

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

Democracia Directa

hechos y argumentos
sobre la introducción
de la iniciativa y el
referéndum

Con una contribución de Juan Carlos Madroñal

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

Democracia Directa

**hechos y argumentos sobre la introducción
de la iniciativa y el referéndum**

Con una contribución de Juan Carlos Madroñal

Democracy International
Brussels 2008

www.democracy-international.org

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer: „Democracia Directa: hechos y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referéndum» Con una contribución de Juan Carlos Madroñal.

Bruselas: Democracy International, 2008

Traducción: Juan Carlos Madroñal

Corrección: María Jesús García Gasalla

DISEÑO: Stephan Arnold, Arnold Design

Una publicación de Democracy International en cooperación con Más Democracia (España)

www.democracy-international.org

www.masdemocracia.org

ISBN 9789078820079

El copyright de esta publicación está regulado por una licencia Creative Commons »Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.5». Eres libre de copiar y distribuir este trabajo bajo las siguientes condiciones:

- Atribución: Debes atribuir este trabajo de la forma especificada por el autor.
- No comercial: No puedes usar este trabajo por motivos comerciales
- No a trabajos derivados: No puedes alterar, transformar o extender este trabajo

Para cualquier re-utilización o distribución de este trabajo, debes dejar claro los términos de esta licencia. Cualquiera de estas condiciones pueden ser eliminadas si obtienen el permiso del propietario del copyright.

Más información: www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5

Contenidos

Agradecimientos	5
1. El poder oculto de la democracia	7
2. ¿qué es la democracia?	12
3. Federalismo, subsidiaridad y capital social	23
4. La persona democrática	35
5. Lecciones de la democracia directa en la práctica.	46
6. Posibles objeciones a la democracia directa	67
7. Democracia directa en España	81
Bibliografía	96
Sobre los autores	101
Sobre los editores de esta obra	102

5. Lecciones de la democracia directa en la práctica

Suiza

Suiza es el único país, a excepción del pequeño principado de Liechtenstein, que posee un sistema de democracia directa a nivel nacional bien estructurado. Un sistema similar de toma directa de decisiones por parte de los ciudadanos sólo ocurre en algunos estados de los Estados Unidos, siendo California el ejemplo típico. Pero no hay democracia directa a nivel federal en los Estados Unidos, por lo que una gran cantidad de asuntos caen fuera del alcance de los referendos.

«Suiza es la única nación del mundo donde la vida política realmente gira alrededor del referéndum. Este país de 6,5 millones de habitantes evita los líderes políticos, y la división de la autoridad ejecutiva entre los siete miembros de su consejo federal desanima cualquier personalismo en la política. Cuando figuras políticas individuales se elevan por encima de la multitud, es casi siempre a través de una campaña de referéndum. La labor legislativa en la Asamblea Federal es un intrincado baile para ganar o evitar un voto popular. Los grandes momentos políticos de la Suiza moderna no han consistido en el seguimiento de carismáticos hombres de estado, sino en los debates nacionales que han conducido a las masas a las urnas para decidir el futuro de su país» (Koback 1994, pag. 98).

La democracia directa en Suiza proviene de varias fuentes. Primero, existía la tradición de asambleas públicas locales y cantonales en parte de lo que hoy es Suiza, donde los ciudadanos masculinos se reunían anualmente en la plaza del mercado para tomar las decisiones más importantes (ver 2-1). Esto ocurre desde al menos el siglo XIII. Segundo, tenemos el efecto de las revoluciones en el extranjero. De forma similar a otras partes de Europa, el primer referéndum nacional tuvo lugar en Suiza en 1802 para decidir sobre una nueva constitución bajo el protectorado de los invasores franceses. El tercer factor lo constituyeron los nuevos movimientos políticos. En la primera mitad del siglo XIX, fueron principalmente los liberales «radicales» – que se distinguían de los liberales ordinarios porque creían que la democracia representativa no era suficiente – los que expandieron el uso de los referendos en Suiza. más adelante, sin embargo, los socialistas y los católicos descubrieron que los liberales ciertamente no representaban a la mayoría de los ciudadanos en todos los temas, y se convirtieron en la fuerza conductora más importante en la posterior expansión de la democracia directa (Koback 1993). Una persona importante en el movimiento socialista fue el alemán Moritz Rittinghausen. El fue el primero en elaborar el concepto del referéndum iniciado por los ciudadanos, en el periódico «Neue Rheinische Zeitung», justo cuando Karl Marx también publicaba en él. Cuando el periódico fue prohibido, Rittinghausen buscó refugio en Francia, donde, de 1850 en adelante, escribió una serie de artículos que propagaron el método de toma de decisiones a través de la democracia directa. Su posición encontró muchas adhesiones, especialmente entre los seguidores de Fourier. A través de este desvío francés, las ideas de Rittinghausen alcanzaron al movimiento obrero suizo (Wehrauch, 1985, pag. 15). Los socialistas jugaron un importante papel en el «movimiento democrático» que agitó muchas partes de Suiza de 1860 en adelante, presionando por una mayor expansión de los derechos de democracia directa. Un referéndum vinculante por iniciativa popular, a través del

cual los ciudadanos pueden votar sobre proposiciones que han redactado ellos mismos se celebró por primera vez en el cantón de Zürich en 1869.

Además, el ideal de la democracia directa era popular en los movimientos socialistas de muchos países europeos. Por ejemplo, la «Volksgesetzgebung» (legislación popular) había aparecido ya en el programa fundacional del Sozialdemokratische Arbeiterspartei (partido socialdemócrata obrero) en 1869. en los programas de Gotha (1875) y Erfurt (1891), la democracia directa ocupó una posición clave, de nuevo Karl Marx, por otro lado, habló muy críticamente sobre el ideal de la democracia directa.

Instrumentos

A nivel federal en Suiza, con alrededor de 4,8 millones de personas con derecho a voto, podemos reducir a tres los instrumentos de democracia directa más importantes. Todos los referendos en Suiza son vinculantes en todos los niveles.

El «referéndum obligatorio» fue introducido en 1848. cada vez que se modifica la constitución, el gobierno está obligado a convocar un referéndum, así como para el acceso de Suiza a organizaciones internacionales, y para legislación urgente para la cual el referéndum opcional no es válido.

El «referéndum opcional» se remonta a 1874. Dentro de los 100 días posteriores a la notificación oficial de un acto parlamentario, 50.000 ciudadanos pueden convocar un referéndum sobre esa ley a través de sus firmas. Esto no aplicaba inicialmente a la legislación que el parlamento había declarado urgente. Pero cuando el parlamento comenzó a abusar de esta posibilidad y pasó a declarar como urgentes todo tipo de leyes, un referéndum determinó que las leyes urgentes pueden aplicarse de forma inmediata, pero deben estar siempre sujetas a un referéndum obligatorio más adelante.

La «iniciativa popular constitucional» (de forma abreviada, «la iniciativa popular»), introducida en 1891, permite a los ciudadanos que se celebre un referéndum sobre las proposiciones redactadas por ellos mismos si recogen 100.000 firmas dentro de 18 meses. Esta proposición puede estar redactada en forma general, en cuyo caso será convertida en texto legislativo por una comisión parlamentaria, o estar ya redactada en forma final, a la que el parlamento no podrá hacer ninguna modificación. Si se adopta, la proposición pasará a formar parte de la Constitución. En la práctica, sin embargo, los ciudadanos pueden usar esta herramienta para asuntos que son regulados normalmente por las leyes ordinarias. Por este motivo, la Constitución suiza es una mezcla de principios nacionales y legislación ordinaria. Los suizos están intentando solucionar este problema introduciendo la «iniciativa popular general». Esta fue aprobada vía referéndum en febrero del 2003, con vistas a implementarla en el 2006. Iba a permitir a los ciudadanos, tras recoger 100.000 firmas, enviar una propuesta general al parlamento, que podrá entonces decidir si convertirla en ley o que forme parte de la Constitución. Posteriormente se someterá a referéndum.

La iniciativa popular permite a los suizos convocar un referéndum sobre prácticamente cualquier tema. Las únicas excepciones son ciertas provisiones vinculantes de ley inter-

nacional, tal como la prohibición del genocidio y la esclavitud. Además, la iniciativa popular debe cumplir los requerimientos de unidad de forma y contenido (por ejemplo, una iniciativa popular no puede incluir dos asuntos distintos). Finalmente, aplica la ley consuetudinaria de que propuestas impracticables pueden ser rechazadas: una iniciativa popular fue declarada inválida porque proponía reducir el gasto antes de un año que habría finalizado en realidad antes de que el referéndum pudiera haberse realizado. El parlamento revisa todos estos asuntos. Pero las iniciativas populares sobre, por ejemplo, impuestos, gasto estatal, asuntos militares e incluso la forma de gobierno son un asunto común en Suiza.

La iniciativa popular es la clave de la democracia directa. Después de todo, en el referéndum opcional los ciudadanos se limitan a responder a acciones del parlamento cuando aún se están debatiendo. Con la iniciativa popular, sin embargo, determinan de forma activa la agenda política.

En Suiza no se celebran referendos iniciados por el parlamento o el gobierno, lo que también se conoce como plebiscitos. En Suiza los referendos están prescritos por la Constitución o son iniciados por los ciudadanos a través de la recogida de firmas. Con un número cada vez mayor de referendos celebrados en Europa, la forma más común internacionalmente es todavía desafortunadamente, el plebiscito. Estos son en general «referendos» no vinculantes convocados por los políticos en el poder para otorgar a sus decisiones una legitimación extraordinaria, o porque las coaliciones o partidos en el poder tienen desacuerdos internos. Las reglas del juego son adaptadas frecuentemente en cada caso, de la manera que mejor se ajusta a los intereses de los políticos en cada momento. Esto tiene muy poco que ver con la democracia directa.

La democracia directa en la práctica

Desde 1848 hasta el final del 2004, 531 referendos han sido celebrados a nivel federal: 187 referendos obligatorios, 152 referendos opcionales y 192 iniciativas populares. La participación está como media por encima del 50% (con excepciones de hasta el 80%) y, además, en los últimos tiempos ha estado cerca de 10 puntos porcentuales por encima de la participación en las elecciones parlamentarias. Un vasto archivo de estos referendos es mantenido por el gobierno en el sitio de Internet www.admin.ch. Más de 200 referendos son celebrados cada año en Suiza a todos los niveles – municipal, cantonal y federal.

Como ejemplo, examinaremos los referendos federales del año 2005. En Suiza, todos los referendos y elecciones se agrupan entre dos y cuatro días nacionales de votación cada año. Los ciudadanos votan en esas ocasiones no sólo en elecciones municipales, cantonales y federales, sino también en varios referendos. Hubo tres días de votación en el año 2005.

- El 5 de junio del 2005 se celebraban dos referendos opcionales. El primero rechazaba la aprobación por el parlamento de los Tratados de Schengen y Dublín. En el Tratado de Schengen, el control sistemático de los pasaportes era abolido. En el Tratado de Dublín, la búsqueda de asilo en varios países era suprimido, ya que los peticionarios de asilo sólo podrían hacerlo en uno de los países firmantes del tratado. La decisión parlamentaria fue aprobada por el 54,6%. El segundo referéndum rechazaba un decreto parlamentario que permitía el registro de parejas de hecho para parejas homosexuales. El decreto fue aprobado por el 58%

- El 25 de septiembre del 2005, un único referéndum opcional se sometió a votación. El Parlamento quería que un tratado firmado con la Unión Europea, que controlaba la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea, se extendiera uno por uno a los 10 nuevos estados miembros de la Unión Europea. Al mismo tiempo, se proponían medidas para prevenir los bajos salarios y la marginación social. Esto fue rechazado por cuatro comités, que estaban preocupados por la inmigración incontrolada y las malas condiciones de trabajo. Sin embargo, los ciudadanos aprobaron la extensión del Tratado por un 56%.
- El 27 de noviembre se votó tanto por una iniciativa popular como por un referéndum opcional. La iniciativa popular deseaba una prohibición por cinco años del cultivo de plantas y la cría de animales que hubieran sido manipulados genéticamente. El Gobierno y el Parlamento recomendaban el «no» porque estos asuntos ya deberían estar suficientemente cubiertos por la legislación existente. Sin embargo, la iniciativa popular fue adoptada por el 55,7% de la población. El referéndum opcional deseaba bloquear una ley del Parlamento orientada a aumentar las posibilidades de venta de artículos en estaciones de tren y aeropuertos los domingos. Los sindicatos promovieron este referéndum. Les preocupaba el hecho de que el domingo se estaba convirtiendo cada vez más en un día de trabajo ordinario. La ley parlamentaria fue, sin embargo, aprobada por una pequeña mayoría del 50,6%

Las leyes aprobadas por el Parlamento suizo y posteriormente contestadas por un referéndum opcional alcanzaron alrededor de un 50% de posibilidades de sobrevivir al voto popular, en el periodo entre 1874 y 2004. Esto significa que en uno de cada dos casos, el acto parlamentario en cuestión entró en efecto contra el deseo mayoritario de la gente. No hay razón para pensar que el Parlamento suizo divergía del sentir popular en mayor medida que los parlamentos de otros países. Lo contrario es probablemente más cierto: precisamente porque los parlamentarios suizos saben que son posibles referendos opcionales, son especialmente prudentes en su trabajo legislativo. Las propuestas del Parlamento para reformas constitucionales o incorporación a organizaciones internacionales fueron aprobadas en un 73% de los casos. Las iniciativas populares, en cambio, tuvieron sólo un 10% de probabilidad de tener éxito durante el mismo periodo. En el pequeño número de casos en los que el Parlamento utilizó su derecho a hacer una contrapropuesta, ésta fue aceptada en 6 de cada 10 casos. Los suizos son muy cautelosos, y no aceptan propuestas que muestran debilidades. A nivel cantonal, un porcentaje mayor de iniciativas populares fueron aprobadas.

Sin embargo, sería incorrecto decir, a la luz de estos porcentajes, que la iniciativa popular es meramente decorativa. En particular, las iniciativas populares a menudo tienen un efecto, incluso cuando no consiguen ganar un voto popular. Una de las funciones de la iniciativa popular es, por ejemplo, la oportunidad de una minoría de hacer de algún asunto un objeto de atención nacional. Esto hace que haya asuntos que son discutidos en Suiza y que en cualquier otro lugar no recibirían ninguna atención en la discusión parlamentaria entre los partidos políticos. En Suiza, esto conduce frecuentemente a respuestas indirectas de los políticos. Incluso cuando alguna iniciativa no ha tenido éxito, el Parlamento o el Gobierno acabará concediendo algunas de las demandas de los iniciadores en muchos casos. Kaufman et al (2005, pag. 49), habla en este contexto de «el país de los perdedores

satisfechos». Este tipo de compromisos se fomentan por que los iniciadores pueden retirar la iniciativa antes del voto popular. Después de la entrega de firmas, hay normalmente un proceso de negociación entre el Parlamento y los promotores de la iniciativa, lo que hace que estos retiren las iniciativas en un tercio de los casos. «Quién pregunta a los promotores de iniciativas y analiza el campo de juego político, llega a la conclusión de que en la mitad de los casos los promotores creen que han conseguido algo que haga que el esfuerzo mereciera la pena, y que no hubiera sido posible sin la iniciativa popular» (Gross 1999, pag. 93)

Un ejemplo de esto es la iniciativa popular relativa a la abolición del ejército suizo, un asunto que comenzó a discutirse a principios de los ochenta y que se sometió a votación en 1989. Hasta entonces, el omnipresente ejército suizo había sido una especie de vaca sagrada en Suiza. Casi todos los hombres estaban sujetos al servicio militar, no había ninguna prestación social sustitutoria disponible, y los hombres debían participar en ejercicios de refresco hasta cierta edad. La iniciativa popular fue promovida por algunos jóvenes socialdemócratas, no tanto porque creyeran que podían conseguir una mayoría, sino porque creían que había mucha más resistencia al ejército de la que se podía inferir de los debates oficiales, y querían probarlo. Al principio, todo el mundo creía que sólo un puñado de suizos votarían por esta propuesta. Cuando los debates de la campaña previa al referéndum se fueron calentando progresivamente, el gobierno declaró que sería un desastre si más del 10% de la población votaba a favor de la abolición. Todos los partidos importantes se pronunciaron contra la iniciativa, salvo los socialdemócratas que se abstuvieron de recomendar ninguna opción de voto; sólo la extrema izquierda, muy minoritarios en Suiza, apoyaron la propuesta. Incluso los agentes sociales más importantes (excepto la confederación de sindicatos suizos, que se abstuvieron), el Gobierno y el Parlamento se opusieron a la iniciativa. Cuando se celebró el referéndum, el 26 de noviembre de 1989, el 34,5% de votos a favor de la abolición, combinada con una alta participación de casi el 70%, causó un shock a lo largo del país. Los pacifistas lo celebraron de forma exuberante, porque habían conseguido su objetivo. Rápidamente, se introdujeron varias medidas para suavizar la ahora pública oposición al ejército suizo, como la introducción de un servicio civil sustitutorio, que fue aprobado vía referéndum por una excepcional mayoría del 62,5% en diciembre de 1991. Del mismo modo, el ejército fue progresivamente reducido en los años siguientes. Estas acciones probablemente contribuyeron a que cuando, en diciembre del 2001, se celebró otro referéndum sobre otra iniciativa popular que proponía la abolición del ejército, el porcentaje de votantes que apoyaron la abolición había disminuido al 21,9%. El asunto de la abolición total del ejército no habría sido nunca situado seriamente en la agenda política en un sistema representativo.

Un referéndum no debe verse de forma aislada, como algo absoluto. Los referendos son como los golpes de los tímpanos en una sinfonía. Cuando se vota contra una propuesta en algún momento específico, esto puede iniciar un proceso de debate y reflexión que contribuye a que la misma propuesta sea votada favorablemente algunos años más tarde. Ha tenido lugar un proceso social de aprendizaje, y el poder de la persuasión ha cambiado una minoría en una mayoría. La propuesta alcanza entonces un amplio apoyo. También, las circunstancias pueden ser diferentes, de tal modo que una propuesta que era inicialmente inaceptable ahora parece ofrecer interés. Un ejemplo de esto es la integración en las

Naciones Unidas. En marzo de 1986 se celebró un referéndum sobre este asunto. El Gobierno, el Parlamento y todos los partidos y grupos de interés significativos estaban a favor de la integración de Suiza en la ONU. Pero sólo un 24,3% de suizos votaron a favor. En ese momento la guerra fría todavía estaba en su punto álgido y los suizos, que defienden fieramente su independencia y neutralidad en lo que concierne a bloques militares y a conflictos internacionales, estaban preocupados de que su pertenencia a la ONU les pudiera conducir a tomar partido en estos conflictos. Años más tarde se promovió una nueva iniciativa popular y, cuando se sometió a votación en marzo del 2002, el número de votos a favor había aumentado al 54,6% y Suiza se convirtió en el miembro número 190 de la ONU. Lo que influyó en el debate público no fue únicamente que la guerra fría había finalizado, sino también que los suizos entendieron que la globalización implicaba que no podían permanecer aislados del resto del mundo, y que su pertenencia a la ONU no significaba perder ningún derecho democrático importante. Esto, en cambio, si ocurría en el caso del ingreso en la Unión Europea, donde por tanto existe actualmente una amplia mayoría de ciudadanos suizos en contra.

Las iniciativas populares también han contribuido en Suiza a mejorar y profundizar la democracia. Una iniciativa popular muy importante fue «Für die Proporzwahl der Nationalräte» (por la representación proporcional en el Parlamento), y que fue adoptada por el 66,8% de los ciudadanos en noviembre de 1918 (El «Nationalrat» es la más importante cámara del Parlamento). Esta iniciativa reemplazó el sistema electoral mayoritario (en el cual, dentro de cada distrito electoral, el candidato con más votos representa a todo el distrito, como en Gran Bretaña o en los Estados Unidos) por un sistema proporcional (en el que todo el país era considerado como un único distrito electoral). Un sistema electoral mayoritario conduce a distorsiones importantes, ya que las minorías tienen una menor representación. Como las minorías se distribuyen a lo largo del país, siempre tienen las de perder dentro de su distrito electoral, y no conseguirán representantes en el Parlamento. El sistema electoral proporcional ha sido una gran contribución, junto con la democracia directa, al sistema de «Konkordance» (concordancia) suizo. En este sistema, todos los grandes partidos políticos tienen un puesto permanente en un fuerte gobierno compuesto por siete personas. El Gobierno no tiene un presidente permanente: la presidencia del gobierno rota anualmente entre sus siete miembros. Los pequeños partidos pueden, en cualquier caso, tomar parte en el gobierno a través de la iniciativa popular. Incluso si sólo representan un pequeño grupo con su programa electoral, siempre pueden impulsar algunos asuntos específicos de su programa para los cuales tienen el apoyo de la mayoría. Amenazando con una iniciativa popular pueden conseguir atención para estos asuntos. Hasta la segunda guerra mundial, las leyes federales urgentes no estaban sujetas al referéndum facultativo. Para conseguir pasar legislación contraria a los deseos de la gente, el Gobierno y el Parlamento a menudo calificaban como «urgente» leyes que realmente no merecían esa consideración. Se promovió una iniciativa popular contra esta práctica: en adelante, las leyes «urgentes» debían ser sometidas a un referéndum obligatorio dentro de un año desde su promulgación. El Gobierno y el Parlamento lucharon fieramente contra esta iniciativa popular, que restringía sus poderes considerablemente. Pero la propuesta fue aprobada en 1946. un referéndum en el año 2003 aprobó la introducción de la «iniciativa popular general», a través de la cual los ciudadanos pueden hacer una propuesta general y permitir al Parlamento que decida si desarrollarla en la Constitución o

a través de legislación específica. A la vez, el referéndum opcional también se amplió a los tratados internacionales que contienen provisiones importantes que deben traducirse en leyes nacionales, o que necesitan ser implementados a través de la legislación nacional.

Debido a la existencia de los derechos de referéndum, incluyendo moderados límites en el número de firmas necesarias, la ausencia de quórum de participación, la inexistencia de partes «inmunes» de la Constitución a la iniciativa popular, y el hecho de que la Constitución sólo pueda ser reformada a través del referéndum, los ciudadanos suizos están a cargo de su propia democracia. De acuerdo con varias encuestas, nueve de cada diez ciudadanos suizos están en contra de cualquier limitación en sus derechos de democracia directa (Kaufman et al., 2005, pag 519). La tendencia en Suiza es, por tanto, hacia la expansión de la democracia directa y la disminución en los límites del número de firmas requeridas. Se celebran cada vez más referendos. Desde 1980 a 1989, había una media de 6,2 referendos federales por año; desde 1990 a 2000 la media subió a 10, y la media anual fue de 11,4 referendos desde 2000 al 2004.

¿Votan siempre los ciudadanos, por definición, a favor de una expansión de la democracia directa? No. En 1995, la población del cantón de Berna aprobó una reforma que limitaba el número de asuntos en los cuales era preciso un referéndum obligatorio (por ejemplo, algunas reformas constitucionales). Había demasiadas propuestas de poca importancia en la agenda política, de modo que los ciudadanos aprobaron una reducción en el número de tales propuestas. Prefieren concentrarse en los asuntos más importantes.

Algunas peculiaridades de la democracia directa suiza

- Puede pasar mucho tiempo hasta que el voto sobre una determinada iniciativa popular tiene lugar. Una vez las firmas necesarias han sido recogidas, el Bundesrat (el Gobierno suizo) tiene dos años para preparar el referéndum. Si el «Bundesversammlung» (el Parlamento suizo) prepara una contrapropuesta, se añaden otros seis meses. Además, calculando desde el momento en que la iniciativa popular es entregada, el parlamento tiene hasta cuatro años para decidir si acepta o no la iniciativa popular. El Parlamento puede, por supuesto, simplemente aceptar la iniciativa popular trasladando la propuesta a la legislación nacional. En este caso, los promotores han alcanzado su objetivo, y pueden retirar la iniciativa. Si el Parlamento redacta una contrapropuesta, los votantes pueden elegir entre la propuesta original y la contrapropuesta del Parlamento. Estos largos periodos de tiempo son vistos por los defensores de la democracia directa como una ventaja. Facilitan el tiempo suficiente para llevar a cabo un debate social completo sobre los pros y los contras de la proposición.
- No se chequea la naturaleza constitucional de las iniciativas populares, ni por el Parlamento ni por ningún tribunal. Es cierto que el Parlamento revisa que la iniciativa popular no infringe ninguna del pequeño número de provisiones vinculantes de la legislación internacional (ver más arriba), pero esto es muy limitado. En la historia suiza, sólo una iniciativa popular fue declarada inválida por este motivo (porque entraba en conflicto con el llamado principio de «non-refoulement» – enviar de vuelta a su país a un refugiado donde podría estar en peligro). Es perfectamente posible introducir la pena de muerte a través de un referéndum en Suiza, pero nunca se ha intentado. La democracia directa no ha conducido a más violaciones de los derechos huma-

nos que en el resto de los países de Europa. Por el contrario, hay un considerable número de derechos de las minorías que fueron aprobados a través de referéndum.

- Las iniciativas populares a nivel federal, así como los cambios constitucionales, sólo se aceptan si existe una doble mayoría a favor: tanto entre los votantes individuales como entre los cantones. El motivo es que Suiza es un país de minorías: por ejemplo, los germano hablantes, francohablantes, italohablantes y los hablantes del Rhaeto-romance. La doble mayoría garantiza que los cantones más poblados no pueden imponer sus decisiones sobre los más pequeños.
- Suiza proporciona apoyo financiero desde el Gobierno a los grupos de ciudadanos que promueven un referéndum. Estos grupos, del mismo modo, no necesitan abrir sus cuentas para que puedan ser inspeccionadas por el Gobierno.
- Todos los suizos con derecho a voto reciben un folleto sobre cada referéndum en sus buzones, con suficiente antelación al día del voto. Este folleto incluye, entre otras cosas, el texto completo de la ley sobre la que va a votar, así como un resumen en una página tamaño A4, así como argumentos tanto desde el Gobierno como desde el comité de ciudadanos que promueven el referéndum. Este comité ciudadano tiene el derecho de enviar su propio texto. Estos textos también están disponibles para ser leídos en el sitio web del Gobierno (www.admin.ch). Una gran parte de este sitio está dedicado a la democracia directa.
- En las iniciativas populares, los ciudadanos tienen el derecho de ser asistidos por funcionarios para la formulación exacta de su propuesta.
- Desde la introducción del voto por correo, la gran mayoría del pueblo suizo lo usa. Todos los votantes suizos reciben sus papeletas de voto en su domicilio, y pueden decidir si la introducirán en la urna ellos mismos el día del voto (siempre en domingo) o la envían con antelación por correo. Hay un procedimiento especial para esto, con dos sobres para garantizar el voto secreto.

Recall

Además de la iniciativa popular, también se dispone del «recall» o «Abberufung», que es un interesante procedimiento de democracia directa. Este instrumento permite que un representante electo (como por ejemplo un juez) pueda ser depuesto de su cargo por medio de una iniciativa popular. Este instrumento existe en varios cantones, pero no a nivel federal. En Berna, Lucerna, Schaffhausen, Thurgau y Tessin, los ciudadanos pueden deponer mediante iniciativa popular al parlamento cantonal. Lo mismo es factible con el gobierno cantonal en Schaffhausen, Sólthurn, Thurgau y Tessin. Tras el «recall» tienen lugar nuevas elecciones. En la práctica, sin embargo, esto no se ha producido en ninguna ocasión.

Democracia local

Además del nivel federal, los niveles cantonales y municipales son muy importantes en Suiza.

Los cantones recaudan más o menos la misma cantidad en impuestos que el nivel federal. Sus poderes son muy amplios. La sección 3 de la Constitución Federal establece que los cantones son soberanos. Los poderes que no son asignados explícitamente al nivel federal por la Constitución, pertenecen de forma automática a los cantones. Entre otras cosas, esto incluye la policía, la mayor parte de los temas educativos, legislación a nivel económico y una proporción importante de la seguridad social.

Las instituciones de democracia directa varían de forma considerable entre unos cantones y otros (ver apartado 4-2).

En Zürich, el cantón más grande, 10.000 firmas son suficientes para una iniciativa popular. Un referéndum opcional sólo necesita 5.000 firmas. Además, todas las modificaciones de la Constitución, así como cualquier gasto por encima de los 2 millones de francos suizos (aproximadamente XXX euros) deben ser aprobados por los ciudadanos a través de referéndum. Durante la última década, ha habido una media de más de 9 referendos cantonales al año (además de los referendos municipales y federales, que tienen lugar de forma simultánea). El año con un mayor número de referendos fue 1999, con 19 referendos cantonales. A veces hay importantes intereses económicos en juego, como en el referéndum de 1996 sobre la extensión del aeropuerto de Zürich, con un coste de 873 millones de francos suizos (XXX euros).

Una institución poco usual del cantón de Zürich es llamada «iniciativa individual» (Einzelinitiative). Una sola persona puede hacer una propuesta al consejo cantonal. Cuando esta propuesta recibe el apoyo de al menos 60 miembros del consejo, se puede celebrar un referéndum. En 1995, por ejemplo, el ciudadano Albert Jörger utilizó este procedimiento para cambiar la manera en que los profesores son nombrados en las escuelas del cantón.

Los municipios recaudan sus propios impuestos de la renta y de patrimonio. En Suiza, los municipios gastan un poco menos por residente que el nivel federal. Beedham (1996) da el ejemplo del municipio de Kilchberg (7000 habitantes), en las orillas del lago Zurich. El pueblo organiza su propia educación, tiene su propia brigada de bomberos, su residencia de la tercera edad y sus propios policías con dos lanchas de vigilancia en el lago. El municipio otorga a sus pocos ciudadanos necesitados 3000 francos suizos por persona al mes (XXX euros), y ayuda a un puñado de refugiados, la mayoría de Sri Lanka. Hay un concejo municipal de siete miembros electos, que controlan el trabajo de un pequeño número de funcionarios municipales. El poder real de decisión, sin embargo, recae en la asamblea pública que se reúne cuatro veces al año. Las asambleas públicas atraen a alrededor de 400 residentes, con algunos cientos más cuando hay algo especial en la agenda. Estas reuniones fijan los impuestos, aprueban nuevos estatutos municipales, discuten las cuentas del municipio, deciden planes de construcción, etc. Estas asambleas públicas trimestrales constituyen el más alto nivel de autoridad municipal, el concejo municipal de siete miembros presenta sus recomendaciones a la asamblea. Las decisiones se toman mediante votación pública, levantando los brazos. El voto secreto puede ser solicitado por un tercio de los presentes, pero nunca se ha utilizado esta opción hasta ahora. Los ciudadanos que asisten tienen grandes poderes. Quince firmas son suficientes para obtener un referéndum municipal a través de la asamblea pública, pero esto rara vez ocurre.

La asamblea pública de Kilchberg ilustra de nuevo lo absurdo de los quórum de participación (ver capítulo 2). Alguién que apoye los quórum de participación podría decir que una asamblea pública de 400 habitantes de los 7000 que integran el municipio, no es «representativa». En realidad, la asamblea pública constituye un concejo municipal «superrepresentativo». Este concejo municipal tiene un mandato, como el concejo electo que se elige tradicionalmente. Cualquiera que atienda la asamblea es un mandatario, cualquiera que se queda en casa da un mandato a la asamblea. Y Kilchberg está bien gestionado. El argumento de que la gestión a

través de la democracia directa conduce al desastre es contradictorio en la práctica en este pueblo.

Los efectos de la democracia directa en Suiza

La cantidad de referendos celebrados durante más de cien años en Suiza proporcionan una mina de información sobre lo que ocurre cuando la gente toma su propio destino en sus manos. Un grupo de economistas y científicos políticos de las universidades de Zurich y Saint Gallen – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz y otros – han venido estudiando sistemáticamente los efectos de la democracia directa sobre la política y la sociedad durante cierto tiempo. Con este objetivo, han utilizado el hecho de que hay grandes diferencias en el grado de democracia directa que disfrutaban los cantones suizos. Dado que los cantones disponen de amplios poderes – Suiza es, de hecho, una confederación de cantones soberanos – es posible medir el efecto de la democracia directa en muchas áreas. Esto significa, por supuesto, que siempre que descuentan los factores que también pueden influir la relación estudiada en sus cálculos estadísticos (el principio de «ceteris paribus»). En 1999, Kirchgässner, Feld y Savioz resumieron un importante número de estudios en su artículo «democracia directa: moderna, prometedora y preparada para la exportación», pero muchos nuevos estudios han sido presentados desde entonces. Algunos de sus resultados más interesantes se presentan a continuación:

- Feld y Savioz (1997) construyeron un índice del grado de democracia directa en todos los cantones suizos y lo relacionaron con el rendimiento económico de los cantones entre 1982 y 1993. Tras procesar los datos y excluir explicaciones alternativas, concluyeron que, dependiendo de la fecha de medición, el rendimiento económico de los cantones con democracia directa era entre 5,4 y 15 puntos porcentuales mayor que en los cantones con democracia más representativa. «La coexistencia de democracia representativa y directa en Suiza da lugar a una pregunta natural: si la democracia directa es más efectiva que la representativa, ¿porqué los cantones con democracia más representativa no adoptan la exitosa estrategia de sus vecinos?», se preguntaban Feld y Savioz (1997, pg.529).
- Pommerehne estudió en las 103 mayores ciudades suizas la relación entre democracia directa y eficiencia del gobierno, con el tratamiento de residuos como ejemplo. En las ciudades con democracia directa, el tratamiento de residuos era –considerando iguales el resto de factores– un 10% más barato que en las ciudades con democracia más representativa. Además, Pommerehne halló un considerable ahorro si el tratamiento de residuos se contrataba externamente. La medida con democracia directa y tratamiento de residuos privatizado tenían un coste un 30% menor –excluyendo el resto de factores iguales– que las ciudades con un sistema representativo y un tratamiento de residuos público (Kirchgässner, Feld y Savioz, 1999, pg. 98 a 100).
- Kirchgässner, Feld y Savioz (1999, pag. 92 a 98) examinaron 131 de las 137 ciudades más grandes de Suiza para determinar la relación entre democracia directa y deuda pública, con datos de 1990. En los municipios donde se permitieron los referendos sobre el gasto público, y con el resto de los factores considerados iguales, la deuda pública era un 15% menor que con los municipios donde no se daba esta circunstancia.
- Feld y Matsusaka (2003) estudiaron la relación entre gasto público y democracia directa. Algunos cantones suizos tienen un «referéndum financiero» (Finanzreferendum),

a través del cual los ciudadanos deben aprobar todas las decisiones gubernamentales que impliquen un gasto por encima de cierta cantidad (la media es 2,5 millones de francos suizos). En los cantones con este tipo de referéndum el gasto público entre 1989 y 1998 fue, como media, un 19% menor que en aquellos sin este instrumento.

- Benz y Stutzer (2004) estudiaron la relación entre democracia directa y el conocimiento político que poseen los ciudadanos, tanto en Suiza como en los EEUU. En Suiza, recopilaron información de 7500 ciudadanos, la correlacionaron con un índice del 1 al 6 del nivel de democracia directa en cada uno de los 26 cantones. El nivel más alto de democracia directa se fijó en Basilea, con un índice del 5,69; el nivel más bajo fue el de el cantón de Ginebra, con un índice del 1,75. Otras variables relevantes fueron tenidas en cuenta, incluyendo género, edad, educación, ingresos y si eran miembros o no de un partido político. Concluyeron que, considerando iguales el resto de factores, la diferencia de conocimiento político entre un habitante de Ginebra y Basilea era considerable, y equivalente a la diferencia entre estar afiliado o no a un partido político, o a la diferencia entre pertenecer al grupo con ingresos de 5000 francos o al de 9000 francos. Para la UE, donde estudiaron 15 países europeos, de los cuales 6 habían celebrado un referéndum nacional en los últimos cuatro años, establecieron resultados similares.
- Frey, Kucher y Stutzer (2001) estudiaron si el «bienestar subjetivo» de los ciudadanos estaba afectado por la democracia directa. El bienestar subjetivo puede ser medido normalmente, en el sentido de que se puede preguntar a la gente cuán felices se consideran. Frey tomó el índice de democracia directa de Benz y Stutzer para los cantones suizos, y lo correlacionó con la respuesta de 6000 ciudadanos suizos a la pregunta «cuán satisfecho se considera con su vida en general hoy en día?», graduando sus respuestas en una escala del 1 al 10. Los habitantes de Basilea (el cantón con mayor democracia directa) ofrecieron un resultado 12,6% mayor en la escala de bienestar que los habitantes de Ginebra (el cantón con una democracia más representativa). Frey también examinó las diferencias en el bienestar subjetivo debido a que las decisiones políticas estaban de acuerdo con los deseos de los ciudadanos (el producto), frente al bienestar subjetivo producido por la participación en la toma de decisiones (el proceso). Hizo ésto incluyendo un grupo de extranjeros residentes, que no podían votar a nivel cantonal, pero que disfrutaban de los beneficios del resultado de los referéndum. Los extranjeros sin derecho a voto eran más felices en los cantones con democracia directa, pero menos que los ciudadanos con derecho a voto. Frey llegó a la conclusión de que tomar parte en la toma de decisiones producía un aumento de dos tercios en el bienestar subjetivo, mientras que disfrutar de sus resultados producía un aumento de un tercio.
- En el capítulo 4, apartado 4-2, ya hemos discutido la disminución en la evasión de impuestos que se da en los cantones con democracia directa.

Las objeciones lanzadas con más frecuencia a la democracia directa en Suiza se discuten en el capítulo 6.

Estados Unidos: California

Los Estados Unidos no tienen referéndum federal. La asamblea constitucional de 1787, persuadida por Adams y Madison, aceptaron el principio de que los cargos electos representaban la nación entera y no sólo a los que les habían votado. La democracia directa no estaba contemplada.

Desde la última década del siglo XIX, sin embargo, los movimientos progresista y populista condujeron campañas para introducir la iniciativa ciudadana y el referéndum. Estaban inspirados principalmente por el ejemplo suizo. El primer estado en hacer un cambio en esa dirección fue Dakota del Sur en 1898, seguida por Utah en 1900 y Oregon en 1902. El interés en la democracia directa nació en Oregon al poco de fundarse el estado, a través de un grupo de inmigrantes suizos que se habían instalado en el condado de Clackamas. Dieciséis estados más seguirían a Oregon hasta 1918.

Actualmente, 27 de los 51 estados tienen alguna forma de democracia directa a nivel estatal. Las regulaciones difieren de estado a estado, porque cada uno de ellos es soberano en lo que respecta a este asunto. La iniciativa, comparable con la iniciativa ciudadana suiza, está disponible en 24 estados; el referéndum popular – el referéndum opcional con el cual muchas leyes parlamentarias pueden ser bloqueadas – también está disponible en 24 estados, prácticamente los mismos que admiten la iniciativa. Al nivel local, la democracia directa esta aún más extendida. Casi la mitad de todas las ciudades norteamericanas disponen del referéndum iniciado por los ciudadanos. Alrededor del 70% de los norteamericanos viven en un estado, ciudad o pueblo donde el referéndum popular está disponible. Además, excepto en Delaware, todos los estados tienen el referéndum obligatorio para reformas constitucionales, lo que significa que cualquier reforma constitucional debe estar sujeta a referéndum. Hay muy pocos asuntos excluidos, y en muchos estados no hay ninguno (Waters 2003, Matsusaka 2004).

Esto ha conducido a un impresionante número de referendos convocados. Casi 2000 referendos iniciados por los ciudadanos se celebraron a nivel estatal entre 1904 y 2000. En el año 1996 se alcanzó el mayor número: en los 24 estados con derecho a iniciativa, al menos 96 referendos iniciados por los ciudadanos fueron convocados. En comparación, los representantes de estos estados aprobaron más de 14.000 leyes y resoluciones en el mismo año. Los referendos opcionales son menos importantes que las iniciativas ciudadanas en los Estados Unidos. Por otro lado, se celebran muchos referendos obligatorios. El número total de referendos celebrados a nivel estatal llegó a cerca de 19.000 hasta 1999. Además de estos, cerca de 10.000 referendos son celebrados en el nivel local cada año (Efler, 1999).

Aunque las reglas parecen ser similares en todos los casos, hay diferencias considerables en el número de referendos celebrados en cada estado. Más de la mitad de todos los referendos iniciados por ciudadanos se celebraron en sólo 5 estados: Oregon, California, Colorado, Dakota del Norte y Arizona. Aunque Oregon, con 318 hasta el año 2000, celebró más referendos que California, que celebró 275 en el mismo periodo, tomaremos el último estado como ejemplo. Es motivo de esto es que California no es sólo el estado norteamericano más importante – el de mayor población y el más exitoso cultural y económicamente – sino también porque la democracia directa en California crea controversia.

En California, la introducción de la democracia directa está muy relacionada con el nombre del Dr. John Randolph Haynes, que fundó la Liga para la Legislación Directa en California en 1895. Gracias a sus esfuerzos, se introdujo la oportunidad para la toma de decisiones directa en 1902 en la ciudad de Los Ángeles. A nivel estatal, la introducción del referéndum fue principalmente una respuesta al dominio que una empresa en particular, la Central Pacific Railroad, mantenía

sobre la vida política de California a finales del siglo XIX. En 1901, apareció el libro titulado «Octopus», en el cual Frank Norris describe el control que la compañía de ferrocarriles mantenía sobre la política en California. De hecho, la compañía no se ocupaba sólo del negocio del transporte, sino también a la especulación de tierras, por ejemplo. Casi todas las sentencias en ese tiempo favorecían a esta empresa. Norris escribió: «poseen la urna electoral (...) nos poseen a nosotros». Cuando el control del «pulpo» (Octopus) fue conocido en la vida pública, se le comenzó a ofrecer resistencia. Hiram Jonson, un fiscal, seguidor de Haynes y líder de la rama progresista entre los republicanos, se convirtió en gobernador en 1910. Dirigió la campaña electoral desde un coche («la «Pacific» debe mantener su sucia zarpa fuera de la política») y rehusó tomar el tren. En 1911, Haynes, Jonson y sus seguidores tuvieron éxito en introducir el referéndum iniciado por los ciudadanos. A la vez, se hizo disponible el «recall» – la destitución por los votantes de representantes electos y funcionarios de alto nivel –. La Liga por la Legislación Directa en California todavía tuvo que defenderse de varios ataques a la democracia directa. En 1920, los oponentes de la iniciativa ciudadana intentaron utilizar este mismo instrumento para cortarlo de raíz. Su proposición, que contenía un aumento muy fuerte del número de firmas precisas para los asuntos fiscales, fue rechazada por los votantes (Waters 2003).

Algunas características de la democracia directa en California

El referéndum legislativo ciudadano (iniciativa) difiere del sistema suizo en varios aspectos. Las reglas han permanecido intocadas desde 1912.

- La gente que lanza una iniciativa ciudadana puede pedir ayuda a ciertos servicios gubernamentales desde el principio. Pueden ser asistidos por el Consejo Legislativo sobre la redacción de la proposición en una forma legal correcta. El asunto es entonces enviado a un juez con experiencia, el fiscal general, que redacta el título oficial y el resumen de la proposición. Este título y resumen son importantes porque aparecen en el panfleto oficial de la votación. Además, en cooperación con el ministro de finanzas, entre otros, se hace un análisis de las consecuencias fiscales de la nueva proposición. Todo esto toma de uno a un mes y medio. La proposición puede entonces ser distribuida para la recogida de firmas.
- Todos los asuntos que están bajo la responsabilidad del estado pueden ser sujetos a una iniciativa ciudadana, incluyendo por tanto el presupuesto, impuestos, inmigración, etc. sólo hay un requerimiento formal: debe haber unidad de forma – una iniciativa ciudadana no puede contener dos asuntos no relacionados
- Tanto las iniciativas constitucionales como las que afectan a leyes ordinarias están permitidas. El número de firmas necesarias para la primera es igual al 8% de los votantes que participaron en la última elección a gobernador del estado; para la segunda es un 5% de esta participación. El periodo máximo de recogida de firmas es de 150 días. Una iniciativa constitucional no puede ser modificada salvo a través de referéndum, mientras que las iniciativas que conciernen leyes ordinarias pueden ser modificadas por la Cámara de Representantes.
- La iniciativa ciudadana en California es una iniciativa directa. En contraste con las iniciativas indirectas, no son implementadas a través del Parlamento. El Parlamento, por lo tanto, no puede ofrecer una contraproposición contra la iniciativa ciudadana. Las iniciativas ciudadanas son sometidas al voto popular de forma bastante rápida: si los pasos

formales han sido completados antes del verano, la iniciativa será votada el siguiente noviembre. En principio, sólo hay un día de elección cada dos años, pero se puede añadir un día adicional. Esto implica que es frecuente que el mismo día de elección haya varias iniciativas sometidas a votación. Estos aspectos, que difieren del sistema suizo, son criticados por algunos defensores de la democracia directa. De acuerdo con ellos, periodos más largos y el poder votar varios días al año mejorarían el debate público. La ausencia de un proceso parlamentario y una posible contraproposición hace que la gente reciba menos información y tenga acceso a menos opciones.

- Una proposición aprobada vía referéndum puede, en cualquier caso, ser anulada por los tribunales. El riesgo de que una propuesta legislativa aprobada vía referéndum pueda ser anulada por los tribunales es considerable: entre 1964 y 1990, ésto sucedió a 14 de las 35 iniciativas ciudadanas que consiguieron mayoría de votos en las urnas. Es claro que la revisión de la legislación propuesta una vez que se ha votado es una importante desventaja del sistema californiano. Este problema podía ser resuelto de forma elegante introduciendo un paso intermedio de petición: una iniciativa ciudadana que ha recogido un número pequeño de firmas, por ejemplo 10.000, tiene el derecho a que se mantenga un debate parlamentario sobre la proposición y a que sea revisada por un tribunal constitucional. Esto permitiría a los promotores de la iniciativa revisar su propuesta a la luz del debate parlamentario. Además, una revisión constitucional temprana evitaría la desmoralizante derrota legal de la propuesta tras la celebración del referéndum. La anulación de una propuesta aprobada por el pueblo es malo para la democracia: la gente no sólo debe tener la palabra final, sino que necesita estar segura de que esa palabra es realmente definitiva. Una anulación, a menudo sobre bases legales, crea la frustrante y a menudo justificada impresión de que una poderosa élite se reserva la palabra final.
- El folleto de la votación: entre tres y seis semanas antes de la votación – como en Suiza – los votantes reciben un folleto conteniendo la documentación esencial sobre el referéndum. Este folleto contiene, además del título oficial, el resumen y el análisis mencionado previamente:
 - El texto completo de la iniciativa
 - Argumentos a favor y en contra, ofrecidos por los promotores y los oponentes de la iniciativa, que pueden ser distribuidos cuatro meses antes del voto. Los promotores y oponentes tienen derecho a hasta 500 palabras. Dos semanas más tarde, ambas partes pueden enviar un texto adicional de no más de 250 palabras en respuesta al texto de la otra parte.
 - Un conciso resumen de los argumentos de las dos partes

La suerte de los referendos en California es variable. Entre 1912 y los años treinta, los votantes debían enfrentarse a una media de más de cuatro referendos cada año. En los cincuenta, sesenta y setenta, la iniciativa ciudadana fue raramente usada. La gente tenía gran fe en el sistema representativo. En los sesenta, sólo hubo 9 iniciativas. Sin embargo, a partir de ese momento la iniciativa ciudadana empezó a ganar popularidad, y las iniciativas conservadoras como las progresistas comenzaron a tener oportunidades de éxito. Las Iniciativas «conservadoras» incluían la introducción de la pena de muerte (vía referéndum en 1972). El mismo año, el movimiento ecologista alcanzó un importante éxito con una ley sobre la protección de la zona costera, que fue aprobado vía referéndum. Incluso la amenaza de una iniciativa ciudadana fue suficiente para forzar cambios importantes, tal como una moratoria de nuevas plantas nucleares aprobada en 1976.

En 1977-78, se redactó la conocida iniciativa sobre la «proposición 13», con el objetivo de acabar con los aumentos de impuestos sobre bienes inmobiliarios. Los años precedentes habían visto una fuerte inflación que afectaba a los precios de la tierra y de las casas, que habían subido por encima incluso de la depreciación en el valor del dólar. Las familias de clase media tuvieron que enfrentarse con una doble explosión de impuestos. Los impuestos locales relacionados con el valor de sus hogares se disparó. Y la inflación hizo que sus ingresos se movieran a franjas de impuestos cada vez más altas, sin un aumento equivalente de su poder adquisitivo en términos reales. Este mecanismo proporcionó 2,6 millones de dólares extra en ingresos al estado de California en 1976. En 1977, aumentó el consenso en el parlamento californiano para usar los ingresos adicionales en minimizar la carga de los pequeños propietarios de casas. Sin embargo, los políticos no fueron capaces de ponerse de acuerdo en el cómo. Los demócratas liberales proponían un sistema que beneficiaba principalmente los ingresos más bajos, y los republicanos, como Reagan, proponían medidas que proporcionaban mayores beneficios a aquellos con mayores ingresos.

No sucedió nada durante la primavera, y en julio dos activistas conservadores anti-impuestos, Howard Jarvis y Paul Gann, anunciaron el lanzamiento de una iniciativa ciudadana. Su propuesta mostraba poca compasión por los aumentos de impuestos incontrolados que estaban conduciendo a los pequeños propietarios a la miseria. La llamada «proposición 13» tenía otros objetivos: no hacía distinciones entre hogares y negocios, sino que agrupaba toda la propiedad inmobiliaria en la misma categoría. Esto implicaba que la propuesta proporcionaba a la comunidad empresarial un enorme beneficio, que ni siquiera había sido solicitado por ellos. Este aspecto no atrajo ninguna atención en el otoño de 1977, cuando la campaña para recoger firmas para la proposición 13 estaba en su auge, mientras que en el mundo político todos los caminos a una posible solución seguían bloqueados. En diciembre, Jarvis y Gann enviaron las firmas para la iniciativa, más del doble de las requeridas. En invierno, tras un año entero discutiendo, el parlamento no había llegado todavía a un consenso sobre lo que debería hacerse. En enero del 1978, los miembros del parlamento recibieron presiones enormes para alcanzar una solución. Mientras tanto, la proposición 13 había obtenido un tremendo apoyo popular. No fue hasta marzo de ese año que el parlamento presentó finalmente una propuesta alternativa, que sería sometida a votación como la «proposición 8» en junio, junto con la «proposición 13» de Jarvis y Gann. A pesar, o quizás precisamente debido al enorme apoyo de todos los políticos por la proposición 8, los ciudadanos optaron por la proposición 13 por una tremenda mayoría. Shultz escribió acerca de esto en 1997: «veinte años después, es importante darse cuenta como surgió la revuelta fiscal en California. Fue alrededor de gente que vivía en pequeñas casas, compradas en los cincuenta por quizás 15.000 dólares, y que fueron de repente confrontados con impuestos basados en diez veces ese valor. Apoyaron la proposición 13 para defenderse a sí mismos, y 20 años más tarde siguen apoyándola».

La ruptura provocada por la proposición 13 dio lugar a dos consecuencias. Revueltas fiscales surgieron también en otros estados, donde existían formas de iniciativa ciudadana. El éxito de la proposición 13 hizo de nuevo consciente a la opinión pública de las posibilidades ofrecidas por el referéndum. «Hacia mediados de los ochenta, la iniciativa ciudadana comenzó a reemplazar la representación como el principal medio para resolver grandes debates políticos. Fuera

del sistema representativo, activistas de izquierda y derecha se sintieron inspirados por el ejemplo de la proposición 13. Muchos soñaron en convertirse en el siguiente Howard Jarvis. Las organizaciones comenzaron a adquirir los recursos y habilidades necesarias para alcanzar sus metas a través del voto directo. Durante los ochenta, los esfuerzos para lanzar iniciativas ciudadanas se doblaron, y la gente había votado por más de 48 asuntos a finales de la década. Además, las posibilidades de que venciera una iniciativa ciudadana se hicieron mayores. Antes de los años ochenta, los votantes californianos sólo aprobaban una de cada tres propuestas. Entre 1980 y 1990, casi la mitad de las iniciativas fueron aprobadas» (Shulz, 1996, p.3). En los noventa, continuó aumentando el interés. En noviembre de 1996, los votantes tuvieron que votar sobre más asuntos que en todo el periodo comprendido entre 1960 y 1969.

La proposición 13 es a menudo citada por oponentes del referéndum para ilustrar la irresponsabilidad del comportamiento de voto de los ciudadanos. De hecho, fue la pasividad irresponsable del parlamento californiano lo que provocó la revuelta fiscal entre los votantes.

La toma de decisiones directa ha disfrutado de más confianza entre los votantes que la indirecta durante varias décadas. Las encuestas más recientes lo confirman. La mitad de aquellos consultados tenían confianza en la gente como legisladores directos. En contraste, el 78% de la gente preguntada consideraban que el parlamento es manejado por un puñado de representantes de los «grandes intereses», mientras que sólo el 15% creía que el parlamento trabajaba para el interés general (Baldassare 2005).

El efecto de las iniciativas ciudadanas sobre los impuestos y los gastos

Se dice a menudo, en referencia a California, que la democracia directa ha conducido a la desorganización presupuestaria, ya que la gente reduce los impuestos de forma sistemática a través de los mecanismos de decisión directa, hasta el punto de que el estado no puede continuar operando como debería. La proposición 13 es a menudo citada como ejemplo (ver, por ejemplo, el libro de Daniel Smith «Tax Crusaders»).

Examinando estas críticas, el científico político norteamericano Matsusaka, en su trabajo «for the many or the few» (2004), examinó sistemáticamente el efecto de los referendos sobre impuestos y gasto público en los Estados Unidos. Recopiló una enorme cantidad de datos de todos los estados norteamericanos, y de cerca de 4.700 ciudades, en los últimos 100 años – «en esencia, se trata de todos los datos disponibles hoy en día» (pagina xi). Matsusaka descubrió tres efectos:

1. El gasto total del estado y de los municipios ha disminuido
2. El gasto es transferido a un nivel más local
3. Hay un desplazamiento desde los impuestos generales al pago por servicios específicos.

Esto significa que la gente, si tienen la oportunidad, tiene una tendencia a disminuir el papel del estado – especialmente el estado central – y prefieren dejar que la gente pague más por su propio consumo. En los Estados Unidos, el gobierno gasta aproximadamente el 36% del PIB, y cerca de la mitad de esto es gastado por las municipalidades y los estados. Si el referéndum iniciado por los ciudadanos está disponible en cierto estado, esto conduce a una reducción media de impuestos, para una familia de cuatro personas, de 534 dólares,

y a una caída de 589 dólares en el gasto público estatal. Esto corresponde a cerca del 4% de los ingresos y gastos públicos del estado. Es una diferencia significativa, aunque no dramática, en términos absolutos.

Matsusaka descubrió otra cosa importante. La estructura del referéndum iniciado por los ciudadanos no es la misma en todos los estados. La principal variable es el número de firmas requerido, que puede variar entre el 2 y el 10% de los votantes registrados. El impacto del referéndum aumenta sistemáticamente con la reducción en el número de firmas. En estados con la cantidad de firmas más bajas, el impacto de los referendos sobre ingresos y gastos públicos está dentro de un rango del 7%, mientras que el impacto es insignificante en estados con un número de firmas alto (páginas 33-35). Cuanto más fácil es lanzar una iniciativa ciudadana, más bajo es el nivel de impuestos.

La tendencia a reducir impuestos no impacta en todos los niveles de la administración pública de la misma manera. Una reducción global de impuestos es el resultado de una fuerte tendencia a reducir el gasto a nivel estatal en aproximadamente el 12%, combinado con una tendencia menos marcada a aumentar el gasto en el nivel local de los condados y las ciudades. Esta tendencia hacia la descentralización parece estadísticamente muy sólida. No significa, sin embargo, que los impuestos aumentan en el nivel local. El mayor gasto en las ciudades es asumido mediante tarifas por los servicios suministrados: «a nivel estatal la iniciativa conduce a cerca de un 5% de reducción en impuestos, y ningún cambio en las tarifas. A nivel de ciudad, la iniciativa conduce a un aumento del 14% en las tarifas y ningún cambio en los impuestos» (Pág. 52).

Finalmente, otro descubrimiento importante. Los datos mencionados cubrían el periodo desde 1970 al año 2000. La mayoría de los estados introdujeron el referéndum al principio del siglo XX, y las condiciones bajo las cuales se celebran referendos han cambiado muy poco desde entonces. A principios del siglo XX, el gasto público era aproximadamente un 6% del PIB, mientras que cien años más tarde esa cantidad se estaba acercando al 40%. Matsusaka también estudió el efecto de los referendos en el periodo comprendido entre 1902 y 1942, de lo que dedujo que el referéndum conduce a un aumento en el gasto público. Matsusaka también descubrió que el gasto público en ese periodo aumentó tanto más cuanto menor era el número de firmas requerido para una iniciativa.

Por tanto, no podemos decir incondicionalmente que el referéndum siempre conduce a reducciones de impuestos. Lo único que se puede decir es que el referéndum iniciado por los ciudadanos asegura una mejor implementación de la voluntad de la mayoría. Aparentemente el 6% de gasto público en 1900 era demasiado bajo a los ojos de la gente (Matsusaka relaciona esto con la creciente urbanización de aquella época, que provocaba demanda para aumentar todo tipo de infraestructuras comunitarias), mientras que el 40% actual es claramente considerado demasiado alto y demasiado centralizado.

Matsusaka dedica un importante capítulo a la cuestión de si los cambios producidos en el gasto público y los impuestos bajo la influencia de la iniciativa ciudadana reflejaban la voluntad de la gente. Para este propósito, consultó los resultados de gran número de encuestas de opinión realizadas en las últimas tres décadas. No son necesarios millones de dólares para conducir una encuesta de opinión – unos dos mil dólares es suficiente para realizar una encuesta de opinión representativa en los Estados Unidos – y no son necesarias

campañas que cuesten millones de dólares. De este modo no hay distorsión como resultado de la mayor financiación de una de las dos partes en un referéndum. En estas encuestas de opinión quedó claro que la mayoría de los norteamericanos apoyan «gobiernos más pequeños» (lo que se corresponde con la tendencia a una reducción general de los impuestos), apoyan una mayor descentralización (desplazar el gasto a las entidades locales) y generalmente consideran los impuestos como la fuente de dinero público menos atractiva. Dicho de forma aún más clara: «para cualquier política que he sido capaz de examinar, la iniciativa empuja esa política en la dirección en la que una mayoría de la gente cree que debe dirigirse. No soy capaz de encontrar ninguna evidencia de que la mayoría no este de acuerdo con los cambios provocados por la iniciativa» (Matsusaka 2004, Pág. xi-xii).

La conclusión de Matsusaka es clara: «algunos observadores han argüido que la iniciativa permite a individuos y grupos promocionar políticas contrarias al interés público. Su argumento se basa en la observación de que la iniciativa es un instrumento caro, y parece ser dominado por grupos e individuos ricos. La evidencia aquí, sin embargo, muestra que incluso si intereses económicos actúan como jugadores prominentes en el uso de la iniciativa y el referéndum, sus esfuerzos redundan finalmente en beneficio de la mayoría. No hay misterio en como sucede esto. Sin la iniciativa, los votantes son forzados a aceptar las elecciones políticas del poder legislativo. Con la iniciativa, los votantes tienen varias opciones. Si la alternativa ofrecida por una iniciativa es peor que la ofrecida por el gobierno, la iniciativa puede ser rechazada y no se hace ningún daño. Si la alternativa de la iniciativa es mejor, los votantes pueden aprobarla. En resumen, incluso cuando no es igual de fácil para todos el acceder al instrumento de la iniciativa, la oportunidad de los votantes de filtrar las malas propuestas y aceptar las buenas hace que el sistema funcione en ventaja de la mayoría (...) Quiero hacer énfasis en que esta evidencia no entra a valorar los instrumentos de democracia directa, no nos dice si la iniciativa y el referéndum son una buena o una mala forma de gobierno. La evidencia simplemente nos muestra que la iniciativa promueve la voluntad de la mayoría» (Pág. 71).

El papel de los «intereses especiales»

Lo mencionado anteriormente está muy relacionado con el tema de los «intereses especiales». Mucho dinero ha estado implicado en la democracia directa desde el principio. En las elecciones de 1922, la cantidad total invertida era ya más de un millón de dólares. Durante los setenta, ochenta y noventa, la cantidad de dinero gastado en campañas se multiplicó muchas veces. En 1992, los comités de campaña en 21 estados gastaron de forma estimada 117 millones de dólares en campañas, y en 1998 esta cantidad había subido a 400 millones de dólares en 44 estados. De estos 400 millones, California tenía la parte del león en 1998 con 256 millones de dólares gastados (Garrett y Gerber, 2001, Pág. 73). Desde el final de los ochenta, se ha gastado más dinero en California en iniciativas ciudadanas que en hacer lobby en el parlamento. La comunidad de empresarios proporcionaron cerca del 66% del dinero en 1990 (individuos: 12%, partidos políticos: 7%, sindicatos 1%) (Shultz, 1996, Pág. 81).

Las iniciativas ciudadanas fueron profesionalizadas desde el primer momento. Durante la segunda guerra mundial, Joseph Robinson había creado ya un negocio que recogía firmas a cambio de una remuneración. Actualmente ese tipo de empresas pide alrededor de un millón de dólares por recoger

las firmas requeridas en una iniciativa ciudadana en California. En 1930, se fundó la primera empresa que realmente diseñaba campañas (Whitaker & Baxter's Campaigns Inc.). Mientras tanto, varias docenas de consultores profesionales se mantienen activos en ese estado, supervisando tanto las campañas para políticos profesionales como aquellas alrededor de iniciativas ciudadanas. Estos consultores se concentran normalmente en un sólo segmento ideológico del «mercado político».

Estas cosas conducen finalmente a un argumento que encontramos a menudo: los grupos de interés especial financieramente poderosos podrían abusar del referéndum iniciado por los ciudadanos para conseguir sus propios objetivos, perjudicando el «interés general», que es atendido normalmente por el sistema representativo. Este argumento casi nunca es desarrollado de forma consistente. Ya hemos citado el argumento fundamental de Matsusaka de que una proposición lanzada como alternativa a las intenciones del «sistema representativo» también aumenta las opciones para los votantes y les ofrece más espacio para tomar las decisiones que mejor se adecuen con sus preferencias. Matsusaka compara esto con una familia en la cual el padre (sistema representativo) unilateralmente «propone» que tipo de pizza va a servirse en la mesa. Cuando la madre (interés especial) también puede sugerir un tipo de pizza, después de lo cual todo el mundo (incluidos los niños: los votantes) puede votar sobre las diferentes propuestas, esto nunca hará peor la situación de los niños, incluso si ellos mismos no pueden proponer un tipo de pizza. La opción propuesta por el padre está siempre disponible, pero si la madre tiene una idea mejor, se le puede dar preferencia en el voto. «De tal forma que podemos ver que permitir a todo el mundo en la familia que haga propuestas generalmente funciona en ventaja de la mayoría. La conclusión se mantiene incluso si el derecho de hacer propuestas es reservado sólo a ciertos miembros de la familia. (...) en tanto las propuestas sean filtradas a través de una regla de elección mayoritaria, la única forma en que las iniciativas pueden empeorar la situación de la mayoría es si los votantes son persuadidos de votar en contra de sus propios intereses» (Matsusaka, 2004, Pág. 12).

En su trabajo «The populist paradox» (1999), la científica política Elisabeth Gerber examina sistemáticamente hasta que punto los «intereses especiales» pueden promover sus propios objetivos usando mucho dinero. Analizó los flujos de carga de 168 iniciativas ciudadanas en 8 estados norteamericanos. En contraste con el argumento de los críticos, los intereses especiales poderosos parecen tener poco éxito a la hora de obtener la aprobación de una ley que ellos desean a través del referéndum popular. Las iniciativas que fueron apoyadas financieramente sobre todo por ciudadanos individuales fueron aprobadas el doble de veces que las que fueron promovidas económicamente por grupos de interés especial poderosos (en realidad, el número de iniciativas ciudadanas apoyadas enteramente por grupos de interés especial económico o por ciudadanos individuales es muy pequeño). La mayoría de los votos populares se refieren a las iniciativas ciudadanas (páginas 111-112). Gerber concluye que «La evidencia empírica ofrece más bases para rechazar la alegación de que los grupos de interés económicos son capaces de «comprar» resultados políticos a través del proceso de legislación directa» (Pág. 138).

Gerber nos muestra que los grupos de interés especial económicos, sin embargo, tienen algunos éxitos en forzar el fallo de iniciativas promovidas por otras personas, lanzando

contra-iniciativas. Cuando una iniciativa ciudadana parece ser muy popular, y parece que incluso gastando mucho dinero no se podrá cambiar esa tendencia, los oponentes poderosos económicamente intentan crear confusión lanzando una propuesta alternativa, una contra-iniciiativa, que parece muy similar a la original si se examina superficialmente. Esto sucedió por primera vez en 1978, en relación con la proposición 13. Varios políticos lanzaron una contrainiciativa «moderada» en el último momento, que en cualquier caso no tuvo éxito.

Un año clave fue 1990, cuando varias iniciativas progresistas alcanzaron gran popularidad. Una era la iniciativa «Nickel per drink», que proponía mayores impuestos sobre el alcohol (proposición 134); otra era la iniciativa «Big Green», una importante iniciativa medioambiental redactada por grupos ecologistas en cooperación con políticos demócratas; y también la iniciativa «Forest Forever» (proposición 130), que estaba dirigida específicamente a la preservación de los bosques californianos.

Un memorando confidencial filtrado a la prensa reveló que la industria química y petroquímica era consciente de que la iniciativa «Big Green» en particular no podía impedirse directamente debido a su tremenda popularidad. Por lo tanto se lanzó una contra-iniciiativa: «Big Brown» (proposición 135). La industria de la madera contrarrestó «Forest Forever» con «Big Stump». Para contrarrestar la iniciativa «Nickel per Drink», la industria del alcohol lanzó dos iniciativas propias: «Penny a Drink», que proponía unos impuestos más bajos sobre el alcohol, y una segunda iniciativa que haría que cualquier subida de impuestos, incluidos los impuestos sobre el alcohol, dependiera de una mayoría de dos tercios en el parlamento, en vez de una mayoría simple.

Todas estas contra iniciativas fueron diseñadas para crear confusión. Los votantes se enfrentaron finalmente con una lista de 27 complicadas iniciativas y contra-iniciativas, lo que provocó lo que fue conocido como el «Gran NO»: 23 de las 27 propuestas fueron rechazadas, incluyendo las propuestas originales que podían contar con una gran simpatía popular. Esto es un ejemplo de un fenómeno común: los votantes son cautelosos y, si tienen dudas, rechazan una propuesta. «los votantes simplemente alzaron las manos con desesperación y votaron «no» a todo» (Shultz, 1996, Pág. 84)

Estas experiencias nos enseñan una lección importante: si la economía puede invadir la vida democrática, la democracia se romperá. Durante el curso del proceso de toma de decisiones democrático, los ciudadanos deben decidir las fronteras legales dentro de las cuales la economía puede operar. Estas deben ser tan inflexibles como las fronteras geográficas o geológicas; deben proteger la dignidad de la gente y prevenir intentos de corromperlos. El debate o proceso de formación de imágenes es el auténtico centro de la democracia y debería, por tanto, ser jugado en un foro abierto y no debería ser posible comprarlo.

No es la culpa de los votantes. Ha habido varios intentos de alejar la influencia del dinero en el proceso de debate. En 1974, los californianos aprobaron una iniciativa ciudadana (proposición 9) que limitó los gastos de campaña en referendos. Dos años más tarde, sin embargo, esta ley fue derogada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, arguyendo que dar dinero en una campaña era parte de la libertad de expresión garantizada por el primer artículo de la Constitución. De modo que actualmente es imposible imponer límites en los costes de campaña de iniciativa y referéndum en

los Estados Unidos, a menos que la Constitución Federal sea modificada o interpretada de forma diferente.

El Tribunal Supremo aceptó límites para las elecciones a representantes, porque los candidatos tienen el riesgo de ser corrompidos, pero según ellos la corrupción no puede jugar ningún papel en el voto popular de un asunto público, porque son los votantes en sí mismos los que deciden. El 18 de diciembre de 1996, los oponentes del «big money» obtuvieron una sorprendente victoria con la aprobación de la proposición 208: el 61,8% de los votantes aprobaron la introducción de un límite en los gastos de las elecciones a representantes. Hasta ese momento no había habido ninguna limitación en California. Los proponentes de la iniciativa citaban el ejemplo de un candidato en las elecciones parlamentarias californianas que, habiendo recibido 125.000 dólares de una compañía de tabaco la semana anterior a las elecciones, ganó finalmente por un pequeño margen de 597 votos. El folleto de las votaciones para la proposición 208 declaraba «Cuando los grupos de interés especial económicamente poderosos ganan, la gente pierde». Sin embargo, la proposición 208 fue también contestada ante los tribunales posteriormente. Durante el proceso, otro grupo lanzó la proposición 34, que pedía la retirada de la proposición 208 y fijaba limitaciones menos duras en las donaciones a campañas electorales. Esto fue aceptado por más del 60% de los votos en noviembre del 2000.

La publicación de las fuentes de financiación era también un objetivo. En 1988, los votantes californianos aceptaron la Proposición 105, que estipulaba que los nombres de los mayores donantes deberían ser publicados en las campañas electorales. Esta ley permaneció en vigor varios años y fue extremadamente efectiva. Por ejemplo, los anuncios contra la iniciativa «Nickel per drink» incluían la frase: «... financiado por el Instituto de la Cerveza, el Instituto del Vino y el Consejo de Alcoholes Destilados». La industria sin embargo consiguió hacer la proposición 105 legalmente nula. Parece que los donantes de la gran industria a menudo se ocultan tras nombres no significativos o directamente engañosos. Por ejemplo, la industria tabaquera condujo una campaña que costó 18 millones de dólares en 1994 bajo el nombre «Californianos por las restricciones al tabaco en todo el estado» (ver más abajo). En 1997, sin embargo, el senado californiano aprobó una ley (SB 49) que estipula que cada comité de campaña que gasta más de 100.000 dólares en una iniciativa ciudadana – en la práctica todos los comités – deberían enviar de forma electrónica el detalle de sus gastos, que serían publicados en la página web de las autoridades californianas.

Un ejemplo de la eficiencia de la publicidad objetiva es proporcionado en 1988, cuando la industria tabaquera lanzó una iniciativa con el objetivo de relajar las restricciones sobre el consumo de tabaco, que eran muy importantes en California. Sin embargo, los barones del tabaco presentaron su iniciativa como una propuesta para limitar el consumo de tabaco, que provenía de una organización ficticia: «Californianos por las restricciones al tabaco en todo el estado». Cuando quedó claro que la población estaba siendo engañada, la California Wellness Foundation y el Public Media Center publicaron un anuncio que sólo contenía citas del Folleto Electoral, y la lista de los más importantes financiadores de cada opción. El Folleto Electoral establecía que: «La medida propuesta conduciría a menos restricciones para los fumadores que las que están establecidas por la legislación vigente». Algunos de los financiadores más importantes de la iniciativa eran Philip Morris USA, Reynolds Tobacco Co. Y unos pocos fabricantes

de tabaco más. Los financiadores más importantes de la resistencia contra la proposición 188 identificados en el Folleto Electoral eran la American Cancer Society, la American Lung Association, la American Heart Association y la American Medical Association. La publicación de estos simples hechos en un bien presentado y claro anuncio gráfico a toda página permitió a los votantes californianos darse cuenta de lo que estaba ocurriendo, y la proposición 188 fue aplastada con una humillante derrota con el 70% en contra. Este ejemplo demuestra que existe un serio peligro de engaño proveniente específicamente de intereses comerciales. Publicando a los financiadores a través del Folleto Electoral, y distribuyendo este documento en un claro y legible formato a través de anuncios de prensa fue un remedio eficiente.

Hasta 1992, las iniciativas ciudadanas podían todavía confiar en la «Fairness Doctrine» adoptada por la Comisión Federal de Comunicaciones en 1949. De acuerdo a esta doctrina, la radio y la televisión deberían proporcionar oportunidades razonables a los representantes de puntos de vista opuestos en asuntos públicos controvertidos, para hacer públicos sus puntos de vista. Esta «doctrina de imparcialidad» fue atacada durante varios años por los propietarios de las estaciones de radio y televisión, y la Comisión Federal de Comunicaciones se rindió finalmente en 1992: la «Fairness Doctrine» no siguió siendo legalmente aplicable a las iniciativas ciudadanas. El Folleto Electoral, que cada votante recibe antes de que se vote la iniciativa, es actualmente la única fuente fiable de información razonablemente imparcial, pero nos deberíamos preguntar si ésto es suficiente.

La implementación de iniciativas aprobadas

En California (como en Suiza) la mayoría de las proposiciones de los ciudadanos son rechazadas por los votantes. sólo el 34% de las iniciativas alcanzan el éxito.

Esto no significa que en el 34% de los casos la propuesta aprobada es realmente implementada. Una propuesta que ha sido aprobada por una mayoría de los ciudadanos puede, a pesar de ello, hundirse parcial o totalmente. Los políticos tienen varias maneras de conseguir esto. En primer lugar, una propuesta aprobada por referéndum puede ser recurrida en los tribunales. Esto sucede frecuentemente en California, y en relativamente bastantes casos tal acción legal resulta en la anulación total o parcial de la iniciativa aprobada. En otros casos, la propuesta aprobada es simplemente no implementada por las autoridades. Elisabeth Gerber y otros, en el libro «Robando la iniciativa» (2001), examina el fenómeno mediante el cual aquellos en el poder consiguen escabullirse o esquivar decisiones populares indeseables usando varias maniobras. Los autores estudiaron la implementación de diez propuestas aprobadas por el pueblo de California por referéndum, para concluir de la siguiente manera: «Es claro que los actores gubernamentales retienen gran parte de poder sobre lo que sucede con las iniciativas una vez han sido aprobadas por un referéndum» (Pág. 110). De hecho, muchas decisiones populares son sólo parcialmente convertidas en legislación, y en algunos casos su ejecución es a todos los efectos eliminada por completo.

Un sorprendente ejemplo es la iniciativa «English only» (proposición 63), que quería declarar el inglés como el único lenguaje oficial de California, y que fue aprobada por el 73,2% de los votantes en 1986. Pero la propuesta no fue nunca implementada. Los documentos electorales en San Francisco siguieron siendo en varios idiomas. En 1987, el Partido De-

mócrata incluso lanzó una iniciativa que hubiera dificultado el registro de quejas relacionadas con la proposición 63. Sin embargo, esta propuesta legislativa no fue aprobada cuando sus oponentes hicieron sonar la voz de alarma y los demócratas, temiendo una bajada en votos, se echaron para atrás. Una propuesta relacionada con la primera era la proposición 227, también llamada «English only», fue aprobada por el 60,9% de los votantes en 1998. Fundamentalmente, Proponía que la «educación bilingüe» en muchas de las escuelas públicas del estado debería ser eliminada y los niños que no hablaban inglés (que hablan normalmente castellano) deberían seguir una «inmersión en inglés» en la escuela. En los distritos escolares donde esta medida contaba con amplio apoyo fue implementada. Pero en otros sitios la iniciativa no tuvo ningún impacto en absoluto. En San Francisco, por ejemplo, sólo el 38,3% de los votantes aprobaron la propuesta y el funcionario responsable de la red de escuelas públicas locales declaró fríamente que la propuesta no podía ser implementada. Esto sucedió a pesar de que la iniciativa fue aprobada a nivel estatal y el principio de igualdad requería que la propuesta fuera igualmente aplicada a lo largo de todo el estado.

En 1990, los votantes aprobaron la proposición 140. Esta propuesta introducía, por una parte, límites en el número de mandatos para los miembros del parlamento y, por la otra, disminuía los fondos económicos de los miembros del parlamento a aproximadamente el 80% del nivel previo. El objetivo de la iniciativa era combatir la creación de una clase de políticos profesionales vitalicios. Los límites en el número de mandatos restringen el tiempo durante el cual una persona puede ocupar un puesto político ejecutivo o legislativo. La proposición 140 imponía un mandato máximo de seis a ocho años. Por supuesto tal propuesta no podía contar con la aprobación de los miembros del parlamento. Sin embargo, es prácticamente imposible esquivar límites en el número de mandatos una vez han sido aprobados. Los líderes políticos en California han usado todos los posibles remedios legales (sin éxito) con la esperanza de deshacerse de los límites en el número de mandatos. Mientras tanto, gracias a la propuesta aprobada, los miembros del parlamento y las personas en altas posiciones ejecutivas han sido reemplazados por completo. Sin embargo, los poderes establecidos tienen más éxito en sus intentos de esquivar las restricciones financieras introducidas por la proposición 140. A través de los tribunales consiguieron evitar la reducción en las pensiones de los altos cargos políticos que había sido aprobada por el pueblo. Otras restricciones de la proposición 140 se dejaron sin tocar por los tribunales, pero la clase política consiguió esquivar la ley mediante cierta ingeniería financiera: «reclasificando agencias y moviendo sus presupuestos fuera del alcance del gasto legislativo oficial, el poder legislativo esquivó sin problemas el intento de limitar su gasto a través de la proposición 140. De esta manera, no sólo consiguieron mantener sus ayudantes políticos, sino que también retuvieron los servicios de las agencias cuya financiación habían cortado» (páginas 54-55)

Un ejemplo reciente (no tratado en el libro mencionado) de la arrogancia que los políticos pueden demostrar con respecto a las decisiones tomadas democráticamente fue proporcionado cuando el parlamento californiano aprobó una ley que quería reconocer los matrimonios homosexuales en ese estado. Un referéndum (proposición 22) sobre este asunto fue celebrado en marzo del 2000 y una mayoría del 61,4% decidió que el matrimonio legal sólo podía implicar a un hombre y a una mujer. Sin embargo, el parlamento californiano aprobó la ley que permite el matrimonio homosexual. Pero el gobernador Schwarzenegger usó su veto contra esta ley parlamentaria,

diciendo que la voluntad popular debía ser respetada. Naturalmente, fue acusado de pertenecer a la extrema derecha por sus oponentes. Sin embargo, Schwarzenegger dejó abierta la posibilidad de que las decisiones populares puedan ser revertidas por los tribunales.

Alemania: Bavaria y más allá

El primero de octubre de 1995 fue un día importante para la democracia en Europa. Ese día, los ciudadanos bávaros decidieron otorgarse muchos más derechos de toma de decisiones directa en sus ciudades y municipios (Seipel y Mayer, 1997).

Una forma limitada de democracia directa ya existía en Bavaria a nivel estatal antes de 1995. los ciudadanos podían lanzar iniciativas legislativas y convocar un referéndum sobre estas. El número de firmas necesarias era, sin embargo, excepcionalmente alto. En una fase inicial, debían recolectarse 25.000 firmas, para poder proponer un referéndum. Si el ministerio del interior formulaba objeciones a esta iniciativa, el Tribunal Constitucional debía pronunciarse al efecto. Si este tribunal no veía ninguna objeción, en la siguiente fase debían recolectarse las firmas de un 10% de los votantes durante un periodo de dos semanas (unas 900.000 firmas). Estas firmas debían recolectarse en las oficinas del gobierno local, a donde debían acudir los ciudadanos interesados. Esta segunda recogida de firmas era virtualmente imposible, por lo que casi nunca se habían celebrado referendos a nivel estatal en Bavaria. El referéndum de 1995 fue el cuarto desde la segunda guerra mundial. Además, la política en Bavaria estaba, y está, dominada por un único partido, la demócrata-cristiana CSU (Unión Social Cristiana).

La historia de «Mehr Demokratie» (Más Democracia) – el movimiento que abrió el camino a la democracia directa en Bavaria, incluyendo el referéndum de 1995 – es la historia de un doble éxito. «Mehr Demokratie» consiguió eliminar las excesivas limitaciones requeridas para convocar un referéndum en Bavaria. Y también triunfó venciendo la oposición de la CSU, que resistió fieramente la introducción de democracia directa a nivel municipal. Fue la primera derrota de la CSU a nivel federal en 40 años.

La introducción de democracia directa en Bavaria puede considerarse como un contagio de la vecina Suiza. El hecho de que la democracia directa estuviera disponible en Bavaria, incluso con unos requerimientos tan altos en el número de firmas, puede explicarse porque el primer ministro en el naciente estado de Baviera tras la II guerra mundial, Wilhem Hoegner, estuvo exiliado en Suiza y aprendió a apreciar el sistema político de este país. más adelante, su papel fue fundamental para incluir el referéndum en la constitución de Baviera. En 1950, Hoegner dijo «el referéndum es la piedra angular de la legislación municipal moderna» (Meyer y Seipel, 1997, pag. 12)

La campaña del 10% de firmas

Entre el 6 y el 19 de febrero de 1995, Mehr Demokratie tuvo que afrontar un importante desafío: en sólo dos semanas, el 10% de los ciudadanos con derecho a voto debían personarse en las oficinas gubernamentales habilitadas al efecto para estampar su firma en la iniciativa a favor de la iniciativa popular municipal. Este requerimiento de firmas, excesivo a todas luces, fue superado comodamente: el 13,7% de los Ba-

varos con derecho a voto (cerca de 1,2 millones de personas) hicieron el esfuerzo. Este resultado es todavía más admirable si consideramos la resistencia que encontró este proceso en las autoridades. Por ejemplo, muchos ciudadanos no pudieron firmar porque las oficinas gubernamentales habilitadas al efecto permanecían cerradas durante el horario establecido legalmente para firmar.

Las reacciones de la prensa fueron principalmente positivas. Sin embargo, los medios afines a la CSU ofrecieron un tratamiento superficial del asunto. El «Müncher Mercury» en su edición del 21 de febrero de 1995 escribió: «No es muy apropiada una alegría excesiva ante el hecho de que la iniciativa «Más Democracia en Bavaria» haya alcanzado el número de firmas requerido. En principio, Bavaria ha disfrutado de instituciones democráticas por mucho tiempo. Cualquier ciudadano puede retirar el apoyo dado a un concejal o lista municipal en las siguientes elecciones, si su actuación no se considera apropiada». El mismo día, el diario «Main-Post» era profético: «Tras la exitosa iniciativa «Mas Democracia en Bavaria», la CSU aplicará sus exitosas tácticas: disfrazarán los objetivos de la iniciativa ciudadana con sus propios colores, pero volverán con una ley alternativa que de hecho estará diseñada para mantener la situación actual, de forma que el partido en el poder en Bavaria no encuentre ningún obstáculo para sus objetivos en el futuro»

Gobierno por el miedo

En 1991, una iniciativa ciudadana previa en Bavaria, «Das bessere Mühlkonzept», que proponía una reforma en la gestión de residuos, alcanzó el límite del 10%, pero perdió la batalla contra la CSU en el referéndum resultante. Una vez que el número de firmas había sido conseguido, Mehr Demokratie comenzó a examinar porque la anterior iniciativa había sido vencida por la CSU.

Una de las conclusiones fue que la CSU alcanzó sus objetivos gracias al apoyo popular con que contaba en las zonas rurales. En las ciudades donde se presentó la iniciativa «Das bessere Mühlkonzept», alcanzó normalmente la mayoría de votos, pero en las zonas rurales no existía normalmente ninguna alternativa a la propaganda de la CSU. La conclusión más importante fue que la CSU se apoyó sistemáticamente en el miedo de la gente. Parte del material de campaña distribuido por la CSU a sus grupos municipales, que disponían de mayorías gobernantes en los 2000 pueblos y ciudades de Bavaria, incluía discursos preparados. En estos discursos se encontraban declaraciones como «... si su pequeña cocina no tiene espacio para seis cubos de basura, puede comenzar ya a demoler sus tabiques para hacer sitio para ellos». La recogida de basura selectiva, según estos discursos, hacía esencial la creación de áreas de almacenamiento intermedio en todos los municipios, que eran descritos como «... lugares con alto riesgo de incendio, de polución del agua y de atracción para miles de ratas».

La legislación bavara permite que, si una iniciativa ciudadana alcanza el límite del 10%, el parlamento bávaro puede ofrecer una contrapropuesta que será sometida al voto durante el referéndum, junto a la iniciativa ciudadana. La CSU tenía, y todavía tiene, la mayoría absoluta en el parlamento regional, y por tanto podía plantear una contrapropuesta para debilitar la iniciativa ciudadana, y sobre la cual organizar la propaganda del partido. De este modo, la CSU pudo torpedear la propuesta de «Das bessere Mühlkonzept». Los demócrata-cristianos lanzaron una contrapropuesta mucho más tímida que la iniciativa ciudadana, a través el parlamento, y a través

de una campaña muy poco honesta obtuvieron una mayoría del 51% en el referéndum (frente al 44% que apoyo la propuesta original de «Das bessere Mühlkonzept»).

La CSU empleó el mismo escenario contra Mehr Demokratie. De nuevo, hicieron una contrapropuesta. Esta contrapropuesta excluía numerosos asuntos del alcance de las decisiones de los ciudadanos (por ejemplo, no eran posibles las iniciativas relacionadas con proyectos de construcción de infraestructuras); la respuesta de la CSU requería un quórum del 25% para que el resultado del referéndum fuera válido (ver el capítulo 2 sobre los efectos negativos del quórum de participación); las firmas no podían ser recogidas libremente en la propuesta de la CSU, sino que la ciudadanos debían ir a firmar a las oficinas gubernamentales habilitadas a ese efecto, etc. La intención de la CSU era clara: introducir todos los impedimentos posibles para que fuera extraordinariamente difícil que una iniciativa ciudadana alcanzara su objetivo.

Al mismo tiempo, la CSU intentó avivar la llama del miedo. Su eslogan fue «para que una minoría no lo bloquee todo». De acuerdo con la CSU, la propuesta de Mehr Demokratie abría la puerta a la dominación de demagogos y de ruidosos grupos minoritarios. La CSU incluso sugirió que la propuesta de Mehr Demokratie ofrecería una amenaza al toque de campanas de las iglesias o a la popular «Oktoberfest». La CSU predijo conflictos electorales permanentes, continua incertidumbre, imposibilidad de planificación a largo plazo (con pérdida de puestos de trabajo como resultado), imposibilidad de llevar a cabo medidas «impopulares», etc. Todo esto ocurriría si la propuesta de Mehr Demokratie era aceptada por la mayoría. A nivel local, la maquinaria del partido comenzó a funcionar (por ejemplo, impidiendo utilizar los locales del ayuntamiento para celebrar mítines).

En esencia, Mehr Demokratie fue capaz de neutralizar esta campaña porque se hizo consciente de las maquinaciones de la CSU. El antidoto más importante fue encontrar todo tipo de organizaciones (partidos políticos, organizaciones sociales, grupos juveniles, incluso miembros de la CSU, que estaban a favor de Mehr Demokratie) en los que confiaban muchos ciudadanos, y que estaban preparados para hablar públicamente a favor de la iniciativa ciudadana y contra la propuesta de la CSU.

Una importante lección de la derrota de «Das bessere Mühlkonzept» fue que no podían permitir a la CSU tomar la iniciativa en el debate. Una de las técnicas de la CSU consistía en apabullar contantemente al oponente con alegaciones que debían ser desmontadas una y otra vez, de modo que nunca podían hablar de las razones reales para el referéndum. La CSU intentó, por ejemplo, acusar a Mehr Demokratie de fraude financiero. Esto ocurrió en un momento estratégicamente delicado: dos semanas antes del referéndum. Si, durante esas dos semanas, la CSU hubiera tenido éxito en enfocar el debate público en las finanzas de Mehr Demokratie, podía haber sido fatal para la iniciativa ciudadana. Las donaciones a Mehr Demokratie se hacían a través de una cuenta bancaria en Munich, desde la cual, debido a la organización interna del banco, el dinero era transferido a Colonia. Mehr Demokratie no tenía nada que ver con esto, pero la CSU sugirió a través de la prensa que los fondos estaban siendo sacados de Bavaria y, por tanto, siendo utilizados para otros propósitos. La iniciativa ciudadana se defendió de este ataque abriendo todas sus cuentas para ser inspeccionadas libremente, no pudiéndose encontrar ningún problema en ellas, de tal forma que las acusaciones de la CSU se volvieron

contra ellos. La prensa obligó a la CSU a utilizar argumentos más profesionales frente al referéndum.

La votación tuvo lugar el 1 de octubre de 1995. la propuesta de Mehr Demokratie consiguió el 57,8% de los votos, frente al 38,7% de la contrapropuesta de la CSU. Esto permitió la organización de iniciativas y referendos ciudadanos a nivel municipal.

Democracia floreciente

En los diez años siguientes, emergió un floreciente sistema de democracia directa en Bavaria (Rehmet y Wenisch, 2005). En los municipios, hasta septiembre del 2005, se registraron 1371 iniciativas ciudadanas, de las cuales 835 (un 60,9%) condujeron a un referéndum. En el resto de los casos la iniciativa ciudadana no fue permitida por varias razones (14,2%), o fue adoptada por el consejo municipal (12,5%) o fue retirada por los que la iniciaron (10,1%). La mayor parte de iniciativas ciudadanas fueron lanzadas en la capital bávara, Munich (15), con Augsburgo en el segundo puesto (12). También es interesante que el número de iniciativas ciudadanas en 1996 (318), disminuyeron gradualmente hasta una media de 100 por año, que se mantuvo estable entre 1999 y 2005. obviamente, la primera ola de iniciativas ciudadanas fue provocada por el alto número de asuntos pendientes en la ciudadanía, tras la introducción de este instrumento (en Alemania, se habla de iniciativas ciudadanas a nivel municipal y de iniciativas populares a nivel federal y estatal).

Los temas que condujeron a un mayor numero de iniciativas fueron:

- infraestructuras públicas y compañías de servicios públicos (23%)
- planes de desarrollo (23%)
- proyectos de tráfico (20%)

durante el periodo de 1995 a 2005, la posición del gobierno municipal fue más a menudo ratificada (49%) que rechazada (45%) por los ciudadanos (el 6% restante no puede ser clasificado en ninguna de esas dos categorías). De modo que las propuestas municipales tenían una probabilidad de uno entre dos de sobrevivir. La participación media durante este periodo fue de casi del 50%, y la participación fue en general mayor en aquellos municipios con menos residentes.

Como comentamos anteriormente, en algunos casos la amenaza de referéndum fue suficiente para que una decisión poco popular del ayuntamiento fuera desestimada desde el principio. Rehmet y Wenisch (2005, pagl. 5) ofrecen un ejemplo en Augsburgo, donde una coalición de profesores, pedagogos y libreros recogieron firmas para la apertura de una nueva biblioteca. Cuando entregaron una cantidad de firmas mucho mayor que la requerida, el ayuntamiento adoptó rápidamente su propuesta sin necesidad de referéndum.

Resistencia desde los tribunales

Sin embargo, la clase dominante no permite que esta situación continúe sin resistencias. Además de la oposición de la CSU, Mehr Demokratie tuvo que encarar una resistencia aún mayor del Tribunal Constitucional de Bavaria. Hay que remarcar que los jueces eran nombrados por un parlamento dominado por la CSU (Landtag), de forma que el 80% de los jueces eran simpatizantes o afiliados de la CSU. Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas, de manera que no hay apelación posible.

A la vez que la iniciativa popular para mejorar el sistema de referéndum a nivel municipal, Mehr Demokratie había también comenzado otra iniciativa popular para mejorar la democracia directa a nivel estatal. Ambas fueron entregadas casi a la vez en 1994. sin embargo, la segunda iniciativa popular fue desafiada por el senado de Bavaria basandose en complicados argumentos legales, y por tanto tuvo que presentarse ante el Tribunal Constitucional. Todo el mundo esperaba que las objeciones del parlamento serían rechazadas por el Tribunal Constitucional, o que la mayor parte de los componentes de la iniciativa popular permanecerían intactas. Pero, de forma imprevista y sin ningún paralelo posible, los jueces de la CSU declararon la iniciativa popular como invalida por completo. «Completamente incomprensible», declaró al periódico del sur de Alemania «Süddeutsche Zeitung» en su editorial del 15 de noviembre de 1994, y hizo publica su sospecha de que el «Tribunal Constitucional, con sus jueces nombrados por la CSU, emite juicios que cree tendra la aprobación del gobierno controlado por la CSU»

En 1999, Mehr Demokratie registró de nuevo una iniciativa popular para la mejora del sistema de referéndum a nivel federal, y había formulado ésta de manera que no pudiera ser sometida al mismo veto judicial que la anterior. Esta vez el Tribunal Constitucional se acogió a la sección 75 de la Constitución bávara, que dice «las propuestas para reformar la constitución que son contrarias a los principios democráticos de la constitución no serán permitidos». Esta sección había sido introducida para proteger a la población frente a las dicaduras. En este caso, sin embargo, fue utilizada para proteger a la élite política frente a los derechos democráticos de la población. El Tribunal Constitucional dictaminó en marzo del 2000 que «democracia» era lo mismo que el sistema representativo y que este podía ser dañado debido a que la iniciativa pedía la abolición de algunas excepciones al alcance del referéndum, la reducción del número de firmas necesarias, etc. Previamente, en septiembre de 1999, el Tribunal Constitucional se había basado en una queja ciudadana sobre el resultado de un referéndum para exigir un nivel mínimo de participación del 25% para los referendos a nivel estatal, de nuevo remitiendose a los «principios democráticos básicos» de la seccion 75, lo que el parlamento regional se apresuró a adoptar en la legislación del estado.

Pero el tribunal constitucional también continuó su ataque en el nivel local. En 1999, a partir de una queja ciudadana, el Tribunal había dictaminado que los «principios democráticos básicos» también exigían la introducción de un quórum de participación en el referéndum municipal, lo cual había sido abolido por el referéndum que Mehr Demokratie había ganado. De forma que este quórum fue introducido de nuevo. Cuando Mehr Demokratie registró la iniciativa «proteccion del referéndum municipal» para revertir la reintroducción del quórum de participación, el Tribunal Constitucional no pudo abusar de nuevo de los «principios democráticos básicos». Después de todo, en ese caso deberían haber utilizado ese argumento contra la iniciativa ciudadana de Mehr Demokratie en 1994. esta vez, sin embargo, el Tribunal tenía a mano el principio de autonomía municipal para oponerse a la iniciativa: la abolición del quórum de participación municipal se opondría a esta autonomía municipal. La perversidad de este argumento debería estar clara. En Alemania, los estados tienen la competencia de organizar la democracia municipal. Las reglas democráticas, incluyendo los de la iniciativa y el referéndum populares, deben ser siempre regulados por leyes estatales. El Tribunal Constitucional, una institución estatal, por tanto intervino en los asuntos municipales con su deci-

sión acerca de los quórum de participación municipales. Pero si es una iniciativa ciudadana la que quiere intervenir en ese asunto, entonces se habla de una seria violación de la autonomía municipal. Esto es aún más triste si consideramos que el principio de autonomía municipal fue originalmente introducido para dar a los ciudadanos el mayor control posible sobre su propia comunidad. Este principio era utilizado ahora por una élite de políticos para reprimir ese control.

En total, de las cinco iniciativas populares lanzadas por Mehr Demokratie entre 1995 y el año 2000, tres fueron bloqueadas por el Tribunal Constitucional, y una de ellas, -- sin ninguna provision legal que lo apoyara -- fue sometida a graves obstrucciones dividiéndola en dos iniciativas populares y requiriendo que los ciudadanos fueran a la casa consistorial en dos ocasiones separadas a estampar su firma. «Mehr Demokratie» sólo tuvo capacidad para conseguir el objetivo en una iniciativa, y no consiguió alcanzar el elevadísimo requerimiento de firmas para la segunda.

Alemania: Hamburgo

Hamburgo fue el segundo lugar donde Mehr Demokratie consiguió que los ciudadanos pudieran decidir sobre democracia directa (Efler, 2001). Hamburgo, con 1,7 millones de habitantes, es la segunda ciudad mayor de Alemania: una ciudad estado.

En 1996, el Parlamento de Hamburgo (Bürgerschaft), inspirado por la emergencia de referéndum en toda Alemania, había introducido la iniciativa ciudadana vinculante a nivel municipal. El número de firmas exigidas y las excepciones en el alcance de los referendos eran tan excesivas que el sistema apenas podía ser usado. Practicamente cualquier cosa relacionada con las finanzas estaban excluidas, así como los planes de desarrollo y las decisiones individuales (Einzelvorbaben). Estas incluían, por ejemplo, proyectos importantes como la expansión del puerto o la construcción de un tunel adicional bajo el río Elba. Para convocar un referéndum, debían ir al menos el 10% de los ciudadanos censados a las oficinas del ayuntamiento a estampar su firma, en un plazo máximo de dos semanas. A nivel municipal había un quórum de participación casi imposible de satisfacer: las iniciativas ciudadanas sobre una propuesta legislativa ordinaria debían ser aprobadas por el 25% del censo, mientras que las iniciativas de reforma constitucional debían ser aprobadas por 2/3 de aquellos que ejercieran su derecho al voto, siempre que votaran al menos un 50% de los ciudadanos censados.

Mehr Demokratie decidió, de nuevo, utilizar un instrumento de referéndum malo para obtener un referéndum mejor. Junto con otros socios locales, redactó dos iniciativas ciudadanas: para la introducción de democracia directa en los distritos de la ciudad y para mejorar el sistema existente a nivel municipal. Puesto que la segunda iniciativa ciudadana precisaba de una reforma constitucional -- y por tanto del elevadísimo quórum de participación -- los activistas querían combinar su referéndum con las elecciones parlamentarias nacionales de 1998. El principio fue laborioso: sólo había un par de miles de marcos (unos 1000 euros) como capital inicial, y algunas de las organizaciones que participaban en la alianza querían posponer la campaña para el futuro. La recolección de las primeras 20.000 firmas comenzó en mayo de 1997, y los activistas tuvieron que darse prisa si querían combinar el referéndum propuesto con las elecciones. Esta presión en los tiempos pareció funcionar a su ventaja. La mayoría de las firmas fueron

finalmente recolectadas en la segunda mitad de la campaña. En otoño de 1997, no menos de 30.000 firmas fueron remitidas. En las discusiones del parlamento, algunos miembros dijeron que consideraban esta iniciativa contraria a la Constitución, pero así y todo el periodo de tiempo estipulado expiró sin que el parlamento presentara objeciones, por lo que el proyecto no fue enviado al Tribunal Constitucional para que dictaminara sobre su legalidad.

De esta forma, se abrió el periodo -- desde el 9 al 28 de marzo de 1998 -- dentro del cual el 10% de los habitantes censados debían acudir a la casa consistorial para estampar su firma. La iniciativa de Mehr Demokratie se benefició del hecho de que las autoridades municipales enviaron una postal a todos los habitantes censados con el anuncio de las iniciativas ciudadanas, así como con información sobre dónde y cuándo podían incluir su firma. En la parte de atrás se incluyó información sobre como votar por correo. Esta última posibilidad fue, por cierto, introducida en 1996 y era completamente única en Alemania. A la vez, la campaña fue excitante porque el Ayuntamiento quería hacer un único anuncio en el avance de la recolección de firmas, publicando el número de firmas obtenidas al final de la primera semana. Sin embargo, este primer anuncio fue un gran éxito para los promotores. Al final de la primera semana, 85.000 ciudadanos habían apoyado la iniciativa ciudadana, y al final de la quincena esta cantidad se había elevado hasta más de 218.000 ciudadanos (18,1% de los ciudadanos censados) para la primera iniciativa por referéndum a nivel de distrito, y más de 222.000 ciudadanos (18,4%) para la segunda iniciativa para referéndum a nivel municipal.

Inicialmente, los concejales querían celebrar el referéndum justo tras las elecciones parlamentarias. Los activistas de Mehr Demokratie acusaron el golpe, pero se recuperaron rápidamente y presionaron sobre los miembros del parlamento para que se combinaran las elecciones y los referéndum, con el argumento de que, de otro modo, sería preciso gastar mucho más dinero, y más tiempo de los ciudadanos. Esta presión tuvo éxito, y el referéndum fue finalmente combinado con las elecciones parlamentarias el 27 de septiembre de 1998.

Mientras tanto, y como sucedió en Bavaria, Mehr Demokratie había construido una coalición de muchos tipos de --sobre todo pequeñas -- organizaciones para apoyar su iniciativa. Además tuvo que enfrentarse con los dos principales partidos en Hamburgo -- el SPD y la CDU -- así como con la Cámara de Comercio y el poderoso diario del grupo mediático Springer «Bild Zeitung». Todos estos golpearon los tambores de guerra con lemas como «las minorías serán dejadas de lado», «los referendos con poca participación conducen a una democracia vergonzante», «el Puerto y el Aeropuerto serán paralizados con una legislación anti-ruídos reforzada» y «el principio de un desarrollo desastroso». Anuncios en la prensa avisaban acerca de la «dictadura de las estructuras» que sería introducida si la propuesta de Mehr Demokratie vencía. «Ningún argumento era demasiado primitivo como para no ser introducido en esta campaña», dijo Efler (2001).

En Hamburgo, el parlamento tenía el derecho de presentar una «contrapropuesta» para ser votada a la vez que la iniciativa ciudadana. Sin embargo, esta contrapropuesta fue adoptada apenas cuatro semanas antes del referéndum. La iniciativa ciudadana quería que los referéndum que afectaran a leyes ordinarias fueran decididos por una mayoría simple, sin requerimientos adicionales en cuanto a la participación. En la contrapropuesta parlamentaria, sin embargo, las leyes ordinarias debían ser aprobadas por una mayoría que, al mis-

mo tiempo, incluyera al menos el 20% de los ciudadanos con derecho a voto, y las reformas constitucionales precisarían de una mayoría de 2/3 que, a la vez, debía incluir al menos un 40% de los ciudadanos con derecho a voto.

Por lo tanto, si el 70% votara por la reforma constitucional, la participación debería ser de al menos el 60% para alcanzar el mínimo del 40% de ciudadanos censados. La iniciativa ciudadana también quería abolir parcialmente el tabú en temas fiscales, mientras que la contrapropuesta del parlamento quería abolir cualquier tema que tuviera algún efecto en el presupuesto. «¿Qué tema más o menos importante no tiene efecto en el presupuesto?» se preguntaba Efler (2001). Dado que la diferencia entre las dos propuestas eran considerablemente técnicas y del poco tiempo disponible para la campaña, debido a las tácticas dilatorias del parlamento, Mehr Demokratie polarizó la diferencia y comparó ambas propuestas punto por punto, añadiendo la pregunta «¿Por qué iban los políticos a ceder su poder de forma voluntaria?». Además, Mehr Demokratie ilustró la elección que proponían mostrando papeletas electorales marcadas a favor de su propuesta, tanto en los anuncios en prensa, en los anuncios en cines y en los carteles que colocaron el día del referéndum frente a los colegios electorales. El 27 de septiembre de 1998, el día de la votación, el 74% de los ciudadanos de Hamburgo votaron a favor de la propuesta de Mehr Demokratie a nivel municipal, y un 60% a favor de su propuesta para los distritos, con una participación el 66,7%. Por lo tanto, el alto requerimiento de participación se cumplió para la iniciativa de democracia directa en los distritos, porque afectaba sólo a la legislación ordinaria, pero no para el referéndum a nivel municipal, para el cual era preciso reformar la constitución. El retraso del parlamento en formular su contrapropuesta tuvo como efecto que los hamburgueses recibieran una notificación oficial para votar -- que también podía ser utilizada para votar por correo -- mucho más tarde que la recibida para participar en las elecciones parlamentarias. más tarde, Mehr Demokratie calculó que si la notificación de voto para el referéndum hubiera sido recibida a la vez que la notificación para votar en las elecciones parlamentarias, el requerimiento de participación hubiera sido obtenido para la iniciativa a nivel municipal.

Gracias parcialmente a los éxitos de Bavaria y Hamburgo, el movimiento de Mehr Demokratie se ha extendido a lo largo de Alemania. Tienen oficinas en 13 de los 16 estados alemanes y, gracias a sus campañas de publicidad y presión política, ha contribuido a que todos los estados y municipios en Alemania hayan introducido la iniciativa y el referéndum vinculantes, aun cuando las regulaciones varían cualitativamente en gran medida. Además, Mehr Demokratie ha conseguido una mayoría en el parlamento federal para introducir democracia directa a nivel federal, aunque todavía no dispone de la mayoría de 2/3 necesaria para reformar la constitución. Para más información, ver www.mehr-demokratie.de

Alemania: Schönaue

Tras el desastre medioambiental de la central nuclear de Chernobyl en abril de 1986, en Schönaue (un pueblo de la selva negra de 2500 habitantes) se lanzó una iniciativa bajo el nombre de «Iniciativa de los padres por un futuro no nuclear», para trabajar por el consumo más moderado de energía eléctrica sin el uso de energía atómica. Se consiguieron algunos pequeños éxitos, pero los promotores pronto descubrieron que podían conseguir muy poco sin el control del suministro de electricidad. Después de todo, el suministra-

dor local de energía, KWR, ajustaba las tarifas eléctricas, y el ahorro de energía y la producción no centralizada de energía daría menos beneficios económicos.

Cuando llegó el momento de renovar el contrato entre el municipio y la compañía eléctrica, comenzó la lucha de poder. La iniciativa ciudadana había desarrollado su propio plan para la producción y distribución de energía respetuosa con el medio ambiente, y por lo tanto quería tomar el control sobre la red local de KWR. Para conseguir esto, crearon la plataforma «Netzkauf Schönaue» (Adquisición de la Red de Schönaue). Sin embargo, el concejo municipal decidió renovar el contrato con KWR.

Para conseguir adquirir la red de electricidad, «Netzkauf Schönaue» promovió un referéndum en 1991, donde consiguieron el 55,7% de los votos. La adquisición de la red eléctrica y la implementación de una política de energía ecológica pareció ser posible. Ciudadanos no sólo de Schönaue, sino de toda Alemania, recogieron cuatro millones de marcos para comprar la red local. En 1994, la empresa local «Elektrizitätswerke Schönaue GmbH» (Trabajos Eléctricos de Schönaue) fue establecida, y recibió la concesión de electricidad desde el municipio.

Sin embargo, surgió un amplio frente de resistencia contra esta evolución: y no sólo desde el suministrador de energía, KWR, o desde los cristiano-demócratas de la CDU o desde importantes facciones de los socialistas del SPD, sino también desde la compañía con mayor número de empleados de Schönaue, que alertó acerca del coste de energía y de precios más elevados para la electricidad, si los «rebeldes eléctricos» llevaban a cabo su plan. Los oponentes de los «rebeldes eléctricos» locales lanzaron una segunda iniciativa ciudadana. KWR apoyó a los promotores de esta iniciativa con fondos económicos importantes, y organizó una «oficina de información» al efecto. Sin embargo, los «rebeldes» obtuvieron la victoria en este segundo referéndum: en marzo de 1996, el 52,4% de los votantes decidieron que la colaboración entre el municipio y KWR debía finalizar.

La compañía eléctrica jugó su última carta: no pidió 4,5 millones de marcos por la red local, como habían estimado los expertos de la iniciativa ciudadana, sino que pidieron 8,7 millones de marcos. En noviembre de 1996, tras dos años negandolo, KWR admitió que Schönaue tenía únicamente 22 km. de cable, en vez de los 33 que decían inicialmente, y el precio bajó desde 8,7 a 6,5 millones de marcos.

Los «rebeldes eléctricos» de Schönaue llevaron a cabo una campaña a lo largo de Alemania para conseguir el resto del dinero, usando el lema «Soy un agitador». Al mismo tiempo, continuaron con una batalla legal contra KWR para conseguir que el poco razonable precio exigido fuera reducido. El 1 de julio de 1997, la compañía eléctrica creada por los ciudadanos compró oficialmente la red de KWR por un precio de 5,8 millones de marcos.

Desde entonces, EWS Schönaue ha demostrado ser un suministrador de energía profesional y seguro, incluso a los ojos de sus oponentes iniciales. La gestión es todavía ejercida por uno de los iniciadores, Ursula Schadek. La cantidad de energía solar producida por habitante es la más alta de toda Alemania, y la energía atómica ha sido prohibida por completo. Entre otros edificios, los tejados del ayuntamiento y la iglesia de Schönaue están completamente cubiertos de paneles solares. Debido a la liberalización del mercado eléctrico,

EWS puede ahora suministrar a clientes en toda Alemania. Desde 1998, los «rebeldes eléctricos» de Schönaú han estado proporcionando apoyo a iniciativas del resto de Alemania que querían pasarse a la eco-energía. Han cooperado en la creación de una red de no menos de 697 productores verdes de energía en Alemania. Por cada kilowatio de energía verde producida, entre medio y dos céntimos de euro se añaden a un fondo para nuevos productores de energía verde. Esto ha permitido a EWS donar 900.000 euros durante los últimos tres años. Y en julio de 2005, un tribunal dictaminó que incluso la venta de KWR por 5,8 millones de marcos era ex-

cesiva: el valor real no excedía los 3,5 millones de marcos, y KWR debía pagar la diferencia a EWS.

El ejemplo de Schönaú nos muestra que los ciudadanos poseen un capital social latente muy importante, y están preparados para hacer el esfuerzo. Al mismo tiempo, demuestra que la toma de decisiones directa es indispensable para hacer efectivo este capital social. Si la iniciativa ciudadana que cambió todo en Schönaú no hubiera estado disponible, la compañía KWR, con la colaboración del ayuntamiento, habría impuesto su voluntad (para más información, www.ews-schoeaeu.de)

5-1. El arte de la iniciativa ciudadana

Más abajo puede leerse la lista de las reglas básicas que deben tenerse en cuenta a la hora de promover un referéndum. Las fuentes más importantes son «El libro de cocina de la Iniciativa» de Jim Shultz, y «El triunfo de los ciudadanos» de Michael Seipel y Thomas Maier.

Reglas generales:

- Normalmente, la facción que convence a los ciudadanos indecisos es la que gana
- La fuerza más poderosa detrás de la política del referéndum es el descontento público. Se debería establecer ciudadanamente si existe ese descontento, y si puede ser movilizado.
- Normalmente, una propuesta de referéndum comienza con fuerte ventaja en la opinión pública, que decae durante la campaña, bajo la presión de los oponentes. Es más fácil que se descienda del 70% de apoyo al 51% que viceversa
- Los referendos se pierden por el punto más débil de la propuesta. Si la propuesta muestra un punto débil en algún sitio, los oponentes se concentrarán en él y lo magnificarán. Los votantes tienen muy poca inclinación a votar por una propuesta que está claramente infectada por alguna debilidad, incluso si la mayor parte de la propuesta es razonable.
- La polarización es inevitable. Los votantes tienen que ver claramente quién está a favor y quién en contra de una propuesta, y por qué.
- Una forma extraordinariamente efectiva de conseguir apoyos es revelar intereses financieros entre los oponentes.

Preguntas que deben hacerse al comienzo

- ¿Hay suficiente apoyo popular? Las encuestas de opinión pueden ser usadas, pero recuerda que la opinión pública es poco firme y puede cambiar.
- ¿Hay un mensaje simple, ganador? Compara con el posible mensaje o eslógan clave de los oponentes
- ¿Son fuertes las bases? ¿hay suficientes organizaciones que darán públicamente su apoyo? ¿las organizaciones que la gente espera que de forma natural apoyen la propuesta están efectivamente a su favor?
- ¿Hay dinero? La captación de fondos debe comenzar muy pronto. La financiación debe ser clara y entendible. También debe ser realista y las cuentas deben estar disponibles de forma inmediata (por ejemplo, para los medios).
- ¿Hay expertos sobre el tema disponibles? Asegurate de que hay suficiente gente capaz de enfrentarse a distracciones técnicas o políticas durante los debates y los discursos
- ¿Es la situación electoral favorable? Coincidir con otras elecciones puede ser beneficioso para alcanzar los quórum de participación que se exijan.

Redactando la pregunta

- Debe haber una proposición precisa. La redacción de la pregunta no debe ser ambigua y debe hacerse pública tan pronto como sea posible
- La propuesta debe ser diseñada teniendo en cuenta todos los aliados potenciales. No incluyas aspectos irrelevantes que pueden asustar posibles aliados. Lo opuesto es también posible: «espectadores» (organizaciones que tienden a adoptar una posición neutral) pueden tomar parte en la coalición si ciertos aspectos que son importantes para ellos son incluidos.
- La propuesta debe ser diseñada pensando en la gente. ¿es una propuesta atractiva? ¿tiene algún talón de Aquiles?
- ¿Aceptarán las autoridades el resultado como vinculante? Si no es así, encontrar alianzas con partidos políticos puede ser una opción: obtener de ellos la promesa de aceptar el resultado antes de que se celebre el referéndum.
- Después de una victoria en el referéndum, ¿puede el resultado ser apelado en los tribunales?

Coalición

- Una coalición en la que aliados poco usuales toman parte fortalece la credibilidad de la iniciativa (por ejemplo, partidos políticos conservadores y progresistas, sindicatos y asociaciones de empresarios, etc.)
- Los socios clave de la coalición deben estar disponibles desde un principio.
- Es esencial obtener buenos acuerdos entre los socios de la coalición sobre la financiación, la presentación de la iniciativa al exterior, la distribución de tareas y el nombramiento de portavoces.

Recolección de firmas

- Shultz escribe: «la clave de la recogida de firmas es: no discutas con cualquiera». La recogida de firmas y la campaña debe, por tanto, hacerse de forma separada. La tentación de entrar a discutir durante un cuarto de hora con cualquier transeunte no funciona de forma eficiente en una campaña de recogida de firmas. Debes trabajar consciente de tu productividad durante la recogida de firmas.
- Tener presente la conexión con el siguiente paso de la campaña e iniciativa. La captura de firmas permite que los voluntarios acaparen reservas de esfuerzo y motivación. Si estas reservas son ignoradas cuando se alcanza el objetivo de firmas, será más difícil removilizar la campaña a favor de la propuesta unos meses más tarde, cuando sea más necesaria.
- Revisar la validez de las firmas. Se pueden obtener firmas de gente con un lugar de residencia o una nacionalidad que no sean útiles, o con nombres o direcciones ilegibles o equivocadas. Deberíais tener en cuenta un porcentaje de firmas no válidas de entre el 10 y el 20%.
- Organiza un evento mediático cuando entregues las firmas

La campaña

- «Mantén el mensaje simple, y repítelo una y otra vez»
- Apela a las emociones de la gente. Alguien que parece tanto un experto como motivado emocionalmente será creíble.
- Mantén fuertemente la iniciativa durante los debates. Aquel que sea empujado a la cuneta por sus oponentes habrá perdido. Ten cuidado con los ataques laterales, especialmente en los que conciernen a la integridad moral de la campaña.
- En particular, los partidos establecidos en el poder siempre jugarán con la incertidumbre popular y con el miedo para oponerse a tus tesis. Debes anticipar esto de forma consciente. Las referencias a precedentes internacionales en conexión con la propuesta pueden ser efectivos a la hora de desarmar la estrategia del miedo.
- Los partidos en el poder se dirigirán a la gente como individuos («tu seguridad social» en vez de «nuestra seguridad social»), y lo relacionarán con un llamamiento a la confianza con los «valores sólidos», con lo que se referirán a los partidos en el poder y a sus líderes. El remedio: dirige a la gente como a un grupo de personas responsables que buscan un terreno común entre ellos
- Suministra a los medios con información: anuncio de la iniciativa, entrega de las firmas y similares son buenos momentos para hacerlo. Mantén buenos contactos con periodistas interesados

Folleto electoral

- Los folletos tienen un espacio limitado. Mantén los argumentos simples y reitera la frase clave que refleja el mensaje esencial
- Citar frases claras de autoridades científicas o de otras personas en las cuales la gente tenga fe, puede ser muy efectivo.

5-2. Referéndum y plebiscitos en los países europeos

Más abajo puede consultarse un breve resumen de la regulación referente a referéndum y plebiscitos nacionales en varios países europeos. Las fuentes más importantes son: B. Kaufmann et al (editors), «Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond» (2005), and B. Kaufmann and M.D. Waters (editors), «Direct democracy in Europe» (2004).

Bélgica

El referéndum vinculante está excluido constitucionalmente en Bélgica. Desde 1945, sólo se ha celebrado un referéndum (a iniciativa del gobierno). Regulaciones para el referéndum iniciado por los ciudadanos sólo existen a nivel municipal, pero además de que el resultado no es vinculante, el consejo municipal puede ignorar la petición de referéndum. Durante algunos años, sin embargo, ha habido un debate sobre una implementación de referéndum más avanzada y ha crecido el apoyo entre los partidos políticos – particularmente en Flandes.

Ejemplos: En 1950 los belgas votaron a favor de la vuelta del rey Leopoldo III, con una participación del 92,9%, el 57% votó a favor y el 43% votó en contra.

Dinamarca

La constitución danesa estipula que deben someterse a referéndum obligatorio ciertas decisiones, como la reforma de la constitución o la transferencia de soberanía a organizaciones internacionales como la Unión Europea. Si un tercio de los miembros del parlamento lo solicitan, también puede celebrarse un referéndum sobre ciertos temas. Este derecho, sin embargo, no ha sido usado nunca. Todos los referendos nacionales son vinculantes. Sin embargo, el país no dispone de referéndum iniciado por los ciudadanos a ningún nivel. A nivel local se han celebrado más de 160 plebiscitos no vinculantes desde 1970.

Ejemplos: los daneses aprobaron el acceso a la Unión Europea por un 63,3% en 1972. En 1992, el Acuerdo de Maastricht fue rechazado por muy poco (49,3% a favor). El siguiente año, a través del Acuerdo de Edimburgo, Dinamarca obtuvo la posibilidad de excluirse del área monetaria y el Tratado de Maastricht fue entonces aceptado por un 56,7% en 1993. En 1998, el 53,1% también aprobó el Tratado de Amsterdam. Sin embargo, en el 2000 el 66,8% votaron contra la introducción del euro.

Alemania

Alemania no dispone de ningún tipo de toma de decisiones directas a nivel nacional, aunque la sección 20 de la constitución alemana dice «Todo el poder del estado emana del pueblo y es ejercitado por el pueblo a través de elecciones y de referendos...», no dispone de la legislación requerida. No se han celebrado referendos desde 1945, como se describe en el capítulo 5, sin embargo, todos los estados y municipios han introducido el referéndum iniciado por los ciudadanos, generalmente durante los noventa, y son usados de forma extensiva en algunos sitios. Estos referendos son vinculantes. También se ha conseguido una mayoría en el parlamento para introducir la democracia directa a nivel nacional, pero la mayoría de dos tercios requerida para una reforma constitucional no se ha conseguido aun.

Francia

La sección 3 de la Constitución Francesa – adoptada en 1958 a través de un referéndum – dice «la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y de referéndum». Sin embargo, no hay referendos iniciados por los ciudadanos en Francia. Las reformas constitucionales, así como cualquier reforma territorial, debe ser sujeta a referéndum. La iniciativa para esto, sin embargo, sólo puede ser ejercida por el presidente de la República o, en menor medida, por el parlamento (el parlamento francés tiene un papel relativamente débil). El presidente puede también decidir usar el referéndum sobre asuntos específicos, para lo que precisa de la aprobación del parlamento. El voto no es sobre una propuesta legislativa elaborada, sino sólo sobre ideas generales. Los referendos nacionales son vinculantes. Los políticos franceses han prometido regularmente más democracia directa; por ejemplo, durante su campaña de reelección del 2002, el presidente Chirac propuso la introducción de iniciativas populares a nivel nacional y municipal como una posibilidad para el futuro.

Ejemplos: la elección directa del presidente fue aprobada por una mayoría de 62,3% en 1962. El mismo año, los votantes aprobaron la independencia de Argelia por un

90,8%. La expansión de la Comunidad Europea fue aprobada por un 68,3% en 1972. el tratado de Maastrich obtuvo sólo una mayoría del 51% en 1992. en 2000, la reducción de los términos presidenciales desde 7 a 5 años fue aprobada por el 73,2%.

Gran Bretaña

Gran Bretaña no tiene una constitución escrita. Históricamente, esto es relacionado con la «soberanía del parlamento» – una constitución limita los poderes del parlamento – pero a lo largo del tiempo la posición del parlamento en Gran Bretaña se ha debilitado significativamente en comparación con la del gobierno. Por lo tanto no hay iniciativa popular y referéndum. El gobierno a veces convoca plebiscitos. A nivel municipal, un referéndum iniciado por los ciudadanos fue introducido a través de la Local Government Act (2000).

Ejemplos: En 1973, se celebró un plebiscito sobre Irlanda del Norte. El 98,9% de los votantes estaban a favor de mantener la unión con el Reino Unido (el referéndum fue boicoteado por los irlandeses católicos). En 1975, la adhesión a la Comunidad Europea fue aprobada por una mayoría del 67,2%. En 1979 y 1997, se celebraron referendos sobre los asuntos escocés y galés. En el último de esas dos votaciones, entre otras cosas, el pueblo aprobó la instalación de parlamentos separados en Escocia y Gales. El primer ministro Tony Blair también había prometido que la Constitución Europea y el euro sólo serían introducidas después de su aprobación vía referéndum.

Hungría

La constitución húngara reconoce el referéndum opcional y la iniciativa popular. Sin embargo, hay una larga lista de excepciones: el presupuesto, los impuestos locales y nacionales, las tarifas públicas, los tratados internacionales, la disolución del parlamento o las autoridades locales, declarar la guerra o el estado de emergencia, destacar al ejército fuera o dentro (j) de las fronteras nacionales y la amnistía. Además, la iniciativa popular no puede ser usada para cambiar los instrumentos de democracia directa (una sutil manera para que la élite retenga la última palabra en el sistema democrático). Los referendos son a veces vinculantes, a veces «consultivos» (no vinculantes) en 1997, el quórum de participación fue reducido del 50 al 25% de los votantes. Sin este cambio, los referendos relacionados con la adhesión a la OTAN (1997) y a la Unión Europea (2003) no habrían tenido éxito por la baja participación. Desde 1989, se han celebrado 9 referendos nacionales. Al nivel local, el referéndum es obligatorio en ciertos casos y, en otros casos, los ciudadanos pueden pedir un referéndum con las firmas de entre el 10 y el 25% de los votantes (un record planetario). Aquí también, algunos asuntos importantes están excluidos. Los referendos locales son vinculantes.

Ejemplos: el 2004, el 51% de los votantes aprobaron la introducción de doble nacionalidad para ciertos grupos de personas. El mismo día, un segundo referéndum se celebró en el cual el 65% de los votantes aprobaron la marcha atrás en el proceso de privatización de hospitales que se estaba desarrollando. En el 2003, el 83,8% aprobaron la adhesión a la Unión Europea.

Irlanda

Junto con Dinamarca, Irlanda proporciona un ejemplo típico de referéndum obligatorio en Europa. Desde 1937, cualquier reforma de la constitución debe ser aprobada directamente por el pueblo. La mayoría de los votantes deciden, sin ningún quórum de participación. Ha habido 28 referendos nacionales entre 1937 y el año 2002. además, el presidente puede convocar un plebiscito si rechaza un ley aprobada por el parlamento. Sin embargo, el procedimiento es complejo y no ha sido nunca usado. De la misma forma que en la mayoría de países europeos, por tanto, los irlandeses tampoco pueden iniciar referendos.

Ejemplos: la adhesión a la Comunidad Europea fue aprobada por el 83,1% en un referéndum en 1972. veinte años más tarde, el tratado de Maastricht fue también aprobado por referéndum con un voto mayoritario del 69,1%. En 1992 se celebraron tres referendos en relación con la legislación sobre el aborto. A través de estos referendos, el derecho a viajar al extranjero con intención de abortar fue aprobado, así como el derecho a distribuir información sobre oportunidades para abortar. La legalización del divorcio fue aprobado por referéndum con una pequeña mayoría del 50,3% en 1995. en el año 2001, el Tratado de Niza fue rechazado con sólo el 46,1% de los votos a favor. Cuando los otros países europeos pusieron a Irlanda bajo presión, Irlanda obtuvo ciertos opt-outs y el mismo Tratado fue finalmente aceptado por el 62,9% de los votantes en el año 2002.

Italia

Desde 1970, Italia ha dispuesto del referéndum correctivo vinculante, y lo ha usado de forma extensiva. Tras Suiza y Liechtenstein, dentro de Europa, Italia es el país con mayor experiencia en democracia directa. Con el referéndum correctivo, los ciudadanos pueden tomar la iniciativa para someter una ley aprobada en el parlamento, o parte de ella, a la votación popular. El número de firmas es relativamente bajo (500.000, un 1% de los votantes censados) y las firmas pueden ser recogidas en las calles. También, cinco parlamentos regionales pueden conjuntamente convocar un referéndum popular. El mayor problema del referéndum italiano es el alto quórum de participación: una ley es sólo rechazada si una mayoría vota contra ella y, a la vez, esta mayoría incluye al 50% de aquellos con derecho a voto. Debido a esto, no menos que 20 de los 42 referendos nacionales celebrados desde 1990 hasta el 2003 fueron declarados inválidos. Además, varios asuntos son excluidos, como impuestos, el presupuesto y los tratados internacionales. La Corte Constitucional tiene considerable libertad para interpretar las, en general, vagamente formuladas excepciones. Esto resulta en un gran número de iniciativas de referéndum bloqueadas, sobre todo las más importantes; sobre las iniciativas menos importantes o más técnicas, el Tribunal Constitucional permite el voto popular mucho más fácilmente. Además, la ausencia de una iniciativa popular «real» sigue siendo una severa restricción a la soberanía popular. Una peculiaridad en Italia es el diferente comportamiento de voto entre el norte y el sur. En el sur, el porcentaje de participación es, como media, un 20% menos que en el norte. En el referéndum sobre la abolición de la monarquía (1946), el norte votó predominantemente republicano, mientras que el sur se mantuvo predominantemente monárquico.

Ejemplos: leyes aprobadas en el parlamento, que hicieron el divorcio imposible y realizar abortos más difícil, fueron rechazadas por los votantes italianos. Los referendos sobre el divorcio (en 1974, el 40,7% quería la abolición del divorcio) y sobre el aborto (1981: el 32% de los votantes apoyaron endurecer la legislación sobre el aborto) son ejemplos de referendos correctivos sobre temas éticos. En 1995, una iniciativa falló al intentar debilitar el control de Berlusconi de los medios (una compañía privada podría sólo poseer un canal de TV; el 43% de los votantes apoyaron esa idea).

Lituania

Esta república báltica tiene buenas leyes: dispone del referéndum constitucional obligatorio, el referéndum opcional y la iniciativa popular. Desde 1991 hasta la fecha, se han celebrado 18 referendos nacionales. Sin embargo, debido al alto quórum de participación – 50% de los votantes – muchos referendos han sido declarados inválidos. En el 2002 y 2003, la ley de referéndum fue modificada, de tal forma que el quórum de participación fue reducido para los referendos sobre adhesión a organizaciones internacionales a los cuales se transfiere soberanía. La oportunista razón fue que la élite política quería que el referéndum de mayo del 2003 sobre la adhesión a la Unión Europea fuera un éxito. Para el resto de asuntos, el quórum de participación no ha cambiado. No hay forma de democracia directa en los niveles regional y local.

Ejemplos: en 1996 se celebraron cinco referendos nacionales (de los cuales cuatro lo fueron el mismo día). De los votantes, el 52% voto por la venta de suelo agrícola a ciertas entidades, el 79,6% votaron para compensar a los ciudadanos que perdieron posesiones bajo el comunismo; el 78,7% votó por la disminución del número de escaños en el parlamento de 141 a 111; el 77,3% votó para mantener elecciones parlamentarias cada cuatro años el segundo domingo de marzo; y el 76,9% aprobó una medida a través de la cual al menos la mitad del presupuesto anual se gasta en políticas sociales. En el año 2003, el 92% de los votantes apoyaron la adhesión a la Unión Europea.

Holanda

En Europa, Holanda es posiblemente el país con menos experiencia en referendos. La constitución – que es muy difícil de cambiar – no permite ningún voto popular vinculante. A nivel municipal únicamente, se han celebrado 115 referendos no vinculantes, la mayoría tras 1990. Durante los noventa, unas cuantas municipalidades introdujeron el referéndum correctivo a iniciativa de los ciudadanos. En la capital, Amsterdam, se han celebrado 7 referendos desde 1992. Bajo presión de la opinión pública, varios partidos políticos están a favor de introducir un referéndum correctivo basado en el ejemplo italiano. Pero esto requiere un cambio de la constitución, que falló por poco en 1999.

Ejemplos: en 2005, el primer plebiscito nacional desde 1815 tuvo lugar. Con una participación del 63,3%, el 61,5% rechazaron la Constitución Europea.

Noruega

La constitución noruega data de 1814, y no proporciona ninguna forma de democracia directa. El parlamento puede, sin embargo, convocar un plebiscito no vinculante. Desde 1905, se han celebrado 6 plebiscitos nacionales de esta forma. Ha habido también una extensa tradición de plebiscitos a nivel municipal: cerca de 500 plebiscitos locales han tenido lugar desde 1972. En el año 2003, el parlamento introdujo el referéndum iniciado por los ciudadanos a nivel municipal. Esto permite que 300 ciudadanos puedan someter a votación los asuntos que decidan.

Ejemplos: en 1972, la adhesión a la Comunidad Europea fue rechazada por el 53,3% de los votantes; en 1994, hubo un nuevo voto sobre el mismo asunto con un resultado similar: 52,2% en contra.

Austria

Austria tiene un referéndum obligatorio y vinculante para revisiones totales de la constitución. Además, revisiones parciales de la constitución son sujetas a referéndum si al menos un tercio del parlamento (Nationalrat) o de los representantes de los estados (Bundesrat) lo piden. El Nationalrat puede también convocar referendos vinculantes sobre leyes ordinarias. Dos plebiscitos nacionales han sido celebrados desde 1945. No hay referéndum iniciado por los ciudadanos a nivel nacional. Los ciudadanos, con 100.000 firmas pueden, sin embargo, hacer una petición al parlamento, y eso se usa de forma regular, pero no es seguido por ningún referéndum. En dos de los nueve estados (Oberösterreich y Steiermark), sin embargo, existe el referéndum iniciado por los ciudadanos, así como iniciativas ciudadanas en todos los municipios.

Ejemplos: en 1978, se celebró un plebiscito sobre la construcción de una planta nuclear en Zwentendorf. La planta nuclear fue rechazada por una pequeña mayoría del 50,5%. En 1994, la gente aprobó adherirse a la Comunidad Europea con una mayoría del 66,6%.

Polonia

La constitución polaca – que fue adoptada por un referéndum en 1997 – no dispone de referéndum iniciado por los ciudadanos. Sin embargo, dispone de plebiscitos, que se convocan a menudo. Los plebiscitos son válidos si el 50% de los votantes registrados toman parte. Desde 1996, se han celebrado 7 plebiscitos, de los cuales 2 fueron vinculantes.

Ejemplos: en un día de 1996 se celebraron hasta cinco plebiscitos a la vez. Los votantes atendieron a tres propuestas de privatización (todas rechazadas por el 96,2 el 91,3 y el 76,8% de los votantes) y dos propuestas relativas a las pensiones (también rechazadas por el 95,1 y el 96% de los votantes). En el 2003, la adhesión a la Unión Europea fue aprobada por el 77,5% de los votantes.

Eslovaquia

Eslovaquia tiene varios instrumentos de democracia directa. Con 350.000 firmas, los ciudadanos pueden iniciar tanto un referéndum opcional como una iniciativa popular. Son excluidos los derechos fundamentales, los impuestos, el presupuesto y las tarifas públicas. La adhesión a una aso-

ciación internacional de estados es sujeta a referéndum obligatorio. Además, el gobierno o el parlamento pueden también convocar plebiscitos. Ha habido 8 plebiscitos nacionales desde 1994. El alto quórum de participación del 50% de los votantes a menudo hacen que los referendos fallen. El referéndum de 2003, relativo a la adhesión a la Unión europea, fue duramente criticado por ser injusto con los oponentes a la adhesión.

Ejemplos: en 1998, el 84,3% votaron contra la privatización de «industrias estratégicas», especialmente empresas eléctricas. En el año 2000, el 95,1% votaron para celebrar elecciones imprevistas. En el 2003, el 92,7% aprobaron la adhesión a la Unión Europea. En el 2004, el 86,8% votaron a favor de elecciones imprevistas, de nuevo.

Suecia

De forma similar a Francia, el gobierno sueco utiliza los plebiscitos. Mientras que el presidente los controla en Francia, en Suiza es el Partido Socialdemócrata, que ha dominado el país por muchos años. Cinco de estos plebiscitos han sido convocados desde 1945. Los plebiscitos sólo son vinculantes bajo ciertas circunstancias. Hay sólo un derecho de iniciativa (sin referéndum) a nivel local

Ejemplos: en 1980, un plebiscito de triple elección fue celebrado en relación con la política nuclear. La opción central – construir 12 plantas nucleares que serían reemplazadas en 25 años por fuentes alternativas de energía – recibió la mayor parte de los votos con un 40,5%. En 1994, el 52,9% de los votantes aprobaron la adhesión a la Unión Europea. En el año 2003, el 55,9% votaron contra la introducción del euro.