

EL REFERENDUM Y EL PLEBISCITO (Primera de 3 partes)

Sen. Genaro Borrego

Quedo muy agradecido con mis amigos del periódico El Sol de Zacatecas por su amable invitación a colaborar en su página editorial. He aceptado con beneplácito por la generosidad de la invitación y claro está, por la oportunidad que este espacio me brinda para expresar con absoluta libertad mi modesto parecer respecto de asuntos, temas y acontecimientos de la vida pública zacatecana y nacional, así como para comentar tópicos de interés que contribuyan al enriquecimiento del debate cotidiano de las ideas que debe caracterizar a una sociedad libre y democrática.

El primer tema que he seleccionado para ser abordado en una serie de 3 artículos semanales los cuales serán publicados los días viernes próximos, es el relativo al referéndum y el plebiscito, en razón a que nuestro Gobernador Ricardo Monreal se ha referido a ello desde su campaña y recientemente le escuchamos en su II Informe su propósito de llevar a cabo un delicado evento político de esta naturaleza a efecto de someter a la consideración del pueblo zacatecano su permanencia en el desempeño de su responsabilidad gubernamental. Es por tanto un asunto público de la mayor trascendencia que de ninguna manera debe tratarse con ligereza y por el contrario, amerita una profunda reflexión.

Más allá de lo atractivo que políticamente pudiera parecer este ejercicio, es muy conveniente que los zacatecanos conozcamos la evolución histórica de ese modelo de participación ciudadana, así como su marco en el derecho comparado, a fin de que contemos con suficientes elementos de juicio como para concluir si el ejercicio político que se pretende realizar es en verdad consecuente con el espíritu republicano y democrático de nuestras instituciones estatales.

El referéndum se define en sentido amplio como el procedimiento en el que los electores de un país o territorio son convocados por alguna entidad pública a votar para decidir sobre algún asunto legal, económico o administrativo. A la convocatoria sobre los últimos dos temas mencionados se le suele denominar plebiscito.

El referéndum es una forma de consulta directa a los ciudadanos que nació en la democracia ateniense; en dicha cultura, aquellos ciudadanos libres (que eran sólo una minoría, porque el resto eran esclavos), participaban en la deliberación de diversos asuntos públicos. Los cantones suizos, por su parte, han llevado a cabo desde el año de 1294 diversas consultas públicas sobre asuntos de gobierno.

Para el siglo XIX, diversos países europeos convergieron en la idea de que la forma más efectiva de canalizar las demandas y preferencias ciudadanas sobre algún asunto público era a través de la representación popular y no en la consulta directa. Sin embargo, diversos gobiernos europeos vieron en el referéndum una práctica alternativa que permitía fortalecer sus decisiones de gobierno mediante la legitimación de las mismas en las urnas. Por ello, más allá de una consulta, el referéndum es en muchas ocasiones un instrumento que permite fortalecer la posición de quien lo convoca.

Es cierto que diversos regímenes de democracias avanzadas contemplan en sus Constituciones al referéndum como una figura para la toma de decisiones sobre cambios legales o de asuntos públicos. Sin embargo, el punto de partida para que dicho mecanismo de consulta sea efectivo es que se encuentre estipulado en la Constitución y regulado en alguna ley. De otra manera, su celebración resulta improvisada, desarticulada y desvinculada del contexto de las instituciones representativas y legales. Si el referéndum no está regulado, la figura, más que de consulta democrática, se reduce a un simple acto de poder político.

En el siglo XX, son 95 los países que han celebrado alguna vez un referéndum, pero no todos ellos han sido bajo regímenes democráticos. En total, se han celebrado en este siglo alrededor de 2580 procesos de referéndum. De todos ellos, el 67% se han celebrado en los Estados Unidos en el ámbito principalmente municipal, y un 25% en los cantones suizos. Ambos países son los que realmente celebran en forma institucional, y bajo regulaciones específicas, procesos directos de consulta para diversas tomas de decisiones públicas (modificaciones a impuestos locales, ejecución de diversas obras públicas o servicios, etc...). En Suiza, inclusive, los ciudadanos (con el apoyo de 100,000 firmas) pueden proponer iniciativas constitucionales que, si son rechazadas por el Gobierno en el Parlamento, se someten entonces a referéndum.

En el resto de los países que contemplan el referéndum, particularmente los europeos y latinoamericanos, la celebración de este proceso no es frecuente, aunque su regulación es muy específica en cuanto a materias sujetas al mismo, entidades públicas o porcentaje de ciudadanos que lo pueden solicitar o convocar y umbrales de votación para hacerlo efectivo.

En relación con las materias sujetas a referéndum, éstas se refieren por lo general a cambios constitucionales, legales o a ratificación de tratados internacionales. Así es, por ejemplo, en los casos de Francia, España, Italia o Dinamarca. En todos estos países, el ejercicio se ha llevado a cabo por distintas razones. En otros casos, como el griego, el referéndum es convocado para asuntos nacionales cruciales o, como en el caso chileno, para someter a la decisión leyes ya vetadas.

En los antecedentes que hemos estudiado, la convocatoria a referéndum requiere del acuerdo de cierto porcentaje de legisladores para poderlo efectivamente celebrar. Si el Gobierno lo convoca, el resultado por lo general no es obligatorio (con excepción de Francia y Chile), pero en todos los casos, la materia motivo del referéndum es sobre un asunto público y no sobre una situación de carácter personal del gobernante.

El único caso vigente similar al pretendido en Zacatecas, en el que el Jefe de Estado se somete al escrutinio popular para mantenerse en el poder o no, es en Austria. Sin embargo, para su celebración, el referéndum requiere que sea convocado con la aprobación de las 2/3 partes de la Cámara Baja y de la mayoría del Congreso en sesión conjunta.

Así, con la exploración realizada, nos percatamos de que en las democracias modernas y avanzadas un referéndum funciona efectivamente si está regulado, si está también respaldado por alguna institución republicana y si se orienta por lo general a consulta sobre asuntos constitucionales, legales o de carácter público. Y siguiendo con nuestra exploración, nos topamos con un dato interesante: los precedentes de la práctica del referéndum convocado para ratificar la continuación de un Jefe de Estado en el gobierno, no se ha tratado de gobiernos democráticos, sino de regímenes caracterizados por el despotismo, el autoritarismo y el ejercicio personal del poder. De esos casos dictatoriales de ejercicio discrecional del poder, que han recurrido al referéndum, me ocuparé en el siguiente artículo. Hasta el próximo viernes.

Octubre 5 del 2000.