley 70 de 1991 sobre Elecciones Locales, Artículos 10 y 41.c.

sino nacional, y por lo tanto estaba fuera de la competencia de las autoridades convocantes³²⁵.

3.8.3. En el continente americano, Ley Marco del Referéndum de 2004 de Bolivia prevé el referéndum departamental y el referéndum municipal para decidir cuestiones de índole local³²⁶, los que serán financiados por los presupuestos departamentales o municipales, según corresponda³²⁷. También es posible el referéndum por iniciativa popular, apoyado por el 8 % de los inscriptos en el padrón electoral de la circunscripción departamental y por el 10 % en la municipal³²⁸. La resolución del referéndum será adoptada por la mayoría simple de los votos válidos de la respectiva circunscripción y tendrá validez si participa al menos el 50 % del electorado³²⁹. Sólo se podrá realizar un referéndum de estos tipos por periodo constitucional, y no podrá hacerse durante los ciento veinte días anteriores y posteriores a las elecciones municipales³³⁰.

Por su parte, para la Constitución del Perú es un derecho y un deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción, debiendo promover la ley los mecanismos directos e indirectos para su participación³³¹, pudiendo ser sometidas a referéndum las ordenanzas municipales³³². También se establece que en el caso de los Alcaldes y Regidores, elegidos por sufragio directo por un periodo de cinco años, su mandato es revocable³³³ igual que el de los Presidentes de Región³³⁴ y demás autoridades regionales, esto último en virtud de la ley³³⁵. Para ello es necesario que el 25 % de los electores de la autoridad en cuestión hasta un máximo de cuatrocientas mil firmas, solicite la revocatoria, la que se efectivizará si concurre a votar el 50 % de los electores del padrón

³²⁵ <http://www.vvk.ee>

³²⁶ Artículo 2.

³²⁷ Artículo 13.

³²⁸ Artículo 6.

³²⁹ Artículo 8.

³³⁰ Artículo 11.

³³¹ Artículo 31, Constitución del Perú.

³³² Artículo 32.3, Constitución del Perú.

³³³ Ver en Anexo VII – 29 el procedimiento.

³³⁴ Artículos 191 y 198, Constitución del Perú.

³³⁵ Artículo 20, Ley 26.300.

correspondiente a la circunscripción donde se lleva a cabo la consulta³³⁶ y la aprueba la mitad más uno de los votos emitidos, incluyendo los nulos y blancos³³⁷ En 2005 se llevaron a cabo varios recall³³⁸ en el nivel municipal³³⁹ con diverso resultado³⁴⁰ También en años anteriores se había utilizado este mecanismo³⁴¹

En Ecuador la Constitución establece, de manera general, que en provincias y municipios se “cuidará la aplicación eficaz” del principio de “participación ciudadana”³⁴² habiéndose especificado antes la posibilidad de la consulta, tanto a iniciativa de los representantes como del pueblo mismo. Así, cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad que justifiquen el pronunciamiento popular, los órganos de gobierno podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial. Dicha consulta también la puede solicitar el 20 % de los ciudadanos de la correspondiente circunscripción³⁴³ excepto sobre asuntos tributarios³⁴⁴ También otorga a los ciudadanos el derecho de revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento de su plan de trabajo que cada uno de ellos, al inscribir su candidatura presentará ante el correspondiente tribunal electoral³⁴⁵. La iniciativa para la revocatoria la puede ejercer un número de ciudadanos que represente, por lo menos, el 3 % de los empadronados en la respectiva circunscripción. Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el representante. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurridos el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período³⁴⁶ La

³³⁶ Modificación introducida por Artículo 23, Ley 28.421.

³³⁷ Artículo 22, Ley 26.300.

³³⁸ Ver Anexos VII – 25 y VII – 26.

³³⁹ Ver en Anexo VII – 27 modelo de boleta.

³⁴⁰ Ver Anexo VII – 28.

³⁴¹ Ver Anexo VII – 29.

³⁴² Artículo 230, Constitución de Ecuador.

³⁴³ Artículo 106, Constitución de Ecuador.

³⁴⁴ Artículo 108, Constitución de Ecuador.

³⁴⁵ Artículo 109, Constitución de Ecuador.

³⁴⁶ Artículo 110, Constitución de Ecuador.

decisión de revocatoria será obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial y tendrá como efecto inmediato la cesación del funcionario y la subrogación por quien le corresponda de acuerdo con la ley³⁴⁷

A su turno, en Panamá, por iniciativa popular y mediante el voto de sus Concejos, pueden dos o más municipios solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común. Con iguales requisitos pueden los municipios de una Provincia unificar su régimen, estableciendo un tesoro y una administración fiscales comunes. En este caso podrá crearse un Consejo Intermunicipal³⁴⁸. También por decisión constitucional, los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y referéndum en el ámbito municipal³⁴⁹.

Desde 2002 en Costa Rica la Asamblea Legislativa puede decidir la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo sea aprobado previamente en un plebiscito que se celebrará en la/s provincia/s que soporten la desmembración³⁵⁰

3.8.4. También en Malawi³⁵¹ y Taiwán³⁵² sus constituciones contemplan la democracia semidirecta en la esfera municipal; mientras que la Constitución de Filipinas ordena que ninguna provincia, municipalidad o ciudad pueda ser creada, dividida, abolida o sus límites alterados sustancialmente, si ello no es aprobado en plebiscito por la mayoría de las unidades políticas afectadas³⁵³. Asimismo la creación de áreas metropolitanas exige su aprobación en plebiscito³⁵⁴.

³⁴⁷ Artículo 112, Constitución de Ecuador.

³⁴⁸ Artículo 235, Constitución de Panamá.

³⁴⁹ Artículo 236, Constitución de Panamá.

³⁵⁰ Artículo 168, Constitución de Costa Rica.

³⁵¹ Artículo 78, Constitución de Malawi.

³⁵² Artículo 27.2, Constitución de Taiwán.

³⁵³ Artículo X, Sección 10, Constitución de Filipinas.

³⁵⁴ Artículo X, Sección 11, Constitución de Filipinas.

Capítulo VIII

Los IDS y el orden supraestatal

1. Cuestiones preliminares.

Cuando aludimos al orden supraestatal nos estamos refiriendo a aquél que desborda los límites estatales por cuanto emana formalmente de órganos diversos al Estado y se aplica más allá de la noción del territorio del Estado. Las decisiones jurídicas de los órganos supraestatales producen efectos jurídicos vinculantes directos frente a los mismos Estados que lo conforman sin requerirse ratificación de su parte y frente a los habitantes de esos Estados sin que las normas o actos deban ser incorporados al ordenamiento jurídico interno teniendo además, primacía sobre éste. En este sentido, la única manifestación de supraestatalidad es hoy la Unión Europea. En su construcción, los IDS no han jugado un rol muy relevante. De todas formas, hasta 2003, en la mitad de los quince países que constituían en ese momento Unión, había habido referenda en una o más de las etapas del proceso. Y a partir de allí, los ciudadanos europeos a través de estos mecanismos de democracia semidirecta desempeñarían un rol un algo más importante tanto en la ampliación del bloque cuanto en la decisión de aprobar o no el Tratado Constitucional para el mismo.

2. Orígenes y evolución.

Intentando superar las tradicionales disputas que enfrentaron a los países del viejo continente y, sobre todo, tras el drama que supuso la Segunda Guerra Mundial y las atrocidades que se descubrieron habían sido cometidas durante su transcurso, se buscaron fórmulas para evitar que se repitiera un conflicto bélico en Europa sentándose los cimientos para la creación de un nuevo orden sobre la base de varios tipos de organización que aún coexisten.

Por un lado, las organizaciones euro – atlánticas, nacidas a partir de la alianza entre los Estados Unidos y Europa luego de concluido la contienda armada. Así, se crearon la O.E.C.E. (Organización Europea de Cooperación Económica) en 1948 por iniciativa del entonces Secretario de Estado norteamericano George Marshall con el objetivo de unir esfuerzos para la reconstrucción económica rápida de los países de Europa occidental -y que se convertirá luego en la O.C.D.E.- y la N.A.T.O. en 1949, pacto militar entre los Estados Unidos y Canadá, al que se unirán varios países de Europa occidental en 1954 y más tarde otros¹.

Por otro lado están el Consejo de Europa, nacido en 1949 y cuya obra más importante es el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de Noviembre de 1950 que garantiza a través de la Corte Europea con sede en Estrasburgo la protección de los derechos humanos en el continente; y la O.S.C.E. (Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea) instituida en 1994, tendiente a resolver los conflictos por medios pacíficos².

En el tercer grupo ubicamos a la Unión Europea -creada por el Tratado de Maastricht del 7 de Febrero de 1992 y complementada por los Tratados de Ámsterdam del 2 de Octubre de 1997 y de Niza del 26 de Febrero de 2001- cuyos cimientos se remontan al 9 de Mayo de 1950 con la llamada "Declaración Schuman"³, que hace referencia al discurso que el Ministro de Relaciones Exteriores francés, Robert Schuman pronunció ese día en el Salón del Reloj del Quai d'Orsay haciendo público el proyecto (que fuera elaborado en secreto junto al jurista Jean Monnet) de unir la producción del carbón y el acero de Francia y Alemania (que había resultado derrotada en el conflicto y se encontraba con su territorio ocupado militarmente por los ejércitos aliados entre los cuales se contaba el francés) bajo una alta autoridad común. Una vez en funcionamiento, se ampliaría la comunidad a otros países europeos para formar un espacio de libre

¹ Borchardt, Klaus-Dieter. "L'ABC du droit communautaire", Commission Européenne, Bruxelles, 2000, página 6.

² Borchardt, Klaus-Dieter. *Ibíd.*, página 7.

³ Hoy, oficialmente, el 9 de Mayo es el Día de la Unión Europea en los 25 Estados miembros y Schuman junto con Jean Monnet, Konrad Adenauer y Alcide De Gasperi, son considerados los Padres Fundadores de la Europa Comunitaria.

circulación de personas, mercancías y capitales. Este sistema cruzado de intereses, estaba convencido, evitaría la posibilidad de una nueva guerra. Pocas horas antes, el gobierno galo había entregado al Canciller alemán, Konrad Adenauer un informe del proyecto francés, que el líder germano acogió con entusiasmo. La Declaración finalizó plasmándose el 18 de Abril de 1951 en el Tratado de París por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C.E.C.A.), firmado por no sólo por Francia y Alemania sino por cuatro países más: Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Más tarde llegarían la C.E.E.A. – Comunidad Europea de la Energía Atómica- y la C.E.E. –Comunidad Económica Europea- (1957). Sus miembros fundadores fueron Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. Las tres comunidades (C.E.C.A., C.E.E.A. y C.E.E.) fusionaron sus respectivos ejecutivos en Julio de 1967. El 1 de Enero de 1973 se les unieron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Luego vendría la “ampliación hacia el sur”: el 1 de Enero de 1981 se incorpora Grecia y el 1 de Enero de 1986, España y Portugal. Con estos países que accedieron tardíamente a la democracia nacían “Los Doce”. El 1 de Enero de 1995 se incorporaron Austria, Finlandia y Suecia y con ellos surgió la “Europa de los Quince”. La siguiente –y hasta ahora, última- etapa es la ampliación hacia el este y el Mediterráneo con lo que se alcanzó en 2007 la “Europa de los Veintisiete”

3. Hacia la Unión Europea.

3.1. Sin participación ciudadana.

En Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, España, Grecia y Portugal no hubo participación ciudadana en la aprobación de los sucesivos pasos hacia la concreción de la Unión Europea, siendo los órganos representativos de cada uno de estos Estados quienes tomaron las decisiones respectivas de manera excluyente.

3.1.1. En Portugal, sin embargo, estuvo previsto para el 8 de Noviembre de 1998 un referéndum sobre el Tratado de Ámsterdam que nunca se llevó a cabo porque la Corte Constitucional lusa entendió que la pregunta que se pensaba hacer al electorado no estaba en conformidad con el Artículo 115.6 de la Constitución. Ella era:

“¿Está Ud. de acuerdo con la continuidad de la participación de Portugal en la construcción europea en relación al Tratado de Ámsterdam”?

En concreto, el tribunal estimó que la cuestión no estaba formulada en “términos objetivos, claros y precisos” que permitiera ser contestada cabalmente por “SI” o por “NO”⁴ ya que el “NO” podía significar “No al Tratado” o “No a la permanencia de Portugal en la U.E.”. Además el mismo Artículo 115.6 estipula que cada referéndum versará sobre un sólo objeto⁵ Y en este caso, ¿qué significaba caso un “NO”? ¿El rechazo al Tratado de Ámsterdam o el rechazo a que Portugal siguiera en la Unión Europea? Debido a ello sería el Parlamento quien adoptase el Tratado el 16 de Enero de 1999, siendo el 19 de Marzo siguiente ratificado por el Presidente de la República⁶.

3.1.2. En España la única reforma constitucional operada hasta el momento ha sido por imperio del Tratado de Maastricht. Éste proponía una nueva redacción para el Artículo 8.B.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea estableciendo que todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser electo y elegir en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. La Constitución Española en su Artículo 13.2 no preveía la posibilidad del sufragio pasivo (sí del activo) para estos extranjeros. Ante ello, el Gobierno español decidió -en virtud del Artículo 95.2 de la

⁴ Ziller, Jacques. “La Nuova Costituzione Europea”, Il Mulino, Bologna, 2004, página 195.

⁵ Ver Capítulo V.

⁶ <http://www.c2d.unige.ch>

Constitución- consultar al Tribunal Constitucional para que se pronunciase sobre una posible incongruencia normativa. El órgano de control opinó que era necesario reformar la Constitución para que se adecuase a la normativa comunitaria, lo que se efectivizaría el 27 de Agosto de 1992 al agregarse el sufragio pasivo en el ámbito municipal para los europeos⁷. Pero ello no fue objeto de referéndum pues, a pesar de haber sido solicitado el mismo por el grupo parlamentario Izquierda Unida (I.U.), no prosperó al no haberse alcanzado el 10 % de los miembros de la Cámara (alguna de las dos) como exige el Artículo 167.3 de la Constitución.

3.1.3. En Grecia también fue el Parlamento quien aprobó el Tratado de Maastricht el 30 de Julio de 1992 por doscientos ochenta y dos votos contra ocho. Casi una década después, en 2001, la Iglesia Ortodoxa pidió al Gobierno hacer un referéndum sobre la decisión de suprimir la referencia a la religión en los documentos de identidad griegos. Para este fin comenzó a coleccionar firmas con la intención de llegar a más de tres millones⁸. Pero el Gobierno no aceptó celebrar tal referéndum pues la supresión en cuestión había obedecido a una decisión del 25 de Mayo de 1993 de la Corte Europea de Derechos Humanos⁹ quien entendió que las normas anteriores violaban el derecho a la privacidad garantizado por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950¹⁰.

3.1.4. En Alemania, por su parte, el Parlamento federal no consideró necesario hacer consulta popular alguna para aprobar el Tratado de la Unión Europea¹¹ lo que fue confirmado por el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht* o *BverfG*) con sede en Karlsruhe¹² al rechazar una

⁷ Aparicio Pérez, Miguel (Director) "Textos Constitucionales", Ediciones Universitarias Barcelona, Barcelona, 1995, página 269.

⁸ The New York Times, 28 de Agosto de 2001.

⁹ Kokkinakis v. Greece, 14307 (1993) ECHR.

¹⁰ Renucci, Jean-Francois. Op. Cit., página 127.

¹¹ Guillaume-Hofnung, Michèle. "Referéndum et construction européenne" en "Référendum et Démocratie", Rousillon Henry (Director) Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 222.

¹² <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

acción planteada por el ciudadano Manfred Brünner¹³, un prominente opositor al Tratado de Maastricht quien alegaba, por un lado, que éste infringía una serie de derechos fundamentales y garantías consagradas en la Constitución alemana (*Grundgesetz*) y, por otro, que si bien ella autorizaba la transferencia de competencias a órganos intergubernamentales, no ocurría lo mismo con entes supraestatales, como era el caso la Unión Europea.

3.2. Con participación ciudadana.

3.2.1. En Italia, un referéndum sobre esta temática no encajaría en ninguno de los supuestos previstos en la Constitución (Artículos 138 o 75). Sin embargo el Parlamento por ley constitucional *ad hoc* No. 2 del 3 de Abril de 1989 permitió la organización excepcional de un referéndum consultivo nacional sobre la atribución de poderes constituyentes al Parlamento Europeo. El Presidente de la República, luego de la deliberación del Consejo de Ministros, convocó a un referéndum para el mismo día en que se elegían los representantes al Parlamento Europeo (18 de Junio de 1989). En esa ocasión el 88 % de los votantes respondió "SI"¹⁴ a la siguiente pregunta:

"¿Estima Ud. que es necesario proceder a la transformación de las Comunidades Europeas en una verdadera nación dotada de un Gobierno responsable ante el Parlamento, confiándole a éste último el mandato de dictar un proyecto de Constitución Europea sometido a la ratificación de los órganos competentes de los Estados miembros de la Comunidad?"

3.2.2. Por su parte, el 66,6 % de los austriacos aprobó en referéndum el 12 de Junio de 1994 una ley constitucional federal relativa a la incorporación de ese país

¹³ BVerfGE 89, 155.

¹⁴ <http://www.c2d.unige.ch>

a la Unión Europea sobre la base del Artículo 44.3 de la Constitución que obliga a ello; habiendo alcanzado la participación al 81 %¹⁵

3.2.3. El 16 de Octubre de 1994 se realizó en Finlandia un referéndum consultivo -el único tipo previsto en este país- de adhesión al Tratado de la Unión Europea. Luego el Parlamento debía aprobarlo –y así lo hizo- con una mayoría de 2/3. La participación en el comicio fue del 74 % y el “SI” obtuvo el 57 %. De esta forma se expandía Europa hasta el Ártico¹⁶.

3.2.4. Como vimos en el Capítulo II, si bien la Constitución de Dinamarca no prevé expresamente el referéndum consultivo, éste tampoco está prohibido. Desde la vigencia de la Constitución de 1953, la única vez que se utilizó este mecanismo fue el 27 de Febrero de 1986 para la ratificación del Acta Única Europea, que reformaba parcialmente el Tratado de la C.E.E. En este caso la mayoría parlamentaria había rechazado los términos de la negociación y podría haberse negado a aprobar el acuerdo firmado por el Gobierno danés con los gobiernos de los otros Estados miembros de la Comunidad. Pero se prefirió –en lugar de llamar a elecciones centradas en esta cuestión- consultar al pueblo en la certeza de que éste tenía una opinión distinta a la de sus representantes. Y eso fue lo que demostraron los resultados. Con una participación del 75,4 %, el “SI” llegó al 56,2 % (42 % del total de ciudadanos). Obviamente que la mayoría del Parlamento podría haberse negado a aceptar la decisión popular (le alcanzaban las mayorías para ello), pero hubiese sido un “suicidio político” primero aceptar la celebración del referéndum y luego no aceptar su resultado¹⁷.

Por otra parte, la Constitución danesa acepta la delegación de competencias en organismos internacionales a través de una ley aprobada por 5/6 (mayoría muy difícil de obtener al ser la Cámara de representación proporcional); y si esta mayoría no se alcanza pero sí la simple y el gobierno mantiene el proyecto, éste

¹⁵ Guillaume-Hofnung, Michèle. “Referéndum et construction européenne” en “Référendum et Démocratie”, Rousillon Henry (Director) Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l’Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 221.

¹⁶ Guillaume-Hofnung, Michèle, *Ibid.*, página 221.

¹⁷ Svensson, Palle. *Op. Cit.*, página 151.

es sometido a referéndum negativo: es decir, al menos el 30 % de los electores pueden rechazarlo y el proyecto no obtiene vigencia¹⁸. Este mecanismo fue usado, la primera vez, el 2 de Octubre de 1972 para la incorporación de Dinamarca a la Comunidad Económica Europea: la concurrencia a ese acto ciudadano fue del 90,1 % y el "SI" obtuvo el 63,3 % (56,7 % del total de habilitados) marcando un hito de entusiasta participación popular nunca superada –teniendo en cuenta tanto los referenda como las elecciones legislativas-¹⁹. Este instrumento se volvió a usar en 1992 y 1993 para la aceptación del Tratado de Maastricht. La primera vez -2 de Junio de 1992- fue rechazado; la participación alcanzó al 82,3 % y el "NO" llegó al 50,7 %²⁰. Los miembros del Parlamento (*Folketing*) habían aprobado la incorporación el 13 de Mayo con ciento treinta votos a favor, veinticinco en contra y veinte abstenciones, o sea, sin alcanzar la mencionada mayoría calificada de 5/6. En esas circunstancias no podían dejar de preguntarse cómo se habían alejado tanto de sus electores, la mayoría de los cuales se manifestaba en contra de la propuesta por temor a una supuesta "pérdida de soberanía nacional"²¹.

En la segunda oportunidad -18 de Mayo de 1993- logró ser aprobada luego de una renegociación que estableció cuatro excepciones al Tratado de Maastricht (moneda única, cooperación policial y judicial, defensa común y ciudadanía europea) no exigibles a Dinamarca, producto ellas de la Cumbre de Edimburgo de Diciembre de 1992 donde "Los Doce" aceptaron este trato diferencial para este país escandinavo. No obstante, el Partido del Progreso igual se oponía diciendo que se crearía un super-estado (una suerte de Estados Unidos de Europa) dominado por Francia y Alemania y los dinamarqueses quedarían sometidos a una "banda de burócratas" de Bruselas. En realidad en 1993 no era necesario el referéndum pues la ley había superado los 5/6 requeridos constitucionalmente, pero igual los políticos prefirieron celebrar la consulta popular ante los resultados

¹⁸ Artículo 42.5, Constitución de Dinamarca.

¹⁹ Svensson, Palle. *Ibid.*, página 155.

²⁰ *Le Monde*, Paris, 20 de Setiembre de 2002.

²¹ Svensson, Palle. *Op. Cit.*, página 153.

tan adversos del año anterior. En esta segunda ocasión la participación fue del 86,2 % y el "SI" logró el 56,8 %²².

En el futuro, a causa del escepticismo hacia la Unión Europea, todas las decisiones con relación a ella se someterían a referéndum no obstante que el Parlamento esté en condiciones de alcanzar las mayorías agravadas exigidas por el texto supremo. El 28 de Mayo de 1998 se efectuó el referéndum sobre el Tratado de Ámsterdam. La participación fue del 74,8 % y el "SI" alcanzó el 55,1 %. El 28 de Setiembre de 2000 se hizo el sexto referéndum desde 1973 -incluido el del Acta Única- para avanzar en la integración europea; en este caso, se consultó sobre la adopción del Euro. La caída del mismo favorecía el "NO" alentado por una amplia capa del electorado burgués y de la derecha liberal euro-escéptica. En los días previos, en un intento por dar vuelta la sólida ventaja del "NO" que mostraban los sondeos, el partido socialdemócrata del primer ministro, Poul Nyrup Rasmussen, y la oposición liberal y conservadora negociaron unirse para pedir el "SI al Euro" También gran parte de la prensa, los empresarios y los sindicatos salieron a apoyar el "SI" Los opositores (de extrema izquierda y de extrema derecha) incentivaban los sentimientos xenófobos de algunos sectores de la sociedad por una parte, y atemorizaban con un supuesto fin del Estado de Bienestar (Dinamarca había quedado fuera de la zona del Euro de acuerdo con las exenciones que obtuvo en 1993 al Tratado de Maastricht) a manos de una inhumana globalización, por otra²³. Finalmente la participación rondó el 89 % y el "NO" se impuso con el 53,1 %. Al finalizar la consulta, frente al Parlamento una multitud festejó "no ser vasallos de Bruselas" y "poder elegir a quien nos gobieme y no estar a expensas de una sarta de burócratas", todo ello mientras quemaban una bandera de la Unión Europea. Para Pia Kjaersgaard, dirigente del Partido del Pueblo Danés, que se oponía al Euro y que había asumido el liderazgo de la victoria del "NO" ésta era "una gran victoria". El esperado resultado fue producto de una mezcla de miedos y prejuicios a lo que se sumó el egoísmo y la falta de

²² Le Monde, Paris, 20 de Setiembre de 2002.

²³ El País, Madrid, 16 de Setiembre de 2000.

honestidad de gran parte de los políticos en debatir en serio la histórica empresa de hacer de Europa un continente realmente unido²⁴.

Dinamarca tiene una peculiar relación con Europa que la ha hecho acreedora de ser llamada "El anillo de Kierkegaard"²⁵ en alusión a Soren Kierkegaard, el célebre filósofo danés que quería romper su compromiso matrimonial con Regine Olsen para dedicarse por completo al conocimiento de Dios. Una y otra vez intentó acabar con el noviazgo, pero siempre se echaba atrás. Intentó luego por meses que fuere ella quien lo hiciera cansada de sus desplantes; pero la joven aguantaba estoicamente. Cansado de que ella no se cansara de él, le exigió finalmente a la muchacha el anillo de compromiso, lo que constituyó un escándalo en la protestante Copenhagen de 1811. Kierkegaard llevaría el resto de su vida el anillo al que le había adicionado una cruz de piedras preciosas en recuerdo del infeliz noviazgo. La relación de los daneses con la Unión Europea tiene su paralelismo con la tormentosa relación de Kierkegaard y Regine: la novia (la U.E.) quiere; el novio (Dinamarca) dice querer (con su adhesión a la C.E.E. en 1972) pero en realidad no quiere tanto (rechazo al Tratado de Maastricht en 1992); vuelve a intentar querer pero a su manera (Acuerdos de Edimburgo y posterior aprobación en el referéndum de 1993) pero después se da cuenta de que Regina (la U.E.) irrumpiría en su vida para arrebatarle sus virtudes y su tranquilidad. La novia aguanta todo, hasta el escándalo final (el estoicismo demostrado por los miembros de la Comisión Europea y los Gobiernos de los otros Estados de la Unión Europea que sostienen que "no pasa nada").

3.2.5. En Suecia en el referéndum consultivo del 13 de Noviembre de 1994, en el cual la tasa de participación llegó al 82,4 %, se aceptó el Tratado de la Unión Europea con 52,7 % de los votos²⁶. Para ese comicio, los principales partidos políticos habían dejado en libertad de acción a sus simpatizantes. El 15 de Diciembre de ese año el Parlamento ratificaba el Tratado de Maastricht; pero con respecto al Euro, al ganar el "NO" en la vecina Dinamarca, el gobierno sueco

²⁴ El País, Madrid, 29 de Setiembre de 2000.

²⁵ Tertsch, Hermann. El País, Madrid, 1 de Octubre de 2000.

²⁶ <http://c2d.unige.ch>

decidió diferir su referéndum para varios años más adelante. Prefería esperar y ver²⁷ Hasta que, finalmente, después de años de negociaciones que involucraron a todos los partidos políticos representados en el Parlamento se anunció que habría referéndum en 2003. Cada partido político adoptó una postura diferente. El gobernante Social Demócrata y los moderados Liberal y Demócrata Cristiano apoyaron el Euro, mientras la izquierda, los Verdes y los partidos de centro se pronunciaron en contra. En la consulta -que se hizo el 14 de Setiembre de 2003- se permitió votar incluso a los inmigrantes con permiso de residencia en Suecia²⁸. Unos días antes el gobierno había publicado una solicitada en uno de los diarios más influyentes del país -“Dagens Nyheter”- advirtiendo de las consecuencias negativas de una victoria del “NO” a la moneda única dirigida fundamentalmente al electorado social demócrata que mayoritariamente se oponía al Euro, traumatizado por el cierre de empresas afectadas por la competencia mundial. Al contrario, empresarios y ejecutivos suecos estaban casi unánimemente a favor: creían que sus negocios mejorarían sustancialmente con la nueva moneda²⁹.

A cuatro días de su celebración, el referéndum se vió ensombrecido por el asesinato de la Canciller, Anna Lindh -activa defensora del Euro- en un centro comercial de Estocolmo. Pero pese al estupor que el hecho provocó en un país habituado a la tranquilidad y la tolerancia, todos los líderes políticos decidieron continuar con la programada consulta. Según el resultado final anunciado por la Comisión Electoral, el 56,1 % de los casi cinco millones y medio de votantes se pronunció contra el reemplazo de la Corona por el Euro, en una votación en la que participó el 81,2 % del electorado³⁰. El resultado sueco³¹ significó un revés para la moneda común europea fortaleciendo a sus opositores en el Reino Unido y Dinamarca, los otros dos miembros de la Unión Europea que no han adoptado el Euro. El Primer Ministro admite que, más allá de sus propias expectativas, “el pueblo sueco es profundamente escéptico hacia el proyecto europeo” y por ello “el gobierno no convocará a otro referéndum sobre este tema en los próximos diez

²⁷ El País, Madrid, 24 de Setiembre de 2000.

²⁸ The New York Times, 18 de Diciembre de 2002.

²⁹ Le Monde, Paris, 1 de Setiembre de 2003.

³⁰ The New York Times, 15 de Setiembre de 2003.

³¹ Ver Anexo VIII – 1.

años” Títulos como “La sociedad percibió que el Euro sólo interesaba a los ricos y a los políticos” y “Victoria del pueblo sobre el poder” se podían leer en las portadas de la prensa post referéndum de un país que prefirió no arriesgar las conquistas de su Estado de bienestar que es envidiado en muchas latitudes³².

3.2.6. En Francia en dos oportunidades (apelando en ambas al Artículo 11 de la Constitución de la V República) se consultó a los ciudadanos sobre la construcción europea. En el referéndum del 23 de Abril de 1972 se les pidió pronunciarse sobre la ratificación de los tratados de ampliación de la Comunidad Económica Europea que permitirían la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Si bien lo apoyó el 68,3 % de los votantes, representó un frágil 36,1 % de los ciudadanos, pues la abstención trepó al 39,76 %³³. En el segundo caso, por Decreto del 1 de Julio de 1992, a propuesta del Primer Ministro, el Presidente Mitterrand decidió –luego del fracaso en Dinamarca- someter a referéndum por primera vez “un proyecto de ley tendiente a autorizar la ratificación de un tratado”³⁴: el de la Unión Europea firmado en Maastricht que, según entendió el Consejo Constitucional³⁵ no tiene disposiciones contrarias a la Constitución³⁶. En virtud de ello, el 23 de Setiembre de 1992 se hizo la consulta. El neo gaullista R.P.R. (del entonces Alcalde de Paris, Jacques Chirac) estaba por el “NO” (porque un “NO a Maastricht” es un “NO a Mitterrand”, alegaban). En igual sentido, la U.D.F. del ex Presidente Giscard d’Estaing y Le Pen con su Front National. El Premier británico, John Major, el Jefe del Gobierno español, Felipe González, y el Presidente norteamericano, Bill Clinton, entre otros líderes mundiales, instaban a los franceses a votar “pensando en Europa y en el futuro” por el “SI”. A su turno, Mitterrand pidió un “SI a Francia, SI a Europa y SI a la esperanza”³⁷. Pero los franceses parecían aquejados de un conflicto de identidad que se veía reflejado en la edición de esa semana de “L’Evenement de Jeudi”: en la tapa aparecía una

³² Le Monde, Paris, 16 de Setiembre de 2003.

³³ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

³⁴ Jeanneau, Benoit. Op. Cit., página 166.

³⁵ Decisión 92-312.

³⁶ Diémert Stéphane. Op. Cit., página 23.

³⁷ Clarín, Buenos Aires, 23 de Setiembre de 1992.

mujer cuyo rostro era la bandera de Francia buscando en el inconsciente desde el diván del psicoanalista. El 30,30 % de los ciudadanos se abstuvo y sólo un escaso 51,04 % de los votantes aprobó la ratificación³⁸. El mismo día de la consulta el Consejo Constitucional³⁹ confirmaba su doctrina –que analizamos en el Capítulo V- de que la decisión del pueblo no puede ser objeto de su control⁴⁰.

3.2.7. En relación a la temática que nos ocupa, en el Reino Unido tuvo mucha importancia el referéndum del 6 de Junio de 1975 sobre la renegociación de los términos de su adhesión (permanencia) a la Comunidad Económica Europea. Esta es hasta hoy la primera y única consulta popular que ha tenido lugar a nivel nacional, por la cual se dejó de lado la regla de la incompatibilidad de estos mecanismos de democracia semidirecta con el modelo de Westminster⁴¹. Allí quedó demostrado que si la Cámara de los Comunes dió la palabra al pueblo no fue por una cuestión de principios sino para destrabar un bloqueo momentáneo del sistema político. La opinión pública estaba dividida sobre la adhesión a la C.E.E. Si bien todos los partidos políticos eran favorables (y así lo habían manifestado en las elecciones generales de 1970), se encontraba resistencia en el ala más izquierdista del laborismo (donde se veía a la Comunidad como un cartel de intereses capitalistas) y en el sector más de derecha del conservadorismo (que veían una amenaza a la soberanía nacional y a los vínculos con los países del Commonwealth).

El Reino Unido se había transformado en miembro de la Comunidad Económica Europea en Enero de 1973 durante el Gobierno conservador de Edward Heath. Al ganar las elecciones en 1974 el laborismo, Harold Wilson tuvo que cumplir su promesa electoral de renegociar los términos de la adhesión para evitar perder su escasa mayoría en la Cámara baja a manos de sus propias filas. Por ello se vio obligado a hacer el referéndum, claro que sólo consultivo, pues en todo caso el Parlamento siempre tendría la última palabra. El "SI" obtuvo poco

³⁸ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

³⁹ Decisión 92-313.

⁴⁰ Favoreau, Louis y Philip, Loïc. Op. Cit., página 799.

⁴¹ Lijphart, Arend. Op. Cit., página 31.

más de los 2/3 de los votos emitidos (67,3 %) con una participación del 63,4 %, desdibujándose las diferencias partidarias. Hubo conservadores, liberales y laboristas trabajando para el "SI" y a la inversa. Ello también fue el origen de que años más tarde algunos líderes laboristas se fuesen del partido para unirse a los liberales y fundar luego el Partido Liberal Social Demócrata. Lo mismo se repetiría en los noventa con el Tratado de Maastricht: los líderes de los tres partidos estaban a favor del mismo pero debieron sortear resistencias en el interior de los mismos. Si bien los euro-escépticos del Partido Conservador habían logrado el 13 de Enero de 1993 que se votase en la Cámara de los Comunes la necesidad de someter a referéndum el Tratado de Maastricht, finalmente el Parlamento –luego de muchas peripecias- logrará eludir ese escollo⁴². En concreto, el Tribunal Supremo (*High Court*) desestimó una demanda⁴³ en contra de la ratificación parlamentaria impulsada por Lord Rees-Mogg, un prominente activista anti europeo, basándose en su anterior doctrina –sostenida entonces por Lord Denning, cuando tuvo que decidir similares cuestionamientos ante la incorporación de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea- de que la celebración de tratados internacionales es una competencia exclusiva de la Corona que no puede ser discutida judicialmente⁴⁴.

3.2.8. En Irlanda tanto la adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1972 (que requería la modificación del Artículo 15 de la Constitución) cuanto la ratificación del Acta Única Europea en 1987 (que implicaba la modificación del Artículo 29.4 de la Constitución según lo decidido por la Corte Constitucional por tres votos a dos ante el planteo de inconstitucionalidad de un ciudadano)⁴⁵ y los Tratados de Maastricht en 1992 y de Ámsterdam en 1998 necesitaron de referenda en virtud de los Artículos 46 y 47 de la Constitución. Todas estas medidas fueron aprobadas por el pueblo sin dificultad, lo que se justifica por las

⁴² Guillaume-Hofnung, Michèle, "Referendum et construction européenne" en "Référendum et Démocratie", Rousillon Henry (Director) Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 222.

⁴³ R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Rees-Mogg (1994) 1 All ER 457.

⁴⁴ Blackburn v. Attorney-General (1971) 2 All ER 1380.

⁴⁵ Raymond Crotty v. An Taoiseach, IR 713.

ventajas que ellas implicaban para los irlandeses; aunque de un 83,1 % -índice jamás superado- obtenido el 10 de Mayo de 1972 –cuando la propuesta fue apoyada tanto por el Fianna Fail, el Fine Gael, agricultores y empresarios, con la casi exclusiva oposición de los sindicatos- se bajó a un 69,9 % el 26 de Mayo de 1987 -cuando sólo los partidos de extrema izquierda y Laborista se oponían- a un 69,1 % el 18 de Junio de 1992 –cuando el apoyo era prácticamente unánime en los diversos sectores- y a un 61,7 % el 22 de Mayo de 1998. A pesar que, a juicio del Primer Ministro Albert Reynolds, los euro-escépticos no tenían muchos seguidores en el país, el 7 de Junio de 2001 el 53,9 % de los irlandeses (de los más entusiastas europeístas hasta la fecha) rechazaban el Tratado de Niza firmado por “Los Quince” para reformar las instituciones europeas frente a la ampliación hacia los países del centro y del este del continente. Apoyaron el “SI” el partido del gobierno -Fianna Fail- y el Demócrata Progresista; estuvieron en contra el Fine Gael, el Laborista, el Socialista, el Verde, el Sinn Fein; la Iglesia Católica, las corporaciones económicas, los sindicatos, las organizaciones rurales. Pero, como suele ocurrir en estos casos, en Irlanda, no obstante la profusa información oficial⁴⁶ se debatía de todo menos del Tratado y sus consecuencias⁴⁷ dándose un típico caso de lo que vimos en el Capítulo V se conoce como “efecto de derivación”⁴⁸. Con una bajísima tasa de participación (34,8 %), los votos positivos alcanzaron sólo al 46,1 %. Únicamente en dos circunscripciones (Dun Laoghaire y Dublín South) ganó el “SI” Este categórico rechazo provocaría una crisis en el seno de la Unión Europea que preocupaba a sus líderes, pues el Tratado de Niza - que debía estar vigente a finales de 2002- no podía entrar en vigor hasta que todos y cada uno de los quince miembros lo aprobasen, dándose la curiosidad que setenta y seis mil diecisiete personas ponían en entredicho un proyecto que afectaba a cuatrocientos noventa millones.

En el pasado, los irlandeses veían en la Unión Europea una salida a la dominación británica y una garantía para la independencia del Ulster. Pero en 2001 eso ya no importaba y sí la idea de que con esta ampliación, se diluiría la

⁴⁶ Ver Anexo VIII – 2.

⁴⁷ Libération, Paris, 9 de Junio de 2001.

⁴⁸ Rosanvallon, Pierre. “Vices et vertus du référendum”, Le Monde, 2 de Junio de 2004.

tradicional neutralidad militar del país (se creaba una fuerza militar europea de intervención rápida para tareas de pacificación y prevención de conflictos), disminuiría el rol de Irlanda en el seno de la Unión (tendría siete votos sobre doscientos treinta y siete, a cambio de los ochenta y siete anteriores) y, sobre todo, al ingresar países “más pobres” no sólo perdería a favor de los nuevos socios los fondos europeos de cohesión que ayudaron a su renacimiento económico, sino que además tendría que pagar por esta ampliación. Este último tópico también preocupaba a España (que venía recibiendo más de la mitad de las ayudas de Bruselas y de allí en más, sólo dos de sus comunidades -Extremadura y Andalucía- seguirían beneficiándose de ello); a Italia (respecto de su sur); a Grecia y a Portugal (los ex más pobres)⁴⁹. Por ello, el Primer Ministro Bertie Ahern calificó de egoísta la actitud de sus compatriotas, que habiéndose beneficiado enormemente de la Unión con el programa europeo de ayuda a las regiones más desfavorecidas ahora le daban la espalda⁵⁰. Siendo Irlanda el único país europeo en el que es requisito constitucional ineludible consultar al pueblo en estos temas antes de la decisión del Parlamento, esta república se convertía así en pieza clave del proceso de ampliación. Por ello el rechazo de Irlanda obligó a una reformulación del acuerdo (como vimos que ocurrió en el caso dinamarqués respecto del Tratado de Maastricht) para que el Tratado de Niza se aprobase en ocasión de la celebración de un segundo referéndum. La Unión Europea decidió ayudar al gobierno irlandés y en las conclusiones de la Cumbre de Sevilla se anexó una “Declaración sobre Irlanda” en la cual se precisaba que la participación de ese país en la política exterior y de seguridad común de la Unión “no afecta su tradicional política de neutralidad militar”. En conformidad a ello, Dublín no se vincularía por “ningún tratado en materia de defensa mutua y tampoco participaría de ningún proyecto tendiente a crear un ejército europeo”⁵¹.

Más de un año después, ante la pregunta “¿Por qué Niza es aceptable para los demás países neutrales de la Unión Europea pero no para Irlanda?”, sus detractores respondían: “Porque no dejan votar a la gente”; “si dejaran convocar a

⁴⁹ Le Figaro, Paris, 20 de Mayo de 2001.

⁵⁰ El País, Madrid, 14 de Junio de 2001.

⁵¹ Le Monde, Paris, 23 de Junio de 2002.

referenda en esos países, tampoco se ratificaría”, aseguraban. Se mostraban convencidos además de que la calidad de la democracia se había ido deteriorando y que el Tratado de Niza acentuaba el déficit democrático: la rotación de los comisarios, la extensión del voto por mayoría cualificada y la pérdida del veto nacional en áreas en las que aún era importante. A la inversa no creían que la Unión la formasen un conjunto de Estados en plano de igualdad. “Niza pone en marcha una Europa a dos velocidades”, enfatizaban⁵². Finalmente, no obstante la dura oposición de algunos sectores⁵³ tras una intensa campaña informativa promovida por la O.N.G. “Irish Alliance for Europe”⁵⁴ en la consulta del 19 de Octubre de 2002 con una participación del 49,47 %, el “SI” terminó imponiéndose con el 62,89 % de los votos⁵⁵.

3.2.9. En Noruega el 25 de Setiembre de 1972 se hizo un referéndum consultivo sobre el ingreso del país a la Comunidad Económica Europea. El “NO” - que alcanzó el 54 %, provocó la renuncia del Premier Trygve Bratteli y de todo el Gobierno laborista favorable a la adhesión –aunque también los conservadores apoyaban- que no quería ser acusado de desoír la voluntad popular como había ocurrido en 1949 en oportunidad de la adhesión de Noruega a la N.A.T.O. Sin embargo, y a pesar de esta crisis en el Parlamento, en las siguientes elecciones volvieron a ganar los mismos⁵⁶. El 28 de Noviembre de 1994 se hizo otro referéndum consultivo a instancias de los partidos que se oponían a la Unión Europea: el “NO” logró imponerse con el 52,2 % aunque en este caso el Premier continuaría en su cargo no obstante haber hecho campaña a favor del “SI”. Más tarde, con la vuelta de los laboristas al Gobierno la situación parecía que podía cambiar: “el futuro de Europa es el futuro de Noruega. Geográfica, económica, cultural y socialmente somos parte de Europa”, afirmaba el Primer Ministro Jens

⁵² El País, Madrid, 17 de Octubre de 2002.

⁵³ Ver Anexo VIII – 3.

⁵⁴ Silva, Teresa Dolores. “Las instituciones de la Unión Europea miradas desde el Tratado Constitucional Europeo” en Debates de Actualidad, A.A.D.C., Año XX, Número 194, Setiembre 2004 – Abril 2005, página 29.

⁵⁵ [http:// www.referendum.ie](http://www.referendum.ie)

⁵⁶ Bjorklund, Tor. Op. Cit., página 167.

Stoltenberg⁵⁷ Y al año siguiente declaraba: "pertenece al E.E.E. (Espacio Económico Europeo), al Mercado Interior y aplicamos todas las directivas al respecto. También participamos del Espacio de Schengen y de la cooperación en defensa y seguridad. Pero Noruega es una democracia y tenemos que respetar la voluntad popular; y aunque la diferencia entre el "NO" y el "SI" sea estrecha, hay que respetarla"⁵⁸. Sin embargo a pocos días de la entrada en vigor del Euro en doce países de la Unión, una encuesta revelaba que, por primera vez la mayoría de los noruegos (53 %) apoyaría el ingreso a la Unión Europea⁵⁹.

4. Ampliación de la Unión Europea.

En una histórica ceremonia en la "cuna de la democracia", una Unión Europea de veinticinco miembros cobra vida el 16 de Abril de 2003: en el Ágora de Átalos, Atenas, se firma el Tratado de adhesión por diez nuevos socios, poniendo fin a las divisiones del continente del siglo XX y extendiendo las fronteras del bloque comunitario más allá de la antigua "Cortina de Hierro". Cuatro Estados del antiguo bloque comunista -la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia-, las tres repúblicas ex soviéticas del Báltico -Lituania, Letonia y Estonia-, la ex república yugoslava de Eslovenia y las pequeñas islas mediterráneas de Chipre y Malta adquirirían a partir de esa fecha el estatuto de "observadores" dentro de la Unión con derecho a participar, aunque no todavía a votar, en todas las reuniones decisorias⁶⁰. La gran Europa, se convertía así en una realidad de hecho, que sería de pleno derecho el 1º de Mayo de 2004, luego de las ratificaciones -parlamentarias o populares- en cada uno de los nuevos socios. Esta ampliación de la Unión Europea, la quinta y la más ambiciosa por su volumen, convertía al bloque en un gigante de más de cuatrocientos cincuenta millones de ciudadanos.

⁵⁷ Le Monde, Paris, 23 de Abril de 2000.

⁵⁸ El País, Madrid, 14 de Junio de 2001.

⁵⁹ The Guardian, London, 21 de Enero de 2002.

⁶⁰ The New York Times, 17 de Abril de 2003.

4.1. Con ratificación popular.

4.1.1. Malta, ex colonia británica que pidiera formalmente su adhesión a la Unión Europea en Julio de 1990, sería el primer país entre los diez nuevos candidatos en hacer un referéndum sobre su incorporación al bloque el 8 de Marzo de 2003 coincidiendo con las elecciones locales. El conservador Primer Ministro Eddie Fenech Adami del Nationalist Party anunció la fecha del referéndum no vinculante el 29 de Enero a la vez que les pedía el "SI" a sus conciudadanos afirmando que la incorporación era esencial para la economía y seguridad de Malta. Desde ese momento el país se embarcó en una feroz campaña de cinco semanas. El líder del opositor Malta Labour Party, Alfred Sant, llamó a votar "NO" y amenazó con boicotear la consulta sosteniendo que con la incorporación a la Unión Europea se afectaría la economía de la isla (los nuevos socios recibirían mucho dinero en ayudas, pero a la vez, deberían abrir sus mercados) que, en la estructura gubernativa de la Unión, no tendría peso alguno⁶¹. Por el contrario, el entonces Presidente de la Comisión Europea, el italiano Romano Prodi, opinaba que la opción afirmativa favorecía la estabilidad y el crecimiento y repercutiría favorablemente en todos los países⁶². Sorprendentemente la participación llegó al 92 %, una cifra muy alta teniendo en cuenta que el Labour Party incentivaba la abstención, invalidar el voto o votar "NO"⁶³; aunque el "SI" triunfó ajustadamente con el 53,65 %⁶⁴. El 14 de Julio de 2003 el Parlamento maltés ratificaba el Tratado de adhesión⁶⁵.

4.1.2. Los eslovenos aprobaron por vía de referéndum el 23 de Marzo de 2003 simultáneamente el ingreso de su país a partir de 2004 a la O.T.A.N. y a la Unión Europea abriendo de ese modo, según el gobierno, "un nuevo capítulo" en la historia de la ex república yugoslava. No obstante los fundados temores del Presidente Janez Dmovsek ante las encuestas según las cuales el 82 % de los

⁶¹ Malta Today, Valletta, 2 de Marzo de 2003.

⁶² The New York Times, 9 de Marzo de 2003.

⁶³ Independent, Valletta, 9 de Marzo de 2003.

⁶⁴ The New York Times, 10 de Marzo de 2003.

⁶⁵ Le Monde, Paris, 16 de Julio de 2003.

ciudadanos se oponía a la guerra de Irak (cuyos preparativos se veían por T.V. en durante la campaña del referéndum) ello no afectaría el resultado final de la consulta⁶⁶ como tampoco el desprestigio que la organización noratlántica obtenía por su inoperancia en las guerras de la ex Yugoslavia en la década anterior⁶⁷. El índice de participación fue del 59,15 %; el "SI" a la O.T.A.N. alcanzó el 66,08 % de los votos mientras que el de la Unión Europea obtuvo el contundente respaldo del 89,66 % de los sufragios, según los datos ofrecidos por la Comisión Electoral Central. Claro que la oposición también apoyaba la iniciativa gubernamental al igual que la influyente Iglesia Católica. Estos resultados eran vinculantes para el gobierno de centro izquierda del Premier Anton Rop, quien se declaraba "muy satisfecho" por el escrutinio, que en su opinión, beneficiaría al país con "estabilidad, seguridad y desarrollo económico". La entrada de Eslovenia (que nunca integró el Pacto de Varsovia) en la Alianza Atlántica le había sido propuesta –junto a otros países ex comunistas: Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania- en la Cumbre de la organización que se llevó a cabo en Noviembre de 2002 en Praga⁶⁸.

4.1.3. En Hungría la consulta a celebrarse del 11 de Abril de 2003 sería vinculante para el Parlamento si participaba, al menos, el 50 % de los electores o había una diferencia de, al menos, dos millones de votos⁶⁹. Pero en este país de algo más de ocho millones de ciudadanos que se diferencia del resto de los del Pacto de Varsovia por su adhesión al G.A.T.T. y al F.M.I., eran pocos los antieuropeístas. Así, sólo el M.I.E.P. -partido de extrema derecha nacionalista- hizo campaña por el "NO" bajo el pretexto de que la adhesión sería la muerte de la cultura, de la soberanía y de la agricultura húngaras. Sostenía que unos cien mil húngaros perderían su empleo, que entre el 10 % y el 15 % de las PYMES quebrarían y que el valor de los inmuebles urbanos y rurales bajaría notablemente. A la inversa, los cuatro partidos con representación parlamentaria se pronunciaron

⁶⁶ Le Monde, Paris, 24 de Marzo de 2003.

⁶⁷ The New York Times, 22 de Marzo de 2003.

⁶⁸ Le Monde, Paris, 24 de Marzo de 2003.

⁶⁹ Artículo 28.C.5, Constitución de Hungría.

a favor. Aunque el gobierno del socialdemócrata Peter Medgyessy esperaba un fuerte respaldo a la adhesión, para convencer a los indecisos declaraba que la adhesión "sólo traerá ventajas para Hungría" "para el crecimiento económico, el desarrollo rural y el mejoramiento de la calidad de vida". En Bruselas, por su parte, esperaban que el "SI" de Hungría crease un círculo virtuoso en los otros países ex comunistas que debían pronunciarse a continuación. Pero como en el referéndum de adhesión a la O.T.A.N. en 1997, la abstención fue alta (51 %), preocupado, el gobierno gastaría veintitrés millones de dólares en promocionar la adhesión que finalmente logra imponerse con un contundente 83,73 %, aunque con una participación de tan sólo el 45,62 %⁷⁰.

4.1.4. En Lituania el Parlamento resolvió que el referéndum se desarrollase en dos días, 10 y 11 de Mayo⁷¹. Igual que en Eslovaquia, Polonia y Estonia, se necesitaba un mínimo de participación del 50 % de los ciudadanos para que la consulta resultase válida. Y para evitar sorpresas, además de modificarse la ley - antes se exigían 2/3 como mínimo- el 26 de Abril se instrumentó la opción de votar por correo tratando de contrarrestar la "abstención del fin de semana"⁷². Casi todos los partidos apoyaban la adhesión y la bonanza de la economía lituana no ofrecía ninguna dificultad para la entrada; pero precisamente este dato hacía que algunos pensasen que no fuese tan necesaria la adhesión⁷³. Finalmente la participación fue del 63,3 % -incluyendo el voto por correo- y el "SI" trepó al 91,04% según el Comité Central Electoral⁷⁴. El Presidente Paksas afirmaba en la madrugada siguiente al comicio en la plaza principal de la capital, Vilnius -donde todavía se erigía una estatua de Lenin- que el día que el país entrase efectivamente en la Unión Europea (1 de Mayo de 2004) debería "festejarse igual que el día de la independencia de Moscú en 1991"⁷⁵. Lo decía mientras estallaban

⁷⁰ The New York Times, 13 de Abril de 2003.

⁷¹ Ver Anexo VIII – 4.

⁷² Le Monde, Paris, 10 de Mayo de 2003.

⁷³ The New York Times, 10 de Mayo de 2003.

⁷⁴ Ver Anexo VIII – 5.

⁷⁵ Le Monde, Paris, 12 de Mayo de 2003.

los fuegos artificiales y sonaba la Oda a la Alegría de Beethoven, el himno de la Unión⁷⁶.

4.1.5. En Eslovaquia los siete partidos políticos con representación parlamentaria acordaron que la consulta sobre la incorporación de ese Estado a la Unión Europea fuese el 16 y 17 de Mayo, lo que fue oficializado en una sesión extraordinaria del Parlamento el 21 de Enero. Luego el Presidente Rudolf Schuster convocó al referéndum en el que los eslovacos debían responder a la simple pero trascendental pregunta:

“¿Desea que Eslovaquia se convierta en miembro de la U.E.?”

Todas las formaciones políticas apoyaban la adhesión incluidos -en la oposición- los comunistas nostálgicos del bloque soviético y los nacionalistas del H.Z.D.S. liderados por el ex Primer Ministro Vladimir Meciar⁷⁷. Sin embargo, la falta de entusiasmo parecía ser el denominador común en los referenda sobre la U.E. Eso se desprende -como vimos- de los datos de los cuatro países cuyas consultas ya hemos analizado (Malta, Eslovenia, Hungría, Lituania) y ahora también de Eslovaquia donde casi fracasa la convocatoria al haber habido un escaso 52,1 % de participación⁷⁸. No obstante, el 92,46 % de los eslovacos que fueron a votar ratificaron el ingreso de su país a la Unión Europea⁷⁹. El acceso de este Estado eslavo, antiguo satélite de la extinta Unión Soviética, a las estructuras comunitarias cobraba así plena legitimidad, pues no sería necesaria la aprobación unilateral del Tratado de Adhesión a la Unión por parte del Parlamento sin contar con el respaldo explícito de los ciudadanos. Esta era la alternativa que se había barajado, para el caso de que la ciudadanía no hubiera apoyado el tratado en las urnas. El Gobierno eslovaco hizo una amplia campaña de información sobre la Unión Europea para asegurar el éxito de este referéndum y la cúpula política del

⁷⁶ The New York Times, 12 de Mayo de 2003.

⁷⁷ The New York Times, 18 de Febrero de 2003

⁷⁸ Le Monde, Paris, 8 de Junio de 2003.

⁷⁹ <http://www.tasr.sk>

país estaba unánimemente a favor de la opción comunitaria. Pero el fracaso de convocatorias anteriores, donde la tasa de asistencia a las urnas se cifró en una media del 20 % (haciendo fracasar cuatro consultas populares desde la independencia del país en 1993) desencadenó una fuerte movilización de los principales líderes políticos eslovacos en las últimas horas llamando a votar a la ciudadanía⁸⁰. De esta manera Eslovaquia, con la histórica decisión de unirse a Bruselas, cerraba definitivamente el capítulo de su aislamiento internacional, consecuencia de las prácticas poco democráticas del ex Primer Ministro Vladimir Meciar, en la década anterior. El decidido alineamiento occidental emprendido por el Premier Mikulas Dzurinda dió sus frutos: no sólo logró la adhesión de su país a la Unión Europea sino que también fue invitado a participar de la O.T.A.N⁸¹.

4.1.6. En Polonia el Primer Ministro Leszek Miller de la ex marxista y luego socialdemócrata Alianza de la Izquierda Democrática (S.L.D.) anunció el 26 de Octubre de 2001 la realización de un referéndum sobre el ingreso de su país a la Unión Europea. Polonia era el país con más población entre los últimos diez candidatos a la ampliación europea y debido a sus dificultades económicas hasta ese momento no había avanzado mucho en torno a ese objetivo⁸². Los granjeros polacos estaban a la vanguardia del euro-escepticismo en un debate creciente sobre las ventajas/desventajas de ser miembro del bloque. Católicos y conservadores, temían una irrupción de los valores seculares de la Europa Occidental. Otros se preocupaban más por el aumento de la burocracia y los impuestos; mientras que los activistas de izquierda deploraban la globalización. El Gobierno socialista empezó a hacer campaña en los medios de comunicación bajo el *slogan* “Una unión sin secretos” a la par que los líderes de la Iglesia Católica Romana anunciaban su apoyo a la Unión Europea, aunque en tono moderado, para evitar alterar a los más conservadores. Además era –y es- muy fuerte en muchos polacos la inveterada visión de que los europeos occidentales tratan a los orientales del continente como ciudadanos de segunda clase, un problema con

⁸⁰ Le Monde, Paris, 20 de Mayo de 2003.

⁸¹ The New York Times, 18 de Mayo de 2003.

⁸² Le Monde, Paris, 28 de Octubre de 2001.

profundas raíces históricas, psicológicas y étnicas, basado en las repetidas particiones de Polonia, a manos de Alemania y Rusia y a las antiguas tensiones entre los eslavos en el este de Europa⁸³. Los ultracatólicos llamaban a la integración con Europa "Pacto con el diablo". Por ello la Cámara baja del Parlamento (*Sejm*) decidió adoptar por la casi unanimidad (trescientos setenta y cuatro votos contra veinticinco) una declaración por la cual "la legislación polaca en materia de moral que regula la vida social, la dignidad de la familia, el matrimonio y la educación, así como la protección de la vida no podrá ser limitada por normas internacionales"⁸⁴; disposición de dudosa validez desde que la primacía del derecho comunitario sobre los derechos nacionales fue afirmada el 15 de Mayo de 1964 por la Corte Europea⁸⁵ cuando se estableció que los reglamentos "son obligatorios y directamente aplicables en el Estado miembro" Los diputados apobaron -por trescientos sesenta y seis votos a favor y dieciséis en contra- que el referéndum se desarrollase durante dos días -sábado 7 y domingo 8 de Junio- y con catorce horas de apertura de los colegios electorales en cada jornada⁸⁶, esperando de esta manera una mayor participación pues, recordemos, era necesario que al menos el 50 % de los ciudadanos votase. De lo contrario, el Parlamento debería ratificar la adhesión con una mayoría de 2/3.

Los líderes polacos habían emprendido vigorosas campañas para alentar a la gente a que acudiese a las urnas pues con el ingreso en la Unión Europea se terminaría con históricas divisiones, se robustecería la economía y se mejoraría la calidad de vida, aseguraban. Los euro-escépticos y antieuropeos -agricultores de las zonas menos desarrolladas y católicos ultraconservadores- sostenían, por el contrario, que la integración disminuiría el empleo en el país y haría que se perdiese la identidad nacional. Pero la Iglesia polaca se comprometió en la campaña⁸⁷ del referéndum exhortando a los fieles -que representan el 90 % de la población- a votar siguiendo las consignas pro-europeas del -también polaco- Papa Juan Pablo II quien proclamó "Polonia necesita a Europa y Europa a

⁸³ The New York Times, 5 de Junio de 2002.

⁸⁴ Le Monde, Paris, 12 de Abril de 2003.

⁸⁵ "Costa v. E.N.E.L." (1964) ECR 585.

⁸⁶ The New York Times, 17 de Abril de 2003.

⁸⁷ L'Express, Paris, 5 de Junio de 2003.

Polonia”, en una declaración que es leída en todas las iglesias del país el domingo anterior a la consulta⁸⁸ en la que se preguntó:

“¿Da su consentimiento para que la República de Polonia se integre a la Unión Europea?”.

Tanto el Primer Ministro Miller como el Presidente Aleksander Kwasniewski, también socialdemócrata calificaron a la votación de “histórica”, pues la participación alcanzó el 59 %, la mayor desde los primeros comicios democráticos tras la caída del comunismo en 1989, y los votos a favor, según la Comisión Electoral Nacional (*Panstwowa Komisja Wyborcza*) al 77 %⁸⁹. Para el Presidente de la República, con esta decisión los polacos “han vuelto a la gran familia europea, a ese lugar que nos merecíamos por nuestra historia milenaria”⁹⁰

4.1.7. Por su parte, el Presidente checo Václav Klaus firmó el 29 de Noviembre de 2002 el decreto tendiente a organizar el referéndum sobre la adhesión de su país a la Unión Europea. Las negociaciones al respecto concluirían en la Cumbre Europea del 12 y 13 de Diciembre en Copenhagen⁹¹. La normativa checa establecía que el referéndum debía hacerse dentro de los treinta días de la firma del Tratado entre la Unión y Checa; y si no fuese aprobado por los ciudadanos, debería repetirse en dos años. Klaus –el único Presidente de un país candidato que se autocalificaba de euro-escéptico- llamó a los ciudadanos a votar en la consulta (sin decir en qué sentido lo haría él) por entender que se trataba de un hecho histórico irrepetible, “la decisión más importante que adoptarán los checos desde la Revolución de Terciopelo de 1989” afirmaba por la Radio Nacional⁹². Al contrario, el ex presidente -y mayor rival político de Klaus- Vaclav Havel era quien más apoyaba la respuesta afirmativa. “Voten como yo, SI”, reclamaba en el último

⁸⁸ Le Monde, Paris, 8 de Junio de 2003.

⁸⁹ <http://www.pkw.gov.pl>

⁹⁰ La Nación, Buenos Aires, 9 de Junio de 2003.

⁹¹ The New York Times, 30 de Noviembre de 2002.

⁹² <http://www.radio.cz>

acto de la campaña⁹³. El referéndum no era vinculante y si fracasaba por la escasa participación o por el rechazo de los ciudadanos, el Parlamento debía tomar una decisión al respecto. Esta consulta del 13 y 14 de Junio sería la primera en la historia del reciente Estado. La estrategia del gobierno fue hacer la votación después que el resto de los países de Europa central: muchos checos no se imaginarían fuera de la Unión Europea cuando los eslovacos, con quienes compartieron Estado hasta el 1 de Enero de 1993, ya tenían asegurada la entrada⁹⁴. Según la Oficina Checa de Estadísticas (C.S.U.) la participación alcanzó el 55,21 % y el “SI”, en promedio, el 77,33 %⁹⁵. La participación, sin embargo, fue particularmente baja en Bohemia del Norte y Moravia del Norte, regiones con alto índice de desempleo: las minas y acerías orgullo de la era comunista se habían cerrado o habían sufrido drásticas reestructuraciones. Las ciudades (en Praga el “SI” alcanzó el 80 %) y la gente más acomodada (el 86 % de quienes tienen estudios superiores) votaron a favor en mayor medida que el campo y la gente con menos recursos. Se expresaron afirmativamente sobre todo los jóvenes (el 88 % de los estudiantes) en una clara apuesta por el futuro y los mayores que nacieron en los años veinte y treinta -es decir, en la Checoslovaquia libre y democrática- y más tarde vivieron en carne propia las consecuencias devastadoras que tuvieron para el país los regímenes totalitarios -el nazismo y el comunismo-. Su voto positivo era la esperanza de que la democracia se afianzase para siempre en el país. Un número ligeramente mayor entre los contrarios al ingreso fue de edad mediana: gente que nació y vivió gran parte de su vida bajo el régimen comunista y temía no estar en condiciones de afrontar la fuerte competencia que reina en la Unión Europea. Este grupo que votó “NO” era heterogéneo: simpatizantes del Partido Comunista -aunque la mayoría simplemente no acudió a votar-, partidarios del liberalismo clásico -quienes abogaban por una economía de mercado absolutamente libre y objetaban que la Unión fuese una “zona socialista” y tradicionalistas cristianos, tanto católicos como protestantes, que temían, igual que

⁹³ The New York Times, 13 de Junio de 2003.

⁹⁴ Le Monde, Paris, 15 de Junio de 2003.

⁹⁵ Ver Anexo VIII – 6.

en Polonia, que la legislación comunitaria desemboque en otra liberalización y en otro relativismo de los valores morales y culturales en la República Checa⁹⁶.

4.1.8. El 18 de Diciembre de 2002 el Parlamento (*Riigikogu*) de Estonia, aprobaba el proyecto de reforma constitucional⁹⁷ por el cual la pequeña y vulnerable ex república soviética se incorporaría a la Unión Europea luego de que esto fuese ratificado en referéndum⁹⁸ tal como era el deseo del gobierno⁹⁹. En esa consulta, efectuada el 14 de Setiembre de 2003, el 66,92 % de los electores (369.704) votó por la adhesión (“*Jah*”) frente al 33,08 % (182.718) que se pronunció en forma negativa (“*Ei*”), según el resultado final informado por la Comisión Nacional Electoral (*Vabariigi Valimiskomisjon*)¹⁰⁰. El 63% del electorado participó del referéndum¹⁰¹ que llevaría a Estonia a la Unión Europea en Mayo de 2004, lo que había sido un tema de alta prioridad para todos los gobiernos desde 1991, año en que el país recuperó su independencia¹⁰². “Esta decisión garantizará el futuro de Estonia”, auguraba la Canciller, Kristiina Ojuland¹⁰³. Como parte de la campaña a favor del “SI” y para seducir a un electorado un tanto escéptico frente a la Unión, la línea de bandera, Estonian Air, ofrecía una tarifa promocional (“*YES Fare*”) a Londres y París con un 60 % de descuento¹⁰⁴.

4.1.9. Letonia sería el último de los nuevos aspirantes a la membresía europea en manifestarse en 2003 a través de un referéndum en el que al menos el 35 % del casi millón y medio de ciudadanos debía participar para que la consulta fuese válida¹⁰⁵. Los promotores de la adhesión aseguraban que ella traería al más pobre de los países candidatos –con un salario promedio de U\$S 300- libertad, democracia y crecimiento; mientras que sus detractores temían que Bruselas

⁹⁶ <http://www.radio.cz>

⁹⁷ <http://www.riigikogu.ee>

⁹⁸ Artículo 162, Constitución de Estonia.

⁹⁹ Anexo VIII – 7.

¹⁰⁰ Ver Anexo VIII – 8.

¹⁰¹ <http://www.vvk.ee>

¹⁰² Ver Capítulo IX.

¹⁰³ La Nación, Buenos Aires, 15 de Setiembre de 2003.

¹⁰⁴ The New York Times, 14 de Setiembre de 2003.

¹⁰⁵ <http://www.saeima.lv>

reemplazase en su papel de dominador a Moscú¹⁰⁶. La campaña fue muy austera, con poca publicidad en las calles, salvo los últimos días en Riga, la capital. No obstante, los letones comprendieron lo decisivo de ese momento –según el Primer Ministro Einars Repse- y así el 20 de Setiembre se obtuvo una de las participaciones más altas en la historia del país¹⁰⁷. Ello hizo decir al Presidente Vaira Vike-Freiberga que era “el final de las secuelas de la Segunda Guerra y del mapa político europeo producto del odioso Pacto Molotov-Ribbentrop de 1939”¹⁰⁸. Según la Comisión Central Electoral (*Centrālās Vēlēšanu Komisijas*) el 67,0 % de los votantes se pronunció a favor¹⁰⁹. “Latvia” regresa a Europa”, fue el titular que destacaba en la portada del diario más vendido, “Diena”. De todos modos, este resultado no impidió que se rompiera la coalición gubernamental de centro-derecha que había arribado al poder en 2002. Hacía meses que había problemas pero como sus cuatro partidos integrantes eran partidarios de la incorporación a la Unión Europea, prefirieron esperar a que pasara el referéndum para que éste no se viera afectado por el conflicto político¹¹⁰.

4.1.10. En Chipre¹¹¹ la intención del Secretario General de la O.N.U. era que los responsables greco y turco chipriotas aceptasen la convocatoria de sendas consultas públicas en las dos comunidades para el 30 de Marzo de 2003 sobre el plan de reunificación de la isla. El visto bueno a dicho plan -que preveía la creación de dos administraciones bajo una misma soberanía- hubiera permitido encontrar una solución a la división antes de que Chipre firmase el Tratado de Adhesión a la Unión Europea en Atenas. Pero la estrategia de Kofi Annan fue muy mal recibida por el líder turco-chipriota Rauf Denktash que no consideraba al referéndum “ni correcto ni democrático”. El Parlamento -controlado por quienes apoyaban a Denktash- no pudo aprobar por segunda vez el pedido de referéndum;

¹⁰⁶ The New York Times, 21 de Setiembre de 2003.

¹⁰⁷ Ver Anexo VIII – 9.

¹⁰⁸ The New York Times, 21 de Setiembre de 2003.

¹⁰⁹ <http://www.cvk.lv>

¹¹⁰ The New York Times, 22 de Setiembre de 2003.

¹¹¹ Estado-Isla independizado de Gran Bretaña el 16 de Agosto de 1960 y dividido en dos -el sur griego, el norte turco- por una “línea verde” desde Junio de 1974 cuando el ejército turco invadió el norte del país en respuesta a un golpe de Estado apoyado por el régimen militar de Grecia.

mientras los dos partidos más importantes de oposición aseguraban que boicotearían la tarea legislativa hasta que hubiese consulta¹¹². Las negociaciones se estancaron por las insistencias turcas de que el Estado turco-chipriota¹¹³ fuese reconocido y por las demandas griegas del derecho de los refugiados a regresar a sus hogares en el norte de Chipre de los que fueron desplazados veintinueve años antes¹¹⁴

El 14 de Julio el Parlamento greco-chipriota en sesión extraordinaria por unanimidad ratificó el ingreso en la Unión Europea¹¹⁵. Al año siguiente, tanto Denktash como el líder greco-chipriota Tassos Papadopoulos rechazaban el Plan propuesto por Naciones Unidas de una federación con dos gobiernos autónomos que se encontraba contenido en un documento de nueve mil páginas redactadas en Brgenstock, Suiza, la semana anterior¹¹⁶ y ambos dirigentes llamaban a votar "NO" "para defender nuestros derechos, nuestra historia y nuestros valores morales"¹¹⁷ Lo que menos gustaba a los greco-chipriotas del Plan era el limitado número de refugiados que podrían reclamar sus antiguas propiedades. Además, los griegos criticaban la permanencia de soldados turcos en la zona (unos cuarenta mil) así como la de inmigrantes anatolios.

La consulta se celebrará de forma separada, pero simultánea, en la República de Chipre (cuyo P.B.I. es U\$S 14.499) y en la República Turca del Norte de Chipre (con un P.B.I. de U\$S 4.610). El Primer Ministro griego, Costas Karamanlis, animaba en la víspera a los greco-chipriotas a votar en el referéndum a favor del Plan. Pero finalmente y no obstante las apelaciones de George Bush, Tony Blair, Kofi Annan y altos funcionarios de la Unión Europea, los pronósticos se confirmarían: el "NO" recibió un fuerte impulso con la decisión del mayoritario Partido Comunista greco-chipriota (A.K.E.L.) de apoyar al presidente del país, Tassos Papadópulos, contrario al Plan de la O.N.U.¹¹⁸. Los greco-chipriotas lo

¹¹² The New York Times, 10 de Marzo de 2003.

¹¹³ El 15 de Noviembre de 1983 se proclamó la Turkish Republic of Northern Cyprus –T.R.N.C.- no reconocida por la O.N.U.

¹¹⁴ El País, Madrid, 12 de Marzo de 2003.

¹¹⁵ The New York Times, 15 de Julio de 2003.

¹¹⁶ The New York Times, 7 de Abril de 2004.

¹¹⁷ Le Monde, Paris, 8 de Abril de 2004.

¹¹⁸ Le Monde, 23 de Abril de 2004.

rechazaron por un 75,83 % de los votos siendo la abstención de sólo el 10,82 %¹¹⁹. Los turco-chipriotas -aislados internacionalmente y empobrecidos- en cambio estuvieron en un 64,91 % a favor del Plan que preveía además, que un 7 % del territorio bajo jurisdicción turca se cediese a la parte griega y excepciones al principio de libre circulación de la U.E. a fin de limitar el retorno de refugiados greco-chipriotas al norte¹²⁰. El Presidente Papadopoulos, interpretando el resultado aclaraba: "Deseamos la reunificación, pero en condiciones de seguridad y salvaguardando las libertades y derechos fundamentales"¹²¹.

4.2. Sin ratificación popular.

Tal como fuera anunciado por el Presidente de la Comisión Europea el 26 de Setiembre de 2006, luego de siete años de conversaciones, Rumania y Bulgaria - que no pudieron ingresar en 2004 cuando se produjo la gran expansión de la U. E. hacia el Este- ingresaron al bloque el 1 de Enero de 2007, pero bajo condiciones más estrictas que las de los que se sumaron a la Unión Europea con anterioridad. Ambos países deberán informar cada seis meses su progreso en la lucha contra la corrupción. A ambos se les puede prohibir la exportación de alimentos si se producen un brote de enfermedades en sus animales y a Bulgaria se le puede prohibir sobrevolar el espacio aéreo del bloque si no mejora sus estándares de seguridad en sus aviones. También pueden llegar a establecerse restricciones sobre la inmigración a otros países de la Unión Europea hasta por tres años. Todo ello no con la intención de castigar a Rumania o Bulgaria sino de presionarlos para que lleven a cabo las necesarias reformas¹²²

¹¹⁹ Ver Anexo VIII – 10.

¹²⁰ Le Monde, Paris, 25 de Abril de 2004.

¹²¹ The Guardian, London, 25 de Abril de 2004.

¹²² <http://news.bbc.co.uk>

5. La “Constitución” Europea.

Promediando 2004 –exactamente el 18 de Junio- el Presidente de turno de la Unión Europea, el Primer Ministro irlandés Bertie Ahern, logró -después de dos jornadas de arduos debates- alcanzar en Bruselas el consenso de los líderes de “Los Veinticinco” para aprobar el primer Tratado Constitucional de la Unión Europea. El histórico acuerdo firmado en Roma el 29 de Octubre por un período de tiempo ilimitado¹²³ debería ser ratificado -bien por referéndum bien por cada Parlamento nacional- por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales y los instrumentos de ratificación depositados ante el Gobierno de la República Italiana¹²⁴. Luego entraría en vigor el 1 de Noviembre de 2006, siempre que se hubiesen depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpliera dicha formalidad¹²⁵.

De esta manera, después de dos años de preparativos y duras negociaciones la “Constitución” Europea venía a simplificar los tratados vigentes de la U.E., aclarar competencias, proteger derechos individuales, reequilibrar el poder entre estados “grandes” y “pequeños” y potenciar las políticas supraestatales. El texto final que normará, en términos generales, la vida de cuatrocientos cincuenta millones de europeos, resolvía una de las disputas más enconadas -la forma de votación- al establecer un sistema de “doble mayoría” con un mínimo necesario del 55 % de los Estados (por lo menos quince países) y el 65 % de la población total de la Unión para que una medida fuese aprobada. Como este sistema de votación otorgaba más poder a los que tienen mayor número de habitantes -Alemania, Francia y Gran Bretaña- también se acordó que para bloquear una ley serían necesarios por lo menos cuatro países con 35 % de la población, buscando evitar que las naciones más grandes del bloque impongan su voluntad al resto.

¹²³ Artículo IV-446.

¹²⁴ Artículo IV-447.1.

¹²⁵ Artículo IV-447.2.

El Tratado estaba compuesto por cuatro partes –con un total de cuatrocientos cuarenta y ocho artículos-, precedidas de un Preámbulo que –sin aludir a la tradición cristiana como algunos pretendían- comenzaba con las siguientes palabras: “Inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho; convencidos de que Europa, ahora reunida tras dolorosas experiencias, se propone avanzar por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad por el bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo; convencidos de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común; seguros de que, “Unida en la diversidad”, Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana; decididos a continuar la obra realizada en el marco de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de la Unión Europea, garantizando la continuidad del acervo comunitario; y agradecidos a los miembros de la Convención Europea por haber elaborado el proyecto de esta Constitución en nombre de los ciudadanos y de los Estados de Europa”¹²⁶.

En el Título VI (De la Vida Democrática de la Unión) de la Parte I si bien se sentaba el principio de la democracia representativa¹²⁷ por el cual “los ciudadanos están directamente representados en la Unión a través del Parlamento y los Estados miembros en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos” inmediatamente se mitiga con el principio de

¹²⁶ http://www.europa.eu.int/abc/history/index_es

¹²⁷ Artículo I-46.

democracia participativa previendo, entre otros medios, –aunque muy programáticamente- una suerte de iniciativa popular al decir que “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten¹²⁸. Esta era una novedad importante por cuanto hasta ese momento sólo el Consejo y el Parlamento tenían esta atribución. Y teniendo en cuenta que el bloque cuenta con cuatrocientos cincuenta y seis millones de habitantes, la cifra exigida parece relativamente baja. Pensemos que en Italia –país de sesenta millones de habitantes- son necesarias quinientas mil firmas para desencadenar un referéndum abrogativo¹²⁹. Lo que no vemos tan acertado –al menos a tenor de la letra- es que la presentación ciudadana no parece ser vinculante para los órganos de la Unión, seguramente para reforzar la idea de que la representación es la regla.

En cuanto a la naturaleza jurídica del instrumento, participamos de la opinión de quienes sostienen que este “extraño documento”¹³⁰ que emergió de las reuniones ampliadas de la Conferencia Intergubernamental de Estados miembros de la Unión Europea no es una auténtica Constitución. El mismo se registró como un mero “Tratado que establece una Constitución para Europa”, convenido por las “Altas Partes Contratantes” o sea, los gobiernos nacionales, quedando pendiente de ratificación por los Parlamentos nacionales. No puede ser enmendado por el Parlamento Europeo y menos aún por el “pueblo europeo”, sino únicamente por conferencias intergubernamentales. Su llamada Carta de los Derechos

¹²⁸ Artículo I-47. 4.

¹²⁹ En Enero de 2005 el Partido Radical logró 4 millones de firmas para el “referéndum” de la ley de fecundación asistida.

¹³⁰ Dahrendorf, Ralf. “El Tratado de la Unión Europea”, La Nación, Buenos Aires, 21 de Julio de 2004.

Fundamentales parece proteger las libertades civiles pero, de hecho, sólo rige los actos de instituciones de la U.E. Y toda vez que se garantizan derechos específicos, se añade la cláusula "conforme a las leyes nacionales"¹³¹. En los países donde el referéndum tiene carácter consultivo bastaría con que los parlamentos nacionales de esos Estados aprobasen al Tratado Constitucional para que éste procediese a ser ratificado. Sin embargo, dada su especial trascendencia y la importancia de hacer partícipes a los ciudadanos sobre el contenido del mismo, los gobiernos de varios de esos Estados miembros decidieron consultar al pueblo, cuya opinión sería sólo políticamente vinculante. Así, el destino del Tratado dependería de esos referenda informales.

El 11 de Enero de 2005 se publicaba en el "Times" londinense una carta de lectores –luego aparecerá también en Internet- firmada por varias personas de siete países miembros de la Unión en cuyo texto se lee: "Europa está en una encrucijada. La confianza en las instituciones de la Unión Europea en baja. Esperamos que la Constitución sea rechazada. Sería un error de las elites políticas europeas llegar a una integración aún mayor sin un claro mandato de los pueblos de Europa" Sus autores -promotores del "NO"- reclamaban que se hiciesen referenda en todos los países y que se subvencionase en las campañas de manera igual a partidarios y detractores de la Constitución. La mayor cantidad de firmas provenía del Reino Unido, incluyendo diputados laboristas y conservadores y hasta un verde. Los de Holanda y Dinamarca representaban a soberanistas de izquierda y de derecha, entre ellos, el europidutado danés Jans-Peter Bonde, que participó de la Convención redactora del proyecto de Constitución. Por Polonia firmaban tres diputados del P.I.S., partido soberanista de derecha. Ninguna personalidad política alemana firmó el documento¹³².

¹³¹ <http://www.constitucioneuropea.es>

¹³² Le Monde, Paris, 13 de Enero de 2005.

5.1. Por ratificación parlamentaria.

5.1.1. El primer Estado en aprobar el Tratado por vía parlamentaria fue Lituania, país que, recordemos, pasó a formar parte de la “Europa de los 25” recién en Mayo de 2004. El 11 de Noviembre de ese mismo año el Parlamento de Vilnius se pronunció a favor de la “Constitución” Europea por ochenta y cuatro votos sobre ciento cuarenta y uno –en este Estado báltico para estas decisiones es suficiente la mayoría simple-; hubo cuatro en contra y tres abstenciones. El 19 de Noviembre el Presidente lituano, Valdas Adamkus, firmaba el decreto de ratificación¹³³.

5.1.2. Los húngaros -que están entre los más pro-europeos- fueron los segundos en aprobar la “Constitución” Europea por vía parlamentaria, el 20 de Diciembre de 2004, casi por unanimidad. El Tratado colectó treientos veintidos votos a favor, doce en contra y ocho abstenciones¹³⁴.

5.1.3. Eslovenia consideró no necesario celebrar una consulta popular, ya que el referéndum para la adhesión a la Unión Europea fue, en su día, aprobado – como vimos- por casi el 90 % de los votantes. Así, el Parlamento aprobó el 1 de Febrero de 2005 por abrumadora mayoría la “Constitución” Europea, convirtiéndose en el tercer Estado en hacerlo, sumando setenta y nueve votos a favor, cuatro en contra y siete abstenciones. Seis de los siete partidos que integraban el Parlamento expresaron su apoyo sin reservas; sólo la extrema derecha manifestó su hostilidad¹³⁵.

5.1.4. En Grecia los principales partidos tanto del Gobierno -el conservador Nea Dimokratia- como de la oposición -incluido el socialista Pasok- apoyaron la Constitución. Por ello en la sesión especial del 19 de Abril participaron doscientos ochenta y cinco legisladores -sobre trescientos que totaliza el Parlamento

¹³³ Le Monde, Paris, 20 de Noviembre de 2004.

¹³⁴ Le Monde, Paris, 21 de Diciembre de 2004.

¹³⁵ ABC, Madrid, 2 de Febrero de 2005.

unicameral- y el Tratado Constitucional Europeo obtuvo doscientos sesenta y ocho votos a favor y sólo diecisiete en contra¹³⁶.

5.1.5. En Italia a pesar de que el Primer Ministro Silvio Berlusconi se manifestara a favor de hacer un referéndum al entender que, si bien ello no es necesario según la Constitución italiana tampoco hay obstáculos legales para ello –lo que era compartido por algunos otros políticos-, el Gobierno decidió que la aprobación del Tratado la haría el Parlamento por temor al rechazo de sus aliados de la Lega Nord que veían en la “Constitución” Europea una erosión a la soberanía nacional. La Cámara de Diputados aprobó el texto del Tratado el 25 de Enero de 2005. Votaron en contra, además de la Lega Nord, los comunistas, que también querían que se celebrase un referéndum. Y el 6 de Abril en el Senado de la República se aprobó con una mayoría muy importante: doscientos diecisiete votos contra dieciseis¹³⁷.

5.1.6. El Primer Ministro eslovaco Mikulas Dzurinda lograría que los dos mayores líderes de la oposición –Robert Fico y Vladimir Meciar- apoyasen la aprobación del Tratado. De esta forma, el 11 de Mayo de 2005 el Parlamento aprobó el texto con ciento dieciseis votos a favor –se requerían al menos noventa-y veintisiete en contra, con cuatro abstenciones. El único –esperado- revés llegó de los Cristiano Demócratas (K.D.H.) que integraban la coalición de Dzurinda y que reclamaban un referéndum, para oponerse a un Tratado no tenía una fuerte referencia a las raíces cristianas de Europa como ellos pretendían y que obliga – en su opinión- a los Estados a ceder demasiados poderes¹³⁸.

5.1.7. La Cámara baja del Parlamento de Austria (*Nationalrat*) aprobó el 11 de Mayo de forma casi unánime –con un único voto en contra- el Tratado Constitucional Europeo al ser apoyado por los cinco partidos con representación superándose así ampliamente los 2/3 necesarios. Sólo la ultra derechista diputada

¹³⁶ The Guardian, London, 13 de Abril de 2005.

¹³⁷ La Repubblica, Roma, 7 de Abril de 2005.

¹³⁸ The New York Times, 12 de Mayo de 2005.

del Partido Liberal (F.P.Ö.) -escindido recientemente del B.Z.Ö.- Barbara Rosenkranz, justificó su voto en contra en la falta de un referéndum previo en el que la población hubiese avalado –o no- la nueva “Constitución”. En el amplio debate previo a la votación, los parlamentarios coincidieron en general en destacar que los aspectos favorables compensaban algunas “deficiencias” del texto. El documento fue incluso defendido por los representantes de la Alianza por el Futuro de Austria (B.Z.Ö.), socio menor en la coalición de Gobierno, a pesar de que también en opinión de su líder, el controvertido ultranacionalista Jörg Haider, debería haberse celebrado un referéndum previo. En el mismo sentido se pronunciaron el diario más influyente del país -Kronen Zeitung- y algunos juristas¹³⁹ y en su momento el canciller Wolfgang Schüssel también se había manifestado a favor de un referéndum paneuropeo. El 25 de Mayo fue aprobado por el Consejo Federal (“*Bundesrat*”) con el voto de cincuenta y nueve de sus sesenta y dos miembros (tres de ultraderecha se opusieron). Para finalizar el procedimiento, fue promulgado por Heinz Fischer, Presidente de la República¹⁴⁰.

5.1.8. El canciller alemán Gerhard Schröder fue terminante: “Un referéndum sobre el futuro de la Constitución Europea no es necesario”, afirmando que una ratificación parlamentaria era suficiente en su país -recordemos que los IDS no están previstos en la Constitución federal. “No veo la diferencia entre la legitimidad de un proceso parlamentario y de un referéndum”, aseveró, no obstante que tres de cada cuatro alemanes hubiesen preferido ser consultados sobre el tema¹⁴¹.

Un diputado bávaro socialcristiano (C.S.U.), Peter Gauweiler, sin desconocer la ausencia de mecanismos de democracia semidirecta en la Constitución federal, pero en la convicción de que se trataba de un asunto de especial trascendencia que ameritaba la consulta al pueblo, presentó dos demandas en contra de la aprobación de la “Constitución” Europea por la Cámara de representación territorial del Parlamento (*Bundesrat*), una en su carácter de legislador y otra como ciudadano: ambas fueron desestimadas por el Tribunal Constitucional

¹³⁹ Le Monde, Paris, 12 de Mayo de 2005.

¹⁴⁰ Le Monde, Paris, 29 de Mayo de 2005.

¹⁴¹ Le Monde, Paris, 29 de Abril de 2004.

federal el 27 de Abril de 2005¹⁴², despejando con esta decisión el camino legislativo. El Gobierno (coalición socialdemócratas – verdes) quería que el Parlamento se pronunciase antes del referéndum francés (29 de Mayo de 2005) para dar al país que es el otro componente del “motor europeo” una señal de confianza que ayudase a los partidarios del “SI” hasta entonces –luego se confirmaría- en minoría. El diputado argumentaba que la nueva “Constitución” Europea sustituiría partes importantes de la Ley Fundamental alemana y, por lo tanto, precisaba ser aprobada por el pueblo y no como pretendía hacer el Gobierno por simple decisión parlamentaria. Gauweiler solicitaba, como diputado y como ciudadano, una medida cautelar del Tribunal que impidiese que el Tratado pudiese ser votado en las dos Cámaras del legislativo alemán. Pero los jueces rechazaron el recurso de Gauweiler como diputado por considerar que este tenía posibilidad de manifestar su opinión en el *Bundestag* y como ciudadano porque los recursos sólo se pueden presentar contra una ley ya aprobada y no antes de que lo sea¹⁴³. Con un elocuente discurso¹⁴⁴ el canciller Gerhard Schröder abrió el debate previo a la votación el 12 de Mayo en el *Bundestag*, donde la mayoría le estaba garantizada. Con sólo dos abstenciones, votaron a favor del Tratado quinientos sesenta y nueve legisladores y negativamente veintitrés: los dos diputados neocomunistas del P.D.S., tradicionalmente opuestos a una Europa “neoliberal”; el diputado independiente Martin Hohmann, excluido de la C.D.U. en 2003 por haber vertido expresiones antisemitas; y otros veinte diputados (mayoritariamente bávaros) de la Unión Cristianodemócrata (C.D.U.). Las mayores objeciones de los últimos fueron que en el texto no se hacía referencia a las raíces judeocristianas de Europa y que los parlamentos nacionales perderían un poder que traspasarían a Bruselas. Aparte de estas razones, compartidas también por algunos parlamentarios liberales, muchos, a pesar de su voto positivo, hubieran preferido someter el texto a referendo porque hubiese supuesto una mayor preocupación y comprensión del tema por la población. El 27 de Mayo -dos días

¹⁴² http://www.bundesverfassungsgericht.de/bverfg_cgi/pressemitteilungen/text/bvg05-035

¹⁴³ The Guardian, London, 28 de Abril de 2005.

¹⁴⁴ ...“Quien quiera más democracia en Europa, debe votar a favor de esta Constitución ... pues ésta representa la culminación del espíritu de liberación que surgió de las cenizas de la postguerra, la respuesta a los horrores de la dictadura, la miseria, la destrucción y la división de Europa”...

antes del referéndum francés- el *Bundesrat* -la cámara que representa a los dieciseis *länder*- también aprobaba el Tratado por sesenta y seis votos sobre sesenta y nueve. Todos los representantes de las entidades federadas votaron a favor excepto los tres de Mecklenbourg-Western Pomeranie¹⁴⁵.

5.1.9. El Parlamento (*Saeima*) de Letonia ratificó el 2 de Junio de 2005 por setenta y un votos a favor, cinco en contra y seis abstenciones, sobre un total de cien escaños, el Tratado Constitucional Europeo. El 19 de Mayo el Legislativo de Letonia había aprobado el Tratado en primera lectura, con ochenta y dos votos a favor y ninguno en contra. Esta fue la primera ratificación del Tratado en el bloque, tras los dos "NO" en referéndum de Holanda y Francia, que veremos más adelante. La "Constitución" fue respaldada por todos los diputados de la derecha europeísta y parte de los miembros de las fracciones de izquierda y prorusos¹⁴⁶.

5.1.10. En Bélgica la Cámara de Diputados no logró los 2/3 necesarios para reformar la Constitución e introducir la consulta en referéndum de los tratados internacionales; la propuesta de enmienda cosechó sólo setenta y tres votos a favor contra sesenta y dos negativos. Por ello el 29 de Abril de 2005 el Tratado Constitucional sería aprobado por el Senado y el 19 de Mayo por la cámara baja¹⁴⁷. Luego debían hacerlo los legislativos locales.

5.1.11. En cuanto al Parlamento greco – chipriota, aprobó la "Constitución" Europea el 29 de Junio de 2005 con treinta votos a favor, diecinueve en contra y ninguna abstención¹⁴⁸.

5.1.12. El gobierno maltés rechazó la idea de celebrar un referéndum argumentando que no había norma que lo previese y que, además, la consulta sobre la adhesión a la Unión Europea realizada en Marzo de 2003 –que tuvo

¹⁴⁵ Le Monde, Paris, 28 de Mayo de 2005.

¹⁴⁶ The Washington Post, 3 de Junio de 2005.

¹⁴⁷ The New York Times, 20 de Mayo de 2005.

¹⁴⁸ The New York Times, 30 de Junio de 2005.

resultado positivo con un escaso margen, como vimos- ya era suficiente. De este modo sería el Parlamento quien tuviese la última palabra. Allí, sorpresivamente se ratificará el Tratado Constitucional el 6 de Julio de 2005 por unanimidad. Incluso los treinta diputados de la oposición -Labour Party- que en su momento se manifestó en contra del ingreso a la Unión terminaron votando a favor, no obstante haber expresado sus reservas sobre la salvaguarda de la neutralidad de su país¹⁴⁹

5.1.13. Los estones están entre los más euro-escépticos de los nuevos miembros; por ello su gobierno decidió no hacer referéndum sobre la "Constitución" Europea -idea que compartió la mayoría de los partidos- y dejar la decisión en manos del Parlamento, quien en 2006 lo aprobará precisamente –para dar un mensaje de confianza- en el Día de Europa, 9 de Mayo, por setenta y tres votos a favor y uno en contra en un cuerpo de ciento un bancas¹⁵⁰ Estonia se convertía de esta manera en el 15º Estado en aprobar el tratado Constitucional (trece lo había hecho también por vía parlamentaria; y España y Luxemburgo por referéndum, como veremos a continuación.

5.2. Por ratificación popular.

No obstante que el Parlamento Europeo había pedido que se celebrasen todas las consultas populares sobre el Tratado Constitucional alrededor del emblemático día 8 de Mayo de 2005 –60º. Aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial- cada país terminaría eligiendo una fecha distinta según sus propios intereses internos. En la práctica los más entusiastas prefirieron iniciar esta suerte de carrera de obstáculos con la ánimo de atraer a los más reticentes, fundamentalmente a Francia y al Reino Unido.

¹⁴⁹ The Guardian, London, 7 de Julio de 2005.

¹⁵⁰ The Guardian, London, 10 de Mayo de 2006.

5.2.1. Precisamente, el ejecutivo español quiso que su país fuese el primero en convocar a sus ciudadanos a dar el visto bueno a la "Constitución" Europea¹⁵¹. Aunque antes, instaría al Tribunal Constitucional para que emitiese una declaración vinculante sobre cuatro cuestiones con relación a una posible contradicción entre la Constitución Española y determinados artículos del Tratado Constitucional.

Respecto a la primera cuestión el Tribunal Constitucional consideró que no había contradicción entre el Artículo 9.1 de la Constitución Española¹⁵² y el Artículo I-6 del Tratado Constitucional Europeo¹⁵³. En segundo lugar, el Tribunal estimó que el Artículo 93 de la Constitución Española era base suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado¹⁵⁴. En tercer término, tampoco existe, sostuvo, contradicción entre la Constitución Española y los artículos II-111¹⁵⁵ y II-112¹⁵⁶ del Tratado. Y con relación a la última cuestión planteada por el Ejecutivo sobre el procedimiento de reforma constitucional que habría de seguirse en caso de incompatibilidad, el Tribunal Constitucional afirmó que no procedía hacer declaración alguna. La resolución -que era vinculante para el Gobierno- fue adoptada el 13 de Diciembre de 2004 por acuerdo de la mayoría de sus miembros,

¹⁵¹ ABC, Madrid, 2 de Febrero de 2005.

¹⁵² "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico".

¹⁵³ "La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros".

¹⁵⁴ Según este Artículo mediante ley orgánica se puede autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

¹⁵⁵ **Ámbito de aplicación.** 1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se atribuyen a la Unión en las demás Partes de la Constitución. 2. La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución.

¹⁵⁶ **Alcance e interpretación de los derechos y principios.** 1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

aunque contó con votos particulares de tres magistrados que mostraron una opinión discrepante¹⁵⁷

En virtud de lo establecido por el Artículo 92 de la Constitución española¹⁵⁸ en el Congreso de los Diputados se celebró un pleno extraordinario el 11 de Enero de 2005 para cumplir el trámite parlamentario de autorización de la convocatoria a la consulta popular y a tenor de los plazos fijados en la Ley de Referéndum de 1980, el Consejo de Ministros aprobó el 14 de Enero el consecuente Real Decreto que, luego de ser firmado por el Rey, fue publicado al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado: el 20 de Febrero tendría lugar el pronunciamiento del pueblo¹⁵⁹. Los partidos defensores del "SI" (P.S.O.E., P.P., CiU, P.N.V. y C.C.) componían cerca del 95% del arco parlamentario. También apoyaban los principales sindicatos (CCOO. y U.G.T.) que representaban a la gran mayoría de trabajadores, las organizaciones empresarias, los principales medios de comunicación, un amplio sector de la intelectualidad y del espectáculo, además de la mayoría de las administraciones autonómicas y municipales. El abanico de fuerzas políticas partidarias del "NO" sumaba apenas el 5 % en la cámara baja. Entre los defensores del "NO" se encontraban las organizaciones de la izquierda y del nacionalismo más radical¹⁶⁰ y el movimiento antiglobalización. Por su parte, la Iglesia Católica desarrolló un discurso equidistante valorando los aspectos positivos del T.C. y criticando los aspectos, a su juicio, negativos.

Si bien finalmente se aprobaría con un 76,73 % de los votos, la participación sería de sólo un 42 %, la más baja de los veinticinco años de democracia, restándole, sin duda legitimidad¹⁶¹. Esto haría que el opositor Partido Popular –que también apoyaba la Constitución- calificase a la consulta de un "fracaso" del ejecutivo socialista¹⁶². Las cifras apuntadas, en promedio, indican que sólo 1/3 de los posibles votantes apoyó un texto al que se acusaba de estar completamente

¹⁵⁷ <http://www.tribunalconstitucional.es>

¹⁵⁸ "Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos" el que "será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados".

¹⁵⁹ <http://www.constitucioneuropea.es>

¹⁶⁰ Ver en Anexos VIII – 11 y VIII - 12

¹⁶¹ Ver Anexo VIII – 13.

¹⁶² Clarín, Buenos Aires, 21 de Febrero de 2005.

dominado por una ideología conservadora que exaltaba el mercado y no establecía mecanismos de progreso social aunque reconociera los llamados derechos de tercera generación y se contemplaran algunas conquistas del Estado de bienestar. El "SI" mayoritario -pero sin entusiasmo- que dieron los españoles al Tratado Constitucional Europeo despertaría la alarma entre los políticos de Europa; y desde Bruselas, se instaba a los gobernantes a intensificar la campaña de divulgación sobre la "Constitución" cuyo texto de casi medio millar de artículos - muchos de ellos farragosos y oscuros- era desconocido para la inmensa mayoría de los europeos¹⁶³.

El 18 de Abril con el respaldo de los principales partidos nacionales y regionales, el Congreso de los Diputados español sancionaba la ley de aprobación de la "Constitución" Europea por trescientos once votos a favor, diecinueve en contra y ninguna abstención¹⁶⁴. Luego pasaría al Senado donde el 18 de Mayo después de cerca de dos horas de debate, en las que el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, pediría el apoyo de todos los grupos, la "Constitución" Europea fue finalmente respaldada por P.S.O.E., P.P., Partido Nacionalista Vasco, el grupo Entesa Catalana (salvo los senadores de E.R.C.), C.I.U., C.C. y el grupo mixto (salvo los dos senadores de I.U.) colectando en definitiva doscientos veinticinco votos a favor, seis en contra y una abstención. El portavoz del P.P. tras manifestar que algunas cosas del Tratado "no lo satisfacen al completo", defendía el voto de su grupo a favor del "histórico" Tratado "porque los españoles dieron el sí en el referéndum" y porque "España y Europa están por encima del Gobierno". Mientras, el portavoz de la coalición Entesa advertía que Catalunya y País Vasco votaron de forma singular en el referéndum señalando que "esperaban más" de Europa y de su Constitución, especialmente en cuanto al reconocimiento a la diversidad lingüística y cultural. También el portavoz de C.I.U. recordó que en más de cien municipios catalanes ganó el "NO" en el referéndum, por lo que emplazaba a Rodríguez Zapatero a "tomar nota" y "reflexionar". I.U. en tanto calificó el trámite parlamentario de "innecesario" tras haberse celebrado el

¹⁶³ Le Monde, Paris, 22 de Febrero de 2005.

¹⁶⁴ El País, Madrid, 20 de Abril de 2005.

“precipitado” referéndum luego de “una campaña de medias verdades” y “de miedo”¹⁶⁵.

5.2.2. Una encuesta publicada el 27 de Abril de 2004, advertía que $\frac{3}{4}$ de los franceses creían necesario someter a referéndum el Tratado Constitucional Europeo, al igual que el ex Presidente Valéry Giscard d'Estaing, la U.D.F., la izquierda y los soberanistas¹⁶⁶. Por ello no sorprendió que el 14 de Julio de 2004 el Presidente francés en su tradicional entrevista televisiva posterior al impactante desfile militar en los Campos Elíseos para celebrar la fiesta nacional, anunciara su convocatoria. Recordemos que en la última ocasión que los franceses votaron en una cuestión europea -Tratado de Maastricht- se aprobó con escaso margen. En esta ocasión, Jacques Chirac sostenía “Los franceses tienen un interés directo y por ello decidirán directamente. Habrá un referéndum el año próximo”¹⁶⁷

Antes, a instancia del mismo Chirac, al pronunciarse sobre la compatibilidad del T.C. con la Constitución Francesa, el Consejo Constitucional decidió que algunas disposiciones del Tratado requerirían la revisión constitucional, para permitir transferir ciertas competencias (sobre todo lo relativo a asilo, inmigración y lucha contra el delito y lo que afecta las prerrogativas del Parlamento nacional) a la Unión Europea. Por el contrario concluyó que la primacía del derecho europeo sobre el interno francés que establecía el T.C. y que reforzaba la idea de una entidad comunitaria, no hacía necesaria una reforma constitucional en cuanto la “Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros en lo inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales”¹⁶⁸. En lo relativo a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, el Consejo juzgó que “no contradice la Constitución Francesa ni por su contenido ni por sus implicancias sobre la soberanía nacional”. Tampoco lo consideró como contrario al principio francés de

¹⁶⁵ El País, Madrid, 19 de Mayo de 2005.

¹⁶⁶ Le Monde, Paris, 29 de Abril de 2004.

¹⁶⁷ Le Monde, Paris, 15 de Julio de 2004.

¹⁶⁸ Décision 2004-505 du 19 Novembre 2004.

laicidad¹⁶⁹. Esto último porque las disposiciones anexas de la Carta (que tienen el mismo valor jurídico que el Tratado) precisaban que este derecho debe ser entendido tal como es reconocido por la Convención Europea que, recordaba el Consejo, ha dicho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, deja a los Estados un gran margen de apreciación para definir las medidas más apropiadas, teniendo en cuenta las tradiciones nacionales, para conciliar la libertad religiosa con el principio de laicidad”¹⁷⁰ La decisión de los “nueve sabios” del Palacio Real no causó sorpresa. La construcción europea ya había obligado en otras cuatro oportunidades anteriores a introducir modificaciones al texto supremo de la V República.

Pero como en Francia en realidad el tema más espinoso era el posible ingreso a la Unión Europea de Turquía, Chirac propuso se celebrasen dos referenda por separado. Por ello la Asamblea Nacional aprobó el 2 de Febrero de 2005 la obligación de celebrar un referéndum para autorizar la adhesión de nuevos Estados a la U.E. (pensando en Turquía) lo que no se aplicará (pensando en Croacia, Bulgaria y Rumania) a los países cuya adhesión a la Unión se haya decidido antes del 1 de Julio de 2004; y otro para la ratificación del Tratado Constitucional¹⁷¹ El texto de reforma –como ya hemos visto- debe ser adoptado en idénticos términos por el Senado –ello ocurrió el 17 de Febrero- antes de ser aprobado definitivamente por ambas cámaras reunidas en Congreso en Versailles. El 28 del mismo mes, setecientos treinta legisladores contra sesenta y seis aprobaban finalmente el proyecto de reforma al Título XV de la Constitución francesa. De noventa y seis abstenciones que hubo, ochenta y dos fueron de socialistas¹⁷² Y aquí entonces se impone aclarar que el P.S., primera fuerza política de la oposición, vivió en los últimos meses de 2004 un intenso debate interno sobre su posición oficial en el tema. Por ello resolvió que sus 120.027 afiliados se expresaren en un referéndum interno el 1 de Diciembre en el cual el

¹⁶⁹ Constitución de la República Francesa, Artículo 1: *“Francia es una república indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión, y respeta todas las creencias”*.

¹⁷⁰ Caso 4774/98, “Leyla Sahin c/ Turquía” del 29 de Junio de 2004.

¹⁷¹ Le Monde, Paris, 3 de Febrero de 2005.

¹⁷² Ley 2005-204.

voto afirmativo se impuso con el 59 %. No obstante, en Marzo siguiente, un sondeo realizado entre los simpatizantes de esa agrupación, revelaría que precisamente un 59 % se declaraba en contra del Tratado Constitucional Europeo. Existía, pues, una notable diferencia entre lo que pensaban los afiliados y los no afiliados que sintonizaban con el P.S.¹⁷³ Luego de consultar a los dirigentes de todas las formaciones políticas con representación parlamentaria, el 4 de Marzo el Presidente Chirac anunciaba que el referéndum (con base en el Artículo 11 de la Constitución) sería el 29 de Mayo, firmando el respectivo decreto de convocatoria¹⁷⁴.

La consulta le demandará al gobierno unos cuarenta y cinco millones de euros: treinta y nueve millones para la organización del comicio y otros seis millones para la campaña de información precedente. Millones de ejemplares del Tratado (unas ciento cincuenta páginas) y de un folleto explicativo¹⁷⁵ serían impresos y distribuidos por diferentes canales. El gobierno incluso pediría a la Federación de Comercio la colaboración para su distribución en supermercados. Pero tanto para su impresión como para su distribución oficial, las normas comunitarias obligan a hacer una licitación pública. El 18 de Abril el Ministerio del Interior notificaba al correo oficial (*La Poste*) que sería el encargado de hacer llegar a unos cuarenta y tres millones de electores la información pre-consulta, operación que representaba para la empresa una facturación de unos treinta y cinco millones de euros extra. Todo ello intentando convencer a los escépticos tanto de izquierda (parte de los Verdes, de la sindical C.G.T., del P.S. más los comunistas, opositores de la primera hora, por entender todos que el proyecto es extremadamente liberal) cuanto de derecha (el soberanista M.P.F. de Philippe de Villiers, parte de la U.D.F. y la U.M.P., opuestos al ingreso de Turquía y a una supuesta pérdida de soberanía de Francia)¹⁷⁶. Tarea nada fácil. El Primer Ministro Jean-Pierre Raffarin, encargado directo de llevar adelante la campaña del referéndum había perdido las tres elecciones precedentes -locales, regionales y europeas- en 2004 y su

¹⁷³ Le Monde, Paris, 25 de Marzo de 2005.

¹⁷⁴ Le Monde, Paris, 5 de Marzo de 2005.

¹⁷⁵ Ver Anexo VIII – 14.

¹⁷⁶ Le Monde, Paris, 20 de Abril de 2005.

popularidad era bien baja. Además una situación económica compleja, con una tasa de desempleo del 10 % con pocas perspectivas de mejoramiento, suscitaba el descontento de sectores sociales que, como lo auguraban todas las encuestas y finalmente se confirmaba, apelarían a un "voto castigo". Acudió a las urnas el 69,37 % de los habilitados¹⁷⁷; y entre ellos se impuso el "NO" con el 53,30 %¹⁷⁸. Así, paradójicamente, el electorado de uno de los estados europeos con aparente mayor vocación de integración comunitaria, rechazaba rotundamente el instrumento elaborado por una Asamblea cuyas deliberaciones presidió un ex jefe de Estado francés, Valéry Giscard d'Estaing.

5.2.3. El 1 de Junio de 2005 se celebró en Holanda (el Estado que más contribuye –per cápita- al presupuesto de la Unión Europea) el primer referéndum en la historia del país convertido en democracia parlamentaria en 1848. El texto había sido aprobado por la cámara baja en Octubre de 2004 y por la alta el 25 de Enero de 2005.

No obstante que el sentimiento pro europeo fue siempre importante, ante el llamado de un centenar de políticos e intelectuales conservadores a rechazar el Tratado, el gobierno holandés de Jan Peter Balkenende –unión de demócratas cristianos (C.D.A.), liberales (V.V.D.) y centristas (D 66)- temeroso de que un "NO" en el referéndum francés impactase negativamente en Holanda -otro de los países fundadores de la Unión- encaró una campaña pro Constitución con una carta abierta publicada en el popular diario "Der Telegraaf"¹⁷⁹. Sólo se manifestaba a favor el socialdemócrata P.V.D.A., asociaciones profesionales y medios de prensa. Del otro lado estaban extremistas de derecha, socialistas de izquierda, cristianos fundamentalistas, protestantes ortodoxos y partidarios de Geert Wilders, un disidente liberal visto como el sucesor de Pim Fortuyn, el dirigente populista asesinado en Mayo de 2002. El 85 % de los parlamentarios estaban a favor pero aunque el referéndum no era vinculante, todos se habían comprometido a respetar

¹⁷⁷ Ver Anexo VIII – 18.

¹⁷⁸ Ver Anexo VIII - 15.

¹⁷⁹ Le Monde, Paris, 2 de Mayo de 2005.

la voluntad popular en tanto la participación fuera importante¹⁸⁰. Sobre el cierre de una tibia campaña, el Premier Balkenende hacía un curioso llamado: “Votemos por el “Si” para demostrar que los holandeses tenemos independencia de criterio frente a Francia”, argumentaba.

Sin embargo, los holandeses también le dijeron “NO” a la “Constitución” Europea, en esta ocasión con un contundente 61,6 % de los votos¹⁸¹. El júbilo se apoderaba de las calles y la conmoción de los rostros de los hombres del gobierno que no demoraría en acusar el golpe. “Es una decisión soberana y debe respetarse”, decía Balkenende. No es que el “NO” francés haya provocado un “contagio” (quince días antes las encuestas ya lo anunciaban claramente) pero sí seguramente ayudó a liberar el “sentimiento de culpa” que hubiese tenido Holanda de haber sido la primera en rechazar el proyecto. En menos de una semana, entonces, dos socios fundadores de la Unión Europea rechazaban el texto poniendo en duda la marcha del proyecto. El “NO” holandés comparte aspectos con el francés: ambos coinciden en la expresión de una condena a la “burocracia de Bruselas” y en una buena dosis de temor a los extranjeros, a la expansión del bloque -con la consecuente pérdida de poder e influencia nacional- y al ingreso de Turquía. Pero a diferencia del caso francés, la campaña el “NO” holandés apenas movilizó a la sociedad ni se llegó a los niveles de enfrentamiento y fractura de la sociedad gala. Tampoco este rechazo tendría consecuencias inmediatas en el gobierno de Holanda, como sí ocurrió en Francia, donde inmediatamente el Presidente Jacques Chirac anunció el cambio de su primer ministro.

5.2.4. Ante el estrepitoso golpe, el presidente de la Comisión Europea, el portugués José Manuel Durão Barroso, instaba a los países que aún debían celebrar su referéndum a “no precipitar” su eventual cancelación, porque el proceso de ratificación “continúa”¹⁸². Sin embargo, el canciller británico Jack Straw expresaba “profundas dudas” sobre el futuro de la Unión Europea y sugería –luego los hechos lo confirmarían- que se suspendería en forma indefinida el referéndum

¹⁸⁰ Le Monde, Paris, 21 de Mayo de 2005.

¹⁸¹ <http://www.referendumcommissie.nl>

¹⁸² La Nación, Buenos Aires, 3 de Junio de 2005.

en su país, previsto para comienzos de 2006. Varios ministros y el propio Premier Tony Blair consideraban que el Tratado estaba en graves dificultades y que era necesaria una pausa de un año para reflexionar¹⁸³. Blair, quien siempre había rechazado cualquier posibilidad de referéndum sobre la nueva "Constitución" Europea había anunciado sin embargo ante la Cámara de los Comunes el 20 de Abril de 2004 que los ciudadanos británicos serían consultados al respecto. Los conservadores, que no sólo desconfiaban, sino que además se oponían tenazmente a que Gran Bretaña cediera más prerrogativas estatales a la U.E., habían estado presionando a Blair para que convocase a dicho referéndum pues daban por sentada una derrota en el mismo, teniendo en cuenta el carácter tradicionalmente euroescéptico de la población británica. Con su arriesgada apuesta, el Primer Ministro pretendía privar a los conservadores de un importante argumento electoral -su negativa previa-¹⁸⁴. Pero como una encuesta publicada en el diario "The Sun" indicaba que un 72 % de los británicos rechazaría el Tratado Constitucional en caso de que se realizara un referéndum sobre el tema, sin esperar a la Cumbre Europea del 16 y el 17 de Junio, el ministro Straw anunciaba oficialmente el 6 de Junio ante la Cámara de los Comunes, que el gobierno había decidido postergar de forma indefinida el proceso de convocatoria a la consulta popular -originalmente planeada para mediados de 2006- dándole así un virtual tiro de gracia al proyecto aunque reservándose el "el derecho a volver a traer el proyecto de ley si cambiaran las circunstancias". Varios mandatarios europeos intentan desdramatizar el anuncio británico y hasta el presidente de turno de la U.E., Jean-Claude Juncker, advierte que el proceso de ratificación de la "Constitución" Europea "no está muerto"¹⁸⁵.

2.5.5. La Unión Europea encara así la crisis más profunda de su historia. Mientras los dirigentes europeos intercambiaban reproches y acusaciones por el fracaso, los gobiernos francés y holandés anunciaban que era imposible pensar en

¹⁸³ El País, Madrid, 3 de Junio de 2005.

¹⁸⁴ The New York Times, 21 de Abril de 2004.

¹⁸⁵ La Nación, Buenos Aires, 7 de Junio de 2005.

celebrar un segundo referéndum hasta 2007¹⁸⁶. A su turno, todos los que tenían pautada la realización de “referenda” durante el resto de 2005 (Polonia, Dinamarca, Portugal, Suecia) o en 2006 (Irlanda, Checa, Finlandia) decidían aplazarlos *sine die*¹⁸⁷

2.5.6. Por el contrario, Luxemburgo, otro país fundador de la Unión, se convertía en el único Estado miembro que decidía no aplazar la consulta prevista pese a la crisis, confirmando su Parlamento la celebración, el 10 de Julio, de un referéndum consultivo, el primero desde 1936, en un intento por invertir la “tendencia negativa”¹⁸⁸. Previo a ello, teniendo en cuenta lo consignado por la Constitución del pequeño Estado¹⁸⁹ se había aprobado la legislación correspondiente¹⁹⁰ que incluía la pregunta que se haría a los ciudadanos¹⁹¹ y el compromiso de respetar –no obstante el carácter no vinculante de la consulta- la voluntad de los luxemburgueses¹⁹². Doscientos veintitrés mil electores estaban obligados a sufragar en un comicio donde el “Si” terminaría imponiéndose¹⁹³. Este resultado llevaría a decir al Primer Ministro Jean-Claude Juncker, el Jefe de Gobierno más antiguo del bloque, que si bien “es cierto que estamos en una crisis, es una crisis que deja ver en el horizonte cierto optimismo”¹⁹⁴.

2.5.7. Mientras, se siguen pensando “soluciones” alternativas. Por caso, el eurodiputado verde Daniel Cohn-Bendit proponía que la Constitución entrase en vigor si la mayoría de los ciudadanos de la Unión y al menos 2/3 de los Estados lo aprobasen en un referéndum europeo. Y François Lamoureux, uno de los directores de la Comisión, proponía que, antes de adoptar la Constitución, “Los

¹⁸⁶ La Nación, Buenos Aires, 19 de Junio de 2005.

¹⁸⁷ The New York Times, 22 de Junio de 2005.

¹⁸⁸ The New York Times, 22 de Junio de 2005.

¹⁸⁹ Artículos 51§7 y 114.

¹⁹⁰ “Loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national” y “Loi du 14 avril portant organisation d’un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l’Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004” que obra en Anexo VIII – 16.

¹⁹¹ “Êtes-vous en faveur du Traité établissant une Constitution pour l’Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004?”.

¹⁹² <http://www.gouvernement.lu>

¹⁹³ Ver Anexo VIII – 17.

¹⁹⁴ Le Monde, 11 de Junio de 2005.

Veinticinco” aprobasen y ratificasen un texto estipulando que aquellos que no hubiesen ratificado el Tratado en un plazo de dos años deberían dejar la Unión Europea aunque podrían firmar, no obstante, un tratado de asociación, semejante al concluido por Noruega o Suecia. El problema es que todos acepten firmar este acuerdo. La situación pone en evidencia que una Constitución que supedita las políticas nacionales a la europea es resistida con mucha más pasión que la moneda común. Parece que la mayor parte de los europeos son capaces de pensar a Europa como una unidad económica pero se niegan a aceptarla aún como una unidad política.

Por ello, a punto de culminar el “período de reflexión” de un año auto impuesto en Junio de 2005, los cancilleres europeos reunidos en el monasterio de Klostemeubourg, en las cercanías de Viena, acordaron prolongarlo por un año más, oportunidad en que intentaría relanzar el proyecto¹⁹⁵. Un poco antes, el 25 de Marzo de 2007 y en ocasión de la celebración de los 50 años del Tratado de Roma que dio nacimiento a la Comunidad Europea, los Jefes de Estado y de Gobierno de ya “Los Veintisiete” firman la Declaración de Berlín por la que se comprometen a encontrar una solución para salir del bloqueo constitucional, -que dura ya casi dos años- antes de las elecciones al Parlamento Europeo de la primavera de 2009¹⁹⁶

6. La situación de Suiza.

La Confederación Helvética tiene una peculiar relación con Europa.

- El 3 de Diciembre de 1972 se sometió a referéndum la ley federal que aprobara los Acuerdos entre este país y la C.E.E. y con los miembros de la C.E.C.A. Con una participación del 52 % del electorado fue apoyada tanto por los ciudadanos (72.5 %) cuanto por los cantones (19 y ½)¹⁹⁷.

¹⁹⁵ The New York Times, 29 de Mayo de 2006.

¹⁹⁶ El País, Madrid, 26 de Marzo de 2007.

¹⁹⁷ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19721203>

- El 6 de Diciembre de 1992 tanto el pueblo suizo (50,3 % por el "NO") como catorce cantones y cuatro medio cantones rechazaron a través de referéndum la adhesión al Espacio Económico Europeo (E.E.E.), acuerdo que hubiese garantizado a partir del 1 de Enero de 1993 la libre circulación de mercaderías, personas, servicios y capitales entre los entonces "Doce" y los siete países (Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza) de la Asociación Europea de Libre Cambio (E.F.T.A.) no obstante que el Parlamento y el Consejo Federal recomendaron votar "SI"¹⁹⁸.
- El 8 de Junio de 1997 se votó una iniciativa popular presentada el 21 de Enero de 1994 por "Democrates Suisses" y "Lega dei Ticinesi" que reclamaban se paralizasen las negociaciones ya realizadas de adhesión a la Unión Europea y que en el futuro fuesen sometidas al pueblo y a los cantones antes de firmarse. El Consejo Federal y el Parlamento Federal se oponían sosteniendo que la normativa vigente que daba la última palabra al pueblo y a los cantones era mejor porque se votaba sobre resultados concretos. La propuesta finalmente fue rechazada por el pueblo (el "NO" trepó al 74,1 %) y por cada uno de los veinte cantones y seis medio cantones¹⁹⁹.
- El 21 de Mayo de 2000 se votaron en referéndum siete acuerdos bilaterales que mejorarían las relaciones de Suiza con la Unión Europea (sobre circulación de personas, transporte terrestre, transporte aéreo, obstáculos tecnológicos al comercio, mercados públicos, investigación y agricultura). El Parlamento Federal y Consejo Federal aconsejaron votar afirmativamente. Y aunque sólo concurrió el 48 % de los ciudadanos hubo un claro "SI" (67,2 %) que constituyó toda una "revolución" al respecto. Todos los cantones los aprobaron menos el germano parlante Schwytz y el ítalo parlante Tessin / Tecino²⁰⁰.
- El 4 de Marzo de 2001 se votó una iniciativa popular llamada "SI a Europa" que nació como respuesta al rechazo al E.E.E. en 1992²⁰¹. Los jóvenes europeístas (primero llamados "Nacidos el 7 de Diciembre" y luego "Nuevo Movimiento

¹⁹⁸ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19921206>

¹⁹⁹ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19970608>

²⁰⁰ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20000521>

²⁰¹ L'Express, Paris, 8 de Febrero de 2001.

Europeo Suizo”, NOMES) iban por más: reunieron las cien mil firmas requeridas y las presentaron el 30 de Junio de 1996²⁰². Proponían la adhesión de la Confederación Helvética a la Unión Europea y pedían que se iniciasen las negociaciones con Bruselas inmediatamente. Aunque la adhesión a Europa también era su objetivo, el Consejo Federal y el Parlamento Federal se opusieron a la propuesta por considerar que las condiciones aún no estaban dadas: la Suiza latina -más joven, más instruida, más de izquierda, más urbana- es más pro-europea, mientras que la germana -más conservadora- es más reticente. Por ello, preferían primero evaluar como funcionaban los acuerdos sectoriales con Bruselas aprobados en el referéndum de 2000. También los ámbitos económicos se oponían por temor a que debiera abandonarse el secreto bancario e instalarse la libre circulación de personas. Dos de los grandes partidos de gobierno (Demócrata Cristiano y Socialista) llamaron a votar “SI”; así como también los verdes. La participación llegó al 55 % pero la propuesta cosechó un amplio rechazo (76,8 %) ²⁰³ Un portavoz del Gobierno admitía que difícilmente Suiza pudiese integrarse a la Unión Europea antes de 2010²⁰⁴.

- Sin embargo, tras el rotundo “NO” que una semana antes habían dado Francia y Holanda a la “Constitución” Europea y después de una campaña muy emotiva, en Junio de 2005, los ciudadanos suizos se apartaban de la tendencia negativa de sus vecinos y aprobaban, con un 54,6 % de los votos, los acuerdos de Schengen y Dublín concluidos en 2004 entre Berna y Bruselas que suponen la libre circulación de personas y la eliminación del control de pasaportes en la frontera (salvo en los aeropuertos) a cambio del endurecimiento de la lucha contra el crimen organizado y la inmigración ilegal²⁰⁵. La Confederación Helvética tendrá así acceso a las bases de datos de Europol y del Sistema de Información de Schengen (SIS), ubicado en la ciudad francesa de Estrasburgo y que hasta ese momento sólo consultaban trece socios de la Unión Europea (no el Reino Unido ni Irlanda) más Noruega e Islandia. Además, Dublin prevé que un solicitante de asilo rechazado

²⁰² Le Monde, Paris, 3 de Marzo de 2001.

²⁰³ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20010304>

²⁰⁴ Clarín, Buenos Aires, 5 de Marzo de 2001.

²⁰⁵ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20050605>

por un país miembro, no pueda solicitar asilo en otro Estado parte, lo que eliminaría el 20 % de los pedidos hechos en Suiza. Para el gobierno y para la mayoría parlamentaria este resultado representaba una importante victoria política al igual que la participación del 56 %, pues es necesario remontarse al 3 de Marzo de 2002²⁰⁶ para encontrar una tasa más alta (58 %). En tanto, para la U.D.C. (Unión Democrática de Centro) - partido de la derecha nacionalista- que hizo campaña por el "NO", y para los críticos de Schengen que forzaron la realización de la consulta al conseguir las cincuenta mil firmas necesarias, esta fue una clara derrota²⁰⁷.

- Tres meses más tarde, esta misma U.D.C., en alianza circunstancial con la izquierda anticapitalista, logró imponer la realización de otro referéndum para que los ciudadanos se pronunciasen a favor o en contra de la propuesta gubernamental (apoyada por corporaciones empresariales y sindicales) de extender a los diez nuevos integrantes desde 2004 de la Unión Europea los siete acuerdos bilaterales ya vigentes con "Los Quince" que en 2001 fueron aprobados por los suizos también en referéndum. En esta oportunidad, serían los polacos, lituanos, checos, etc. quienes podrían –de prosperar la iniciativa- instalarse a trabajar en Suiza, país sumamente atractivo desde el punto salarial, a partir de 2011. La idea, calificada como "catastrófica"²⁰⁸ por los sectores afines a los promotores del referéndum, no obstante, se impuso –aunque de manera ajustada- en las urnas el 25 de Setiembre de 2005. Si bien, en general, fue apoyada tanto por la mayoría del pueblo cuanto por la de los cantones, se repitió lo que ha sido habitual en este tipo de votaciones: en la más liberal Suiza latina se dió una mayor aceptación a la apertura (en Ginebra, por ejemplo, alcanzó el 58 %) que en la más conservadora germánica²⁰⁹.

De esta manera los helvéticos, pese a su tradicional resistencia, ya se encuentran a las puertas de la Unión Europea que, ironías de la historia, es su principal socio comercial. No obstante, algunos piensan que la particularidad de la

²⁰⁶ Consulta sobre la adhesión de Suiza a la O.N.U.

²⁰⁷ La Nación, Buenos Aires, 6 de Junio de 2005.

²⁰⁸ Le Monde, Paris, 24 de Setiembre de 2005.

²⁰⁹ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20050925>

democracia suiza puede ser un obstáculo para la integración del país al bloque continental y que serían necesarias algunas reformas para atenuar la democracia semidirecta y hacer "euro compatible" la Constitución suiza. El principio de supremacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional provoca que algunas decisiones no puedan ser sometidas al voto del pueblo o lo sean de manera más limitada a la práctica habitual en este país²¹⁰.

²¹⁰ Kriesi, Hanspeter. "La lunga e complexa vicenda della Confederazione Elvetica" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referendum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 76.