

4. Algunas experiencias internacionales	29
4.1. Canadá.....	29
4.2. Estados Unidos	33
4.3. Francia.....	38
4.4. Gran Bretaña.....	41
4.5. Suiza	42
4.6. Comentarios finales	45

4. Algunas experiencias internacionales

Muchos países han recurrido a mecanismos de consulta directa pero, a excepción de Suiza y de algunos estados de los Estados Unidos (California, Dakota del Norte), pocas comunidades políticas los han integrado como procedimiento normal del proceso legislativo. Esta sección revisa, brevemente, algunas experiencias internacionales al respecto. En cada caso se toman en consideración la utilización del recurso, los mecanismos de la consulta y los efectos sobre el sistema político.

4.1. CANADÁ

El sistema político canadiense, con su tradición británica, coloca a la noción de representación política en un lugar privilegiado. El parlamentarismo y la función de los legisladores asumen un papel casi mítico en la legitimación de las instituciones políticas canadienses. La flexibilidad con la que se puede hacer uso de elecciones generales por vía

de la moción de censura votada por el Parlamento, o por la de disolución de la Legislatura decretada por el gobierno, transforma muchas veces las contiendas electorales en consultas populares en torno a una cuestión específica. Por ejemplo, las elecciones de 1988 fueron realizadas explícitamente en torno a la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Sin embargo, muchas veces en la historia canadiense hubo voces que llamaron al uso de instrumentos de consulta directa. Tres veces el gobierno federal sometió iniciativas políticas a consulta nacional. Las diez provincias también hicieron uso del referéndum para consultar la aprobación de cambios legislativos, y a nivel local el mecanismo se ha utilizado con más frecuencia.

Los tres referéndums que tuvieron lugar a nivel nacional se destacaron por su índole excepcional: ante situaciones ca-

lificadas como urgentes, los gobiernos recurrieron al plebiscito de manera *ad hoc*. No fue sino hasta 1992 cuando el gobierno federal adoptó una ley permanente sobre las consultas directas, aun cuando su contenido estipula que será sometida a revisión. Sin embargo, llama la atención que en Canadá el referéndum juega un papel mucho más político que legislativo, pues las tres consultas realizadas tuvieron un carácter indicativo y estuvieron asociadas a situaciones políticas difíciles.

En 1898, el gobierno de Sir Wilfrid Laurier, para cumplir con una promesa electoral, promulgó el Acta del Plebiscito sobre la Prohibición. Esta ley adaptó las disposiciones generales de la Ley Electoral del Canadá. La votación a nivel nacional, en la cual participó 45 por ciento del electorado, arrojó un saldo de apenas 51 por ciento a favor de la medida. Las provincias angloparlantes aprobaron la propuesta con más de 60 por ciento mientras que Quebec la rechazó con más de 80 por ciento. Ante tal situación, el gobierno federal prefirió la inacción y transfirió el problema a los gobiernos provinciales.¹⁷

Los resultados de esta consulta pusieron en evidencia el problema que suscita el acentuado regionalismo canadiense, que tiende a expresar tendencias opuestas en las consultas nacionales, debilitando los efectos legitimadores del mecanismo.

En 1942, el primer ministro Mackenzie King llamó a referéndum para liberar a su gobierno de la promesa electoral de no usar la conscripción para llevar tropas canadienses a combatir a ultramar. La Ley de Plebiscito del Dominio se votó ese mismo año con carácter especial y único. Otra vez, los resultados expresaron la diversidad cultural del Canadá: en las provincias angloparlantes el voto a favor de la medida fue de 4 por 1, mientras que en Quebec fue exactamente lo contrario. Esto planteó un problema de interpretación, que permitió al gobierno retrasar la adopción de la medida durante dos años.¹⁸

En 1992, los acuerdos constitucionales de Charlottetown entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales y los representantes de las naciones indígenas fueron sometidos a la aprobación de la

¹⁷ Patrick Boyer, *Direct Democracy in Canada*, Dundurn Press, Toronto y Oxford, 1992, p. 18.

¹⁸ *Ibid.*, p. 42.

ciudadanía canadiense en su conjunto. Los plazos estuvieron definidos por la existencia previa de un emplazamiento a referéndum provincial en Quebec para octubre de 1992, a más tardar. El gobierno federal del primer ministro Mulroney votó la Ley de Referéndum de 1992. El 26 de octubre de ese año, el electorado canadiense votó la propuesta del gobierno federal mientras que los quebequeses se pronunciaron por separado sobre la misma propuesta que, al final, fue rechazada por 54.2 por ciento de los votantes. Una vez más, se manifestaron las peculiaridades regionales: cuatro provincias votaron a favor y seis en contra. De las seis que estuvieron en contra, una lo hizo porque el nuevo arreglo constitucional no le otorgaba suficientes poderes (Quebec) y las otras porque estimaron que el acuerdo concedía demasiados poderes a dicha provincia.¹⁹ No se implantó la reforma constitucional y fue el inicio del fin para el gobierno de Mulroney.

La Ley de Referéndum de 1992 contempla los aspectos siguientes:

- a) El gobierno puede llamar a plebiscito sobre los aspectos constitucionales que le parecen pertinentes. La propuesta puede contener una o varias preguntas. La consulta puede aplicarse al conjunto del territorio nacional o al número de provincias que decida el gobierno.
- b) La pregunta es formulada por el Ejecutivo, pero debe ser aprobada por las instancias legislativas que tienen, por supuesto, la facultad de enmendarla.
- c) La consulta popular no puede coincidir con una elección general. Tampoco puede realizarse más de 45 días después de su anuncio.
- d) Los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando planean gastar más de 5,000 dólares en la campaña. En ese caso, tienen que declarar sus ingresos y gastos. Los contribuyentes que aporten más de 250 dólares deben aparecer en la declaración. Existe un límite de gasto para los comités, el cual está determinado en función del número de inscritos en las listas de los distritos en los cuales operan.

¹⁹ *Ibid.*, p. 76.

e) Hay tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónicos, el cual se distribuye de manera equivalente entre los partidarios de ambas opciones. La repartición del tiempo está a cargo de un árbitro de la teledifusión, nombrado por el gobierno.

El estudio de la aplicación de mecanismos de consulta directa en Canadá no está completo si no se comenta la Ley de Referéndum de la Provincia de Quebec de 1978. Elaborada para la votación sobre el futuro constitucional de la provincia de 1980, esta ley es la más completa en la materia. Se inspira, en varios aspectos, en la ley plebiscitaria promulgada en Gran Bretaña para el referéndum de 1975. Sus principales elementos son:

- a) El proceso plebiscitario está controlado por un Consejo del Plebiscito, el cual es el encargado de evaluar los aspectos técnicos de la propuesta gubernamental y de vigilar el buen desarrollo de las campañas.
- b) El Poder Ejecutivo formula la pregunta del plebiscito, pero ésta debe ser aprobada por la Asamblea Nacional,

la cual tiene la facultad de proponer enmiendas.

- c) Los defensores de ambas opciones deben agruparse en dos comités, los cuales concentran a los partidarios de las opciones encontradas.
- d) Los gastos totales para promover ambas opciones están sometidos a los límites mencionados anteriormente.

La experiencia de consulta directa en la vida política nacional canadiense ha sido, más bien, limitada. Sus resultados no han logrado producir respuestas legitimadoras fuertes a nivel nacional. El primer plebiscito dio lugar a una decisión dividida que llevó al gobierno a preferir la inacción. El segundo constituyó un pretexto para retrasar la toma de decisiones durante dos años. Y el tercero se convirtió en una gran derrota para el conjunto de la clase política nacional. En los tres casos, las tendencias de la votación expresaron las divisiones culturales del país: las comunidades francoparlantes y angloparlantes casi siempre votaron en sentido opuesto, y cuando eligieron la misma opción fue por motivos distintos.

Más que resolver problemas, estas consultas abrieron o cerraron espacios de negociación política. La no obligatoriedad de la decisión popular favoreció el uso político de los resultados y contribuyó a modificar los parámetros del juego político. Aun así, el último plebiscito nacional, en 1992, no hizo sino acentuar el *impasse* en el cual se encontraban las negociaciones constitucionales. El mismo comentario es aplicable a los resultados del segundo plebiscito de Quebec, en 1995, sobre su futuro en la federación canadiense: el carácter dividido de sus resultados (49 por ciento contra 51 por ciento) incrementó la parálisis del sistema político canadiense.

4.2. ESTADOS UNIDOS

Si bien nunca se ha realizado un plebiscito nacional, este país es el que, junto con Suiza, tiene más experiencia en la aplicación de los mecanismos de la democracia directa: 49 de los estados de la federación utilizan una forma u otra de democracia directa; 39 de ellos exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competen. Las formas más comunes son el plebiscito constitucional —requisito

para enmendar las constituciones locales—; el plebiscito sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen el poder de derogarlas; la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes, y la iniciativa constitucional, que permite a los electores proponer enmiendas constitucionales.²⁰

Los temas sometidos a la aprobación pública son variados. Entre ellos destacan las cuestiones constitucionales y de forma de gobierno, los asuntos fiscales, el funcionamiento del mundo empresarial y de las relaciones laborales, la moral pública, y las libertades y derechos civiles.

Esta intervención directa de los ciudadanos en el proceso legislativo está asociada a las condiciones de funcionamiento de los sistemas políticos estatales. La debilidad de los sistemas de partidos estatales y su poca incidencia en los procesos de agregación de intereses favorecen el recurso frecuente de la consulta directa.

²⁰ Austin Ranney, "United States", en Butler y Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 69.

También recurren a este tipo de consulta las regiones del país en las cuales tuvo mucha fuerza, a finales del siglo pasado, el populismo de los granjeros. Esta práctica se utiliza más en los estados del oeste estadounidense.

El origen del uso del referéndum en Estados Unidos se remonta al inicio de su vida política independiente. En 1778, el estado de Massachussets sometió su primera Constitución a la aprobación de los votantes. Connecticut, New Hampshire y Rhode Island siguieron el mismo camino. Todas fueron rechazadas, pero se inició una tradición de uso del plebiscito para tratar los asuntos constitucionales de los estados.

A finales del siglo pasado, bajo el impulso del movimiento populista de los “progresistas”, Dakota del Sur, Utah y Oregon introdujeron la fórmula de la iniciativa popular para enmendar sus constituciones y promover nuevas leyes. Entre 1906 y 1918, 19 estados más adoptaron este procedimiento. En 1959, otros cuatro estados se sumaron a los anteriores. La democracia directa se volvió un rasgo permanente de la vida política estadounidense, especialmente al oeste del país. El hecho de que la ini-

ciativa popular, el plebiscito y la revocación de mandato no hayan sido tan utilizados se debe a que mejoró el nivel de las legislaturas locales.

Desde 1904 se han aprobado entre 35 y 40 por ciento de las iniciativas populares sometidas a votación a nivel estatal.²¹ La revocación de mandato prácticamente no se ha empleado. De manera general, recurrir a métodos de democracia directa no ha dado lugar a la adopción de medidas radicales o perjudiciales para las minorías. Su existencia tendió, más bien, a influir sobre las legislaturas y a producir consensos más sólidos.

Bien implantados a nivel local y estatal, los mecanismos de la democracia directa han sido discutidos pero nunca adoptados a nivel nacional. La idea misma de participación directa del pueblo en el proceso legislativo va en contra de la visión de la democracia sostenida por los “padres fundadores” de la Constitución.

Según Cronin, tres han sido los momentos en la historia del país en que la

²¹ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy, The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, op. cit., p. 198.

idea ha sido más discutida: la época de auge de los movimientos populistas y progresistas (1890-1912); la época de consolidación del movimiento aislacionista y pacifista (1914-1940); y la época de incremento del activismo en torno a problemas sociales (1970 a la fecha).

Los intentos de los populistas no prosperaron debido a la dificultad de enmendar la Constitución y a que los partidos establecidos veían en esas propuestas de reforma una amenaza a su propia existencia. Luego, los aislacionistas y los pacifistas promovieron, a partir de 1914, una enmienda a la Constitución para requerir un voto popular sobre las declaraciones de guerra, con la excepción, por supuesto, de ataques o invasiones al país. Sorpresivamente, la idea logró mucho apoyo entre los legisladores; durante los años treinta una enmienda al respecto, presentada por el representante Ludlow, perdió una votación de “prueba” en la Cámara de los Representantes por sólo 21 votos. El hecho de que Hitler extendiera la guerra por Europa y el ataque japonés a Pearl Harbor hicieron que la idea perdiera fuerza ante la opinión pública. Finalmente, a partir de los años setenta, varios activistas sociales retomaron la de-

fensa de los mecanismos de la democracia directa. Grupos interesados en el mejoramiento de la vida política estadounidense, como el *People's Lobby*, *Common Cause* e *Initiative America*, presionaron para permitir el uso de las iniciativas populares en el proceso legislativo. También conservadores de distintos horizontes insistieron en ello. Más recientemente, populistas como Ross Perot abogaron en favor de medidas similares. En 1977, el senador Abourezk y el representante Jones presentaron un proyecto de ley en el Congreso que introducía la fórmula de la iniciativa popular a nivel nacional. El proyecto no logró ir más allá de los comités del Congreso.

El debate permanece abierto. Entre los argumentos a favor figuran los siguientes:

- a) La democracia tiene que ser dinámica en sus formas y procedimientos.
- b) La noción de autogobierno debe incluir la participación directa de los ciudadanos.
- c) La consulta directa favorece la responsabilidad ciudadana.

- d) El electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de las leyes.
- e) Los mecanismos de la democracia directa alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.
- f) Son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
- g) Aumentan la responsabilidad política de la clase política y de los medios de comunicación de masas.
- h) Conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.
- i) Propician la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permiten a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.
- j) Su buen funcionamiento en varios estados, durante más de tres generaciones, y su aplicación en varias otras naciones, abogan en favor de que se utilice a nivel nacional en el país.

Los detractores de los mecanismos de la democracia directa argumentan que:

- a) La participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo. Desaparecen las nociones de debate, deliberación y compromiso. Se desvanece la responsabilidad legislativa.
- b) Presentar opciones excluyentes alimenta la división y la polarización de la nación.
- c) Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos.
- d) Los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos.
- e) Los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando esos procesos y los emplean para rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.
- f) La fragmentación étnica, geográfica, profesional, etcétera, se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir

de una sola alternativa: no hay lugar para el compromiso.

g) Los temas que pertenecen a la agenda federal son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local.

Estos argumentos se parecen mucho a los que son desarrollados para apoyar o rechazar los mecanismos de la democracia directa en general. Para evaluarlos, es necesario distinguir los temas que son sometidos a la consulta directa, así como las fórmulas empleadas: no es lo mismo la iniciativa popular que el referéndum constitucional controlado por el gobierno. Además, algunos efectos negativos de la democracia directa pueden controlarse aplicando normas estrictas. Sin embargo, muchos defensores de esta forma de participación popular reconocen que difícilmente podría utilizarse a nivel nacional en Estados Unidos. Cronin, entre otros, sostiene que elaborar leyes nacionales basadas en los movimientos cambiantes de la opinión pública provoca, en sociedades complejas, que la toma de decisiones políticas se reduzca a la dimensión de las encuestas de opinión. Además, la reducida duración del mandato de los re-

presentantes (dos años) los hace suficientemente sensibles a las fluctuaciones de la opinión pública. Finalmente, la consulta nacional para la toma de decisiones públicas pone en entredicho los principios y valores fundamentales del federalismo.²²

Un balance general de la democracia directa en Estados Unidos obliga a distinguir entre las instancias estatales y la nacional. En el primer caso, el uso de mecanismos de la democracia directa parece haber contribuido, inicialmente, a paliar las deficiencias de los sistemas de partidos y de los poderes legislativos.

Paradójicamente, su sola existencia favoreció el fortalecimiento de los poderes legislativos, que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de las leyes. Si bien no son un estímulo para el incremento de la votación, sí han pasado a ser parte de la tradición participativa, local y estatal, en el país.

En el ámbito nacional, los efectos de la eventual adopción de métodos de la democracia directa van más allá de los problemas mencionados por los espe-

²² *Ibid.*, pp. 194-195.

cialistas en términos de eficiencia democrática. Lo que estaría en juego con la aplicación de cualquiera de estos métodos es el equilibrio complejo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como lo muestran sus aplicaciones en otros regímenes presidenciales.

4.3. FRANCIA

Francia tiene una larga tradición de consulta directa. Entre 1793 y 1870, el plebiscito fue utilizado como “instrumento cesarista para disfrazar un voto de confianza”. Se empleó, primero, para aprobar las constituciones de los años I, III y VIII después de la revolución. Luego, Napoleón convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. La restauración del imperio, en 1815, pasó por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.

Se abandonó la práctica durante la “Tercera República”, pero se recuperó

en 1945, cuando el general De Gaulle fue jefe del gobierno provisional y tres referéndums llevaron a adoptar la Constitución de la “Cuarta República”. Este período constitucional estuvo marcado por el rechazo a la consulta directa como procedimiento de gobierno. El regreso de De Gaulle al poder, en 1958, y el advenimiento de la “Quinta República” señalaron el retorno de la consulta popular a Francia. La aprobación de la Constitución de la “Quinta República”; la Ley de Gobierno sobre la Autodeterminación de Argelia; los acuerdos de Evián; la elección del presidente por sufragio universal; la creación de regiones y la reforma del Senado; el ingreso de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega a la Comunidad Económica Europea, y los acuerdos de Maastricht, fueron todos temas sometidos a la aprobación del pueblo francés.

El presidente De Gaulle consultó en cinco ocasiones al pueblo francés. Perdió una consulta y tuvo que dejar el poder. Los presidentes Pompidou y Mitterrand convocaron a plebiscito una vez cada uno. Sin embargo, en los últimos años este instrumento de gobierno ha sido muy poco utilizado.

El artículo 11 de la Constitución de 1958 permite al presidente de la República consultar directamente al pueblo, sin intervención del Parlamento, para la adopción de medidas legislativas. Formalmente, la iniciativa pertenece al primer ministro o a las dos cámaras de la Asamblea Legislativa. En la práctica, las consultas populares de la “Quinta República” han sido propuestas por el primer ministro, pero decididas por el presidente.

Éste último puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o a la ratificación de tratados. Los resultados de las consultas tienen carácter obligatorio: el proyecto aprobado tiene que promulgarse en los quince días posteriores a la votación, como cualquier ley votada en el Parlamento. Las interpretaciones jurídicas actuales tienden a descalificar el procedimiento como mecanismo de revisión constitucional.²³

En los hechos, el instrumento de la consulta directa durante la “Quinta República” se asocia con la figura del presi-

dente De Gaulle y con su concepción de la institución presidencial. Aparte de los argumentos tradicionales en favor del plebiscito, hay aspectos de la vida política francesa de la época que explican su uso por parte del jefe del Ejecutivo:

- a) La consulta directa crea una catarsis que significa una ruptura con las instituciones políticas de la “Cuarta República”.
- b) Este mecanismo de participación permite el establecimiento y la consolidación del nuevo régimen: le proporciona la legitimidad necesaria para romper inercias heredadas del pasado.
- c) El vínculo privilegiado que se crea con el Poder Ejecutivo fortalece a la institución presidencial. De hecho, es un arma para crear un gobierno presidencial dentro de un contexto de fragmentación del poder: el plebiscito se transforma en voto de confianza, para hacer énfasis en la posición clave del presidente en la toma de decisiones.
- d) De Gaulle lo utilizó para fortalecer su posición personal y dividir a la oposición: fue una manera de arreglar cuentas con la élite política tradicio-

²³ Philippe Parini, *Les institutions politiques*, Armand Collin, París, 1984, p. 155.

nal y reacomodar desde arriba las reglas del juego político.

- e) En el caso de las decisiones de política internacional, la consulta directa sirvió para consolidar la posición diplomática de Francia e incrementar su prestigio.

Con la sola excepción del último punto, las razones que justifican políticamente el recurso del referéndum presidencial en Francia han perdido su validez. Resulta paradójico que el presidente De Gaulle haya tenido que renunciar al poder después de que una propuesta suya fue derrotada en una consulta directa. Mientras tanto, las instituciones de la "Quinta República", incluida la Presidencia, se han consolidado y las fuerzas políticas se han reorganizado en torno a identidades bien definidas.

Una interpretación jurídica estricta de los usos del referéndum bajo la presidencia de De Gaulle pone en evidencia la ilegalidad del procedimiento: al contrario de lo que prevé la ley, la iniciativa tiene que provenir de las instancias legislativas y no del Ejecutivo, además de que existe una gran imprecisión en cuanto a los

temas que deben ser sometidos a la aprobación pública. Esto pone en evidencia las funciones esencialmente políticas del instrumento plebiscitario en Francia.²⁴

Es interesante constatar que en los tres periodos recientes de cohabitación entre la derecha y la izquierda, el Poder Ejecutivo no ha juzgado prudente recurrir al mecanismo plebiscitario para soslayar al Poder Legislativo. Más bien, la última vez que se utilizó la consulta popular, en julio de 1992, fue para permitir un debate nacional entre agrupaciones que iban más allá de las identidades partidistas: los que apoyaban la Europa de Maastricht y los que se oponían; en uno y otro bando se encontraban partidarios de la derecha y de la izquierda.

Es posible pensar que en el futuro se seguirá utilizando el plebiscito para encontrar soluciones a los problemas de la política exterior francesa. Existen propuestas para introducir la modalidad de iniciativa popular y para extender la aplicación de la democracia directa al

²⁴ Vincent Wright, "France", en Butler y Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 155.

ámbito de los problemas sociales, pero hasta la fecha no se han traducido en proyectos de ley.

4.4. GRAN BRETAÑA

La experiencia británica en materia de consulta directa es limitada. Esto es lo interesante del caso. La noción de consulta directa ha sido introducida en el debate político británico, de forma reiterada, desde el siglo XIX, pero de la misma manera se ha impuesto la idea de la democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica.

Durante todo este siglo, los “conservadores” estuvieron más dispuestos a defender esta forma de participación política, la cual constituye una especie de “veto nacional” sobre cuestiones de interés común. Los “laboristas” siempre fueron más cautelosos con respecto al uso de este procedimiento, pues su temor era que los gobiernos conservadores lo utilizaran como línea de defensa ante las propuestas legislativas orientadas hacia el cambio social.²⁵

El uso del plebiscito en el ámbito local es parte de la tradición política británica desde 1850; una disposición legislativa prevé que la instalación de librerías públicas municipales debe ser sometida a votación. Lo mismo ocurre con respecto a la apertura de los cines y de los “pubs” los domingos. También se utiliza para tratar de encontrar soluciones a problemas regionales; en 1973, el *home rule* fue llevado a votación en Irlanda del Norte y pronto se hará lo mismo con la devolución de poderes en Escocia.

El ingreso, en 1975, de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea dio lugar al único plebiscito nacional en la historia británica. La iniciativa provino de los opositores al consenso proeuropeo de los jefes de los partidos políticos. Antes, en 1970, Wilson, Heath y Thorpe rechazaron la idea de la consulta directa aduciendo que las decisiones correspondían al Parlamento dado que, en la tradición británica, las elecciones generales tienen una dimensión plebiscitaria.

Sin embargo, en 1972 el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista votó, por una escasa mayoría, en favor de una consulta nacional sobre la adhe-

²⁵ David Butler, “United Kingdom”, en Butler y Ranney, *ibid.*, p. 212.

sión a la Comunidad. En la campaña de octubre de 1974 el tema se transformó en promesa electoral: los “laboristas” insistían en renegociar los términos de la participación británica ante los esfuerzos integracionistas europeos.

En marzo de 1975 el gobierno laborista introdujo una ley sobre las consultas directas ante el Parlamento, que constituyó una especie de paréntesis con respecto a la vida política ordinaria. Así, la compilación de los votos debía ser sobre una base regional y no sobre la de los distritos electorales, para no poner a los diputados en una situación incómoda en cuanto a su condición de representantes. También se crearon dos organizaciones encargadas de coordinar las campañas en favor y en contra de la propuesta. De esta manera, el debate podría trascender las lealtades partidarias. Se acordó dar un subsidio igual a las dos organizaciones y permitirles tener acceso a tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónica. Finalmente, el gobierno tomó la decisión de suspender la regla de solidaridad ministerial sobre la cuestión plebiscitaria durante tres meses; esta actitud se explica por la división que existía en el gabinete, donde 16 ministros estaban a favor

de la adhesión y siete en contra. La campaña duró tres semanas y el “sí” ganó con más de 67 por ciento de los sufragios.

Las modalidades de utilización de la consulta directa en Gran Bretaña dejan ver su condición de excepcionalidad. En efecto, ante un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir al gobierno, el referéndum sirve para poner en suspenso la actividad política normal. Cambia, por un periodo limitado, los parámetros de las alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. Por otro lado, muestra hacia afuera el grado de compromiso de Gran Bretaña con el proyecto integracionista europeo.

El plebiscito no se ha vuelto a utilizar a nivel nacional en el Reino Unido, aun cuando ciertos políticos conservadores estuvieron a favor, durante un tiempo, de este tipo de consulta pública.

4.5. SUIZA

La noción de referéndum se relaciona habitualmente, de manera empírica, con el sistema político suizo. Esta asociación se explica por la frecuencia con la

que se recurre a este mecanismo de consulta en la vida política helvética: de los más de 500 plebiscitos nacionales que habían sido realizados hasta 1978, 297 fueron llevados a cabo en Suiza.

La tradición de democracia directa de los suizos se remonta a finales de la Edad Media: los habitantes de cantones como el de Berna tomaban decisiones en asambleas públicas. Esta práctica desapareció en los siglos XVII y XVIII. El voto de aprobación para la segunda Constitución Helvética, en 1802, re-inauguró la tradición. Luego, entre 1830 y 1840, con la “regeneración liberal”, la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular. En 1848, otra Constitución federal fue sujeta al veredicto popular. En sus inicios, el plebiscito obligatorio se aplicaba solamente a las enmiendas a la Constitución federal. A partir de 1874, el recurso se extendió, de manera facultativa, al conjunto de las leyes federales y a los decretos de aplicación general adoptados por el Parlamento. Más adelante, las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 ampliaron su aplicación a la ratificación de los tratados internacionales.

En un principio, las iniciativas populares eran empleadas solamente para la revisión total de la Constitución, pero a partir de 1891 fue posible usarlas, también, para enmiendas parciales.

Existen dos tipos de referéndums en Suiza: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto. Estos últimos no pueden ser convocados por el Parlamento o por el gobierno: en este sentido, el plebiscito en Suiza no es un instrumento del gobierno central. Por eso, sus resultados no son indicativos sino obligatorios: adquieren fuerza de ley.

Como se mencionó anteriormente, todos los cambios a la Constitución federal, así como todos los tratados internacionales que suponen el ingreso a una organización internacional, tienen que ser sometidos al veredicto popular. En ambos casos, la aprobación requiere de una doble mayoría: la de los sufragios expresados y la de los cantones.

Los plebiscitos opcionales se aplican a todas las leyes y decretos promulgados

por el gobierno federal. Una petición formulada por 50,000 ciudadanos obliga a que se celebre una votación sobre alguna medida legislativa, en un plazo de 90 días después de la publicación de la ley. Si hay plebiscito, dicha ley entra en vigor solamente si consigue la aprobación de la mayoría de los votantes. En el caso de los decretos, existe un margen de protección: si su vigencia no excede de un año no son sujetos de plebiscito; en caso contrario, después de un año de aplicación tienen que llevarse a referéndum.

Las iniciativas populares se aplican únicamente para el cambio constitucional; los ciudadanos no pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de leyes ordinarias o de decretos. Esta prohibición orienta la acción legislativa de los ciudadanos hacia el cambio de la Constitución. Las normas de formulación de las iniciativas requieren la recabación de 100,000 firmas, durante un periodo que no puede exceder los 18 meses, y los promotores de éstas son responsables de formular el contenido de las modificaciones que se sugieren. Como en el caso de los referéndums constitucionales, la aprobación requiere una doble mayoría: la de los votantes y la de los cantones.

Estos recursos hacen que el sistema político suizo sea el más abierto a la participación directa del pueblo en el proceso legislativo. Sin embargo, el porcentaje de consulta de leyes contra otros temas ha sido más bien bajo. De las 297 preguntas públicas formuladas entre 1848 y 1978, sólo siete por ciento corresponden a leyes, tratados y decretos ratificados en Suiza durante este periodo. En el mismo lapso, se llevaron a cabo 125 iniciativas populares: de ellas, solamente 74 cubrieron los requisitos para ser llevadas a consulta directa y se adoptaron apenas siete.²⁶ En términos de participación, la tendencia es similar a las que registran las elecciones de cargos políticos y muestra un declive con el transcurso del tiempo: en 1945, la tasa de participación se ubicó en alrededor de 60 por ciento del electorado; desde entonces, ha alcanzado poco más de 40 por ciento.

En cuanto a los resultados, éstos varían en función del tipo de consulta. La votación sobre propuestas del gobierno en referéndums constitucionales ha sido generalmente positiva, mientras que la votación en referéndums opcionales so-

²⁶ Jean-François Aubert, "Switzerland", en Butler y Ranney, *op. cit.*, p. 43.

licitados por el pueblo ha sido más negativa que positiva. Esta tendencia revela que, si bien existe un amplio espacio para la participación ciudadana en el proceso legislativo, esta función sigue controlada por los legisladores electos. Ahora bien, la existencia de estos recursos influye, sin duda, de manera preventiva sobre la acción legislativa de los representantes electos y conduce a la búsqueda de consensos más sólidos.

¿Cuáles son las críticas más comunes a la práctica plebiscitaria suiza? Primero, recurrir de manera frecuente a la consulta pública crea un cierto cansancio en el electorado, lo que se refleja en una baja participación. Segundo, el procedimiento no se presta a la solución de problemas complejos; por eso, la formulación de las preguntas es ambigua y difícil de entender. Tercero, la intención democrática del procedimiento es subvertida por la acción de grupos de presión grandes y económicamente fuertes, los cuales logran sacar provecho de la apertura del proceso legislativo. Cuarto, los plebiscitos más exitosos son los que nunca se llevan a cabo: el Parlamento elabora las leyes bajo la amenaza constante de la democracia directa, lo que tiende a favorecer el consenso.

Pero, en última instancia, hay que entender la práctica de la democracia directa en el contexto del sistema político suizo. La proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años sesenta sean tres las fuerzas políticas que se reparten, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal. La diferencia entre las ofertas políticas es mínima. Existe, por ello, una gran estabilidad en el sistema de partidos e incentivos fuertes hacia el gobierno de consenso. Es por ello que, la existencia de mecanismos de consulta directa aparece como un contrapoder legislativo, que obliga al acuerdo o que permite forzar soluciones más audaces sin afectar los equilibrios políticos.

4.6. COMENTARIOS FINALES

Con esta breve revisión de los diversos mecanismos de la democracia directa en cinco países distintos podemos situar a dichos mecanismos dentro del marco más amplio de las instituciones existentes y del funcionamiento real de los sistemas políticos, para poder apreciar sus efectos. En ninguno de los casos que hemos revisado la utilización de tales mecanismos se plantea en oposición

con los mecanismos de la democracia representativa. Se establece, más bien, una relación de complementariedad con las estructuras y procesos políticos existentes.

Así, hemos visto que en las dos democracias parlamentarias de tipo británico, Canadá y Gran Bretaña, el uso del plebiscito sirvió para poner en paréntesis el juego partidista normal o para buscar soluciones a cuestiones de índole regional. El procedimiento parece haber tenido efectos positivos para la toma de decisiones públicas en el caso de Gran Bretaña, mientras que en Canadá confirmó el *impasse* en el cual se encontraba, en esos momentos, la clase política para solucionar problemas de delicada resolución. En Estados Unidos, el uso de

numerosos instrumentos de consulta directa está vinculado a la debilidad de las legislaturas y sistemas de partidos estatales. En Francia, la reintroducción de esos mecanismos, con el advenimiento de la “Quinta República” y su uso relativamente frecuente, parece estar ligado al destino de una figura política y a su voluntad de superar los obstáculos que le ponía el sistema de partidos. Finalmente, en el caso suizo no se puede entender el uso frecuente del referéndum y de la iniciativa popular sin ponerlos en relación con el funcionamiento de un sistema de partidos que tiende a fomentar el consenso político. La revisión de estas experiencias nacionales deja una cosa clara: en sí, los instrumentos de consulta directa a la ciudadanía no constituyen una garantía de mayor democracia.