

REFERÉNDUMS DE ALTO IMPACTO POLÍTICO. CASOS EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS”, CON MARIO DANIEL SERRAFERO Y MARÍA LAURA EBERHARDT, *REVISTA: DERECHO PÚBLICO URUGUAYO Y COMPARADO*, Nº 1, IJ EDITORES FONDO EDITORIAL, MONTEVIDEO, 11/11/2020, IJ-CMXXXI-173, PP. 1-31, [HTTPS://UY.IJEDITORES.COM/POP.PHP?OPTION=ARTICULO&HASH=038FD741C0841DA336C4125CCF5FF867](https://uy.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&hash=038fd741c0841da336c4125ccf5ff867).

“REFERÉNDUMS DE ALTO IMPACTO POLÍTICO. CASOS EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS”

Mario Daniel Serrafiero¹ y María Laura Eberhardt²

Introducción

En el debate sobre las formas, las metamorfosis y los rendimientos de las democracias aparece recurrentemente la visión de la democracia directa como tipo ideal opuesto al de la democracia representativa. Más allá de la cuestión teórica, por cierto fascinante, la realidad muestra que las instituciones “de democracia directa”, como el referéndum y el plebiscito, cada vez se emplean más en las distintas democracias representativas del mundo. No obstante no debemos olvidar que estos mecanismos fueron también utilizados por regímenes autoritarios, tomemos como ejemplo la legitimación del franquismo a través de plebiscitos (Moreno Fonseret y Sevillavo Calero, 2000).

El presente trabajo pretende ahondar en el estudio de los referéndums en un doble sentido. En primer lugar se brinda un panorama teórico sobre los modelos básicos de democracia, las diversas perspectivas acerca de la democracia directa, los principales mecanismos institucionales a ella asociados y las cuestiones relevantes a tener en cuenta sobre los referéndums. Segundo; y ya focalizando en un grupo particular de consultas, aquí denominadas “de alto impacto político”; se lleva a cabo un sintético recorrido sobre las más destacadas experiencias de referéndums y plebiscitos de este tipo implementados en Europa y América Latina desde el último cuarto del pasado siglo hasta la actualidad. Tercero, se profundiza en el análisis de los casos más controvertidos de esta especie de consultas de alto impacto político ocurridas en 2016, siendo que en todas ellas sus resultados contradijeron las preferencias de los Ejecutivos de turno. A modo de cierre se ofrecen reflexiones finales sobre los efectos positivos y negativos que pueden esperarse del uso de estas herramientas en las democracias representativas contemporáneas.

¹ Investigador principal, CONICET, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, mserrafiero@gmail.com

² Investigadora asistente, CONICET, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, laura_rafaela@yahoo.com.ar

En el artículo se plantea que existe una tendencia cada vez más marcada a introducir estas instituciones directas en las constituciones indirectas y a utilizarlas dentro de ciertas condiciones. También se afirma que emerge una gran incertidumbre respecto de sus resultados de aplicación, sobre todo teniendo en cuenta la distancia que muchas veces se produce respecto de los objetivos de quienes las impulsan.

Los supuestos de los que parte esta investigación exploratoria son, en primer lugar, que la representación política sigue siendo (y lo será seguramente durante bastante tiempo) la matriz básica de nuestras democracias contemporáneas. Segundo, que la idea de suplantarse la democracia representativa por la democracia directa no parece ser un objetivo razonable, ni en estos tiempos ni hacia adelante. Aún así, ambos supuestos no impiden dejar la puerta abierta a la realización de cambios importantes en los actuales regímenes democráticos, donde, probablemente, las instituciones y los mecanismos "directos" jugarán un papel más relevante.

Modelos de democracia

Como se señaló antes, hablar de modelos de democracia implica adentrarnos en una serie de clasificaciones no exentas de complejidades. Un primer y fundamental acercamiento a la cuestión surge a partir de diferenciar quienes son los actores protagónicos en la gestión política, esto es, quienes toman e implementan las decisiones. Usualmente se distingue entre democracia *representativa* y democracia *participativa*, en un nivel alto de generalización. En este trabajo agregamos también la democracia *representativa-participativa*.

El *modelo representativo* parte de la imposibilidad práctica de implementar hoy una democracia directa, la que constituye más un ideal o utopía que una meta operativa y factible. Se trata de una democracia indirecta donde el pueblo no gobierna sino que elige a los representantes que lo harán en su nombre (Bobbio, 1984). El representante actúa en forma independiente, esto significa que su accionar requiere discreción y discernimiento (Pitkin, 1985). Al mismo tiempo, debe procurar que no haya conflicto o persistente disparidad con los deseos de los representados. En caso de existir tales diferencias, sus fundamentos precisan ser correcta y suficientemente explicados, con buenas razones que justifiquen el accionar, a fin de asegurar que se actúa en el mejor beneficio e interés de los representados. En este modelo, destacan los beneficios que devendrían de unos representantes más dispuestos a utilizar la razón y más distanciados de los intereses y las pasiones humanas. De lo que se trata aquí es de mejorar la calidad de la representación política.

El *modelo participativo* pone el acento en la participación ciudadana. En la literatura especializada se suelen utilizar en forma equivalente los conceptos de democracia directa, democracia semidirecta y democracia participativa. Bajo la

inspiración de la antigua democracia directa ateniense el modelo participativo se funda en la reflexión crítica sobre las falencias de las democracias existentes y la conveniencia de una mayor participación de la población en la toma de decisiones políticas (Satori, 1994:150; Held, 2007:331-336). La creciente distancia entre representantes y representados, devenida en una crisis de representatividad, es lo que intenta superarse. La clave radica en la adopción de nuevas formas o modos de ejercer la participación, mientras que el principal desafío consiste en vencer la apatía o indiferencia de la ciudadanía e incentivar su involucramiento en las cuestiones políticas. De lo que se trata aquí es de diversificar y aumentar en forma constante la participación, más allá del mero acto electoral.

Finalmente, el modelo *representativo-participativo* se asienta sobre una matriz representativa pero incluye espacios importantes de participación cívica (Parés i Franzi, 2009). Para Bobbio, "entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay (...) un salto cualitativo" sino "un *continuum* en el que es difícil decir dónde termina la primera y donde comienza la segunda" (1984:60). Desde una visión restringida y jurídica, tales espacios de participación ciudadana incorporados a los marcos democráticos representativos serían, exclusivamente, los mecanismos formales o institucionales, como ser: el referéndum, el plebiscito, la auditoría ciudadana, la audiencia pública, el presupuesto participativo, la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa, la consulta popular, entre otros. Mientras que desde una perspectiva social más amplia, se incluye además a los movimientos sociales, las protestas callejeras, la movilizaciones que reclaman distintos tipos de derechos (De Sousa Santos, 2004), es decir, modalidades informales o no institucionalizadas de expresión de la población. Estos instrumentos de democracia semidirecta o participativa pueden existir a nivel local, subnacional o nacional. El grado de operatividad que poseen depende, en muchos casos, de la reglamentación concreta que los regula.

Posturas en torno de la democracia directa

Para comenzar, es importante aclarar que cuando en la actualidad hablamos de democracia directa nos referimos a ciertos procedimientos que habilitan la toma de decisiones a través del sufragio de los ciudadanos, como el plebiscito (Aragón Reyes y López, 2000:981). No existe hoy un modelo empírico vigente de democracia directa pura, sino solo institutos tales como el referéndum o las consultas populares que se incorporan dentro de marcos constitucionales representativos.

Respecto de tales mecanismos de democracia directa las opiniones existentes son muy contrastantes. Hay perspectivas optimistas y pesimistas, cada una con su propio argumento. A favor de la democracia directa podría decirse que: a) con ella, la democracia teórica, entendida como autogobierno del pueblo, se expresa concreta y

realmente en los hechos, b) las decisiones que se toman a través suyo gozan de mayor legitimidad, pues emergen de la ciudadanía, y c) la mayor participación política de los ciudadanos es un valor constituyente de la *res publica* y, por tanto, la fortalece.

En su contra, podríamos argumentar que: a) la complejidad del gobierno de un Estado moderno excede lo que puede decidirse directamente, b) el ciudadano suele expedirse sobre los diversos temas comunes sin antes acceder a la información necesaria, c) la ciudadanía puede ser fácilmente manipulada a través de promotores o agitadores, d) las decisiones suelen tomarse por sí o por no dejando afuera una variedad de matices que pueden ser importantes para los temas a resolver, y e) en ocasiones debe responderse con un solo voto a una lista o "paquete" cerrado de preguntas o consignas sin que se permita diferenciar entre ellas.

En la actualidad, subsiste un supuesto que, sin embargo, no parece ser real en los hechos, y es aquél según el cual todos los individuos consideran a la participación en forma positiva y la valoran con la máxima calificación posible. Lejos de ello, la investigación empírica sobre casos concretos de implementación de mecanismos participativos muestra que el tema es bien complejo. A tal punto que tanto los beneficios como los límites de la participación se perciben en forma diferente según quienes sean los actores, su perfil ideológico y su experiencia personal (García-Espín, Ganuza y De Marco, 2017).

Más allá de las perspectivas a favor o en contra, optimistas o pesimistas que se formulan sobre la democracia directa, hay cuestiones centrales a considerar. La primera de ellas es la de quién tiene la iniciativa o el poder de promover el mecanismo. Se habla aquí de institutos impulsados "desde arriba" (por los gobernantes) o "desde abajo" (por los gobernados). Segundo, es preciso indagar cuáles son los temas que pueden ser tratados a través de estos instrumentos de democracia directa: ¿es posible consultar a la ciudadanía sobre todos los asuntos de interés público o se excluyen algunos de ellos? Tercero, se requiere considerar las cuestiones técnicas de implementación. Por ejemplo, quién y cómo formula la pregunta en un plebiscito, cómo se consultan cuestiones muy específicas o complejas, cómo se garantiza la neutralidad y claridad en la redacción del interrogante, cómo se evitan los sesgos y/o la inducción de determinadas respuestas, etc. (Eberhardt, 2013).

Esta última cuestión es clave en lo que a hace a la legitimidad de los referéndums. A modo de ilustración citamos las preguntas, claramente tendenciosas, que se formularon en ocasión de consultar a la ciudadanía por la destitución de sus presidentes en Venezuela (2004) y en Bolivia (2008): "¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular otorgado, mediante elecciones democráticas legítimas, al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?". Y: "¿Usted está de acuerdo con la

continuidad del proceso de cambio liderizado por el presidente Evo Morales Ayma y el vicepresidente Alvaro García Linera?" (Eberhardt, 2019).

Instituciones de democracia directa

Como dijimos previamente, cuando se habla de democracia directa se suele incluir indistintamente diferentes mecanismos e instituciones que tienen que ver con la participación ciudadana en distintos ámbitos de la vida pública. Esto es, no solo se considera al referéndum sino también al presupuesto participativo, a la iniciativa popular, a la audiencia pública, entre otros. Sin embargo, con el objeto de alcanzar una mayor precisión y claridad analítica, en este artículo realizamos un recorte entre tales instrumentos a fin de aislar aquellos que son específicos de la democracia directa: los referidos a la participación ciudadana a través del sufragio para la toma de decisiones en determinados temas. En base a este criterio, los institutos propios de la democracia directa son, a grandes rasgos, los siguientes:

- a) Consultas populares o plebiscitos no vinculantes. Los gobernantes (ejecutivos o legislativos) someten distintos temas y cuestiones a la opinión de la población, sin verse obligados a incorporarla en la toma de decisiones.
- b) Referéndums vinculantes. Son convocados por el congreso para someter a consideración popular un proyecto de ley. También pueden ser iniciados por el congreso y/o por el poder ejecutivo en ocasión de impulsar y/o aprobar una reforma constitucional. Si el resultado es afirmativo la norma en cuestión es aprobada en forma automática.
- c) Referéndums abrogativos vinculantes. A través de este mecanismo la población puede dejar sin efecto (derogar) o vetar una ley vigente. Si el resultado es afirmativo la norma en cuestión es derogada en forma automática.
- d) Referéndums revocatorios. A través de esta forma de consulta la ciudadanía puede destituir a un funcionario o representante electo antes de que finalice su periodo. El voto ciudadano puede ser o no obligatorio (según el país correspondiente) pero, de alcanzarse los sufragios requeridos, el representante en cuestión es separado inmediatamente del cargo y se procede a su reemplazo.

A su vez, las consultas populares pueden definirse y clasificarse según una diversidad de criterios (Eberhardt, 2013). En términos generales, se trata de una forma

de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto. Específicamente, el referéndum es considerado "el principal instrumento de democracia directa" (Gemma, 1997:1348), puesto que a través de esta institución el cuerpo electoral participa en el proceso de toma de decisiones políticas.

Un primer debate surge en torno del significado y la distinción entre el referéndum y el plebiscito. Las diferentes legislaciones no muestran acuerdo sobre los alcances y el contenido de estos términos, "y además, cada legislación y reglamentación varía en relación a la forma jurídica, los requisitos de su puesta en práctica y de aprobación. Todo ello hace más complejo el análisis comparativo" (Lissidini, 2007a:3)

En general, se asume que referéndum y plebiscito son sinónimos, y que solo podría señalarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro término: el concepto de plebiscito se utilizó mayormente para indicar sucesos excepcionales (por ejemplo, una consulta ante una catástrofe ambiental), es decir, fuera de las previsiones constitucionales. En cambio, para resolver cuestiones previsibles (como una reforma constitucional) o de mayor regularidad, y que por tanto pueden ser objeto de disciplina constitucional, las normativas mencionaban con más frecuencia al referéndum (Gemma, 1997:1347).

Para Zovatto, "consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa" (2008:256). No obstante, reconoce que "algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referendo (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales" (Ídem).

Los referéndums a su vez se clasifican en torno a diversos criterios, a saber (Gemma, 1997:1347-1348): a) según la eficacia normativa: constituyentes (aprobación de una constitución), constitucionales (revisión de la constitución), legislativos o administrativos (concernientes a la aprobación de leyes o de actos administrativos respectivamente) y abrogatorios (para derogar normas); b) según la eficacia territorial: nacionales o locales; c) desde el punto de vista del derecho u obligación cívica de participar: facultativos u obligatorios; d) según la naturaleza de su resultado: vinculante o no vinculante; e) según los alcances de la participación: consultivo o decisorio.

Hilando un poco más fino, la distinción entre consultas populares obligatorias y facultativas puede a su vez complejizarse. La primera opción admite las categorías de: a) obligatoria automática (en un caso previsto específicamente por la constitución), y b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el congreso no solucionable en el marco del sistema representativo) (Zovatto, 2008:256). Mientras que las consultas facultativas se subdividen en: a) "desde arriba", cuando los órganos

estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo, y b) "desde abajo", cuando son convocadas por la ciudadanía. Las consultas iniciadas "desde arriba" pueden provenir del Ejecutivo, del congreso o de ambos de manera coordinada. En tanto que para que se puedan activar las iniciativas impulsadas "desde abajo" la normativa indica cuál es la barrera a sortear por parte de sus promotores (el porcentaje mínimo de firmas que deben recolectar) (:257).

Otra clasificación pertinente es la propuesta por Lijphart (1984), para quien un referéndum puede ser prohegemónico o antihegemónico, según sean sus consecuencias de apoyo o rechazo a la propuesta del gobernante. Si bien la mayoría de los referendos son controlados (convocados por el gobierno) y prohegemónicos (con resultados acordes a las expectativas de su impulsor), algunas legislaciones conciben que la iniciativa de la convocatoria pueda ser también una decisión de la ciudadanía (referéndum no controlado) y, en no pocas ocasiones, las consultas han arrojado resultados adversos a la postura de su promotor (antihegemónicos).

Cabe advertir, no obstante, que este mecanismo jurídico puede implicar también una serie de riesgos para las democracias, como, por ejemplo, aquellos líderes "que promueven su utilización en el marco de campañas de corte populista" (Lissidini, 2007b:4). En estos casos, lo que se busca es consolidar o legitimar la primacía del presidente o del jefe de gobierno, otorgar más poder al Ejecutivo en detrimento del Legislativo, aprobar leyes que no se hubieran convalidado tras su curso normal en el congreso (por carecer de los apoyos políticos necesarios), o saltar divisiones internas de los partidos. Un uso excesivo, sesgado o indebido de este mecanismo en manos de los titulares del Ejecutivo puede debilitar al poder legislativo, alentar estilos autoritarios o populistas de gobierno, y/o promover democracias delegativas (O`Donnell, 1995) donde el primer mandatario emerge como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, con facultades delegadas para resolver las cuestiones nacionales a su juicio y saber, y eludiendo los frenos antepuestos por otros órganos, instituciones y partidos.

Cabe por último aclarar que este trabajo se concentra en el estudio de un grupo particular de referendums: aquellos cuyo contenido resulta decisivo para la definición y funcionamiento del Estado, el régimen político y/o el gobierno. Tales consultadas, aquí llamadas "de alto impacto político", son aquellas versadas sobre: la solicitud o aprobación de reformas constitucionales, la modificación del sistema político o de los poderes de gobierno, la resolución de conflictos de poder externos o internos (asuntos limítrofes, tratados de paz, decisiones de organismos supranacionales de los que se es miembro), la independencia de un territorio nacional, y la revocación de representantes elegidos por el pueblo (específicamente del presidente). En lo que sigue se da cuenta de las experiencias más trascendentes de aplicación de este grupo de consultas en Europa y América Latina.

Referéndums en Europa.

Italia es el país de la Unión Europea (UE) que más referéndums ha celebrado desde fines de la segunda guerra mundial: 73 hacia mediados de 2020. Hasta diciembre de 2016, aproximadamente "uno de cada cuatro consultas directas en la UE ha sido italiana"³. En número de consultas, al día de hoy le siguen Irlanda con 41, Eslovenia con 25, Dinamarca con 20, Holanda con siete, España con seis, República Checa con dos y Bélgica con uno⁴, por mencionar algunos ejemplos.

Ahondemos ahora en algunos de tales casos. Siendo Italia el país de la UE que más lo ha utilizado, el referéndum tuvo allí, no obstante, sus altibajos: ocasiones de gran participación cívica y otras de muy baja concurrencia. El primer referéndum a nivel nacional data del 19 de marzo de 1797. Bajo el régimen fascista se votaron dos referéndums, uno en 1929 y otro en 1934, ambos con resultado positivo a la iniciativa impulsada por el gobierno de Mussolini. De los 73 referéndums votados entre el 2 de junio de 1946 y mediados de 2020, solo poco más de la mitad alcanzó el umbral de participación requerido para alcanzar su validez, y únicamente en 27 consultas triunfó el "sí"⁵. La definición de la pregunta del referéndum tuvo una consideración especial. Por una ley de 1953 se encomendó al Tribunal Constitucional controlar su admisibilidad. Entre los temas que fueron objeto de referéndums pueden mencionarse asuntos vinculados con la naturaleza y el medioambiente, la forma de gobierno, el divorcio, el aborto, la Constitución de la UE, el consumo de drogas, la fertilización asistida, reformas electorales, modificaciones de la constitución, entre muchos otros.

Otro caso interesante es el de España, la primera de las tres consultas realizadas a nivel nacional tras el retorno de la democracia y el fin del franquismo fue con motivo de aprobar el Proyecto de Constitución nacional, el 7 de diciembre de 1978. Con una participación del 67,11% del padrón, el "sí" se impuso con casi el 92% de los votos válidos positivos, esto es, el 58,97% del censo electoral. El segundo referéndum nacional de la democracia española versó sobre la permanencia del país como miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Celebrado el 12 de marzo de 1986, fue aprobado con el 56,85% de los votos válidos emitidos, habiendo votado el 59% del electorado. El entonces presidente del Gobierno socialista, Felipe González, había manifestado que dimitiría si los resultados eran contrarios a la permanencia. La última de estas consultas se llevó a cabo el 20 de febrero de 2005 con el fin de preguntar a la ciudadanía si aprobaba el tratado por el que se establecía una Constitución para la UE.

³ "Italia, el país de los referéndums", *Finanzas.com*, 2016, disponible en: https://www.finanzas.com/hemeroteca/italia-el-pais-de-los-referendums_13530352_102.html

⁴ Centre for Research on Direct Democracy (C2D), disponible en: <https://c2d.ch/>

⁵ Ídem.

Con una participación del 42% del electorado, la opción por el "sí" obtuvo el 81,84% de los votos válidos emitidos.

En términos generales, se ha señalado que la escasez de referéndums implementados en España se relaciona con la restricción normativa que impuso el artículo 92 de la Constitución de 1978 (Ridao i Martín, 2015), según el cual su solicitud requiere la participación de los tres principales órganos de poder del Estado: debe ser convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. De hecho, cuando se discutió el respectivo proyecto de Constitución, este mecanismo fue visto con cierta cautela y desconfianza, ya que había sido activado en más de una oportunidad por el franquismo. Ello se sumó a algún temor prospectivo respecto de una posible utilización demagógica o populista de este instituto. En la realidad, y a lo largo del tiempo, su uso fue muy circunstancial y discontinuo en este país (Aguilera de Prat, 1992).

Por fuera de la UE, Suiza es el país que más referéndums ha impulsado e impulsa en el mundo: 649 desde 1793 y hasta mediados de 2020. Desde finalizada la segunda guerra mundial y hasta la actualidad hubo 501 votaciones: 239 con resultado positivo y 262 con desenlace negativo⁶. Por lo general, este mecanismo se utiliza para que los ciudadanos suizos opinen o bien sobre las iniciativas populares impulsadas por algún sector de la población o bien sobre decisiones tomadas por el Parlamento (Sáenz Royo, 2016:74). Desde la creación del Estado Federal Suizo, en 1848, el referéndum es obligatorio para la reforma de la Constitución federal (:75). La Constitución suiza de 1999 reconoce la posibilidad de que los ciudadanos impulsen una reforma constitucional total o parcial que —en la mayoría de los supuestos— será sometida a referéndum (Ídem). Para su activación, se requiere que la iniciativa popular reúna la firma de 100.000 ciudadanos en el plazo de 18 meses (:76). El referéndum facultativo (y en ocasiones el obligatorio) sirve también para impugnar la legislación emanada del Congreso y para decidir sobre tratados internacionales. Entre 1874 y 2015 tuvieron lugar 177 referéndums no obligatorios: 99 fueron positivos, esto es, que la ley aprobada por el Parlamento o el tratado internacional fueron confirmados, y 78 resultaron negativos, o sea, donde la ley o el tratado en cuestión fue rechazado.

Las consultas populares en América Latina

Al igual que en Europa, en América Latina los referéndums también fueron utilizados tanto bajo regímenes militares como por gobiernos democráticos, especialmente a partir del último cuarto del siglo XX. En la mayoría de los casos la convocatoria se realizó sin que existiera previsión constitucional para ello. Un ejemplo es la consulta popular no vinculante que impulsó el presidente argentino Raúl Alfonsín en

⁶ Ídem.

1984, faltando aún 10 años para que fuese incluida en el texto constitucional. Entre los países que adoptaron tempranamente el referéndum destacan Uruguay y Venezuela, que lo incorporaron en sus constituciones de 1934 y 1961 respectivamente.

En cuanto a los referéndums celebrados bajo dictaduras militares sobresalen los casos de Uruguay y de Chile. En Uruguay, el gobierno *de facto* convocó a un plebiscito en 1980 para la aprobación de un nuevo texto constitucional y de los decretos dictados desde el golpe de 1973. La redacción de la Ley Fundamental estuvo a cargo de los uniformados. Su letra fue poco conocida y prácticamente hubo nula discusión y debate. La mayoría de las fuerzas políticas se volcaron hacia el rechazo. La votación se concretó el 30 de noviembre de ese año. El "no" triunfó sorpresiva y contundentemente: con el 57,2% de los votos se impuso sobre el 42,8% alcanzado por el "sí". La derrota de los militares en el referéndum abrió el camino hacia la futura democratización del país (Rilla, 1997).

También en 1980, el gobierno chileno *de facto* convocó un plebiscito para el 11 de septiembre de ese año. La población debía expedirse acerca de la aprobación de la Constitución recientemente elaborada por los militares y sobre la continuidad del General Pinochet como Presidente de la República por ocho años, pues así figuraba en las cláusulas transitorias decimotercera y decimocuarta de la nueva Ley Fundamental. El "sí" triunfó con un 67,04% de los sufragios. El 5 de octubre de 1988, en aplicación de las disposiciones transitorias vigesimoséptima a vigesimonovena de la Constitución de 1980 se realizó un segundo plebiscito, considerado un "hito fundamental para la transición a la democracia" (De la Fuente González, 2017:66), que debía resolver si el General Pinochet seguiría o no en el gobierno hasta el 11 de marzo de 1997. El "no" ganó con el 55,99% de los votos sobre el 44,01% obtenido por el "sí". Ello implicó la prórroga del período presidencial de Pinochet por un año y la convocatoria a elecciones en 1989 para presidente y cuerpos legislativos (disposición transitoria vigesimonovena). Finalmente, el 30 de julio de 1989 se llevó a cabo un nuevo plebiscito por el cual se aprobó una importante reforma del texto constitucional de 1980. Esta había sido consensuada entre el gobierno militar y la Concertación de Partidos por la Democracia, la que llamó a votar a favor de las modificaciones. La victoria del "sí" fue contundente: obtuvo un 91,25% de los votos contra el 8,75% obtenido por el "no".

Apenas cumplido el proceso de transición a la democracia, hubo varios plebiscitos célebres en el continente. En la Argentina, a convocatoria del presidente Raúl Alfonsín (el primero en asumir legítimamente el cargo tras la dictadura), el 25 de noviembre de 1984 se realizó una consulta popular no obligatoria y no vinculante en todo el territorio nacional. El motivo era relevar la opinión ciudadana acerca del contenido de la mediación papal en pos de la solución del conflicto limítrofe sobre el Canal Beagle desatado décadas atrás con Chile. El presidente y su partido, la Unión Cívica Radical, llamaron a votar

positivamente. En contra de la medida se manifestó gran parte del justicialismo y los sectores militares que habían llevado dicho conflicto al borde de la guerra con el país vecino en 1978. Con una muy elevada participación (el 70,09% de los ciudadanos) el "sí" venció al "no" por un 82,60% de los votos contra el 17,40%. Como consecuencia, la Argentina firmó en Roma el Tratado de Paz y Amistad con la República de Chile, el 29 de noviembre. Un mes después sería probado por Diputados y en marzo del año siguiente, por Senadores. Alfonsín había dicho que, aunque se trataba de un referéndum no vinculante (el cual por ese entonces tampoco tenía rango constitucional), acataría el resultado de la opinión mayoritaria (Míguez, 2018).

En Brasil la Constitución democrática y federal de 1988 (que sustituyó a la anterior Ley Fundamental enmendada por los militares en 1967), dejó expresamente librado a un futuro plebiscito la decisión sobre la forma y el sistema de gobierno que debía adoptarse en el país (artículo dos de las disposiciones transitorias). Las opciones eran Monarquía o República y presidencialismo o parlamentarismo, respectivamente. Dicho plebiscito se llevó a cabo el 21 de abril de 1993, unos meses antes de lo previsto, bajo la presidencia de Itamar Franco (del partido Ciudadanía). La decisión mayoritaria fue la de continuar con el régimen vigente. En efecto, la República obtuvo el 86,6% de los votos válidos positivos y la Monarquía, el 13,4%. Mientras que el sistema presidencial logró el 69,2% contra el 30,8% obtenido por la alternativa parlamentaria (Figueredo, 2008).

En Perú, luego del exitoso autogolpe del presidente Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, en el que cerró el Congreso de la República e intervino a diversos órganos y poderes del Estado, se instauró el llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, que dejó en suspenso la Constitución de 1979. En noviembre de ese año se celebraron elecciones para conformar un Congreso Constituyente Democrático encargado de redactar una nueva Ley Fundamental para el país. Con mayoría fujimorista, el órgano constituyente aprobó el texto constitucional el 26 de agosto de 1993, el que, en virtud de una ley constitucional del mismo mes y año, fue sometido a votación popular. El referéndum se celebró el 31 de octubre de 1993 y concurrió a sufragar el 70,38% de los votantes registrados. La nueva Constitución fue aprobada por el 52,24% de los votos contra el 47,76%, siendo promulgada el 29 de diciembre de 1993 (McFarland, 2002:556).

Finalmente, en Venezuela, el 2 de febrero de 1999 el presidente Hugo Chávez juró su cargo sobre la "moribunda Constitución"⁷ de 1961. A dos meses de haber asumido, convocó por decreto a un referéndum vinculante para que la ciudadanía expresara su opinión sobre la propuesta de llamar a una Asamblea Nacional Constituyente. La consulta se llevó a cabo el 25 de abril de ese año e incluyó dos

⁷ "Chávez juró sobre constitución moribunda", por María V. Crisanchó, *El tiempo*, 3/02/1999, disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-875563>

preguntas independientes pero interrelacionadas. La primera de ellas decía: "¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento de una Democracia Social y Participativa?". El "sí" consiguió el 87,75% de los votos, mientras que el "no" obtuvo el 7,26 (con un 4,80 de sufragios nulos). La segunda pregunta fue: "¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha 24 de marzo de 1999 y publicada en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 36.669 de fecha Marzo, 25 de 1999?" Los votos se distribuyeron del siguiente modo: el 81,74% fueron por el "sí" y el 12,75, por el "no" (con el 5,07% de votos nulos).

Si bien en ambas preguntas el resultado favorable reunió más del 80% de las voluntades, solo se presentó a votar el 37,65% del padrón. Hay que tener presente que el sufragio es no obligatorio en este país. Aún así, la abstención fue alta: el 62,35% del electorado no se presentó. Como consecuencia del veredicto ciudadano, en el mes de julio se celebraron las elecciones para conformar la Asamblea, la cual, compuesta casi completamente por partidarios chavistas, redactó el nuevo texto en tiempo récord. Tan es así que el 15 de diciembre de ese mismo año se celebraría otro referéndum, destinado a dar legitimidad popular a la nueva Constitución (Kornblith, 2017:401-402). En esta ocasión el "sí" obtuvo el 71,78% de los votos y el "no", el 28,22%. El nivel de participación fue algo mayor que en abril: esta vez se presentó a votar el 44,38% del electorado.

Como vemos, en todos los casos mencionados fueron los ejecutivos de turno (dictatoriales o democráticos) los que convocaron las consultas, y estas se celebraron con el fin de involucrar a la población en la definición de asuntos de gran relevancia e impacto político: cuestiones atinentes a la definición y supervivencia del régimen (forma de gobierno, reforma de la Constitución) o del Estado (resolución de conflictos limítrofes). En la mayoría de los casos el resultado fue hegemónico, esto es, en apoyo a la iniciativa del presidente, aunque también se registraron inesperados resultados antihegemónicos, como en Uruguay y Chile.

Otros referéndums de alto impacto político

Como se adelantó más arriba, en el presente artículo solo nos referimos al grupo específico de referéndums cuyos temas resultan de alto impacto para la definición y/o supervivencia del Estado, del régimen político y/o del gobierno, como ser: las consultas atinentes a la solicitud o aprobación de reformas constitucionales, la modificación del sistema político o de los poderes de gobierno, y la resolución de conflictos de poder internos o externos. A estas consultas se agregan otras dos, de igual repercusión en

términos políticos: los referéndums independentistas y los referéndums revocatorios (específicamente los presidenciales).

Los referéndums de independencia

Los referéndums han sido un instrumento frecuentemente utilizado para decidir la independencia o secesión de comunidades políticas territoriales respecto del Estado de pertenencia. En ocasiones, la convocatoria ha resultado de un acuerdo explícito o implícito entre ambas partes. Tres casos notables en este sentido son los de Quebec en Canadá, Escocia en el Reino Unido y Nueva Caledonia en Francia.

En cuanto al primer caso, el de Quebec, dos veces recurrió al uso de un referéndum para decidir su independencia respecto de Canadá. En ambas oportunidades triunfó la decisión por la continuidad, es decir, el "no" a la separación. A pesar de ambos fracasos, se lo considera un caso paradigmático "por su rol pionero en la defensa del derecho a la autodeterminación externa de las naciones minoritarias" (Guénette y Cagnón 2017:11). Las dos consultas fueron promovidas por el gobierno de la provincia de Quebec. El 20 de mayo de 1980 la propuesta de secesión fue derrotada por el 59,56% de los votos, mientras que el 30 de octubre de 1995 la derrota se definió por una diferencia mucho menor: el 50,58% de los sufragios contra el 49,42%⁸, habiendo participado el 93,52% del electorado. La complejidad y extensión de la pregunta formulada en la segunda ocasión disparó fuertes críticas por parte del gobierno federal y de los opositores al nacionalismo quebequense y derivó en la aprobación de la Ley de Claridad a manos del Parlamento Federal en el año 2000.

(...) desde un punto de vista procesal, el referéndum de 1995 tuvo mucho en común con el de 1980. Formalmente, se llevó a cabo entre actores del Quebec e incluyó un debate de 35 horas en la Asamblea Nacional y la formación de un bando del "Sí" liderado por el Primer Ministro del Quebec (Jacques Parizeau) y otro del "No" encabezado por el líder de la Oposición Oficial (Daniel Johnson) (Directeur Général des Elections du Quebec, 2012: 51). De nuevo, el Gobierno central rechazó suscribirse al marco legal del Quebec, pero no intentó bloquear la celebración del referéndum (Guénette y Cagnón, 2017:15).

El segundo caso mencionado es el de Escocia. El conjunto de normas y principios fundamentales que rigen la Gran Bretaña (la llamada constitución no escrita) no

⁸ "Referéndums de independencia desde 1846", por Patricia López y David Alameda, 17/09/2014, disponible en: <http://www.elmundo.es/grafico/internacional/2014/09/17/54198a00ca474190738b4587.html>

incorpora el derecho de secesión de sus miembros. Sin embargo, el 18 de setiembre de 2014 se celebró un referéndum en Escocia para que la población decidiera sobre su independencia del Reino Unido. El mismo fue convocado tras el acuerdo celebrado entre ambos gobiernos en Edimburgo el 15 de octubre de 2012, en el que "demostraron su voluntad de que el referéndum fuera 'legal y fiable, cuyo resultado fuera decisivo y respetado'" (Page, 2016:443). Si bien la opción por la separación perdió con el 44,7% de los votos contra el 55,3% (habiendo participado el 84,59 % del electorado), "el margen de victoria del resultado del 'no' fue más amplio que lo que parecían anticipar los momentos finales de la campaña del referéndum, aunque no tanto como para entender que el debate sobre el futuro de Escocia dentro del Reino Unido había quedado zanjado de una vez por todas" (:437).

Otro referéndum destinado a decidir la soberanía de un territorio subnacional fue llevado a cabo el 4 de noviembre de 2018 en Nueva Caledonia. Aquí también las autoridades de la colectividad independentista dialogaron en forma previa sobre el cometido con el gobierno nacional (en este caso, el Estado francés), obteniendo por anticipado su compromiso de reconocimiento y aceptación del veredicto ciudadano, cualquiera fuese. Su antecedente legal es el Acuerdo de Numea (1998), en el que, además de concertar la transferencia de algunas competencias de la Nación hacia la colectividad *sui generis*, se fijó la fecha de la consulta sobre su independencia. El referéndum se celebró puntualmente el día señalado, pero su resultado dio como ganador al "no" por el 56,4% de los votos válidos positivos, habiendo votado el 80,63% del electorado.

Algunos referéndums no fueron tan pacíficos y negociados como el de Escocia respecto del Reino Unido, el de Quebec en relación con Canadá o el de Nueva Caledonia en el marco de Francia. Un ejemplo de esta falta de acuerdo fue la consulta perpetrada en Crimea el 16 de marzo de 2014, tras la cual se declaró su independencia respecto de la República de Ucrania y su anexión a la Federación Rusa. Con una participación del 83,1% del padrón, el 95,77% de los votantes optó por la anexión, mientras que el 3,51% eligió permanecer bajo el dominio de Ucrania (el 0,72% de los votos fueron inválidos). El proceso de anexión, regulado por la ley rusa sobre Nuevos Territorios Federales, no fue reconocido por Ucrania, que lo consideró ilegal. Tampoco dieron su aprobación los EE.UU. ni la Unión Europea.

Dejamos para el final el reñido ejemplo de Cataluña, uno de los casos salientes de la segunda década del siglo XXI por la duración del proceso independentista, la diversidad de las actuaciones implicadas, y su amplia repercusión política, social e internacional. Comenzando por el aspecto normativo, la Constitución española de 1978 (y su correspondiente legislación reglamentaria) reguló un Estado altamente

descentralizado, en comunidades que gozan de un importante grado de autonomía respecto del gobierno central.

Aún así, ya desde su preámbulo esta Ley Fundamental habla de la "nación española", de "los españoles y pueblos de España", y del "pueblo español". En su artículo primero postula que "la soberanía nacional reside en el pueblo español", y, aunque en el artículo segundo "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran", primero establece "la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" (Congreso de los Diputados y del Senado, 1978). Es decir, asegura la integralidad del territorio nacional y no contempla el derecho de secesión, aspecto que resulta conflictivo para las aspiraciones separatistas de algunos pueblos como el vasco y el catalán.

En efecto, a partir de la Resolución 5/X de "Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña", aprobada por el Parlamento catalán el 23 de enero de 2013 (Bar Cendón, 2016:187), esta comunidad autónoma se lanzó de lleno a un proceso independentista cuyos antecedentes se remontaban a unos años atrás⁹. Dicho proceso se fundaba en la no aceptación de la identidad española en su territorio, en la reivindicación de su nacionalidad histórica asentada en el Estatuto de Autonomía de 1932, y en el deseo frustrado en 2012 de obtener la independencia económica y fiscal respecto del Estado central. La iniciativa tomó un fuerte impulso bajo el gobierno autonómico de Artur Mas (Partido Demócrata Europeo Catalán).

En abril de 2014, el Congreso de los Diputados rechazó por inconstitucional la propuesta de ley que le fuera enviada por la Generalitat con miras a obtener la facultad de convocar a un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. De este modo, se cerraban las vías de diálogo entre ambos gobiernos (Bar Cendón, 2016:190-191). En desobediencia de la suspensión dictaminada por el Tribunal Constitucional (TC), el 9 de noviembre se celebró en Cataluña el "proceso de participación ciudadana" convocado en forma virtual por la Generalitat. Si bien "el 80,7% de los participantes en la consulta votó a favor del establecimiento de un Estado catalán independiente, la participación fue sólo del 36,59%" (:192-193).

La subsiguiente declaración de inconstitucionalidad que el TC lanzó sobre la consulta y la baja participación registrada en las urnas no socavó el afán independentista. Por el contrario, el 1 de octubre de 2017 se repetiría el proceso, esta vez con una participación mayor: el 43,03% del electorado. Si bien el resultado fue favorable en el 90,18% de los sufragios, su validez fue puesta en duda por el TC, el que suspendió la consulta antes de celebrarse. A pesar de que a los pocos días tanto el

⁹ Además del referido, se han identificado otros antecedentes más antiguos del proceso independentista catalán, como el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, o la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 que anuló parte de sus preceptos, o el fracaso de las negociaciones con el presidente del gobierno del Estado por el pacto fiscal en 2012. Ver Bar Cendón (2016).

presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, como el parlamento catalán aprobarían la declaración unilateral de independencia, ni el gobierno español ni el resto de los países del mundo reconocerían su legitimidad.

Los referéndums revocatorios

El referéndum revocatorio (o revocatoria de mandato) es un mecanismo de participación y control que permite a la ciudadanía destituir a un mandatario electo antes de que finalice su período constitucional. Los motivos (explícitos o implícitos) de su activación suelen ser: disconformidad general con la gestión, corrupción, incumplimiento del programa de gobierno. Para impulsarlo se requiere reunir las firmas de un determinado porcentaje de electores. Verificados los avales se convoca a una consulta vinculante en la que la ciudadanía decide por "sí" o por "no" sobre la salida anticipada del gobernante. En caso positivo, se procede a la remoción inmediata del funcionario y a su reemplazo según los procedimientos estipulados por la normativa (elecciones, suplente, vice) (Serrafero y Eberhardt, 2017).

En América Latina, seis países incluyen el referéndum revocatorio en sus constituciones nacionales: Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Panamá, pero solo los tres primeros habilitan la revocatoria presidencial (Eberhardt, 2019). La destitución anticipada del titular del Ejecutivo nacional por votación popular resulta de difícil aplicación debido a la centralidad y relevancia del cargo en el régimen presidencial y a los amplios recursos de poder con los que cuenta el presidente para intervenir a su favor en el proceso, ya sea de forma legítima o ilegítima.

Aún así en el continente se registraron dos casos de aplicación plena del *recall* sobre primeros mandatarios: el proceso iniciado contra Hugo Chávez en Venezuela (2004) y el de Evo Morales en Bolivia (2008). A diferencia de lo que cabría esperar del uso de un referéndum revocatorio (destituir a un gobernante), ambos mandatarios fueron ratificados en sus cargos y salieron fortalecidos frente a la oposición.

En el primer caso la revocatoria de mandato fue impulsada por la oposición, agrupada en la Coordinadora Democrática (CD), en medio de un clima de agitación social y de crisis política. Recordemos que el presidente Chávez venía de enfrentar un intento de golpe de Estado en 2002, huelgas generales de trabajadores y patrones, y un prolongado y costoso paro petrolero. En ese contexto, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter (CC) de los Estados Unidos organizaron una Mesa de Negociación y Acuerdo para que el gobierno y la oposición pactasen un cese de la violencia. La convocatoria a revocatoria presidencial fue una de las propuestas de esta Mesa, la que obtuvo aceptación de ambas partes. La CD promovió exitosamente la recolección de firmas, logrando con ello que la consulta se celebrase el 15 de agosto de 2004. A pesar de que el voto en Venezuela es optativo, hubo una muy alta concurrencia:

el 69,92% del padrón. El rechazo a la destitución (el "no") ganó con el 59.06% de los votos válidos, aunque no sin sospechas de fraude. Como resultado del referéndum Hugo Chávez fue ratificado y fortalecido en el cargo, los enfrentamientos con la oposición aminoraron y logró sortearse (aunque provisoriamente) la crisis institucional (Eberhardt, 2016b).

El otro caso de referéndum de revocatoria presidencial ocurrido en América Latina se llevó a cabo en Bolivia el 10 de agosto de 2008, para decidir sobre la "continuidad" del presidente Evo Morales, del vicepresidente Álvaro García Linera y de ocho de los nueve prefectos departamentales. Esta vez, la iniciativa de la consulta surgió del propio presidente, en un intento por frenar a la oposición autonomista que encabezaba algunos departamentos. Al igual que lo ocurrido con Hugo Chávez, Evo Morales y su vicepresidente fueron ratificados en sus cargos. Con una participación del 83,3% del electorado los resultados se volcaron mayoritariamente a favor de su continuidad: el "sí" (a la pregunta por la permanencia) obtuvo un 67,41% de los votos válidos, contra el 32,59% alcanzado por el "no". Los seis prefectos oficialistas de los departamentos de Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni mantuvieron sus puestos, mientras que los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados. Como en Venezuela, el referendo revocatorio resultó favorable al presidente, el que no solo fue confirmado en el puesto junto a sus dirigentes partidarios sino que, además, logró desarticular a los gobernadores opositores (Eberhardt, 2016a).

Activando la polémica: los referéndums controvertidos de 2016

El año 2016 puso a los referéndums en un primer plano en todo el mundo. Temas de gran trascendencia política fueron expuestos a la decisión de la ciudadanía, como la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, la reforma de la Constitución italiana, el acuerdo de paz del gobierno colombiano con la guerrilla, la cuarta reelección del presidente boliviano y las cuotas de inmigración de la Unión Europea en Hungría. Lo sorprendente es que en todos estos referéndums existió un claro rechazo de la población hacia la postura defendida por el Ejecutivo (ya fuese a favor o en contra de la consulta) y que en dos países los primeros ministros renunciaron a consecuencia del fracaso de su posición: David Cameron (Reino Unido) y Matteo Renzi (Italia).

Para comenzar tomamos el caso británico, el llamado *Brexit (Britain exit)*, en referencia al proceso de abandono de la condición de Estado miembro de la Unión Europea por parte del Reino Unido. Los antecedentes de esta consulta se remontan al 5 de junio de 1975, fecha en la que se realizó un primer referéndum para preguntar a la población sobre la permanencia del Estado en las entonces Comunidades Europeas, habiendo ingresado a las mismas en 1973. En esa oportunidad, los resultados se inclinaron mayoritariamente por la continuidad: habiendo participado el 64,5% del

electorado, el 67,23% de los votos válidos fueron a favor de la permanencia y el 32,77%, en contra.

El segundo referéndum convocado en esa línea fue el mencionado *Brexit*, impulsado por Nigel Farage, líder del Partido de la Independencia del Reino Unido, agrupación de corte populista de derecha. Celebrado el 23 de junio de 2016 y con una participación del 72,2% de los votantes, el "sí" a la salida del país del marco de la Unión Europea triunfó con el 51,9% de los votos sobre el "no", que obtuvo el 48,1%. Estos resultados no fueron uniformes en todo el territorio. En Inglaterra y Gales ganó la opción de salida, mientras que en Escocia e Irlanda del Norte triunfó la permanencia en la organización europea. Como consecuencia de este desenlace el primer ministro conservador, David Cameron, comprometido firmemente con la continuidad, decidió renunciar, siendo reemplazado en el cargo por Theresa May (también del Partido Conservador). El primer impacto de esta sorpresiva decisión popular fue negativo en varios aspectos: cayó el rendimiento de los bonos y el precio de la moneda, aumentó la xenofobia y se profundizaron las diferencias entre las cuatro naciones constitutivas del Reino Unido (Serrano, 2018), desatándose una gran polémica sobre las ventajas y peligros del mecanismo participativo.

Otro de los casos controvertidos ocurridos en 2016 fue el referéndum convocado por el primer ministro italiano, Matteo Renzi (Partido Democrático), a fin de obtener la ratificación popular de la amplia y profunda reforma constitucional impulsada por él y aprobada por el Parlamento en abril de ese año. Dicha reforma se orientaba a: modificar el bicameralismo simétrico (que asignaba iguales competencias a ambas cámaras) en detrimento del Senado, reducir el número de senadores de los 315 vigentes a 100, y convertir a la Cámara Alta en un órgano de representación territorial (con funciones de nexo entre los diversos niveles de gobierno y consultoría) excluido del proceso legislativo. El pretendido objetivo oficial era promover la gobernabilidad de Italia y poner un freno a las constantes caídas de gobierno, las que ocurrían con facilidad con la sola pérdida de una moción en una de las cámaras. Sin embargo, para sus críticos la modificación dotaría de mayor poder al jefe de gobierno a partir de una reforma electoral que penalizaría a los partidos pequeños. La dimensión y radicalidad de los cambios propuestos fueron leídos con alarma por gran parte de la población como un intento del primer ministro de perpetuarse en el poder¹⁰.

El referéndum se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2016. Habiendo participado el 68,48% de los votantes, el 59,95% de las opiniones dijo "no" a la reforma, contra el 40,05% que se inclinó por el "sí". En cumplimiento de su palabra, Renzi renunció al

10 "Matteo Renzi dimite tras su derrota en el referéndum para la reforma constitucional", por Pablo Ordaz, *El País*, 5/12/2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/04/actualidad/1480882728_987666.html

cargo. Tras el anuncio de los resultados no se produjo el colapso económico presagiado antes de la consulta (Pasquino y Valbruzzi, 2017). Las lecturas del hecho difieren en cierta medida. Algunos analistas señalan que, en realidad, los números obtenidos evidenciaron más un voto en contra de Renzi que en oposición a su reforma. Es decir, que la gente había empleado su voto para castigar al titular del gobierno en lugar de hacerlo para opinar sobre su propuesta (Ceccarini y Bordignon, 2017). Otras posturas rechazan la idea del voto castigo a Renzi (construida en torno de la estrategia de personalización de la campaña del primer ministro) y atribuyen la derrota a la ambivalencia y desconocimiento de la gente respecto del contenido y los alcances de las reformas producto de una desinformación general (Draege y Dennison, 2018).

En Colombia se llevó a cabo un plebiscito para que la población se expidiera sobre el Acuerdo de Paz suscrito entre el gobierno colombiano encabezado por el presidente Juan Manuel Santos (Acuerdo de Unidad Nacional) y la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). El arreglo se había firmado el 26 de septiembre de 2016 en La Habana, tras cuatro años de negociaciones. Su confirmación por plebiscito requería que el “sí” contara, al menos, con el favor del 13% del censo electoral (4.396.626 votos) y que superara en votos al “no”. La consulta se realizó el 2 de octubre y, sorprendentemente, los resultados echaron por tierra los esfuerzos realizados por los negociadores. Con una muy baja participación, equivalente al 37,43% del padrón (siendo el voto no obligatorio en ese país), el “no” obtuvo el 50,21% de los votos, imponiéndose tímidamente sobre el “sí”, que registró el 49,78%. Un exiguo margen impidió la validación del acuerdo: “la argumentación del «No» tuvo como bandera la supuesta entrega del país a las FARC por parte de Santos y su desinstitucionalización”, incluso se llegó a afirmar “que el acuerdo representaba un «golpe de Estado»”, alineado “con la agenda del socialismo del siglo XXI de Venezuela, que es la agenda de las FARC” (González, 2017:121).

El revés sufrido en la consulta no fue en vano. Tras la derrota, el presidente convocó a todas las fuerzas políticas (las del “sí” y las del “no”) a participar del llamado Gran Diálogo Nacional, a fin de buscar puntos de encuentro y determinar el camino a seguir para hacer viable la propuesta de paz. Con ese afán en la mira se celebraron más de 60 reuniones de las que participó gran cantidad de representantes de los diversos grupos económicos, sociales y políticos. Finalizados los encuentros, los delegados del gobierno y de las FARC volvieron a reunirse (entre el 4 y el 14 de noviembre) y redactaron el Nuevo Acuerdo Final. Este incluyó precisiones, ajustes y cambios en 58 de los 60 ejes temáticos abordados durante las conversaciones. El pacto resultante fue rubricado por Santos y por el máximo comandante de las FARC, Rodrigo Londoño (alias

"Timochenko"), con cita en el Teatro Colón de Bogotá, el 24 de noviembre de 2016.¹¹ El acuerdo fue también aprobado por ambas Cámaras del Congreso, el 29 y 30 de noviembre.

Otro de los referéndums celebrados en 2016, perteneciente al grupo específico de las consultas de alto impacto político y final inesperado aquí analizadas, tuvo lugar en Bolivia, con fecha 21 de febrero. La finalidad de la consulta era que la población se expidiera sobre la posibilidad de reformar la Constitución para que el presidente Evo Morales pudiera presentarse como candidato a un cuarto mandato presidencial consecutivo. Según la normativa vigente, a esa altura Morales tenía agotada la posibilidad de continuar en la jefatura del Estado una vez concluido su tercer periodo. La pregunta respecto de la cual la población debía contestar por "sí" o por "no" era la siguiente: "¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?". Con una participación del 84,45% del electorado, los resultados dieron por ganador al "no", con el 51,3% de los votos válidos, mientras que el "si" obtuvo el 48,7%.

No conforme con los guarismos, el presidente desoyó el veredicto popular y forjó la habilitación de su candidatura a través del Tribunal Electoral. Si bien fue declarado ganador en primera vuelta en las elecciones de 2019, el proceso electoral se vio empañado por graves sospechas de fraude, las que minaron en forma irreversible su legitimidad de origen. Ante el descontento popular, la crisis general y la violencia suscitada por estos hechos, Morales convocó a repetir los comicios, siendo no obstante forzado a renunciar a las pocas horas del anuncio bajo presión militar.

El último caso de este tipo a analizar en este trabajo es el de Hungría. Efectivamente, el 2 de octubre de 2016 los ciudadanos concurrieron a las urnas para decidir sobre el sistema de reubicación de refugiados ("cuotas migratorias") impuesto por la Unión Europea ante la llegada masiva de personas que huían de los conflictos en Oriente Próximo y Medio, África, los Balcanes y Asia. Si bien el referéndum promovido por el gobierno logró que el 98,33% de los votos válidos emitidos se volcaran a favor de su postura, al no haber alcanzado el número requerido de votantes (sólo participó el 39,8% del padrón y se exigía el 50%), el resultado fue leído por la ciudadanía y la oposición como una derrota del premier. La pregunta, "¿Quiere que la UE disponga, sin el consentimiento del Parlamento (de Hungría), sobre el asentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría?", obtuvo como respuesta un rotundo y esperable "no", pero el volumen total de votos no alcanzó para volverla efectiva. Si bien la

¹¹ "FIRMA DEL ACUERDO DE PAZ EN EL TEATRO COLÓN", *La Paz se toma la palabra*, 2016, disponible en: <https://proyectos.banrepcultural.org/proyecto-paz/firma-nuevo-acuerdo-de-paz-en-el-teatro-colon>

iniciativa del primer ministro, Viktor Orbán (Partido Fidesz), contó con el apoyo de las fuerzas radicales nacionalistas de ultraderecha (el partido Jobbik), los sectores de izquierda y numerosas ONGs, que promovían la abstención, se apropiaron del éxito. Tras el fracaso del oficialismo en el referéndum, y a pesar de la negación de la derrota por parte de su responsable, algunas voces opositoras y el propio Jobbik consideraron que el jefe de gobierno debía renunciar¹², algo que, sin embargo, no ocurrió.

A la vista de estos resultados disruptivos e inesperados; que han hecho torcer, de la noche a la mañana, rumbos políticos bien definidos o asentados; arrastrando consigo fuertes liderazgos, algunos de larga data; el año 2016 supuso una bisagra en la trayectoria de las consultas populares, y obligó a redirigir la atención, expectativa y/o preocupación hacia un mecanismo institucional hasta entonces percibido como meramente decorativo e inofensivo o, a lo sumo, como una herramienta de fortalecimiento de los Ejecutivos nacionales (fuesen estos democráticos o dictatoriales).

Varias de las opiniones que emergieron tras dichos eventos opusieron sendos reparos a la realización de estas consultas ciudadanas: "algunos impugnaron la necesidad de los procesos; otros objetaron su sentido y valor, y muchos cuestionaron directamente el recurso a los mecanismos de la democracia directa"¹³. Las razones esgrimidas fueron muy diferentes, "incluyendo referencias a la supuesta irracionalidad de las mayorías; al papel manipulador de los medios de comunicación; o a la impermisibilidad de decidir democráticamente en torno a temas vinculados con derechos fundamentales"¹⁴.

El hecho es que, tras largos años de venir sufriendo indiferencia o de haber pasado desapercibidos, los referéndums se muestran hoy como una herramienta "de doble filo", cuya implementación puede "salir mal". Y ello es así al menos a ojos de los gobernantes, para quienes los instrumentos participativos han sido siempre vistos como poco más que piezas de adorno o paliativos destinados a disimular reformas constitucionales diseñadas con el solo fin de reforzar las facultades del Ejecutivo, o también, como meros ropajes empleados para disfrazar de democráticos regímenes abiertamente autoritarios.

Reflexiones finales

Entrados en la tercera década del siglo XXI asistimos a la conquista y expansión de los mecanismos de participación ciudadana y/o de democracia directa por los diferentes regímenes políticos del mundo. No solo se han hecho presentes en las

¹² "La baja participación en el referéndum debilita el desafío xenófobo de Orbán a la UE", por María Sahuquillo, *El País*, 3/10/2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/10/02/actualidad/1475417555_051144.html

¹³ "Reivindicación de los plebiscitos", por Roberto Gargarella, *El País*, 9/02/2017, disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/02/09/opinion/1486644995_314713.html

¹⁴ Ídem.

constituciones de los presidencialismos latinoamericanos a partir de los años 1980, sino que también los encontramos, y las más de las veces con una antigüedad mucho mayor, en los parlamentarismos y semipresidencialismos del Viejo Continente. Incluso la Unión Europea comenzó en 2012 a utilizar la Iniciativa de Ciudadanos Europeos.

Respecto de los instrumentos propios de la democracia directa, se observa que en algunos Estados se ha acudido con bastante frecuencia al uso de referéndums, por ejemplo, dentro de Europa destaca Suiza, Italia y, aunque en menor medida, Irlanda y Dinamarca. Mientras que en América Latina, dicha asiduidad se observa en Ecuador y Uruguay. En otros países, estas consultas se realizaron ocasional o excepcionalmente, como en España, Bruselas o Argentina.

En ciertos asuntos de alto impacto político (claves para la definición del Estado, el régimen o el gobierno) el referéndum resulta ser un paso necesario y/o conveniente para otorgar legitimidad popular y democrática a las decisiones que se toman en el campo. Tal sería el caso, como vimos, de la convocatoria o aprobación de reformas constitucionales, de la revocatoria de algún representante, de la adopción de tratados de paz, de los procesos de independencia o secesión de un territorio respecto de la unidad política que lo contiene, de la resolución de conflictos limítrofes, de la aceptación o rechazo de medidas adoptadas por organizaciones supranacionales de las que se forma parte, entre otras; cuestiones que no siempre implican negociaciones pacíficas, sino que pueden verse precedidas de luchas internas o externas y hasta de guerras.

No obstante, la realidad de los casos de aplicación del referéndum en Europa y América Latina en las últimas décadas ha mostrado nuevas caras de este mecanismo. Más allá de su clásica utilización en tanto herramienta de participación ciudadana emergen otras posibilidades de empleo, por ejemplo, como instrumento de aclamación de ciertos liderazgos personalistas o de corte autoritario que prefieren gobernar por apelación directa al pueblo, saltándose los controles horizontales de los demás órganos y poderes.

Por otro lado, este mecanismo se halla expuesto en forma permanente al riesgo de caer presa de estrategias de manipulación o de sesgos en su implementación a mano de las autoridades intervinientes, especialmente en lo que hace a la formulación de la pregunta o en el armado de la campaña, ya que, lejos de defender la objetividad y neutralidad en la presentación de la propuesta, pueden orientarse a influenciar directamente en la decisión de los votantes a favor de quienes los promueven. Preguntas complejas, confusas y/o que inducen la respuesta en forma evidente pueden contaminar el procedimiento y degradar los resultados. Por otra parte, un referéndum convocado para decidir sobre un tema sensible e importante para la población, cuya fecha de votación coincida o se aproxime en demasía a la de la elección de un representante, puede también estar dando cuenta de la intención del promotor de arrastrar los votos

emitidos en la consulta a favor de su elección si es que se presenta a competir como candidato.

En realidad, los factores que operan sobre los resultados de los referéndums son múltiples y diversos. Lo cierto es que suelen producirse sorpresas que pueden ir en contra de los deseos de quienes los impulsan. Como se evidenció más arriba, los referéndums celebrados en 2016 –en el Reino Unido, Italia, Colombia, Bolivia y Hungría– son una contundente muestra de ello. Asimismo, sus efectos pueden tener un fuerte eco en la marcha del gobierno (sea este o no el impulsor de la consulta) e incluso provocar la dimisión de su titular.

Desde el momento en el que el resultado de una consulta deja de ser un sí o un no garantizado, acorde con lo esperable y presumible, los gobernantes, los Estados y los regímenes políticos deben a futuro prepararse para enfrentar grandes desafíos, capaces de conllevar cambios radicales de rumbo, irreversibles pérdidas de poder, vacíos institucionales y/o irresolubles conflictos de intereses. Conscientes en adelante del impacto que un resultado adverso puede significar para sus promotores y/o para los responsables del gobierno, quienes pretendan activar estos mecanismos para ganar el favor del pueblo se verán compelidos a tomar con cierta seriedad, respeto y compromiso la opinión de la gente. Sobre todo deben poder hallarse en condiciones de lidiar con la respuesta inesperada o “incorrecta”, ya que ni siquiera las encuestas pueden hoy garantizar un desenlace cierto.

Finalmente, es preciso insistir en lo erróneo que resulta asociar el referéndum a los regímenes democrático liberal republicanos en forma excluyente. Si bien ello es así en la mayoría de los casos, hay excepciones a la regla. Aunque se trata de un mecanismo que cumple todos los requisitos y garantías de aquél régimen, también puede ser empleado al servicio de una democracia plebiscitaria, delegativa o populista, e incluso, de un autoritarismo o dictadura (como hemos observado respecto de varios casos en Europa y América Latina). En tales contextos, lo importante no es tanto el tema por el que se consulta a la gente sino el fin último de otorgar cierta apariencia de legitimidad al régimen (el caso Franco en España es un buen ejemplo).

Ante este panorama cabe esbozar una última pregunta: ¿es de esperar un futuro incremento en el uso de estas consultas? Seguramente sí y por varias razones. En primer lugar la crisis de representación está lejos de haber sido superada y estas herramientas fueron incorporadas en los últimos tiempos justamente para fortalecer con la participación cívica las decisiones de los gobernantes electos. Segundo, tanto los partidos como la sociedad civil organizada –las ONGs y otras asociaciones– ven con buenos ojos la posibilidad de recurrir a estos mecanismos de democracia directa (sobre todo cuando logran ponerlas al servicio de sus intereses). Tercero, el desarrollo de nuevas tecnologías tiende a facilitar la utilización de estas herramientas. Cuarto,

diversos tipos de consultas fueron incorporadas en numerosas constituciones en las últimas décadas, indicando una tendencia favorable a la existencia y, eventualmente, a la utilización de las mismas. Quinto y último, los referéndums y plebiscitos constituyen un instrumento institucional participativo que puede ser empleado tanto en regímenes democráticos como en algunos otros que no lo son tanto, ya que en todos ellos puede servir a la meta básica de legitimar a quienes están al mando.

Bibliografía

Aguilera de Prat, Cesáreo R. (1992), "El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n 75, Enero-Marzo.

Aragón Reyes, Manuel y López, José L. (2000), "Plebiscito". En *Diccionario electoral* (Tomo II). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Bar Cendón, Antonio (2016), "El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática", *Teoría y Realidad Constitucional*, n 37, pp. 187-220.

Bobbio, Norberto (1984), *El futuro de la democracia*, México, FCE.

Ceccarini Luigi y Bordignon Fabio (2017), "Referendum on Renzi: The 2016 Vote on the Italian Constitutional Revision", *South European Society and Politics*, 22:3, 281-302.

Congreso de los Diputados y del Senado (1978), *Constitución Española*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

De la Fuente González, Gloria (2017), "El debate constitucional y los desafíos de la participación en Chile", en Romero Altamirano, Gerardo y Morales Martínez, Gema, *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*, Ciudad de México, Tirant le Blanch. pp. 65-75.

De Sousa Santos, Boaventura (2004), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México D. F., Fondo de Cultura Económica.

Eberhardt, María Laura (2019), *Efecto helicóptero. ¿Cómo reemplazar malos gobernantes sin golpes de Estado?*, Buenos Aires, Prometeo.

Eberhardt, María Laura (2016a) "La Revocatoria de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales (2008)", *Acciones e Investigaciones Sociales*, n 36, pp. 253-278.

Eberhardt, María Laura (2016b) "La Revocatoria de Mandato en Venezuela. Su diseño institucional. El caso Hugo Chávez (2004)", *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 4 n 8, pp. 59-92

Eberhardt, María Laura (2013), *Siga participando. Dedicado a los ciudadanos de las democracias reales*, Buenos Aires, Prometeo.

Figueredo, Marcelo (2008), "La evolución político-constitucional de Brasil", *Estudios Constitucionales*, vol. 6 n 2, pp. 209-246.

Frassoni, Mónica (2017), "El caso de Italia en el contexto de una Unión Europea problemática", en Romero Altamirano, Gerardo y Morales Martínez, Gema, *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*, Ciudad de México, Tirant le Blanch. pp. 225-237.

García-Espín, Patricia; Ganuza, Ernesto y De Marco, Stefano (2017), "¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157: 45-64.

Gemma, Gladio (1997), "Plebiscito" y "Referéndum", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (Dir.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.

González, María Fernanda (2017), "La 'posverdad' en el plebiscito por la paz en Colombia", *Nueva Sociedad*, n 269, pp. 114-126.

Guénette, Dave y Cagnón, Alain-G (2017), "Del referéndum a la secesión. El proceso quebequense de acceso a la soberanía y las lecciones aprendidas con respecto a la autodeterminación", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n 13, pp. 9-30.

Held, David (2007), *Modelos de Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.

Jonas Bergan Draege y James Dennison (2018), "Making sense of Italy's constitutional referendum", *Mediterranean Politics*, vol. 23 issue 3, pp. 403-409.

Kornblith, Miriam (2017), "La tortuosa experiencia venezolana con los mecanismos de democracia directa", en Romero Altamirano, Gerardo y Morales Martínez, Gema, *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*, Ciudad de México, Tirant le Blanch. pp. 393-422.

Lijphart, Arend (1984), *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.

Lissidini, Alicia (2007a), "¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios", *Documento de trabajo* n 27, Buenos Aires, Escuela de política y gobierno - UNSAM.

Lissidini, Alicia (2007b), "Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación", *Documento de trabajo* n 17, Buenos Aires, Escuela de Política y Gobierno - UNSAM.

McFarland, María (2002), "Cuando una 'Constitución' es una Constitución: el caso peruano", *Pensamiento Constitucional*, año viii n 8, pp. 547-602.

Míguez, María Cecilia (2018), "El Canal Beagle y consulta popular en 1984. Relaciones internacionales y política interna argentina", *Si somos americanos*, vol. 18 n 2.

Moreno Fonseret, Roque y Sevillano Calero, Francisco (2020). "Los orígenes sociales del franquismo", *Hispania. Revista española de historia*, 60:205,

O'Donnell, Guillermo (1995), "Democracia delegativa", *Journal of Democracy en Español*, pp. 7-22.

Page, Alan (2016), "El referéndum de independencia escocés", *Teoría y Realidad Constitucional*, n 37, pp. 437-448.

Parés i Franzi, Marc (Coord.) (2009), *Participación y calidad democrática evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.

Pasquino, Gianfranco y Valbruzzi, Marco (2017), "Italy says no: the 2016 constitutional referendum and its consequences", *Journal of Modern Italian Studies*, 22:2, 145-162,

Pitkin, Hanna Fenichel (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Ridao i Martín, Joan (2015), "La crisis de la representación en España y los déficits de participación política: el limitado alcance de la institución referendaria", *Quaestio Iuris* vol.08, nº. 01, Rio de Janeiro, 2015, pp. 212-249.

Rilla, José (1997), "Uruguay 1980. Transición y democracia plebiscitaria", *Nueva Sociedad*, n 150, pp. 77-83.

Sáenz Royo, Eva (2016), "La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum", *Revista de Estudios Políticos*, n 171, 71-104.

Sartori, Giovanni (1994), *Teoría de la democracia*, Tomo 1, Madrid, Alianza.

Serrafero, Mario Daniel y Eberhardt, María Laura (2017), "Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina", *Política y sociedad*, Vol. 54, n 2, pp. 497-519.

Serrano, Lucía (2018), "El Brexit, su desarrollo y sus consecuencias (hasta finales de 2017)", *Documento de Trabajo*, Pamplona, Universidad de Navarra.

Zovatto, Daniel (2008), "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo