

Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà

David Altman



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Direcció General de Participació Ciutadana

David Altman és docent a l'Institut de Ciència Política de la Universitat Catòlica de Xile i investigador especialitzat en temes de democràcia directa. Altman és doctor en Ciència Política per la Universitat de Notre Dame i ha realitzat estades en diverses universitats i centres de recerca com l'Institut Helen Kellogg d'estudis internacionals, el Woodrow Wilson International Center for Scholars i la Fundació Ford.

Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà

COL·LECCIÓ PARTICIPACIÓ CIUTADANA 7



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Direcció General de Participació Ciutadana

BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DADES CIP

Altman, David

Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà. – (Col·lecció participació ciutadana ; 7)

Bibliografia

ISBN 9788439382980

I. Catalunya. Direcció General de Participació Ciutadana II. Títol III. Col·lecció: Col·lecció participació ciutadana ; 7

1. Democràcia directa 2. Govern representatiu

321.7

Autors: David Altman

Edita: © Generalitat de Catalunya

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació

Barcelona, 2010

Tiratge: 1.000 exemplars

Impressió: Sprint Copy, S.L.

Imprès en paper ecològic

ISBN: 978-84-393-8298-0

Dipòsit legal: B-11.470-2010

Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà

David Altman

David Altman és professor de l'Institut de Ciència Política
de la Pontifícia / Universitat Catòlica de Xile

Aquesta publicació parteix d'un informe elaborat per encàrrec
de la Direcció General de Participació Ciutadana
de la Generalitat de Catalunya

Presentació

La publicació que teniu a les mans parteix d'un informe encarregat per la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat. Bàsicament, el nostre interès era tenir una presentació, com més sistemàtica millor, dels mecanismes de democràcia directa arreu del món i, molt especialment, en països d'important tradició en aquest sentit com són Suïssa o l'Uruguai. En un moment en què el nostre legislatiu està debatent la Llei de consultes populars per via de referèndum de Catalunya, entenem que la tasca de documentació comparativa és de la màxima importància. En primer lloc, òbviament, per conèixer mecanismes d'èxit però també per analitzar riscos i disfuncions que aquesta institució política (com totes les altres) també pot tenir.

Amb aquest objectiu, l'autor ens proposa un interessant viatge per la geografia i la història de la democràcia directa al món, amb "estacions" especialment importants en els dos països abans esmentats, però també amb anàlisi de casos d'altres zones (diversos Estats dels EUA, països llatinoamericans, Itàlia, Austràlia, etc.).

Malgrat la seva riquesa informativa, el llibre que us presentem no es queda en un simple inventari d'experiències. Ben al contrari, aborda una important tasca conceptual (què és i què no és la democràcia directa), una tasca històrica (orígens i connexió amb les conjuntures polítiques i institucionals de cada país i moment concret), una tasca tipològica (plebiscits obligatoris, facultatius, consultius, iniciatives populars...) i, òbviament, una tasca conclusiva i analítica.

David Altman és, probablement, un dels experts actuals més reconeguts en aquest tema. A banda de la seva activitat docent a l'Institut de Ciència Política de la Universitat Catòlica de Xile, l'autor desenvolupa una important tasca investigadora recollida en multitud de revistes especialitzades d'abast internacional. Altman és doctor en Ciència Política per la Universitat de Notre Dame i ha realitzat estades en diverses universitats i centres de recerca com l'Institut Helen Kellogg d'estudis internacionals, el Woodrow Wilson International Center for Scholars i la Fundació Ford.

Marc Rius Piniés

Director general de Participació Ciutadana. Generalitat de Catalunya

Índex de continguts

La democràcia directa, la democràcia representativa i l'apoderament ciutadà	11
1. DEFINICIÓ DE L'OBJECTE D'ESTUDI: LA DEMOCRÀCIA DIRECTA	19
a. Tipologia de mecanismes de democràcia directa	23
b. Un viatge pel món de la democràcia directa	31
i. Plebiscits obligatoris (Nova Zelanda i Austràlia)	32
ii. Plebiscits facultatius (Irlanda i Itàlia)	36
iii. Plebiscits consultius (Irlanda del Nord i Espanya)	38
iv. Iniciatives populars (Califòrnia)	41
v. Referèndums facultatius (Eslovènia i Oregon)	43
vi. Referèndum revocatori o recall (Califòrnia)	45
vii. Contraproposta legislativa (Suïssa)	47
c. Conclusions	48
2. ORÍGENS I NATURALESA DELS MECANISMES DE DEMOCRÀCIA DIRECTA	50
a. Orígens de la inclusió	50
i. Suïssa: democràcia directa des de "baix"	51
ii. L'Uruguai: democràcia directa des de "dalt"	58
iii. Els Estats Units d'Amèrica: democràcia directa des de l'"oest"	64
b. Naturalesa: conservadora o progressista?	69
c. Conclusions	76
3. LA DEMOCRÀCIA DIRECTA COM A OBJECTE D'ESTUDI	78
a. Disseny: el diable és en els detalls	81
i. Itàlia i el referèndum de la procreazione medicalmente assistita	84
b. Usos de la democràcia directa a l'Amèrica Llatina	86
i. Els governs guanyen tant com es creu?	93
b. Experiències il·lustratives de MDD en contextos menys institucionalitzats	95
c. Conclusions	100
4. ÀNÀLISIS DE L'ORIGEN, DEL PROCÉS I DEL RESULTAT DE DOS MDD	102
a. Els vots populars a l'Uruguai, 2009: el maximalisme té un preu	109
i. La iniciativa popular per anul·lar la Llei de caducitat	109
ii. Vot epistolar per als uruguaians de la diàspora	118
b. Conclusions	123
5. CONCLUSIONS	127
6. REFERÈNCIES	132

* Aquest estudi es nodreix de diversos treballs previs realitzats per l'autor. Aquesta investigació s'emmarca en el Projecte #1090294 del Fons Nacional de Desenvolupament Científic i Tecnològic de Xile (FONDECYT). Tots els errors i les omissions són exclusivament responsabilitat meua. Agraïxo en gran manera els comentaris i els suggeriments fets en diverses instàncies per Matías Bascuñán, Rossana Castiglioni, Luis Herskovic i Francisco Rafart.

Índex de figures

Figura 1: Ubicació del votant mitjà davant d'un mecanisme de democràcia directa	20
Figura 2: Tipologia dels mecanismes de democràcia directa (MDD)	25
Figura 3: Mecanismes de democràcia directa a Suïssa des de 1950 (només d'àmbit federal)	57
Figura 4: Detall dels mecanismes de democràcia directa cantonals a Suïssa des de 1990	58
Figura 5: Tipologia de democràcia directa i el seu ús a l'Uruguai	63
Figura 6: Mecanismes de democràcia directa al món des de 1900 (només de l'àmbit nacional)	79
Figura 7: Detall dels mecanismes de democràcia directa al món des de 1985 (només de l'àmbit nacional)	79
Figura 8: Procreazione medicalmente assistita (Itàlia)	85
Figura 9: Tipus de mecanismes de democràcia directa a l'Amèrica Llatina	89
Figura 10: Temes dels mecanismes de democràcia directa a l'Amèrica Llatina des de 1978	91
Figura 11: Desglossament del subtema dels "serveis bàsics"	91
Figura 12: Tipus de MDD a l'Amèrica Llatina i la seva taxa d'aprovació des de 1978	94
Figura 13: Plebiscit del gas (Bolívia)	97
Figura 14: Butlleta de vot utilitzada per a la iniciativa popular contra la Llei de caducitat (25 d'octubre de 2009)	117
Figura 15: Butlleta de vot utilitzada en el plebiscit constitucional per al vot epistolar (25 d'octubre de 2009)	122
Figura 16: Relació entre els vots del FA i la iniciativa popular, 2009	124
Figura 17: Evolució de l'opinió pública en relació amb els MDD de l'octubre	126

Índex de taules

Taula 1: Nova Zelanda, 1992-1993	33
Taula 2: Vots populars federals a Suïssa (1848-2006)	57
Taula 3: La democràcia directa als estats dels Estats Units d'Amèrica	67
Taula 4: Victòries conservadores i progressistes (mecanismes de democràcia directa 2008 als EUA)	75
Taula 5: MDD iniciats pels ciutadans a Suïssa i l'Uruguai	77
Taula 6: Mecanismes de democràcia directa per país, 1985-2009	81
Taula 7: Mecanismes de democràcia directa (nacionals i reconeguts) a l'Amèrica Llatina des de 1978	92
Taula 8: Ús dels mecanismes de democràcia directa a l'Uruguai	107
Taula 9: Distribució parlamentària dels escons en la legislatura 2005-2009	114
Taula 10: L'opinió pública en relació amb els vots populars de l'octubre de 2009	125

La democràcia directa, la democràcia representativa i l'apoderament ciutadà

Hi ha un gran consens sobre els reptes de les democràcies contemporànies (alts nivells de desafecció cívica, baixa convocatòria dels partits polítics i, en general, una descreença en el joc democràtic). Lamentablement, no hi ha ni tan sols un acord mínim sobre el seu pronòstic.

La democràcia representativa és, indiscutiblement, malgrat les seves limitacions potencials, el millor dels règims que es coneixen. Tanmateix, això no la fa immune a unes crítiques cada dia més reiterades. Segons les paraules de Dunn, “ser sobirà un dia cada quatre anys té molt aire de placebo” (1979: 16). A més, “les relacions directes i quotidianes de la ciutadania amb l'Estat és un dels [aspectes] més problemàtics de la democràcia a la nostra regió” (O'Donnell, 2004: 57). Evidentment, tots volem que la ciutadania estigui més involucrada, que l'Estat tingui més sensibilitat davant dels sectors febles i els mercats practiquin més justícia redistributiva, a més d'un altre seguit d'aspiracions. La discussió és com ho podem aconseguir.

En funció d'aquesta realitat, s'ha concentrat una quantitat de forces – potser excessives– per millorar els sistemes electorals, fins i tot tenint en compte els trade-off que aquests impliquen (per exemple, representació vs. eficiència). Altres analistes, amb una visió més sofisticada, ens adverteixen que “el desenvolupament de la democràcia és molt més que la perfecció del seu sistema electoral” (O'Donnell, 2004: 49).

Algunes veus argumenten que una solució possible és “tornar” als ciutadans la capacitat de fiscalitzar l'acció pública i, eventualment, convertir-los en actors de veto a través de la creació de mecanismes de democràcia directa (d'ara endavant, MDD). Aquests permetrien que determinades polítiques poguessin ser proposades, d'altres, vetades i, fins i tot, treure algunes persones del càrrec. La pregunta, aleshores, és com serveixen els MDD o les experiències de democràcia directa per enfortir la democràcia representativa.

Aquest treball debat la complicada relació que hi ha entre la democràcia directa, la democràcia representativa i l'apoderament ciutadà. Si

bé s'intenta fer un document rigorós, aquest no ha estat pensat per a un públic acadèmic, sinó general. Conseqüentment, s'evita carregar-lo massa d'estudis estadístics o de la tediosa construcció teòrica (ja això es pot trobar en altres llocs). Així mateix, s'ha de subratllar que aquest treball s'emmarca dins de la disciplina de la ciència política, malgrat que en diverses parts del manuscrit s'aborden temes pertinents al dret, la sociologia, l'economia i altres ciències socials.

Democràcia

Quan parlem de democràcia ens enfrontem a dos escenaris contradictoris. D'una banda, sabem que mai abans tanta gent al globus havia pogut elegir els governs democràticament a través d'eleccions lliures i netes. D'altra banda, mai abans la democràcia s'havia vist tan afectada –particularment, encara que no exclusivament, en l'anomenat Tercer Món– per l'augment de la desafecció ciutadana, la feblesa de l'estat de dret, la fosca corrupció d'alguns dels seus governants, l'augment de la bretxa entre rics i pobres, la manca de rendicions de comptes i l'opacitat de la transparència, per esmentar-ne només alguns exemples.

Aquest fenomen recorre gairebé la transversalitat dels països i inclou no solament el que podríem denominar “democràcies de baixa intensitat”, sinó les que fins i tot s'assenyalen, per exemple a la regió llatinoamericana, com algunes de “les” democràcies del continent (Xile, Costa Rica). A tall d'exemple, a alguns països de l'Amèrica Llatina, com ho testifiquen els casos de Colòmbia, Guatemala, Hondures i, especialment, Veneçuela, els legislatius han estat elegits per menys de la meitat de la població en edat de votar. En el darrer dels casos esmentats, va participar en l'elecció legislativa menys d'una quarta part de la població i això va comportar un Congrés amb forts dèficits de legitimitat.

Però no tot són males notícies; de fet, una mirada més general indica el contrari. Des d'aquelles transicions a la República Dominicana i l'Equador com a primerencs de la regió de la “tercera onada” de democratització (Huntington, 1991), no s'ha de deixar de reconèixer que l'Amèrica Llatina ha aconseguit avenços notables pel que fa a l'adopció

d'eleccions lliures i netes (un requisit indispensable per a la democràcia, fins i tot en les seves definicions més delimitades). Si bé durant els últims anys la major part dels règims polítics al continent han preservat l'estabilitat democràtica, aquest fet no implica que no hi hagi hagut alguns retrocessos importants, i en un parell de casos molt puntuals, trencaments democràtics (el Perú, 1992 i Hondures, 2009).

Sabem que les eleccions són una condició necessària, però no suficient, perquè una democràcia floreixi. Els politòlegs que focalitzaven els esforços a entendre els canvis de règim polític —els “transitòlegs”— han vist, per sort, com disminuïa el rang de variació del seu objecte d'estudi principal: els règims polítics. Aquesta situació ha empès els especialistes a fer preguntes noves i més subtils sobre les condicions per a la consolidació democràtica, així com a fer una anàlisi més detallada de les característiques institucionals de les noves democràcies i del funcionament de les d'edat adulta. Més encara, es desperta un interès creixent per “la qualitat de l'experiència democràtica”, un factor que varia clarament de país a país (Altman i Pérez-Liñán, 2002). El problema és com definir la “qualitat de l'experiència democràtica”, o simplement, “qualitat de la democràcia”, per arribar a algun tipus de discussió productiva.

La idea de qualitat de la democràcia és bastant vaga, i els intents d'operacionalització justifiquen tot tipus d'indicadors i mesures diverses (Altman i Pérez-Liñán, 2002). Les democràcies poden “millorar” en funció de múltiples aspectes, i resulta discutible que cadascun d'aquests constitueixi una dimensió vàlida del concepte. Desafortunadament, la major part dels indicadors de democràcia que s'han utilitzat fins a l'actualitat han resultat poc sensibles a l'hora de reflectir les subtils variacions de qualitat entre aquestes democràcies.¹ En general, els politòlegs han procurat jerarquitzar les democràcies existents segons un criteri predeterminat.

¹Aquest problema es pot deure al disseny de l'instrument —els índexs van ser concebuts per mesurar variacions dràstiques de canvis de règim i no diferències subtils entre les democràcies— però també al fet que les millores marginals en els drets i les llibertats polítiques és possible que no siguin la clau per avaluar la qualitat de la vida democràtica.

La idea que hi ha subjacent en aquest enfocament és que diversos països poden compartir un “mínim processal” (*procedural minimum*) i, alhora, diferenciar-se en la seva escala relativa de democratització. És a dir, s’assumeix que, fins i tot dins del conjunt de poliarquies, alguns règims són millors que d’altres (vegeu O’Donnell, 1996). Certament, aquesta idea no contradiu el concepte dahlià de *poliarquia* (Dahl, 1971), concebut originalment com un llinar de democratització mínim que hauria de ser superat idealment com a resultat del desenvolupament institucional.

A mesura que cada vegada més règims aconseguen assolir un mínim processal democràtic, les definicions de *democràcia* es tornen més exigents i estrictes, i inclouen aspectes no considerats anteriorment en les definicions operacionals de democràcia. Per exemple, és clar que en una democràcia la major part de la població adulta ha de tenir dret de vot, però què succeeix si la gran majoria de la ciutadania no participa en els processos electorals? Podem continuar parlant de democràcia? Quins són els llinars mínims perquè ho sigui?

Aquest esforç de definició i redefinició del concepte democràtic té el correlat en la nostra activitat i ens força a cercar noves formes de mesurament d’aquests aspectes tan crucials en la vida democràtica, així com un refinament del que s’inclou en el mateix concepte de *democràcia*. Però tal com va suggerir Sartori el 1970 per mesurar un concepte és necessari definir-lo i refinar-lo prèviament per evitar, segons ell, les expedicions de pesca indiscriminada per dades que no tenen cap suport taxonòmic.

La democràcia, tal com està plantejada en l’informe del PNUD 2004, té com a columna vertebral l’obra de T. H. Marshall, que ha estat, possiblement, la persona que ha fet la contribució més fecunda al nostre coneixement sobre la connexió entre el fet civil, el fet polític i els drets socials. En l’estudi sobre ciutadania als països de l’Europa occidental, Marshall va argumentar que l’expansió, primer, dels drets civils i, després, dels drets polítics va facilitar l’extensió dels drets socials. El període formatiu dels drets civils va ser al segle XVIII, quan s’inclouen llibertats individuals, com les de discurs, pensament i fe, així com les de justícia i propietat. Els drets polítics es van ampliar al segle XIX i van incloure el dret de participar en l’exercici de la política, a través del dret de presentar-se i votar en les eleccions. Finalment, els drets socials es van adquirir al segle XX,

bàsicament sota un consens mínim de “benestar econòmic i seguretat, pel dret de compartir plenament el patrimoni social i de viure una vida com a éssers civilitzats d’acord amb els estàndards que imperen en la societat” (Marshall, 1992: 8).

L’aspecte crucial de la contribució de Marshall, almenys pel que fa a aquest treball, és que els drets civils i els polítics són considerats crítics per a l’extensió dels drets socials. D’altra banda, deixa molt clar que l’element fonamental és la ciutadania política, el règim polític, i que aquest és el puntal de qualsevol règim democràtic; en conseqüència, no es pot descuidar sota cap concepte. Sense ciutadania política no hi ha democràcia, sense ciutadania civil o social podríem parlar d’un règim catalogable de “baixa qualitat” o deficient en alguna de les seves dimensions. És cert, també, que es podria dubtar que persones sense drets civils ni socials puguin exercir lliurement els seus drets polítics.

Això no vol dir, tanmateix, que els drets socials i la promoció concomitant del desenvolupament humà s’introdueixin només després d’una extensió raonable dels drets civils i els polítics. De fet, per una varietat de raons, hi ha diversos exemples d’introducció de drets socials per governs autoritaris (per exemple, durant el govern de Bismarck o, fins i tot, sota els governs dels “tigres” asiàtics; vegeu Castiglioni, 2005). L’Amèrica Llatina, d’acord amb O’Donnell, va seguir un “patró populista”, en el qual la ciutadania va obtenir alguns drets socials abans d’adquirir els drets polítics i els civils (O’Donnell, 2001: 603). Conseqüentment, amb prou feines es pot argumentar que els drets civils i els polítics siguin una precondition per al desenvolupament dels drets socials. Encara avui els drets civils i, particularment, els drets polítics, ofereixen als ciutadans i ciutadanes l’oportunitat única d’organitzar-se, mobilitzar-se i fer pressió per obtenir unes condicions de vida millors.

És justament aquí, en la discussió sobre els drets polítics, que entra en joc la *democràcia directa*, fent gala de totes de les seves potencialitats. Si bé en les pròximes seccions del treball definiré el que entenc per democràcia directa, en faré una tipologia i la diferenciaré de les altres formes d’articulació política noves, no hi ha dubte que la democràcia directa ha entrat al radar dels investigadors socials, els buròcrates internacionals, els governs nacionals i locals i una altra infinitat d’agents

per una diversitat de raons. Potser una de les preguntes més bàsiques seria: on és el *sex-appeal* de la democràcia directa si sabem que, com qualsevol institució política, té uns problemes i unes debilitats enormes?

La democràcia directa obre preguntes notablement pertinents i particularment difícils de respondre. Els usos dels diversos mecanismes de democràcia directa són una cosa totalment nova o simplement són una faceta nova del que O'Donnell va qualificar de democràcies delegatives?² Quines conseqüències polítiques tenen en el joc democràtic, més enllà dels resultats pròpiament dits? Aquests resultats són favorables sistemàticament al govern de torn; és a dir, són una simple façana de legitimització popular dels desigs de les elits polítiques de torn? Són uns mers exercicis de mobilització popular? Sota quines condicions la democràcia directa és un al·licient per als alts nivells de desafecció cívica i de la descreença del joc democràtic?

Com veurem en aquest treball, si bé la democràcia directa obre unes oportunitats de participació i empeny les polítiques cap al votant mitjà, també pot portar unes situacions d'estrès polític. Un cop dit això, els perills no haurien d'implicar que no s'estudii el fenomen i, molt menys encara, que, d'un sol cop de ploma l'eliminem del menú de possibilitats i potencialitats com un dels mitjans per afrontar algunes de les deficiències de la democràcia contemporània. Un potencial que potser cal estudiar amb molt més deteniment abans d'afanyar-nos per esgrimir unes conclusions taxatives.

Així també cal fer un parell d'excepcions prèvies, que potser són la moral més important de qualsevol curs sobre institucions democràtiques: el simple fet de "millorar" una institució no condueix necessàriament a fer millor el resultat institucional general, ja que són les combinacions institucionals, els "paquets", el que determina el tipus i el grau de governabilitat democràtica existent en una societat determinada. No obstant això, subsisteix un problema no menys important per als que estem abocats

² (O'Donnell, 1994)

al disseny i el redisseny institucional: no hi ha fórmules màgiques que ens assegurin una governabilitat democràtica. Totes les configuracions institucionals són el producte d'un balanç delicat entre unes opcions molt sovint antagòniques. Més encara, si bé és un tòpic que no hi ha arranaments institucionals neutrals, cal explicitar que l'*statu quo* implica una opció política deliberada. Aquestes idees es desenvoluparan detalladament més endavant.

L'escrit s'ordena en quatre grans capítols. En el primer, s'hi ofereix una definició de l'objecte d'estudi i es diferencia, particularment, la democràcia directa de les institucions properes que, per alguna raó o una altra, no satisfan els requeriments de la mateixa definició proposada. El capítol viatja pel món per exemplificar cadascun dels tipus més importants dels mecanismes de democràcia directa, i s'aprofita l'ocasió per assenyalar els aprenentatges que se'n poden extreure, que van més enllà dels casos estudiats en particular.

El segon capítol tracta un tema que s'assumeix, usualment, en la literatura, i que considero crucial per comprendre el fenomen de la democràcia directa, és a dir: el seu naixement. Evidentment, la democràcia directa no sorgeix per "generació espontània", sinó que respon a unes situacions polítiques en particular. En aquest capítol, es posa èmfasi en els casos de Suïssa, els Estats Units i l'Uruguai, justament perquè en cadascun d'aquests la inclusió dels mecanismes de democràcia directa obeeix a unes conjuntures i uns interessos polítics radicalment diferents. La segona part d'aquest capítol se centra a dilucidar sobre la possibilitat d'esgrimir si els MDD són efectivament institucions conservadores o progressistes en termes polítics. Respondre això és vital, ja que aquesta pregunta ha filtrat l'enorme majoria de la literatura contemporània, i té una estreta relació amb els objectius que busquen aquells grups polítics que van reflectir la democràcia directa en els textos constitucionals.

El tercer capítol es relaciona estretament amb l'arquitectura dels mecanismes de democràcia directa i l'impacte que té el disseny institucional sobre els seus resultats. Particularment s'estudia com el disseny dels MDD no es pot deixar d'estudiar en conjunt amb altres variables crucials i altres elements del context en què transcorren aquests MDD.

El quart capítol fa el que en anglès es denomina *process tracing*, un resum del procés sobre dos MDD que van passar a l'Uruguai al final de l'any 2009. Habitualment, molts enginyers institucionals tendeixen a enlluernar-se (o a espantar-se) prenent simplement el resultat d'un MDD o altre. La democràcia directa és molt més que el resultat dels MDD i, de fet, aquests en són l'aspecte menys interessant. El resum del procés d'aquest parell de casos ens permet transparentar qui van ser els veritables impulsors de les mesures, els objectius explícits (i implícits) que se cercaven i els resultats finals d'un llarg procés.

El treball acaba en el capítol cinc, en el qual s'ofereixen algunes conclusions generals i pistes que podrien guiar el lector en cas d'hipotetitzar sobre la inclusió dels mecanismes de democràcia directa en unes unitats polítiques que encara no en tenen.

1. Definició de l'objecte d'estudi: La democràcia directa

Definir la democràcia directa és una tasca titànica, ja que possiblement hi ha tantes definicions com investigadors que treballen en aquesta matèria. Tanmateix, s'accepta universalment que hi ha certs elements que pertanyen a la democràcia directa, i la definició que s'avança en aquest treball s'hi subscriu. Per democràcia directa entenc un grup d'institucions polítiques en què els ciutadans decideixen o emeten la seva opinió sobre temes particulars a les urnes, mitjançant el sufragi universal i secret, i que no formen part del procés electiu regular d'autoritats. Així, la característica *sine qua non* de tot mecanisme de democràcia directa rau en la votació pròpiament dita, en què tots els ciutadans són iguals i en què expressen més fidelment la seva potència sobirana. Des d'aquesta perspectiva, els MDD estan compostos per aquests mecanismes mitjançant els quals, una vegada elegits els representants i el Govern, la ciutadania continua sent, voluntàriament o involuntàriament, una jugadora de veto o activa en el procés polític a través d'una elecció directa.³

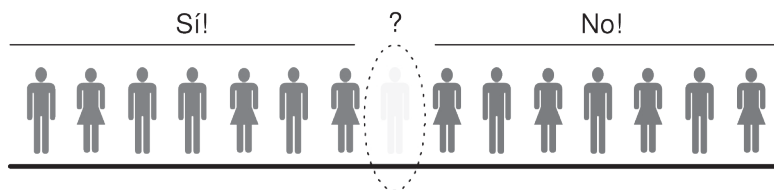
Habitualment, els MDD es corresponen amb unes decisions dicotòmiques davant un tòpic en particular. És a dir, la ciutadania ha de determinar si dóna suport a una cosa o no amb un simple "sí" o "no". Així mateix, com veurem, els assumptes considerats pels MDD poden variar notablement: des de la despenalització de l'ús de marihuana fins a la reelecció presidencial; des de la integració supranacional fins a una amnistia, etc. Virtualment no és possible imaginar cap tema que no hagi estat tocat directament o indirectament per algun MDD en cap racó del planeta.

Ja que la decisió és generalment dicotòmica i sobre un únic tema, el votant mitjà adquireix una importància notable. El votant mitjà és la persona que divideix l'electorat en dues parts iguals i, segons la decisió que pren, determina el curs de l'acció. A tall d'exemple, pensem en les decisions preses per una quantitat enorme de països del continent

³ Per a un desenvolupament de la teoria de vetos, vegeu Tsebelis (1995).

europèu sobre la ratificació del Tractat de Lisboa. Assumim, com en la figura 1, que podem representar els ciutadans del país X segons si donen suport o no a la signatura del Tractat per part del seu país. En la figura hi ha dos grups clars: els de l'esquerra, que sí que hi donen suport, i els de la dreta, que no ho fan. Com es pot veure, sigui quina sigui la decisió que adopti el votant mitjà, aquesta serà la posició guanyadora. Resulta evident que davant d'aquestes situacions el canvi d'opinió de molt pocs individus (tècnicament, d'un de sol) afecta el resultat final del punt que es considera. Així, doncs, potser no hi ha cap institució tan majoritària com aquesta.

Figura 1: Ubicació del votant mitjà davant d'un mecanisme de democràcia directa



Com es pot observar, aquí s'utilitza una definició purament procedimental i institucional del fenomen en consideració i s'evita de manera *ex professo* la càrrega normativa que sol anar de bracet amb la literatura sobre aquest tema. Encara que, tradicionalment, aquest assumpte no s'ha estudiat sistemàticament dins de la teoria democràtica, l'augment de l'ús d'aquests instruments ha fet que el debat al voltant d'aquest tema hagi adquirit més rellevància des d'un punt de vista teòric. Els arguments en contra dels MDD són variats i, per cert, no necessàriament consistents entre si. Per exemple, s'ha argumentat que els MDD estableixen un joc de suma zero, a través del qual la majoria ho guanya tot i la minoria ho perd tot; no hi ha possibilitat de concessions quant als problemes que es presenten i, a més, hi ha un risc clar de tirania de la majoria per sobre la minoria. Simultàniament, s'esgrimeix que els grups minoritaris d'interès amb els recursos suficients poden activar i activen, de vegades, efectivament, els mecanismes per maximitzar els seus beneficis. Evidentment, entre aquests dos arguments hi ha una tensió important.

Si bé la definició proposada just a sobre és raonablement flexible i engloba molts aspectes, és alhora prou específica per deixar moltes coses de banda, moltes de les quals s'inclouen, de vegades, dins de l'àmbit de la democràcia directa i, tanmateix, no satisfan els criteris de la definició proposada. De fet, una bona definició és la que ens delimita un fenomen social de manera clara i explícita i en minimitza les ambigüitats. Aquesta definició no abraça uns determinats mecanismes que, si bé tenen un grau important de mobilització ciutadana, fins i tot la recollida de signatures, no comporten necessàriament un vot secret i universal.⁴

Així, dins de l'univers dels fenòmens exclosos, alguns es mereixen unes paraules per la seva proximitat amb la definició anterior, però per una raó o altra no la satisfan completament (cosa que no s'ha d'entendre com que siguin menys interessants o importants). Per esmentar-ne un parell d'exemples, no s'inclouen en aquesta definició les *anomenades iniciatives populars legislatives o iniciatives populars de llei* (IPL), ja que constitueixen una eina de control de l'agenda i no una eina de decisió política. Per exemple, un cop que una legislatura ha rebut una petició ciutadana (IPL), el legislador no necessàriament l'ha d'acceptar i, molt menys encara, legislar sobre aquesta. Fins i tot en els casos en què es legisla sobre el tema proposat, no s'involucra la ciutadania en l'aprovació, sinó que es procedeix pels conductes normals (representatius) preestablerts. Potser un dels casos més sonors (i reeixits) d'una IPL va ser la que es coneix com *El hambre más urgente*, a l'Argentina, el 2003, els objectius de la qual eren garantir l'alimentació bàsica i l'atenció sanitària als menors de cinc anys i a les embarassades en condició de pobresa. Aquesta iniciativa va ser catalitzada pel diari argentí *La Nación* amb un grup d'ONG i personalitats públiques. Però no hi va haver cap votació, sinó una decisió del Congrés argentí, pressionat per una demanda (avalada amb signatures) de la ciutadania.

⁴ Finalment, és important assenyalar que aquesta tipologia no és sensible a l'escala administrativa en què es duen a terme els MDD, ja que aquests poden fer-se localment, regionalment o nacionalment. Tenint en compte que els meus dards estan posats en el grau més alt d'unitat sobirana possible (en què es pot adoptar qualsevol decisió), en aquest treball els MDD subnacionals o locals no són tinguts en compte. Sens dubte, es podria sostenir perfectament que als països federals les subunitats federals són independents per prendre qualsevol decisió que vulguin, però la majoria de vegades alguns temes, com la defensa o la independència, es troben fora de les seves possibilitats.

Tampoc no s'inclouen aquí altres menes de deliberació o pressió política, com aquells productes institucionals de la nova moda descentralitzadora, fins i tot quan els ciutadans tenen el dret d'influir directament en la política, com en les Organitzacions Territorials de Base de Bolívia o a través dels nous experiments en els municipis colombians. Tampoc el mecanisme de *pressupost participatiu* utilitzat a diverses ciutats de l'Amèrica Llatina (Porto Alegre, al capdavant, però també Rosario, Montevideo i d'altres) no compta com a MDD en aquesta tipologia. En aquests mecanismes, malgrat que els ciutadans puguin participar en les deliberacions públiques, no hi ha necessàriament un vot universal, i en moltes de les oportunitats ni tan sols hi ha cap votació. Si bé l'anomenat pressupost participatiu pot donar informació sobre les preferències i necessitats dels ciutadans al govern de torn, la participació cívica poques vegades millora significativament. Com a procediment de política pública, l'experiència comparada mostra que no ha tingut un èxit generalitzat que promogui la participació ciutadana a escala local (Goldfrank, 2002), ni la transparència fiscal, ni uns governs municipals eficients (Goldfrank, 2006).

Aquesta definició tampoc no inclou les comissions assessores del poder executiu, per més que aquest –com en el cas xinès– es pugui obstinar a definir-lo com a govern ciutadà. Aquestes comissions no tenen res ni de *govern*, ni de ciutadà ni de democràcia. Són, simplement, grups de tecnòcrates, acadèmics i quadres polítics seleccionats “a dit” per algú del govern en els quals es discuteix sobre un tema en particular i, acabada la feina, s'eleven les idees a l'executiu, que té la potestat de decidir què fer-ne.

Malgrat la importància i l'impacte creixent dels MDD al món, encara ens en falta una comprensió justa. Hi ha dues raons que semblen haver intervingut de valent en la relativament baixa intensitat dels estudis comparats sobre els MDD. La primera és la creença, àmpliament difosa, que la democràcia directa té un paper marginal en la política contemporània. De fet, alguns col·legues sostenen que els MDD són uns esdeveniments relativament rars en la política de la majoria de les nacions democràtiques (LeDuc, 2003: 13).⁵ La segona raó és una conseqüència de les confusions que encara hi ha en termes d'un llenguatge comú a fi d'afrontar aquest aspecte polifacètic de la política contemporània.

⁵ Vegeu també Qvortrup (2002: 2).

a. Tipologia de mecanismes de democràcia directa

Aquesta secció ofereix una tipologia de MDD que “viatja” més o menys fàcilment d'un lloc a l'altre i encaixa bastant bé, en línies generals, en les categories utilitzades al país amb el rècord més prodigiós quant a l'ús d'aquests mecanismes en l'àmbit nacional: Suïssa. Per cert, l'adopció d'aquestes categories és simplement una qüestió de pragmatisme. No té cap sentit rebatejar les categories sobre bases marginals o criteris *ad hoc* en lloc d'utilitzar les categories suïsses, que, d'una manera o altra, serveixen com a punt focal en l'estudi de la democràcia directa.⁶

Si tenim en compte que el nostre interès és estudiar la manera en què els MDD interactuen amb la democràcia representativa, i a fi de mantenir la tipologia relativament simple, es considera clau tenir presents tres coses: 1) qui és l'instigador del MDD, 2) què és el que es pretén amb el MDD i 3) si el MDD és l'última paraula sobre alguna qüestió o no. Cadascun dels tres criteris se subdivideix, tal com veurem a continuació. Pel que fa als instigadors, n'hi ha tres alternatives: els ciutadans, mitjançant la recollida de signatures; l'estament polític (ja sigui des de l'executiu, el legislatiu, tots dos o un altre), i la constitució legal o els reglaments existents en un país. En relació amb els objectius dels MDD, podem trobar dos grans grups: mantenir o alterar l'*statu quo*. Finalment, si el MDD és l'última paraula o no (és a dir, si es converteix en llei) o si algú més podria ignorar simplement el que va ser la decisió (vinculant i no vinculant). Tot i que aquesta tipologia permet, per tant, generar dotze categories (tres tipus d'instigadors, dos efectes potencials possibles, dos estatuts jurídics), això no significa que totes aquestes combinacions existeixin a la pràctica.

La figura 2 descriu la tipologia dels MDD aplicant els criteris enunciats anteriorment. S'ha de tenir en compte que la segona fila es refereix als instigadors (als ciutadans mitjançant les signatures, a l'establiment polític o jurídic i a la constitució o els reglaments existents en un país).

⁶ Dit d'una altra manera, si el mateix “animal” s'anomena A el 80% de les vegades, B el 15% i C el 5%, l'anomenarem A. No obstant això, la terminologia suïssa no és exhaustiva per cobrir de manera sistemàtica la majoria dels “animals” dins dels criteris bàsics del nostre estudi. Molts d'aquests sí, però definitivament a Suïssa no hi ha tots els tipus de MDD i, en conseqüència, la terminologia dels noms d'aquests altres tipus s'ha d'obtenir per altres vies. La qüestió és on i com.

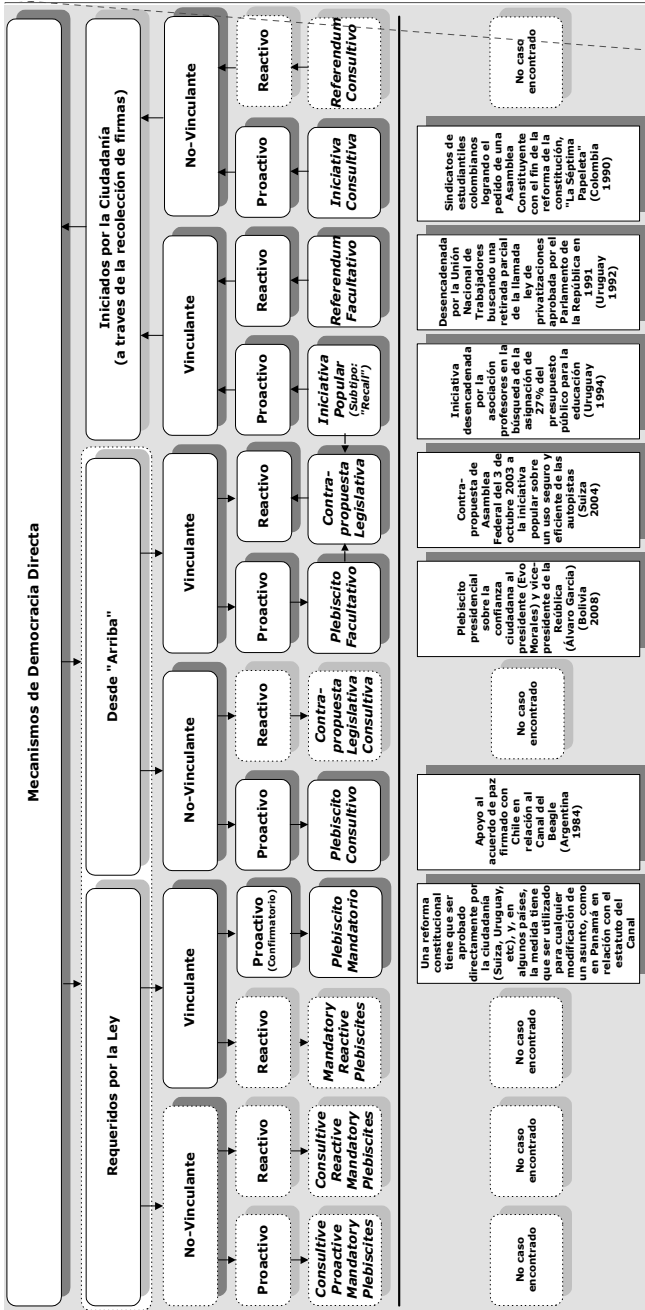
A la tercera fila hi ha els propòsits dels MDD (ja sigui mantenir-ne o alterar-ne l'*statu quo*) i, finalment, si el MDD és vinculant o no. Abans d'endinsar-nos en la figura 2 i la descripció de cada una de les categories, permeteu-me destacar un parell de punts fonamentals.

Hem de ser extremament curiosos a l'hora d'establir la diferència entre els MDD “des de baix” i “des de dalt”. Aquesta diferenciació és fonamental, perquè els MDD des de dalt representen, en general, mitjans plebiscitaris, ja sigui per eludir altres institucions representatives, esquivar les responsabilitats polítiques per prendre decisions complicades o, simplement, com una eina de mobilització i legitimació populista. Tal com afirmen Kaufmann i Waters,

[Les iniciatives i els referèndums] s'han de distingir clarament dels plebiscits. Aquests darrers són votacions sobre diverses qüestions aplicades des de dalt per un govern, sense el suport ni la influència dels ciutadans. Els plebiscits no tenen res a veure amb les iniciatives i els referèndums; al contrari, són utilitzats sovint pels governs que volen obtenir una legitimitat especial per a les seves polítiques per sobre de les lleis existents i les normes constitucionals (Kaufmann i Waters, 2004: XIX).

La diferenciació, en primer lloc, entre els instigadors respon més a la mecànica d'inici del MDD i com té lloc aquest procés que al contingut de la proposta en si mateixa. Tot i que l'enorme majoria dels MDD procedents de baix són, en realitat, veritablement activats pels ciutadans, no sempre és així. Aquesta diferenciació pot ser borrosa pel fet que, per exemple, un president pot demanar a un grup de persones lleials que iniciïn una recollida de signatures per aconseguir un “MDD des de baix”. Encara que aquests són casos extremament rars –els presidents solen seguir altres rutes per fer avançar els seus interessos més que la mobilització dels electors–, hi ha evidències de la seva existència. De fet, en els últims anys, potser l'únic cas d'un govern executiu que hagi impulsat un “MDD des de baix” és el moviment colombià pro reelecció, sota la presidència d'Uribe, que està activat mentre s'escriu aquest manuscrit. Si bé a Uribe sembla que la iniciativa no el “molesta”, és indiscutible que també hi ha un moviment social sincer a favor d'impulsar la mesura, i és molt poc probable que aquest sigui només una conseqüència dels desigs presidencials.

Figura 2: Tipologia dels mecanismes de democràcia directa (MDD)



Font: Altman (2009)

Si partim des de l'esquerra de la figura 2, la primera combinació que trobem són els *plebiscits obligatoris* (de vegades, la literatura europea s'hi refereix com a *referèndums obligatoris*). Un plebiscit obligatori no depèn de la voluntat d'una persona, perquè es veuen obligats per la llei i, molt sovint, per la Constitució d'un país. Normalment, aquest tipus d'institucions van de bracet amb les reformes constitucionals (Perú, 1993; Panamà, 1992 i 1998; Guatemala, 1994; Equador, 1995; Veneçuela, 2000 i 2007, per esmentar-ne algunes). Aquest tipus de plebiscit és vinculant, és a dir, que el que es decideixi es convertirà en llei. Per la seva pròpia naturalesa, aquests MDD són proactius i tenen el mandat popular dels vots per reunir el suport per a una reforma constitucional i, conseqüentment, una alteració de l'*statu quo*. La pròxima secció d'aquest treball ofereix uns exemples més detallats de cadascuna de les categories utilitzant diversos casos seleccionats de països desenvolupats.

És discutible si els plebiscits obligatoris corresponen o no a l'esfera dels MDD "des de dalt", i és per això que hi ha una línia puntejada que cobreix tant "els que requereix la Constitució" com els "des de dalt". Per una part, es podrien considerar des de dalt, perquè, al cap i a la fi, depenen de la voluntat d'una institució de l'Estat (en general, el poder legislatiu), que està format per persones que saben perfectament que, si es mantenen uns determinats cursos d'acció, aquesta proposta, tard o d'hora, estarà sotmesa a les urnes. Per exemple, des del principi dels anys noranta, els legisladors uruguaians han debatut sobre la reforma del gairebé centenari sistema electoral i sabien perfectament que, en el cas que s'assolís una majoria, la reforma hauria de ser aprovada directament pels ciutadans, cosa que va succeir el 1996, després del fracàs de 1994. El vot va venir "des de dalt"? Es pot argumentar que sí perquè el MDD, al cap i a la fi, va ser desencadenat per la majoria dels legisladors. Tanmateix, no es tracta d'un MDD sobtat perquè un dia algú "de dalt" es va llevar i va dir "tindrem una votació popular sobre el tema X". Per a aquest tipus de MDD, hi ha una altra categoria.

A continuació, trobem el grup dels MDD "des de dalt". Aquesta categoria està composta per dues grans famílies: *plebiscits consultius* i *plebiscits facultatius*. Un plebiscit consultiu es produeix quan el poder executiu o legislatiu consulta l'opinió dels ciutadans en relació amb un assumpte determinat i aquesta opinió no té conseqüències jurídiques; és a dir, no

és vinculant jurídicament. De vegades, els governs presenten a la ciutadania uns qüestionaris llargs que involucren diversos temes (Equador el 1995, el 1994 i el 1986), altres vegades es fan unes preguntes senzilles sobre la ratificació de tractats de pau (com a l'Argentina el 1984 en relació amb el Tractat de Beagle amb Xile), la partició de territoris (com el plebiscit Schleswig de 1920)⁷ o plantegen diverses qüestions, com ara el reclutament obligatori per al servei militar al Canadà, el 1942.

Un plebiscit facultatiu és, de lluny, el mecanisme de democràcia directa més utilitzat en diverses regions del món, especialment a l'Amèrica Llatina (Welp i Serdült, 2009), l'Àfrica i la Comunitat d'Estats Independents (Wheatley, 2008). En aquesta investigació, aquests plebiscits facultatius es produeixen quan el poder polític (executiu, legislatiu o una combinació de tots dos) presenta una proposta a la ciutadania i el que es decideix aleshores es converteix en llei (ja sigui una llei ordinària o una reforma constitucional). Freqüentment, aquests mecanismes s'utilitzen com a eines de legitimació d'una política "dura", a fi d'evitar el cost polític d'adoptar la política esmentada (Setälä, 2006a; Setälä, 2006b), o com un mitjà per eludir altres institucions de l'Estat (en els règims presidencials el Congrés és, en general, la institució marginada).

Hi va haver tota una onada de plebiscits en alguns països europeus (però no en tots) en relació amb l'entrada a la Unió Europea i el seu abast institucional (Méndez, Méndez i Triga, 2009). Tanmateix, hi ha unes diferències importants dels mecanismes utilitzats, ja que en alguns països es van utilitzar plebiscits obligatoris (Irlanda, Suïssa); en d'altres, plebiscits consultius (França, Noruega), i en alguns altres, plebiscits facultatius (Dinamarca, Lituània). La diferència entre els dos últims és en com les autoritats es refereixen a la mesura, malgrat que, a la pràctica, en els països democràtics, tots dos mecanismes podrien tenir les mateixes conseqüències polítiques. Dit d'una altra manera, si en dos països la gran majoria de la ciutadania rebutja una determinada mesura, importa poc si es tracta d'un plebiscit consultiu o facultatiu, tot i que el primer no era

7 Vegeu Laponce (2004).

vinculant i el segon, sí. Una vegada més, en lloc de destacar el contingut de les propostes tractades en un MDD, l'aspecte que es destaca aquí és qui va activar els MDD i la manera en què es va dur a terme el procés.

Finalment, en el món dels que vénen des de dalt, tenim la contraproposta legislativa. El nom mateix d'aquests MDD demostra que són reactius, ja que reaccionen a una alteració de l'*statu quo* per part d'un altre agent, que, en general, és la ciutadania, mitjançant una iniciativa popular o un altre plebiscit. Per aquesta raó, en el gràfic hi ha un parell d'indicadors que apunten a aquesta opció, procedents de les iniciatives populars i dels plebiscits facultatius, que són mecanismes que van de dalt a baix, vinculants i reactius. Davant d'una iniciativa popular, en alguns països com Suïssa, Liechtenstein i l'Uruguai, es permet als legislatius fer contrapropostes que seran sotmeses a votació de manera simultània contra la iniciativa ciutadana. Aquesta votació se celebra simultàniament amb la iniciativa original i implica, com a mínim, tres opcions per als ciutadans (per exemple: mesura A [els ciutadans], ≠ mesura A [legislatiu], *statu quo*). Tanmateix, si el vot en consideració no és conseqüència d'un altre que el desencadeni, l'anomenem simplement plebiscit facultatiu, si és vinculant, o plebiscit consultiu, si no ho és.

Dos tipus de mecanismes de democràcia directa iniciats pels ciutadans (CI-MDD) componen aquest subgrup en particular: les *iniciatives populars* i els *referèndums facultatius* (o, simplement, *referèndum*). Encara que tots dos tipus tenen uns objectius diferents, el mecanisme per activar un CI-MDD és bàsicament el mateix: els organitzadors de la mesura han de reunir una quantitat mínima de signatures de l'òrgan electoral (cada país té un llindar diferent), i proposar una mesura específica a l'autoritat electoral. Si la quantitat de signatures passa els llindars exigits per la llei i són vàlides posteriorment, l'autoritat electoral autoritza i posa en marxa el mecanisme. La votació per al CI-MDD també depèn del país: o bé s'ha de celebrar en un període de temps delimitat o bé concurrentment amb les properes eleccions generals.

Una iniciativa popular és un projecte de llei, estatut o esmena constitucional a què dona suport un grup de ciutadans que ofereixen una alternativa a l'*statu quo*. És el clàssic poder proactiu en mans dels ciutadans i, per a alguns, és la institució més democràtica del món de la democràcia

directa (Hautala, Kaufmann i Wallis, 2002). A diferència d'una iniciativa popular, un referèndum facultatiu permet als ciutadans rebutjar (vetar) una llei aprovada per la legislatura. L'Uruguai continua sent l'únic país del continent llatinoamericà on els referèndums s'han utilitzat en el marc nacional, amb diversos graus d'èxit. Per trobar altres experiències de referèndums, cal anar a Europa, especialment a Suïssa, Liechtenstein i Itàlia.

Dins del món de les iniciatives populars vinculants, n'hi ha un subtipus que mereix una certa atenció: el *recall* (de vegades anomenat *referèndum revocatori*), una institució que permet als ciutadans destituir i reemplaçar una autoritat electa. Malgrat que alguns estudiosos es mostren poc inclinats a incloure'l en l'àmbit de la democràcia directa, perquè està adreçat a persones i no a temes (Kaufmann, Büchi i Braun, 2008: 91), el recall encaixa amb la definició de MDD que hem presentat anteriorment, per més que es pogués fer el nexa amb el procés regular d'elecció d'autoritats. La meua opinió és que, si bé el recall té relació amb les autoritats electes, difícilment se'l pot entendre com a part del "procés electiu regular d'autoritats".

No s'utilitza tan àmpliament al món i, de fet, es caracteritza més per ser una eina de l'àmbit local. Fins ara, aquest mecanisme ha estat utilitzat *tècnicament* només una vegada al món a nivell nacional: a Veneçuela, el 2004, contra el president Chávez, i, com tots sabem, els debats sobre el seu ús a Veneçuela van portar el país al caire d'una guerra civil durant els anys 2002 i 2003. Cal destacar la situació estressant que un recall implica per al partit de l'oficial governant en la mira d'un referèndum revocatori. És lògic que, d'una banda, vulguin, òbviament, evitar la mesura (per més que sigui simplement per retenir el càrrec), però, de l'altra, en cas que el referèndum revocatori avanci, han de promoure un candidat alternatiu per si el seu candidat electe és apartat de la feina prèviament. Així, doncs, el partit de govern es veurà davant d'una situació de defensa i promoció de dos candidats diferents per a un mateix càrrec polític de manera simultània.

Estrictament parlant, tant les iniciatives populars com els referèndums promouen una alteració de l'*statu quo*, ja sigui mitjançant el rebuig d'una llei aprovada o amb la proposta d'un nou marc legislatiu (o constitucio-

nal). Tanmateix, en un país on existeix el referèndum facultatiu, només hem de parlar de *statu quo* quan el límit de temps per fer un referèndum ha caducat. Crec que la llei o l'estatut en la mira del MDD es converteix en l'*statu quo* just en aquest moment. Una vegada que el temps disponible prescriu, i, fins i tot, encara que el MDD tracti d'abolir una llei, s'ha de considerar una iniciativa popular.

Finalment, a la dreta de la figura 2 trobem la iniciativa i el referèndum consultius, que són una prerrogativa en mans dels ciutadans que s'utilitzen molt rarament. Són extraordinaris, ja que cadascú es podria preguntar per què, si s'han fet uns esforços importants per forçar una votació, no se la fa vinculant. La resposta simplement rau en la normativa vigent d'alguns països. De fet, l'únic cas registrat d'una iniciativa de consulta va succeir a Colòmbia el 1990, quan un moviment social, més aviat amorf, liderat pels estudiants del país va aconseguir la inclusió d'una votació en què es demanava la realització d'una Assemblea Constituent per reformar la Constitució. En aquest procés, l'estament polític va ser arraconat literalment per considerar que la mesura era qüestionable jurídicament. Per contra, aquesta va tenir un suport massiu en termes d'enquestes d'opinió i, sobretot, dels resultats de vot. Això va fer que la Cort Suprema de Justícia declarés la mesura vinculant retrospectivament.

Tal com ja s'ha dit, de les dotze combinacions teòricament possibles, cinc no tenen correlats en la vida real; per exemple, d'obligatorietat de plebiscits consultius (en qualsevol dels dos subtipus, proactius o reactius). Encara que és possible teòricament, no sóc conscient de l'existència d'aquestes alternatives en la vida real. En el subtipus proactiu, podríem imaginar una constitució d'un país en la qual s'indiqués que, abans de fer X, s'hagués de dur a terme un plebiscit consultiu per saber què n'opina la gent. Aquest seria un cas rar d'un mandat constitucional d'una votació no vinculant sobre un determinat punt, i la qüestió seria aconseguir desxifrar què era el que els constituents tenien en ment a l'hora de dissenyar una institució així. És molt més difícil fins i tot pensar en la possibilitat d'un plebiscit obligatori consultiu reactiu.

Com hem vist, hi ha una plèthora de diversos tipus de mecanismes de democràcia directa: alguns, utilitzats molt freqüentment; d'altres, encara

que teòricament possibles, no. La importància d'invertir aquesta quantitat de temps en relació amb cadascuna de les categories de MDD es justifica pel fet que, per exemple, el referèndum anomenat, recentment, revocatori a Bolívia (2008) no va ser més que un plebiscit facultatiu convocat pel president Morales com un vot de confiança (Uggla, 2009). Seguint les mateixes línies, malgrat que s'anomenés, oficialment, *referèndum* el d'octubre de 2007 a Costa Rica sobre l'acord de lliure comerç de la regió amb els Estats Units (Feoli, 2009), s'ha de considerar una instància plebiscitària, ja que va ser convocat pel president juntament amb el Parlament (això sí, per desactivar una iniciativa popular que tot indicava que s'aconseguiria). Sobre aquesta instància de votació popular vegeu Breuer (2009a). En altres paraules, no hi ha hagut referèndums a l'Amèrica Llatina durant els anys 2007 i 2008, però hi va haver, en canvi, dos plebiscits molt importants als països de la regió.

b. Un viatge pel món de la democràcia directa

Aquesta secció té com a propòsit exemplificar els diversos mecanismes de democràcia directa a partir de la tipologia presentada anteriorment, que inclou tres dimensions per a la classificació dels MDD: 1) l'actor polític o la institució que activa la consulta, 2) el caràcter vinculant o no vinculant de la consulta esmentada, i, finalment, 3) si és de tipus proactiu o bé reactiu. Tal com ja s'ha esmentat, hi ha un grup de MDD que són teòricament imaginables, però per als quals no s'ha trobat cap correlat en la "vida real". Es pot destacar que aquesta secció selecciona arbitràriament uns exemples que, per la seva naturalesa, exemplifiquen molt bé la diversitat i la naturalesa d'aquests MDD. Les unitats d'anàlisi són països o estats/regions subnacionals que pertanyen al món desenvolupat.

i. Plebiscits obligatoris (Nova Zelanda i Austràlia)

Reforma del sistema electoral a Nova Zelanda, 1993

Històricament, Nova Zelanda tenia un sistema electoral pluralista i un disseny institucional majoritari per excel·lència inspirat en gran manera en el model anglès. Tan pura era aquesta arquitectura que el mateix Lijphart va considerar Nova Zelanda, en aquell moment, “more British than Britain” (1999). Segons Vowles (1995), des de les eleccions de 1972, el país va experimentar una desafecció partidària gradual i una volatilitat electoral més gran. Això va produir un increment dels partits polítics petits, que patien concomitantment les altes barreres d’entrada al Parlament i altres institucions dissenyades per a un bipartidisme perfecte. La conseqüència d’això va ser un augment continu de la desproporcionalitat en la representació dels partits més grans, en què aquests perdien influència per cada partit nou que apareixia en l’esfera política. El partit laborista va perdre la majoria en el Parlament malgrat tenir una majoria dels vots en dues ocasions, el 1978 i el 1991, i es van generar uns governs que es van allunyar de la voluntat popular disminuint la rendició de comptes i que van actuar en contra dels principis partidaris que els regien, sobretot pel que fa a les mesures econòmiques.

Segons Aimer i Miller (2002), els problemes de representació i els dos governs que els laboristes no van guanyar, malgrat tenir la majoria dels vots en el Parlament, van motivar que, en arribar al Govern el 1984, els laboristes convoquessin una comissió (Royal Comission) perquè avalués el sistema electoral neozelandès. La resposta de la Comissió seria la proposta d’un sistema de representació proporcional que havia de ser ratificat pel poble. Malgrat que la temàtica no va ser la prioritat del Govern laborista, el 1990, en sortir elegit un govern del Partit Nacional, aquest partit i el seu nou primer ministre van dur a terme el referèndum pendent del Govern laborista (Aimer i Miller, 2002).

La decisió neozelandesa de canviar radicalment el sistema electoral va emanar de dues consultes, una duta a terme el setembre de 1992 i, una altra, el novembre de 1993 (Denemark, 2001).

Taula 1: Nova Zelanda, 1992-1993

	Vots	%
El vot consultiu de 1992		
Part A: Statu quo o canvi		
Mantenir l'estatu quo	186.027	15,3
Canviar el sistema electoral	1.031.257	84,7
Total	1.217.284	
Part B: Alternativa preferida		
Proporcional d'origen mixt	790.648	70,5
Vot únic transferible	194.796	17,4
Vot preferencial	73.539	6,6
Membre suplementari	62.278	5,5
Total	1.121.261	
	Participació: 53,5%	
El plebiscit vinculant de 1993		
Mantenir el sistema majoritari	884.964	46,1
Proporcional d'origen mixt	1.032.919	53,9
Total	1.917.883	
	Participació: 82,6%	

Font: Denmark (2001: 90)

El resultat del referèndum electoral va ser l'aprovació del sistema de representació proporcional. Tal com plantegen els autors que acabem d'esmentar, si bé és cert que no hi va haver una posició partidista clara pel que fa al tema, la votació del referèndum sí que va estar filtrada notablement per la influència de grups no polítics que es van alinear al voltant de les opcions "sí" i "no" i que van ordenar l'electorat en funció de les preferències partidàries (Partit Nacional o Partit Laborista), malgrat que es va donar en un context de desafecció partidària. Això es va deure al fet que els electors van poder veure clarament les preferències dels partits sobre el tema, encara que aquests no fessin campanya a favor de cap proposta, i va ser reforçat pel fet que el plebiscit de 1993 va ser simultani amb les eleccions, cosa que hauria motivat un vot coordinat amb la preferència electoral. Tot indica que els electors del Partit Laborista i

de tercers partits es van bolcar majoritàriament a votar que sí i els electors del Partit Nacional, a votar que no. Tanmateix, tot i que la lleialtat partidària va ser el factor més important de la votació en el vot popular de 1993, no és del tot explicativa per si sola (Aimer i Miller, 2002).

Austràlia: referèndum sobre monarquia o república, 1999

El 1999, un plebiscit obligatori o constitucional va ser portat a les urnes a Austràlia per decidir el futur règim de govern del país. Una opció era que el cap d'Estat continués sent la reina d'Anglaterra i, l'altra, passar a ser una república. Tal com ho expliquen Higley i McAllister, la Constitució australiana atorga el poder d'iniciar un vot popular constitucional al govern de torn, no a la ciutadania. A més, ambdues cambres del Parlament han d'aprovar, per majoria absoluta, la proposta de plebiscit constitucional i, finalment, la majoria dels votants i la majoria dels sis estats han d'aprovar la mesura perquè aquesta sigui vinculant, generant –a la manera suïssa– un sistema de majoria doble (Higley i McAllister, 2002). Amb tot això, el plebiscit de 1999 s'inclou en la tipologia aquí utilitzada com a referèndum obligatori o plebiscit constitucional.

Segons els autors esmentats abans, el procés de consciència republicana comença amb la crisi constitucional de 1975 i pren forma el 1991 amb la formació del moviment ARM (Australian Republican Movement). Aquest moviment estava format en part per expolítics, polítics i simpatitzants del Partit Laborista i, en part, per intel·lectuals, empresaris i estudiants (Kirby, 2000). Tornem a Higley i McAllister: és en la dècada de 1990 que les enquestes d'opinió pública mostren, per primera vegada, un suport majoritari a l'opció republicana. El tema va ser activat políticament a partir de la influència de l'ARM en l'opinió pública i en les influències sobre el Govern laborista del primer ministre Paul Keating, electe el 1992.

En les eleccions de 1996, el tema de la República australiana ja era part de l'opinió pública, i la dreta conservadora de l'aleshores electe primer ministre, John Howard, es va comprometre a fer-se'n càrrec. Va ser així com John Howard, partidari de la monarquia, va fer una crida a una convenció popular el 1998 perquè aquesta generés una proposta

de república que hagués de ser ratificada per la ciutadania. Tal com explica Irving, aquesta convenció popular, que només va durar deu dies, en comptes de discutir les reformes constitucionals requerides per a la conformació d'una república, es va dedicar a discutir el mètode d'elecció del cap d'Estat republicà (Irving, 2000). Kirby, d'altra banda, argumenta que la majoria dels membres de la convenció estaven d'acord amb algun tipus de república; això no obstant hi havia diferències en els detalls. Hi havia qui plantejava una versió “minimalista”, amb un president electe indirectament, com l'ARM i l'exprimer ministre Keating, i altres que plantejaven un president electe popularment (Kirby, 2000).

Segons Higley i McAllister, encara que la població preferia un president electe popularment, l'absència d'un grup fort a favor d'aquesta proposta dins de la convenció va fer que la proposta de república s'amalgamés amb la proposta d'un president electe pel Parlament i que, com a conseqüència, la majoria a favor de la república es dividís entre els partidaris de l'elecció indirecta i directa del president, cosa que va permetre a l'opció del no (a la república) triomfar amb una majoria ajustada, composta per monàrquics i republicans contraris a l'elecció indirecta del president (Higley i McAllister, 2002). Els resultats van ser el 54,87% per al no i el 45,13% per a l'opció del sí a la República australiana (Australian Electoral Commission, 2007 [en línia]).

Hi ha unes explicacions més elaborades per al triomf del no en aquest referèndum. Tal com planteja McAllister, el referèndum de la República Australiana el 1999 va ser un referèndum sense ganxos cognitius per a la població, en el sentit que no hi va haver cap alineament partidari al voltant de la votació que permetés als votants de prendre posició en funció de criteris partidistes o sectorials i que, en conseqüència, van acabar per votar “no” per falta de coneixement de les possibles conseqüències del que votaven (McAllister, 2001). Això s'adiu amb l'anàlisi de Tranter, que planteja que els votants amb més coneixement polític eren els que més van votar per a l'opció “sí” en aquest referèndum (Tranter, 2003). El vot popular australià ens dóna unes pistes interessants sobre el que la literatura coneix com el biaix pro statu quo en els MDD.⁸

⁸Sobre el biaix a favor de l'*statu quo* dels MDD vegeu Brunetti, 1997; Clarke, Kornberg i Stewart, 2004; Kirchgässner, 2008.

ii. Plebiscits facultatius (Irlanda i Itàlia)

Irlanda: esmena constitucional a la prohibició de l'avortament, 1992

El 1983, agrupacions pro vida a Irlanda van pressionar el Govern perquè iniciés un plebiscit amb l'objectiu d'esmenar la Constitució perquè mai no es pogués introduir la pràctica de l'avortament, que ja era il·legal, tant per legislació com per decisions de les Corts (Gallagher, 1996). En aquest sentit, s'ha d'esmentar que tota consulta popular a Irlanda constitueix un plebiscit, ja que només el poden iniciar el cap d'Estat o una part del Parlament (Bogdanor, 1994: 26).

El 1992, el cas de violació a una menor de 14 anys, conegut com el “cas X”, va reintroduir el debat a l'opinió pública irlandesa. La decisió d'una cort de permetre a la menor violada viatjar a Anglaterra perquè se li practiqués un avortament va causar un escàndol en l'opinió dels conservadors pro vida, ja que, segons ells, s'havia interpretat de manera liberal l'esmena constitucional de 1983 (Sinnott, 2002). Smyth (1998) assenyalava atentament la multiplicitat de debats i problemes que va desencadenar aquest cas en particular. Per una banda, el qüestionament sobre qui constitueix la víctima digna de protecció per part de l'Estat en cas de violació: la dona/menor violada o el fetus. D'altra banda, va plantejar un problema identitari, atesa la subordinació constitucional de la dona, des de 1937, al deure de mare i procreadora. I encara per una altra banda, la intromissió excessiva de l'Estat en la vida privada dels irlandesos, com a protector de la moral, i la prohibició a les ciutadanes dones de viatjar van fer malbé la imatge irlandesa internacionalment (Smyth, 1998).

La societat irlandesa estava dividida, i tots aquests qüestionaments van comportar que el Govern organitzés un plebiscit el 1992, simultani a les eleccions generals, en el qual es van fer tres preguntes a la ciutadania relacionades amb les temàtiques sorgides a partir del “cas X”. La primera pregunta consistia a canviar la redacció de l'esmena constitucional en contra de l'avortament, per permetre'l només en el cas que la salut i la vida de la mare estiguessin en risc. Com que aquesta mesura no hauria considerat l'amenaça de suïcidi de l'adolescent violada com una amenaça contra la seva vida, l'opinió pública la va rebutjar, per ser

més severa que l'esmena original (Bogdanor, 1994). Aquesta pregunta, l'esmena XII, va ser rebutjada per un 62,26% dels votants. El dret de viatjar, en el qual s'assumia que es podria practicar un avortament a l'estranger, va ser aprovat amb un 59,71% dels vots (esmena XIII), i el dret d'informació sobre els serveis d'avortament en altres països, esmena XIV, amb un 57,3% (Department of Environment, 2008 [en línia]: 42-47). El cas és conegut com "Attorney General v. X."

Itàlia: reforma del sistema electoral, 2009

El juny de 2009 es va rebutjar un plebiscit, per no assolir el quòrum de participació del 50% de l'electorat, amb un 23,31% el 21 de juny i un 23,84% el 22 de juny (Ministero dell'Interno, 2009), impulsat pel president Silvio Berlusconi, el propòsit del qual era acabar amb els governs de coalició del sistema multipartidista italià tradicional, per forçar, així, un sistema bipartidista [*El Mundo*, 16 d'abril de 2009]. Això s'aconseguiria sobrerrepresentant els partits més votats, en lloc de les coalicions més votades, com en el sistema electoral establert. L'argument del plebiscit era afavorir la governabilitat i posar fi a la fragmentació del Parlament italià. Els dos partits que hi van donar suport van ser els dos majoritaris, l'oficialista Il Popolo Della Libertá (PdL), de Berlusconi, i l'opositor Partit Demòcrata (PD). D'altra banda, els partits contraris al plebiscit van ser l'opositor Itàlia dels Valors (IDV), el partit d'ultradreta separatista Lliga Nord (LN) i el centrista Demòcrata Cristià (UDC).

Des de la perspectiva del PdL, el plebiscit tenia la intenció de desplaçar políticament una LN cada vegada més poderosa i radicalitzada, que, des de 2008, gràcies a l'avenç electoral, forma coalició amb el PdL en el tercer govern de Berlusconi (Domènech, 2008) i l'impulsa més cap a la dreta. Tanmateix, com que la LN era aliada del PdL, el partit de Berlusconi no va poder fer campanya a favor del plebiscit pel perill que el Govern caigués per una desvinculació de la LN, la qual cosa va implicar un interès participatiu baix. A més, l'UDC, per donar suport al multipartidisme italià tradicional, va advocar per l'abstenció (*El País* [en línia], 2009), un mètode efectiu per a la prevalença de l' statu quo en els referèndums italians que, com explica Uleri, com que tenen un quòrum

de participació elevat, del 50%, moltes vegades resulta més efectiu per al rebuig d'una votació popular incitar els votants a abstenir-se que a votar que no (Uleri, 2002).

iii. Plebiscits consultius (Irlanda del Nord i Espanya)

Irlanda del Nord: Tractat del Divendres Sant (Good Friday), 1998

El conflicte d'Irlanda del Nord comença amb la partició d'Irlanda al Tractat Angloirlandès de 1921, amb el qual es formen la República d'Irlanda (sud) i Irlanda del Nord, aquesta darrera, sota domini britànic. El domini britànic va portar una marginació gradual de la població catòlica d'Irlanda del Nord, fet que va comportar protestes i terrorisme republicà, amb la formació de l'Exèrcit Republicà Irlandès (IRA). Els republicans, associats generalment a la població catòlica, veurien en la unificació d'Irlanda la solució als seus problemes polítics i socials (Stevenson, 1998). En canvi, els unionistes, vinculats generalment a la població protestant, serien partidaris del domini britànic sobre Irlanda del Nord.

Com expliquen Hayes i McAllister, els orígens del procés de pau a Irlanda del Nord comencen amb el Tractat Angloirlandès de 1985, en què la Gran Bretanya reconeixia que la República d'Irlanda (sud) tenia un rol legítim a Irlanda del Nord. Davant d'això, els Ulster Unionists moderats i els més radicals Democratic Unionists es van unir en contra del Tractat. D'altra banda, tant els nacionalistes com els republicans hi van veure un avanç cap a la persuasió dels unionistes de la inevitabilitat del procés d'unificació irlandesa (Hayes i McAllister, 2001). Tonge i Evans plantegen que l'acostament entre els grups va ser una negociació dels líders dels partits, sense la participació dels membres, per generar un acord que permetés la transició d'Irlanda del Nord cap a un país de negociació política i no confrontant. Així, el 1988 comença el diàleg entre l'unionista John Hume, líder del Partit Laborista Socialdemòcrata (SDLP), i Gerry Adams, president del Sinn Féin (braç polític de l'IRA) (Tonge i Evans, 2002).

Aquests líders van elaborar l'Acord del Divendres Sant (Good Friday

Agreement), el 10 d'abril de 1998, que va ser votat en un plebiscit consultiu un mes i mig més tard, el 22 de maig de 1998. Com expliquen Hayes i McAllister, l'Acord implicava el reconeixement de les identitats d'ambdues comunitats i la llibertat d'expressar-se a través d'institucions, en una assemblea electa, a més de l'autonomia d'Irlanda del Nord del Govern del Regne Unit. Aquest acord va tenir reaccions refractàries per part dels diversos grups: els unionistes desconfiaven de l'Acord, que implicaria l'alliberament de paramilitars presos; d'altra banda, l'IRA no estava disposat a lliurar les armes abans del procés de negociació, i, finalment, els sectors republicans no veien amb bons ulls la creació d'entitats supranacionals (Hayes i McAllister, 2001: 75-76). És en aquest context que es va dur a terme la consulta popular.

Com que Irlanda del Nord formava part, aleshores, oficialment del Regne Unit, el plebiscit consultiu va ser activat pel Congrés britànic (Kaufmann i Waters, 2004: 148). Això va succeir en el context de les polítiques de devolució de facultats a les nacionalitats britàniques del govern laborista d'Anthony Blair, a partir de 1997 (Dworak, 2004). La consulta es va dur a terme tant a Irlanda del Nord com a la República d'Irlanda el 22 de maig de 1998. La consulta, a la República d'Irlanda, tenia com a propòsit alterar la Constitució per sincronitzar-la amb el Tractat d'Irlanda del Nord. En aquesta darrera, el Tractat es va aprovar amb un 71,1% dels vots a favor (Economic & Social Research Council, 2002). Tal com plantejaven Hayes i McAllister, la comunitat protestant va votar en un 55% per al sí, amb l'argument que l'acord constituïa un nou començament per a Irlanda del Nord; mentre que la comunitat catòlica va votar en un 99% per al sí amb uns arguments de caràcter territorial i nacionalista (Hayes i McAllister, 2001: 87).

Espanya: aprovació de la Constitució europea, 2004

El 2004 el Govern d'Espanya, encapçalat per José Luis Rodríguez Zapatero, que acabava de ser elegit, va dur a terme un plebiscit consultiu per atorgar legitimitat a la ratificació espanyola de la Constitució europea. En la Constitució espanyola s'inclouen el referèndum constitucional, un referèndum d'autonomia regional i el referèndum consultiu (segons la tipo-

logia utilitzada aquí, plebiscit consultiu, ja que s'inicia des de dalt i no té caràcter vinculant). En aquest darrer cas és el rei d'Espanya qui inicia el plebiscit sota el suggeriment del president de torn i amb l'aprovació del Congrés de Diputats, segons l'article 92 de la carta fonamental (Constitució espanyola [en línia], 1992).

Segons José Ignacio Torreblanca, hi va haver dues raons per les quals es va cridar a fer aquesta consulta popular (Torreblanca, 2005). En primer lloc, per raons civiodemocràtiques, ja que els tractats de Maastricht, Amsterdam i Niça s'havien aprovat a Espanya sense consulta popular. Per tant, calia una legitimitat més gran i un debat sobre una mesura que tindria conseqüències a escala constitucional. En segon lloc, la campanya de Rodríguez Zapatero, del Partit Socialista Espanyol (PSOE), tenia per lema "Tornar a Europa", especialment cap a la relació amb França i Alemanya, en contraposició amb la política exterior d'Espanya que, en els anys de govern del Partit Popular (PP) de José María Aznar, havia tingut una posició més alineada amb els Estats Units. Malgrat això, l'autor reconeix que a Espanya mai no hi va haver cap debat pel que fa a la qüestió europea, i que això es va demostrar amb una participació de menys del 50% en la consulta de 2004.

La consulta es va aprovar amb una majoria del 76,73% del total de vots escrutats (*El Mundo* [en línia], 2005). Aquest resultat s'explica amb la influència, principalment, de quatre factors (Malo de Molina i Miguel de Elías, 2004). En primer lloc, esmenten el fet que, segons les enquestes d'opinió pública, Espanya seria el país més europeïsta de tota la comunitat europea. Això seria perquè, segons els autors, tant la transició a la democràcia espanyola com el creixement i el bon desenvolupament econòmic han anat de bracet amb la integració a la comunitat europea. En segon lloc, i com a factor més determinant, esmenten que les persones van tendir a votar segons la posició dels seus partits pel que fa al tema, i els partits més grans (el PSOE i el PP) eren partidaris de la Constitució europea. Com a tercer factor, esmenten la desobediència dels votants de partits com Izquierda Unida i el Partit Nacionalista Basc, que van estar a favor del no. Finalment, l'últim factor que també esmenten és que als territoris on hi havia un sentiment d'identitat espanyola més elevat es va tendir a votar que sí, i on es tenia una identitat més nacionalista es va tendir a votar que no.

iv. Iniciatives populars (Califòrnia)

Califòrnia, EUA: Proposició 215. Ús medicinal de la marihuana, 1996

El 5 de novembre de 1996 es va votar a l'estat de Califòrnia, als Estats Units, una iniciativa popular que cercava autoritzar l'ús medicinal de la marihuana i el seu cultiu personal amb recepta mèdica per al tractament de malalties cròniques i de pacients terminals. La iniciativa va ser aprovada amb un 55,58% per al sí i un 44,42% per al no (California Secretary of State, 1997). La mesura va ser part d'una onada de legislacions similars en altres estats del país, i a Califòrnia es va aprovar en primera instància per l'Assemblea Estatal. La Proposició 215, al contrari d'altres proposicions prèvies, no considera la legalització de la marihuana, cosa que n'explicaria l'aprovació després de diversos intents que no van aconseguir ni tan sols arribar a les urnes (California Secretary of State [en línia], 2007: 98). La mesura va acabar com a iniciativa popular en ser vetada diverses vegades, sota diferents pretextos, per l'aleshores governador republicà Pete Wilson.

Un dels principals arguments dels opositors era que la llei contradeia les lleis de drogues federals i que creava una disputa entre les lleis federals i les lleis estatals (Gates, Leavant i Voth, 1996). No va deixar de ser cert, ja que des que la iniciativa va ser aprovada, la DEA⁹ ha confiscat sistemàticament la propietat dels dispensadors autoritzats per a la venda de marihuana medicinal a Califòrnia i ha arrestat els metges que la prescriuen, cosa que ha creat un xoc de competències que, avui, encara no té solució. En aquest sentit, l'Administració Obama, des del començament del mandat, va estar més disposada a reconèixer l'autonomia estatal en aquesta matèria i flexibilitzar la implementació de la llei federal pel que fa a la política de drogues (Johnston i Lewis, 2009), i les últimes mesures apunten en aquesta direcció [*El Mercurio*, 19 d'octubre 2009].

⁹ Drug Enforcement Administration.

Califòrnia, EUA: Proposició 184. Sentències més severes per als delinqüents reincidents, 1994

Segons explica John Borland, l'octubre de 1993 a Califòrnia un exconvicte, Richard Allen Davis, va raptar i assassinar una nena de 12 anys, que es deia Polly Klaas. El crim va provocar tant d'impacte en l'opinió pública que Mike Reynolds, pare d'una altra víctima d'assassinat, el 1991, també morta per un exconvicte, va començar una campanya per castigar més severament els convicte reincidents, sota el lema "Three strikes and you're out", una al·lusió al beisbol que implica que a la tercera fallada, o crim, en aquest cas, el criminal rebria un càstig augmentat. La proposta no va ser aprovada per la cambra legislativa de Califòrnia, i Reynolds va recórrer a la iniciativa popular (Borland, 1994).

Tal com expliquen Gerber, Lupia, McCubbins i Kiewiet, el suport tant de demòcrates com de republicans a la iniciativa de Reynolds va fer que la legislatura passés la llei abans que la iniciativa es consultés a les urnes. Tanmateix, això no va aturar la iniciativa i es va votar i aprovar de totes maneres, ja que una llei aprovada per iniciativa no es pot canviar o esmenar en futures legislatures (Gerber, Lupia, McCubbins i Kiewiet, 2001). El resultat oficial és una aprovació de la iniciativa amb un 71,8% i un rebuig del 28,1% (Jones, 1994 [en línia]: 101-102).

La proposició aprovada, segons els autors, implicava doblar la sentència anterior per a un delinqüent que reincidís en un delicte (crim violent) i un mínim de 25 anys per als qui reincidissin per segona vegada. En aquest últim cas, no calia que el tercer delicte fos un crim violent. Això va comportar una gran discussió i, amb el temps, ha generat unes grans crítiques pel tipus de crims que se sentencien. Com assenyala Borland, els que estaven en contra de la iniciativa, inclòs el pare de Polly Klaas, consideraven que el criteri de crims era molt ampli, que la llei tindria com a resultat unes sentències severes per a uns crims no violents que no es mereixien els càstigs i que, d'altra banda, la implementació de la llei significaria un cost molt alt per als contribuents a causa dels recursos que suposaria haver de tancar un gran nombre de delinqüents. L'excés de la llei queda demostrat a la premsa amb el cas d'exconvicte que s'arriscaven a 25 anys de presó per delictes petits, com robar un tros de carn o una gàbia de pollets d'una botiga (Riccardi, 1994). D'aquesta

manera, amb els anys han sorgit crítiques i grups pro esmena de la Proposició 184 per la quantitat de convictes que hi ha per crims menors i per l'elevat cost de mantenir-los empresonats (Liberty Hill Foundation [en línia], 2003).

v. Referèndums facultatius (Eslovènia i Oregon)

Eslovènia. 19 de gener de 2003, privatització de l'empresa de ferrocarrils estatal

El 19 de gener de 2003, dos mesos després d'haver elegit un nou president, Eslovènia va celebrar un referèndum de caràcter vinculant en què es van consultar dos temes de polítiques públiques: la privatització parcial de l'empresa estatal de ferrocarrils (HSZ), impulsada per l'Estat, i també la restitució de fons per als ciutadans financers del cablatge telefònic privatitzat recentment (*Slovenia News* [en línia], 2003b).

La proposta legislativa impulsada pel govern de centreesquerra el 2002 cercava la privatització parcial de les empreses de ferrocarrils estatals: dividir-les en tres i privatitzar-ne dues. Aquesta proposta anava de braçet amb la pertinença d'Eslovènia a la Unió Europea i la necessitat de les empreses de ferrocarrils del país de ser competitives a escala europea per assolir els nivells d'eficiència impulsats per la Comissió Europea (Skeldar, 2006). La proposta del Govern va ser frenada per la recollida de signatures per part dels funcionaris de les empreses de ferrocarrils, que van forçar un referèndum facultatiu sobre el tema (*Slovenia News* [en línia], 2003b). Així, doncs, la proposta dels funcionaris de les empreses de ferrocarrils seria un sí, que l'empresa de ferrocarrils eslovena es mantingués com una sola empresa estatal, i la proposta del Govern seria un no, que l'empresa de ferrocarrils no es mantingués com a estatal.

Els arguments a favor del no, amb el suport del Govern, van ser principalment que si guanyava el sí, tal com va plantejar l'aleshores ministre de Transports, Jakob Presecnik, a l'Estat eslovè li costaria 655 milions d'euros. D'altra banda, els arguments del sí, tal com plantejava el cap del consell dels treballadors d'empreses de ferrocarrils eslovè, Silvo Berdajs, consistia a plantejar que el manteniment de la titularitat estatal bloque-

caria la venda de les utilitats de l'empresa de ferrocarrils a mans privades, com també evitaria la desaparició de les rutes ferroviàries econòmicament poc rendibles però necessàries (Slovenia News [en línia], 2003a).¹⁰

El resultat del referèndum va ser un triomf de la posició privatitzadora del Govern eslovè, cosa que va permetre que la legislació proposada originalment s'aprovés. Així, de les tres empreses resultants, una va ser administrada per l'Estat i, les altres dues, per un 49% de propietat privada i un 51% de propietat de l'Estat (Slovenian Press Agency [en línia], 2003).

Oregon, EUA. Mesura 57: referèndum contra la recriminalització de la possessió de marihuana, 1998

El 3 de novembre de 1998 es va votar, a l'estat d'Oregon (Estats Units), un referèndum facultatiu impulsat per la ciutadania com a resposta a la Llei 3643 (House Bill 3643), aprovada pel legislatiu estatal i signada per l'aleshores governador, John Kitzhaber (ACLU Oregon [en línia], 1998). Com es planteja en el document de la Secretaria d'Estat sobre la mesura 57 (Oregon Secretary of State [en línia], 1998), la Llei 3643 plantejava la recriminalització de la possessió de menys d'una unça de marihuana, descriminalitzada des de 1977. Oregon havia estat el primer estat dels Estats Units a discriminalitzar la possessió de marihuana. Segons la legislació prèvia a la Llei 3643, la possessió de menys d'una unça era penada amb una multa d'entre 500 i 1.000 dòlars. La nova llei aprovada convertia aquest acte en delictiu i l'imputat eventual s'arriscava a una pena carcerària de fins a 30 dies, a més del pagament d'una multa. A més, la nova llei també incloïa que els menors d'edat que cometessin el delictiu haurien de passar per un programa de tractament obligatori.

L'argumentació a favor de la nova llei incloïa arguments com ara que la marihuana és un pont cap a altres drogues, que constitueix una droga

¹⁰ És interessant notar els enormes paral·lelismes en la manera d'activar aquest referèndum, els debats en discussió –però no els resultats– que va tenir aquest referèndum amb el que va tenir lloc a l'Uruguai el 1992. Vegeu p. 20-30.

addictiva, que la descriminalització de 1977 havia atret els criminals de tot el país a l'estat d'Oregon i que, en general, una llei tova incentivaria l'ús de drogues. Els arguments en contra de la nova llei plantejaven la violació de la privacitat protegida en la quarta esmena, pel fet que la policia, en cas d'arrestar un individu en possessió de menys d'una unça de marihuana, tindria el dret de revisar l'automòbil, la casa i els béns de la persona, com també la possibilitat de revocar les llicències professionals. També s'hi va argumentar en contra per l'alt cost, 1,5 bilions de dòlars, que tindria la implementació de la llei i també que els càstigs més grans no serien efectius per reduir el consum de la substància. Amb tot això, en la votació l'opció no va prevaldre a les urnes, amb 736.968 vots, contra 371.967 vots per al sí, de manera que la recriminalització va ser rebutjada pels votants (Oregon Secretary of State [en línia], 1998).

vi Referèndum revocatori o *recall* (Califòrnia)

Califòrnia, EUA. Referèndum revocatori del governador Gray Davis, 2003

La capacitat de la ciutadania californiana de destituir funcionaris públics electes és inclosa en la Constitució d'aquest Estat des de 1991, en la secció 13 de l'article 2, que tracta els temes d'iniciatives, referèndums i recalls o referèndums revocatoris (Constitució de l'Estat de Califòrnia [en línia], 2009). Per fer efectiva la votació popular de revocació, l'electorat ha de presentar una raó per la qual vol destituir el polític electe en qüestió, amb unes signatures que constitueixin el 12% del padró electoral de l'elecció passada més pròxima, així com, també, la presentació d'un candidat alternatiu en cas de triomfar el referèndum revocatori.

El 7 d'octubre de 2003 els electors californians van votar en un referèndum revocatori de Gray Davis, un demòcrata que l'any 2002 havia estat reelegit per al càrrec de governador de Califòrnia. Les raons presentades per a la revocació del mandat van ser la sobre despesa de fons públics, que va portar l'estat de Califòrnia al dèficit fiscal; unes males polítiques públiques energètiques; una incapacitat per resoldre els problemes més importants de l'Estat i una mala administració en general. Per la seva banda, el governador es va defensar de l'intent de revocatòria argumen-

tant que la recollida del 12% de signatures que calien havia estat finançada per cercles de poder del Partit Republicà, que no l'havia pogut vèncer a les urnes un any abans, que la crisi era una tendència generalitzada de tots els estats del país, que les eleccions costarien entre 20 i 40 milions de dòlars als contribuents i que, finalment, la quantitat de reemplaços possibles implicava la possibilitat que s'elegís un nou alcalde amb només el 15% de les preferències (California Secretary of State [en línia], 2003).

El 7 d'octubre de 2003 es van fer dues preguntes, referents al referèndum revocatori, a les urnes californianes. La primera, si es volia la revocació del governador de Califòrnia i, la segona, l'elecció de la persona que reemplaçaria el governador en el cas que fos revocat. Totes dues preguntes eren independents l'una de l'altra (es podien respondre totes dues o una de sola, sense importar quina) i es van presentar 135 candidats per reemplaçar Davis. Els resultats van ser un 55,4% a favor de la revocació de Davis i un 48,7% per al candidat reemplaçant Arnold Schwarzenegger, del Partit Republicà (Institute of Governmental Studies (IGS) [en línia], 2004). Tal com plantegen Stone i Narayan, el factor més important en la votació revocatòria va ser el percentatge de votació per al candidat Grey Davis en les eleccions de governador de 2002, fet que mostra que, en general, els seus votants es van negar a votar sí en el referèndum revocatori de 2003. En segon lloc, també veuen un efecte dels problemes econòmics als comtats per explicar la votació de 2003. Finalment, com a factor de desafecció, els autors plantegen que la població afroamericana i llatina de Califòrnia, tradicionalment vinculades al Partit Demòcrata, van ser els principals factors en el descens del 6% de Davis entre l'elecció de 2002 i el *recall* de 2003, que li va fer perdre el mandat (Stone i Narayan Datta, 2004).

Segons Barreto i Ramírez, la revocació de Davis de 2003 va ser un canvi del comportament electoral de les minories a Califòrnia des de 1992, en què el Partit Demòcrata s'havia instal·lat pràcticament al Govern de l'Estat. Expliquen que tant les minories afroamericanes com les asiàtiques van votar que no en les mateixes proporcions que van donar suport a Davis en les eleccions de 2002, i que, tanmateix, les minories llatines van disminuir en un 10% el suport a Davis en el referèndum revocatori. Així mateix, en la segona pregunta, que es referia al reemplaçament de

Davis, la minoria llatina va votar en concordança el candidat demòcrata i també Ilatí Bustamante. D'altra banda, les minories asiàtiques i afro-americanes, si bé és cert que van mantenir el seu suport a Davis, no van votar de la mateixa manera el reemplaçament demòcrata (Barreto i Ramírez, 2004: 12-13).

vii. Contraproposta legislativa (Suïssa)

Suïssa. Contraproposta per reformar el sistema de les assegurances de salut, 2008

L'1 de juny de 2008, els suïssos van votar en un referèndum nacional que contenia unes preguntes referents a tres temes diferents. Es va consultar sobre dues iniciatives populars referents a la naturalització dels immigrants –va ser la pregunta més polèmica de la votació–, i al límit de la informació emesa pel Govern per a les votacions. Pel que fa a aquest apartat, també es va votar una contraproposta legislativa per reformar el sistema de les assegurances de salut pública, una mesura presa pel poder legislatiu com a resposta a una iniciativa del nacionalista Partit Popular Suís (SPV) el 2004 (SwissInfo [en línia], 2009).

La iniciativa del SPV el 2004 es produeix, segons Crivelli, per dos problemes del sistema de salut pública suís. En primer lloc, per la incapacitat de controlar el creixement sostingut en les despeses de salut i, en segon lloc, per les conseqüències socials que implica el finançament regressiu de la salut pública, que el feia insostenible a llarg termini. Per resoldre aquests problemes, el SPV va plantejar com a solució donar més autonomia a les companyies d'assegurances a l'hora de controlar el preu dels seus plans, i també una reducció de la canastra de beneficis de l'assegurança mèdica obligatòria per complementar-la amb companyies d'assegurances privades. Així, la iniciativa pretenia introduir la lògica del mercat en els serveis de les assegurances mèdiques, i veia en la competència de mercat la solució per a la reducció de les despeses i una millor qualitat del servei (Crivelli, 2005).

Tal com planteja Lutz, les contrapropostes en el sistema suís es produeixen quan el Govern o el Parlament perceben les iniciatives com a

massa radicals, però perceben, alhora, que els temes plantejats són importants i cal abordar-los (Lutz, 2006: 48). D'aquesta manera, els problemes estructurals del sistema d'assegurances mèdiques suïses van ser abordats pel legislatiu i es va produir una contraproposta que inclouria en la Constitució federal els principis de la iniciativa original, però en rebutjaria la idea de reduir la canastra de beneficiaris, per tal que la contraproposta tingués alguna possibilitat de ser aprovada. Amb això, el SPV va decidir de retirar la iniciativa i adherir-se a la contraproposta del poder legislatiu (Crivelli, 2008).

L'oposició a la contraproposta incloïa metges, farmacèutics, autoritats cantonals i agrupacions de pacients que van advocar pel rebuig, ja que, segons la seva opinió, s'haurien vist perjudicats amb la mercantilització de les assegurances (SwissInfo [en línia], 2009). Segons Crivelli, van basar el rebuig en dos arguments fonamentals. En primer lloc, que l'abolició d'una assegurança de salut obligatòria hauria ofert als asseguradors privats el criteri per escollir les farmàcies, els metges i els hospitals amb els quals fer els contractes, i introduir uns criteris de mercat no beneficiosos per als pacients. En segon lloc, van plantejar una desconfiança a traspassar fons públics que, tradicionalment, anaven adreçats de manera directa als hospitals a mans de les companyies d'assegurances privades.

El resultat de la consulta sobre la reforma de les assegurances de salut va ser un rebuig contundent de la contraproposta del poder legislatiu, amb més del 63% dels votants i 25 dels 26 cantons que van rebutjar la mesura (SwissInfo [en línia], 2009). Tanmateix, com planteja Crivelli (2008), la iniciativa de 2004, juntament amb la contraproposta de 2008, té com a conseqüència que, en el futur, difícilment es puguin enfortir les assegurances mèdiques a Suïssa, per una consciència generalitzada d'un excés de despesa introduït per aquesta iniciativa.

c. Conclusions

La definició proposada per als MDD –un grup d'institucions polítiques en què els ciutadans decideixen o emeten l'opinió a les urnes sobre uns temes particulars mitjançant el sufragi universal i secret, que no formen part del procés electiu regular d'autoritats– té l'avantatge que

inclou l'enorme majoria del que els estudiosos, normalment en consens, consideren que s'hi hauria d'incloure, però simultàniament també té la virtut que ens ajuda a deixar fora els fenòmens socials "propers". En cas d'incloure'ls, la tipologia seria tan general que difícilment ens serviria per a una generació teòrica efectiva sobre la democràcia directa. Amb els criteris proposats, hi ha 12 combinacions teòricament possibles. Tanmateix, a la pràctica només he trobat el correlat de vuit d'aquestes.

Com hem vist, hi ha una multiplicitat de mecanismes de democràcia directa. Si estem d'acord amb els criteris de classificació dels MDD (qui inicia el MDD; el caràcter vinculant de la consulta i si és de tipus proactiu o bé reactiu), trobem, clarament, 12 tipus de combinacions teòricament possibles. Alguns els activen els ciutadans; els altres, alguna de les autoritats (executives o legislatives), i encara alguns altres, la legislació vigent. Si bé tots comparteixen el fet de la votació universal i secreta, en què tots els ciutadans són iguals, els processos d'activació varien d'acord amb el MDD en consideració i, sens dubte, d'acord amb el marc institucional en què s'inscriuen.

2. ORÍGENS I NATURALESA DELS MECANISMES DE DEMOCRÀCIA DIRECTA

Aquest capítol té dos objectius relacionats estretament. La primera secció estudia com i per què la democràcia directa va guanyar terreny a Suïssa i l'Uruguai, fins arribar a convertir-los en els màxims exponents d'aquestes institucions a les seves regions respectives. Considero que aquest raconto és fonamental a l'hora d'intentar extrapolar les experiències a altres latituds. La segona secció ofereix un acostament als debats de tipus normatiu sobre la democràcia directa i la seva diversitat de mecanismes. Tenen tendència a ser unes eines conservadores o progressistes? Se solen utilitzar en benefici de les majories o de les minories capaces d'activar-los?

L'institucionalisme formal i l'enginyeria institucional suggereixen que la rèplica de les mateixes institucions té uns efectes similars (potser no són exactament els mateixos, però s'assemblen). Aquí comparo dos països (Suïssa i l'Uruguai), que tenen unes equivalències notables: països petits, són relativament desenvolupats, són un "estat de benestar", tenen un paper important de l'agricultura, un patró similar de canvi històric (bastant conflictius al segle XIX, però ofereixen més estabilitat al segle XX), etc. De fet, en altres temps l'Uruguai es va veure a si mateix com la "Suïssa de l'Amèrica Llatina", i va emular diverses institucions de l'arena política suïssa (executius col·legiats i democràcia directa). Així, doncs, aquestes institucions han tingut realment uns efectes similars? Té raó l'institucionalisme formal? Poden ser trasplantades les institucions?

a. Orígens de la inclusió

L'estudi de com es van reflectir els MDD tant a Suïssa com a l'Uruguai no es pot fer aïlladament de l'evolució dels altres arranjaments institucionals a les nacions respectives i, particularment, sense fer una atenció especial al paper que els partits polítics van tenir durant l'extensió d'aquests drets (Altman, 2008; Lutz, 2006). A diferència de Suïssa, on els MDD es van introduir a la Constitució sota la pressió dels moviments de reforma de la segona meitat del segle XIX després que un seguit de

cantons n'hagués acumulat experiència (Papadopoulos, 2001: 36), a l'Uruguai totes les extensions dels drets democràtics directes es van dur a terme simultàniament amb altres reformes cap a una concentració més gran de poder en l'executiu (1934, 1942 i 1967) i, conseqüentment, es podria argumentar que els MDD van ser utilitzats com a moneda de canvi entre els constituents.

Suïssa: democràcia directa des de “baix”¹¹

Com ja s'intuïa, la democràcia directa suïssa ha estat objecte d'una intensa discussió politològica i social, i ha estat, simultàniament, el blanc dels arguments que n'ataquen els presumptes errors, així com dels que en realcen les característiques positives. En aquest sentit, el que interessa mostrar aquí (succintament) és la manera en què s'ha desenvolupat, històricament, la democràcia directa a Suïssa, per concloure amb l'exposició de dos casos que ens permeten parar atenció a la manera com la democràcia directa adquireix actualitat en la participació ciutadana de la Suïssa actual. Així, doncs, aquesta secció es basa en dos punts centrals: 1) un breu comentari històric sobre el desenvolupament institucional de la democràcia directa a Suïssa i 2) una breu exposició de dos casos de MDD que pretenen mostrar la importància de la democràcia directa a Suïssa, no tan sols en termes de política interna, sinó també pel que fa a la pertinència en matèries de política exterior. Com ja hem vist, i encara veurem, Suïssa és gairebé un laboratori perfecte per observar les coses bones i els costos de la democràcia directa quan s'utilitza de manera continuada i sistemàtica.

Suïssa és un país que ofereix un gran material, en termes institucionals, històrics i socials, per poder indagar en les característiques i els efectes d'una democràcia directa moderna amb una gran activitat i un gran dinamisme. El cas suís, tanmateix, i des de l'interès per un estudi de la democràcia directa, no es pot reduir a un període històric delimitable en termes inamovibles: la tradició assembleïsta i de participació directa en

¹¹ Aquesta secció sobre l'evolució dels MDD a Suïssa va gaudir de l'invaluable suport de Matías Bascuñán en el marc del Projecte FONDECYT #1090294.

els cantons suïssos precedeix la mateixa Confederació Helvètica i, fins i tot –fets sense els quals és virtualment impossible entendre la bastida institucional contemporània del país alpí–, la Revolució Francesa i la declaració d'independència dels Estats Units d'Amèrica.

No obstant això, és des del període que caracteritza els dos esdeveniments que acabem d'esmentar que s'exposarà el desenvolupament polític i institucional, de manera molt breu. Tots dos esdeveniments poden aportar claredat sobre el desenvolupament institucional que va adoptar Suïssa i sobre com va aconseguir compaginar una tradició històrica amb una arquitectura institucional moderna que es caracteritzava, al principi, per tenir més elements amb tendència a representar i delegar funcions als seus representants electes en el procés de presa de decisions per part de la ciutadania que de participació directa en aquests espais per part d'aquesta darrera. El fet central, però, no serà intentar justificar tots dos esdeveniments com a variables explicatives del desenvolupament institucional suís, sinó més aviat oferir un relat cronològic d'aquest mateix aspecte.

Com a punt de partida, la història institucional moderna de Suïssa es pot abordar des del període que va entre els anys 1798 i 1848. Aquest període es va caracteritzar per l'existència de la breu República Helvètica, la invasió posterior i la retirada de les tropes de Napoleó, i els múltiples conflictes civils que van sorgir arran de les disposicions institucionals que intentaven definir i organitzar tant el territori suís com les pràctiques ciutadanes. És durant aquests anys que es pot observar un influx de les idees revolucionàries del moment pel que fa a la democràcia i la sobirania i, per tant, sobre com portar a la pràctica la relació indissoluble entre totes dues. Tal com assenyala Fossedal (2002: 88), la influència francesa a Suïssa es va convertir en un desig d'igualtat no tan sols econòmica, sinó també, més aviat, política i legal. Tot això, sense considerar la unificació institucional que va oferir les condicions per pensar que seria possible la realització d'una nació helvètica. No obstant la influència de les idees franceses, es pot observar una excepció crucial en vista dels nostres objectius aquí: el referèndum constitucional, una importació directa "*made in America*" que trobaria el seu camí cap a Suïssa via França (Kaufmann, Büchi i Braun, 2008).

El procés per introduir els MDD a Suïssa també es va veure influït per la tradició històrica del país: només cal tenir en compte el *Landsgemeinde* i, específicament, la *Landsgemeindefrühling* de 1798 com el precedent més il·lustratiu referit a això. És persuasiu que els diversos moviments socials de l'època fessin ressò, de manera reiterada, de la tradició de democràcia assembleïsta organitzant protestes públiques en forma de *Landsgemeinde* (Kaufmann, Büchi i Braun, 2008: 38-39); l'assemblea popular d'Uster, organitzada pels liberals el 1830, és un exemple en aquesta direcció (Kauffmann et al., 2008: 39). De la mateixa manera, les diverses revolucions democràtiques que es van succeir en dotze cantons entre els anys 1830-1831 són exemplificatives, ja que van desembocar en el reemplaçament de les antigues institucions per unes de modernes i democràtiques a escala cantonal. De fet, la gran majoria dels cantons van acceptar les noves constitucions per mitjà del vot popular.

Tot i així, no seria fins després d'uns conflictes civils durs que el context federal suís sedimentaria la Constitució federal de 1848 (Kobach, 1993). Mitjançant l'adopció d'aquesta Constitució, es van establir les primeres institucions polítiques modernes de escala nacional a Suïssa. Aquestes es caracteritzaven pel fort component federal. L'òrgan legislatiu es componia per dues cambres, una amb la funció de representar el poble (Consell Nacional), i una altra amb la funció de representar els diversos cantons (Consell d'Estats) (Lüthi, 2007). El Govern (Consell Federal), compost per set membres amb el mateix poder, era elegit per les cambres en una sessió conjunta a l'inici de cada període. Aquests tres òrgans continuen existint de manera similar en termes generals. (Vegeu, per exemple, en la Constitució suïssa, el tercer capítol, dedicat al Consell Federal.) La disposició sobre les eleccions dictava que aquestes tinguessin lloc en uns districtes multinominals en tres rondes: en les dues primeres operava la regla de majoria absoluta i, en l'última, la regla de majoria simple. Aquest format de procés electoral va durar fins al 1918, quan va donar pas al sistema de representació proporcional en el Consell Nacional. Aquest fet va tenir una gran influència en el sistema de partits existent fins al 1919, any d'eleccions (Lutz, 2007).

La democràcia directa no va ser introduïda com un element de primera rellevància fins al 1848. La Constitució federal es va dissenyar des de l'inici, això no obstant, per estar oberta a revisió, incloïa el dret de

la iniciativa popular per revisar-la totalment. A més, també preveia la presència del referèndum constitucional respecte a qualsevol proposta legislativa sobre canvis parcials d'aquesta, uns canvis que, tot i això, només podien emanar de les autoritats. Malgrat aquestes disposicions institucionals, caldria esperar encara fins a la dècada de 1860 per presenciar un aprofundiment i una inclusió més grans de la democràcia directa a les institucions de la democràcia representativa suïssa (Kauffmann et al., 2008: 34).

El sector de l'oposició en els debats constitucionals de 1830-1831 i els moviments populars de 1939-1941 demanaven el dret de veto. El veto es pot veure com un precursor del referèndum. Malgrat la seva institucionalització, el veto no va ser mai una amenaça per a l'hegemonia liberal. No va ser fins al 1860 que la ciutadania "finalment es va convèncer que una societat justa era impossible sense un desplaçament cap a una *democràcia pura*" (Kauffmann et al., 2008: 36). La motivació del moviment democràtic tenia a veure amb la necessitat de no tan sols augmentar el control sobre els governants, sinó també promoure més igualtat social i econòmica.

En la dècada de 1860, el Moviment Democràtic va dur a terme una segona revolució democràtica. Només 18 anys després de l'entrada en vigència de la Constitució de 1848, es va dur a terme el primer referèndum sobre el canvi constitucional, en el qual s'inclouïen deu propostes de reforma. Per la seva part, la nova Constitució del cantó de Zuric va implicar un seguit de drets de participació, com ara la iniciativa constitucional i legal (1865) i els referèndums obligatoris quant a la legislació i la Constitució (1869), entre d'altres. Segons Kauffmann, Zuric va servir d'exemple pel que fa a la democràcia directa, a la seva implementació i al seu aprofundiment (Lutz, 2006: 46). Vuit anys després, el 1874, s'introdueix el referèndum opcional per mitjà d'una revisió total de la Constitució federal, que permet desafiar o frenar ja no tan sols una proposta de canvi constitucional, sinó també qualsevol llei discutida i aprovada pel Congrés. El requisit per iniciar aquest mecanisme es va establir amb 30.000 signatures. D'aquesta manera, la participació de la ciutadania en el procés legislatiu adquiria una influència real i augmentava, també, les possibilitats de control sobre la tasca legislativa dels representants.

El 1891 es fa un pas important en matèria de MDD, ja que s'adopta a escala federal la figura de la iniciativa ciutadana o popular, així com també la representació proporcional al cantó de Ticino. A aquests efectes es va estipular un criteri de 50.000 signatures (100.000 avui) amb què qualsevol grup podria proposar un canvi de la Constitució o el projecte de llei, eventualment. Des d'aquest moment, la ciutadania va obtenir, a escala federal, la possibilitat de participar proactivament en el procés legislatiu. El desplaçament cap a la democràcia directa va ser descrit i legitimat no com un trencament amb l'estat de coses existent, sinó, més aviat, com la continuació d'una tradició històrica. El *Landsgemeinde* es perfeccionava amb els formats institucionals propis de la democràcia moderna, que, tanmateix, conservaven la lògica fonamental d'aquesta pràctica tradicional: la determinació de les decisions públiques amb una participació activa i poder de decisió per part de la ciutadania.

La iniciativa ciutadana no seria el punt de límit per a l'avenç dels MDD en la institucionalitat suïssa, sinó precisament el contrari, el mecanisme pel qual aquesta va poder continuar desenvolupant-se. El 1918, l'adopció del sistema de representació proporcional per al Consell Nacional, per mitjà d'una iniciativa popular, va fer possible que els grups petits guanyessin representació en el Congrés, que es va fer efectiu en les eleccions de l'any següent (el Partit Liberal va obtenir 63 escons d'un total de 189, mentre que el Partit Conservador i el Partit Socialdemòcrata van obtenir 41 escons cadascun, i molts partits petits, més aviat nous, van obtenir-ne un total de 44). Amb això es va aconseguir una majoria parlamentària pro MDD. El referèndum sobre els tractats internacionals es va institucionalitzar l'any 1921 i va ser aprofundit el 1977 i, un altre cop, el 2003. El 1949 es crea el referèndum resolutiu, que pretén limitar o restringir l'evasió que els legisladors feien dels referèndums facultatius titllant les lleis de "mesures de seguretat". En qualsevol cas, és important tenir en compte un punt fonamental que salta a la vista després d'aquest breu repàs històric: tots aquests avenços van ser possibles gràcies als referèndums. D'aquesta manera, els MDD es constitueixen com un dispositiu institucional que en permet la seva pròpia expansió (Kauffmann et al., 2008: 35).

Així, doncs, les pedres angulars de la història moderna de la democràcia directa a escala nacional són la introducció de la iniciativa ciutadana

per a la revisió total de la Constitució i del referèndum constitucional obligatori el 1848, del referèndum facultatiu el 1874, i de la iniciativa dels ciutadans el 1891. Després de 1891, la democràcia directa es va ampliar. El referèndum sobre els tractats internacionals es va introduir el 1921, i va ser prorrogat el 1977 i el 2003. Permet als ciutadans participar en les decisions sobre política exterior. La creació de l'anomenat referèndum resolutiu el 1949 limita la capacitat de l'Assemblea Federal per protegir les decisions de l'exposició al referèndum, que es va declarar "mesura d'emergència" (la dècada de 1930, el Govern havia utilitzat la clàusula d'emergència per evitar sistemàticament els referèndums). El "doble sí" amb l'opció d'una pregunta per decidir on hi havia una iniciativa i una contraposta es va introduir el 1987 i va ser ampliat el 2003.

Atesa la constatació històrica que es va fer sobre el desenvolupament polític de Suïssa, emmarcada puntualment en la democràcia directa, podem concloure que els MDD acompanyen, des de la medulla, la tasca política suïssa. El mateix desenvolupament històric ens mostra que els MDD són la seva pròpia retroalimentació, ja que és a través d'aquests que la democràcia directa continua avançant i servint de plataforma de debat i participació ciutadana. La democràcia directa no tan sols és, per a Suïssa, un producte de la història institucional, sinó que alhora és la recuperació d'una tradició de participació democràtica en format d'institucions modernes. És interessant veure com en un país no es pot entendre la política si no és també des de la democràcia directa. A Suïssa, el límit entre institucionalitat i identitat històrica de la societat, arran de la democràcia directa, és difícil de dibuixar.

Taula 2: Vots populars federals a Suïssa (1848-2006)

	Total de vots directes			Referèndums obligatoris			Referèndums facultatius			Iniciatives populars		
	Total	Aprovats	Rebutjats	Total	Aprovats	Rebutjats	Total	Aprovats	Rebutjats	Total	Aprovats	Rebutjats
1848-1873	11	2	9	11	2	9						
1874-1880	11	5	6	3	2	1	8	3	5			
1881-1890	12	5	7	4	3	1	8	2	6			
1891-1900	24	10	14	9	6	3	10	3	7	5	1	4
1901-1910	12	8	4	5	4	1	4	3	1	3	1	2
1911-1920	15	12	3	9	8	1	3	2	1	3	2	1
1921-1930	28	11	17	10	8	2	5	1	4	13	2	11
1931-1940	23	10	13	8	8	0	9	2	7	6	0	6
1941-1950	21	9	12	7	4	3	7	4	3	7	1	6
1951-1960	42	18	24	22	14	8	11	4	7	9	0	9
1961-1970	29	16	13	14	12	2	8	4	4	7	0	7
1971-1980	87	47	40	47	36	11	18	11	7	22	0	22
1981-1990	66	27	39	25	18	7	12	6	6	29	3	26
1991-2000	106	55	51	36	28	8	36	25	11	34	2	32
2001-2006	49	21	28	10	5	5	17	13	4	22	3	19
	536	256	280	220	158	62	156	83	73	160	15	145

A partir de: Trechsel (2007: 461)

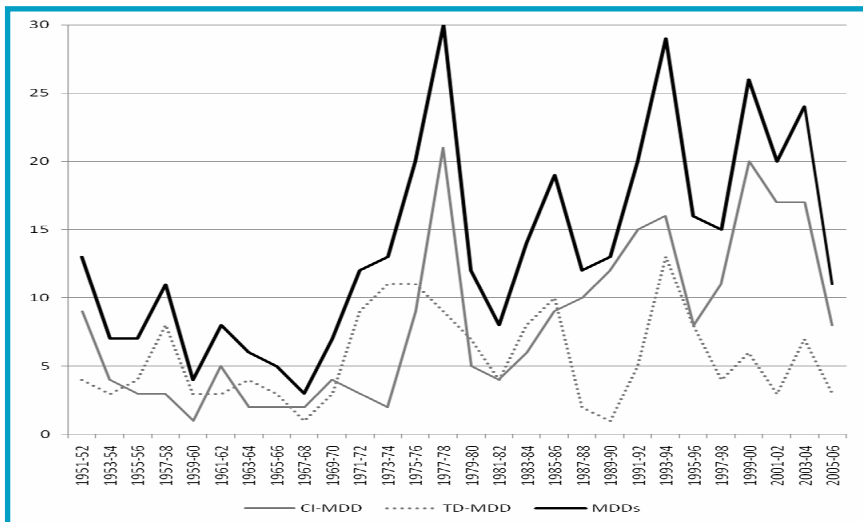
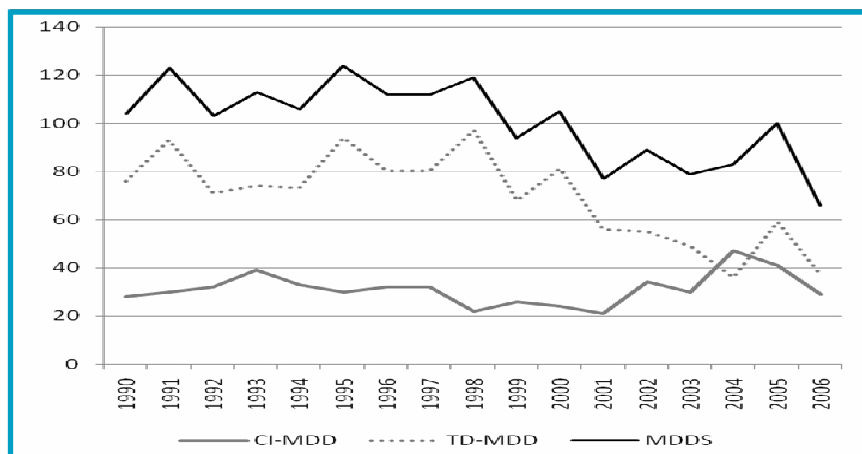
Figura 3: Mecanismes de democràcia directa a Suïssa des de 1950 (només d'àmbit federal)


Figura 4: Detall dels mecanismes de democràcia directa cantonals a Suïssa des de 1990



L'Uruguai: democràcia directa des de “dalt”

No és casualitat que la democràcia directa vagi arribar a l'Uruguai abans que en la majoria dels països del món. José Batlle Ordóñez, del Partido Colorado, va assumir el poder executiu per primera vegada el 1903; les herències de les seves dues administracions (1903-1907; 1911-1915) encara són fortes. El “projecte” de Batlle va representar un dels reptes més radicals a l'*statu quo* presentat per qualsevol reformador llatinoamericà durant o a partir d'aquest període. La primera presidència de Batlle es va centrar, en gran part, en processos de construcció de l'Estat i d'institucionalització de normes democràtiques, i va ser durant la segona presidència que l'estat de benestar de la nació va prendre forma i contingut. L'estratègia del batllisme implicava la incorporació de diversos sectors de la societat (dels treballadors als immigrants) sense enfrontar-se amb l'oligarquia clàssica i sense adoptar cap comportament conservador (Lissidini, 1998: 173). Durant aquests anys els pensaments liberals que venien de França i Suïssa van influir sobre diversos membres de l'elit política uruguiana, començant pel mateix Batlle.

Sobre la democràcia directa pròpiament dita, les primeres mostres d'aquest fenomen es remunten a les discussions constitucionals, que,

evidentment, tenien com a punt de partida la idea que la sobirania rau en la nació i que la nació es basa en el conjunt de ciutadans del país. Per a les reformes de 1917, Batlle va defensar el plebiscit com a mesura de defensa de la llibertat i com a manera d'afrontar els capricis de l'Estat i del funcionariat:

Així doncs, els poders públics confabulats o una assemblea nacional dispersada no podran estendre legalment les pròpies facultats, o desnaturalitzar-les, ni destruir ni eliminar les llibertats que crearem, a títol d'interpretacions constitucionals de simples lleis, a les quals seria forçós donar compliment sota pena de col·locar-les fora de les mateixes institucions que es voldrien defensar. El plebiscit segarà de soca-rel la possibilitat d'aquesta mena d'atemptats (D'un discurs de Batlle en la convenció, el dia 30 de maig de 1916, citat per Lissidini, 1998: 179-180).¹²

Malgrat les conviccions de Batlle, és notori que també hi havia uns interessos partidaris i polítics a curt termini per avançar amb la democràcia directa. En cas que el legislatiu fos advers a algunes reformes (com el sistema col·legial de govern), els mecanismes de democràcia directa oferirien l'oportunitat de transferir el problema polític a un tercer àmbit: el dels ciutadans. Si bé es podrien escriure diversos llibres que analitzessin el procés de les reformes constitucionals de 1917, per al nostre tema d'interès n'hi ha prou amb precisar que, al cap i a la fi, no es va incorporar cap mecanisme de democràcia directa en aquesta carta (malgrat que es va aprovar amb un plebiscit legitimat per una llei *ad hoc* del febrer de 1912), llevat del poder d'agenda política en l'àmbit local, expressat en l'article 141, en què s'estipula que “el 25% dels ciutadans inscrits a la localitat tenen la facultat de prendre iniciatives d'interès local. El Consell d'Administració haurà de considerar-les dins dels seixanta dies després de ser presentades”.

És el 1934 que, a través d'un plebiscit *ad hoc* –basat en un decret presidencial publicat un any abans durant la dictadura de Gabriel Terra– es va aprovar la nova Constitució i tant els referèndums obligatoris com les iniciatives populars (només per a les matèries constitucionals) es van

¹² Aquesta citació és una traducció literal de l'original castellà.

incloure a la Constitució. La Constitució de 1934 (article 284) establia diverses maneres de reformar-la.

Una nova Constitució es va aprovar el 1942, i s'hi van fer dos canvis importants en relació amb els mecanismes de democràcia directa (vegeu l'article 281 en l'annex). En primer lloc, el percentatge que es requeria per posar en marxa una petició es va rebaixar al 10% (en comptes del 20%), i, en segon lloc, va incorporar un quòrum que es requeria per aprovar les reformes constitucionals mitjançant un plebiscit o una iniciativa popular. És a dir, perquè les revisions constitucionals siguin vinculants, la majoria absoluta dels ciutadans que voten s'ha de decantar pel sí, i aquesta majoria ha de representar almenys el 35% del total dels ciutadans inscrits en el Registre Cívic Nacional. Stricto sensu, la Constitució de la República es podria arribar a reformar mitjançant una iniciativa popular amb el suport del 17,5% + 1 de les voluntats ciutadanes (50% + 1 del 35% del Registre Cívic Nacional).

Així mateix, és durant aquest temps que es reglamenta l'ús dels referèndums facultatius en l'àmbit local, amb els articles del 74 al 77 de la Llei 9515, aprovada el novembre de 1935.¹³ En aquests articles s'estableix que el recurs de referèndum (facultatiu i vinculant) el podran proposar una cinquena part dels ciutadans inscrits del Departament perquè es deixi sense efecte un decret o una resolució de la Junta Departamental dins d'un lapse dels quaranta dies següents a la publicació del decret o de la resolució de què es tracta. El mecanisme referendari s'haurà d'efectuar passats els trenta dies i dins dels seixanta dies següents a la data en què les peticions populars es presentin a l'intendent.

No obstant això, la maduresa uruguaiana en la democràcia directa va arribar amb l'aprovació de la Constitució de 1967. En aquesta carta, els mecanismes de democràcia directa es categoritzen com a referèndums, iniciatives (article 304) o revocació de les lleis (article 79, 2a part). La Constitució de 1967 també es refereix a l'ús de referèndums en els articles 79 i 331. L'article 331 és una versió modificada dels articles

¹³ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/Ley09515.htm>

anteriors 284 i 281, i no presenta canvis significatius. Segons l'article 79, el 25% de l'electorat pot utilitzar el mecanisme de referèndum facultatiu contra les lleis adoptades pel legislador, dins un any des de la seva promulgació. Però el referèndum no es pot utilitzar per revisar o abrogar les lleis que estableixen impostos o qualsevol altra legislació que es trobi dins de la "iniciativa exclusiva" del poder executiu.¹⁴

Tanmateix, aquest poderós mecanisme institucional va ser usat per primera vegada després de la redemocratització de 1985. De seguida que el nou govern democràtic va assumir les responsabilitats el 1985, es va instal·lar a l'Uruguai una discussió profunda, polaritzada i dolorosa: què fer amb els violadors dels drets humans durant el règim militar. Amb l'aprovació de la Llei de caducitat punitiva de l'Estat (Llei 15848, de 22 de desembre de 1986), la democràcia directa va començar a tenir un rol protagonista a l'Uruguai novament democràtic. La Llei va tenir el suport de tot el Partido Colorado (aleshores el partit del poder executiu) i per la majoria dels blancs, i va establir que l'Estat s'inhibia d'aplicar la seva facultat sancionadora als crims comesos durant la dictadura en connexió amb la dura repressió política (1973-1985).¹⁵

Immediatament després que s'aprovés la Llei, una comissió independent dels partits polítics, presidida per les vídues de dos legisladors assassinats el 1976 a Buenos Aires, va començar una campanya per promoure un referèndum contra aquesta Llei (la primera d'aquest tipus en la història uruguiana). El Frente Amplio va ser el primer conglomerat polític, però no l'únic, que va donar suport a la campanya i va mobilitzar, amb aquest objectiu, una enorme maquinària popular d'aleshores. Dins dels partits tradicionals, només una petita quantitat de legisladors van donar

¹⁴ Llei 16.017. (A) Les lleis constitucionals (líteral D) de l'article 331 de la Constitució; (B) Les lleis la iniciativa de les quals, per raó de matèria, és exclusiva del poder executiu (articles 86, 133 i 214 de la Constitució); (C) Les lleis que estableixin tributs, entenent-se com a tals els impostos, les taxes i les contribucions especials (articles 11, 12 i 13 del Codi tributari). Al contrari del que succeeix en altres països com l'Equador i França, per exemple, el president uruguaià no pot convocar un plebiscit.

¹⁵ Cal recordar que la dictadura uruguiana de final dels anys 1970 va ser un dels règims amb més quantitat de presoners polítics del món sencer (Kaufman, 1979). Segons el mateix Edy Kaufman, qui va declarar en els Congressional Hearings de 1976, un de cada cinc uruguaians se'n va haver d'anar o es va exiliar, un de cada 50 va ser detingut i un de cada 500 va ser tancat a la presó (la majoria van ser torturats; unes 5.000 persones d'una població que no en superava els 2,5 milions).

suport a la mesura. Quan gairebé el 29% de l'electorat va signar la petició del referèndum, la Cort electoral va fixar-ne la data per al 16 d'abril de 1989. El 17 de desembre de 1987 es van presentar davant de la Cort electoral 634.792 signatures per derogar la Llei 15848, i l'autoritat electoral es va adonar que el dret constitucional de celebrar un referèndum mai no havia estat regulat (Cortés, 1989). Sobre el tema de la justícia de la transició i la democràcia directa a l'Uruguai, vegeu el capítol 4.

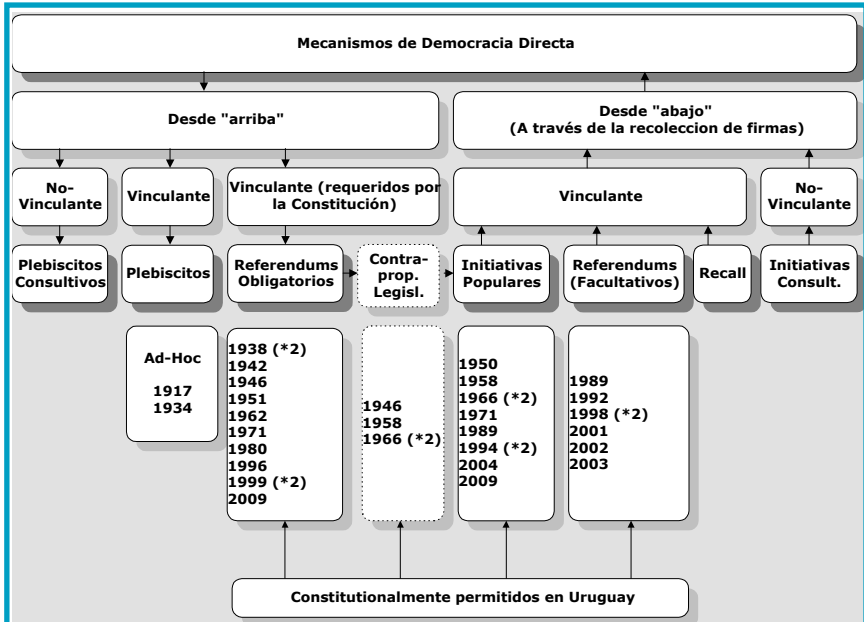
El 4 de gener de 1989, la Cort va establir la data per a la realització del referèndum: el 16 d'abril de 1989. No obstant això, l'autoritat electoral va al·legar que no tenia els mitjans suficients per verificar les signatures d'una quantitat tan gran de ciutadans i, per tant, amb la Llei 16017, de 13 de gener de 1989, es va crear un mecanisme nou per solucionar aquest problema.¹⁶ Aquest mecanisme nou i original va consistir en el següent: a) el 0,5% dels ciutadans habilitats podia presentar la legislació a la Cort electoral, i en aquell moment eren, aproximadament, unes 12.000 signatures (article 30); b) aleshores es van fer dues crides; una, durant el període que se situa entre els seixanta i els noranta dies després que es validessin les signatures, i, l'altre, un any després de la promulgació de la Llei, i c) si s'assolia, en una de les dues crides, l'adhesió del 25% dels ciutadans, s'havia d'organitzar un referèndum en un termini de 120 dies (article 37).

Aquest articulat és un mecanisme notòriament original i, per cert, car, per decidir si se celebra un referèndum o no. Només calen cinc de cada mil ciutadans, un nombre molt inferior al necessari per aconseguir la representació parlamentària, per iniciar un mecanisme que inclou dos dies de festa i un pressupost gens petit de l'erari públic. En un llenguatge més col·loquial, els uruguaians voten per decidir si voten o no! Aquest mecanisme polèmic es va modificar el 30 de juliol de 2000 amb la Llei 17244, en què la legislatura va augmentar les signatures requerides per accionar un prereferèndum fins al 2% dels votants registrats (en comptes del 0,5%) i es van escurçar els terminis a 150 dies (en comptes d'un any) de la promulgació de la Llei en consideració. Si el prereferèndum

¹⁶ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16017.htm>

obtingués més del 25% dels votants registrats, s'hauria de celebrar un referèndum durant els propers 120 dies (article 37).¹⁷ La figura 5 mostra tots els casos d'aplicació dels mecanismes de democràcia directa que van ser sotmesos al vot popular des de 1917.

Figura 5: Tipologia de democràcia directa i el seu ús a l'Uruguai



En general es pot afirmar que, si bé Suïssa va exercir una influència notable en el desenvolupament institucional uruguaià de principis del segle xx, amb la democràcia directa a l'Uruguai la història és una mica diferent de la suïssa. Els MDD es van incorporar a poc a poc i en silenci a les constitucions i la seva inclusió només va portar discussions marginals entre els constituents. En cert sentit, aquest procés es pot considerar fruit de la negociació entre les elits polítiques vis-a-vis amb les onades de més concentració de poder en mans de l'executiu, i no com les demandes d'uns grups concrets de la societat per a una participació més àmplia en les decisions públiques.

¹⁷ <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17244.htm>

L'herència suïssa és notable en el desenvolupament institucional de l'Uruguai i no sorprèn que hi hagi similituds entre tots dos països en termes de democràcia directa. Quan els ciutadans van a les urnes, qualsevol decisió que prenen és vinculant, és a dir, no hi ha possibilitats de “consulta” popular a través dels MDD. A més, en cap de tots dos països no hi ha el dret d'iniciativa popular per a la legislació ordinària, la qual cosa pot sonar com una limitació seriosa. Això no obstant, aquest fet es deu principalment a una restricció formal, ja que qualsevol llei ordinària es pot incloure mitjançant una esmena constitucional. No en va, tant la Constitució suïssa com la uruguaiana disten molt de l'anorèxia constitucional nord-americana.

No deixa de sorprendre que els instruments directes de democràcia, que són, potser, l'exemple més brutal de les decisions majoritàries, s'hagin arribat a reflectir més evidentment en dos dels països més consensualistes en les regions respectives, encara que no és una coincidència. De fet, “irònicament, el majoritarisme contundent del referèndum ha fet molt per fomentar la política de consens” (Kobach, 1994: 151). En aquestes mateixes línies, Papadopoulos agrega que, a Suïssa, quan se sol·licita efectivament una votació directa i popular, ja és un signe de fracàs de la política de consens que caracteritza el país alpí, un naufragi de la ja clàssica *konkordanz* (1995: 430).

iii. Els Estats Units d'Amèrica: democràcia directa des de l'“oest”

Si bé als Estats Units no hi ha, i difícilment hi pugui haver, algun tipus de MDD en l'àmbit federal, el país continua sent un dels casos més efervescents en l'ús de MDD al món. Aproximadament la meitat dels estats permeten que els ciutadans promoguin canvis a les constitucions estatals i que rebutgin els canvis fets pels legislatius (encara que el referèndum és força menys utilitzat que la iniciativa). Tots els estats, excepte Delaware, obliguen que qualsevol ratificació d'un canvi institucional sigui aprovada directament per la ciutadania. Des de la seva introducció, l'any 1902 a Oregon, hi ha hagut més de 5.000 MDD en l'àmbit estatal als Estats Units (vegeu el detall de la taula 3). En aquells estats on sí que es pot fer

un MDD, es requereix, de mitjana, el 8% de signatures del total del nombre de votants que van participar en l'elecció del governador immediatament anterior de l'Estat. El MDD ha de tenir una circulació d'almenys un any i mig i, en general, s'aproven per majoria simple, sense quòrums de participació o d'aprovació.

És interessant destacar que, si bé les arrels de la democràcia directa nord-americana es poden rastrejar fins als primers vestigis de la colònia, pels volts del segle xvii a Nova Anglaterra (Massachussets, en particular), no és fins a l'Era Progressista (1890-1920) que la democràcia directa fa la seva inauguració protagonista als Estats Units. En els primers anys del segle xx, molts ciutadans se sentien allunyats del sistema polític, ja que uns grups amb uns interessos poderosos dominaven les cordes polítiques, i els polítics eren vistos com uns irresponsables terribles quant a les necessitats ciutadanes (Hartpole, 1981). A poc a poc es va reflectir la idea d'un moviment profundament polític, però amb una essència clarament antipartidista, per incorporar aquestes masses desafeccionades del joc democràtic. Es va anomenar Moviment Progressista i, a banda del nom en comú, no tenia uns objectius concrets gaire clars (Gerber, 1999). Potser alguna de les poques coses que compartien la gran majoria dels progressistes va ser el rebuig de les màquines partidàries i les grans corporacions de l'època. D'aquesta manera, es van imaginar diversos mecanismes de democràcia directa com a eines de lluita contra aquestes perversitats de la política i l'economia (Tolbert, 2003).

Si parem atenció a la taula 3, veurem que la inclusió dels MDD és sincrònica amb el moviment progressista. I encara més, l'enorme majoria dels primers estats que van adoptar algun tipus de MDD es troba en el mític Far West (Matsusaka, 2005). Per què aquí?, ens podríem preguntar. Aquests estats són, indiscutiblement, els més joves dels Estats Units i, de fet, vuit d'aquests van aconseguir l'estatus d'Estat en els últims 15 anys del segle xix. Evidentment, els partits polítics d'aquesta regió, així com els sistemes de partits, no patien les mateixes xacres arterioscleròtiques que s'havien evidenciat en els estats de l'est. Però no tot es limita a una dimensió purament partidista, també hi havia raons econòmiques, tal com argumenten Bowler, Donovan i Lawrence (2005). L'economia incipient de l'oest es va consolidar, però continuava depenent de les companyies monopolitzadores de transport i, en gran manera, dels pro-

jectes d'infraestructura del Govern central. En aquest context, els MDD ajudarien a debilitar els monopolis i les corporacions i permetrien a la ciutadania de posar una "falca" en el procés de presa de decisions, que veien esbiaixat notablement a favor dels grans interessos.

Alguns autors, com Matsusaka (2004; 2005), però, assenyalen que l'impacte real de la democràcia directa nord-americana adquireix centralitat des de la introducció de la Proposició 13 de Califòrnia el 1978, que limitava dràsticament la recaptació d'impostos. Des d'aleshores, els ciutadans comencen a utilitzar els MDD no tan sols com a mitjans contra aquells legisladors que ignoren l'interès públic, sinó també per controlar políticament determinades esferes de la política pública. Encara que els progressistes consideren el referèndum tan important com la iniciativa, a la pràctica, els referèndums són bastant rars, especialment en comparació amb les iniciatives. En la pròxima secció del capítol aprofundiré més en l'ús contemporani dels mecanismes de democràcia directa en el context nord-americà.

Taula 3: La democràcia directa als estats dels Estats Units d'Amèrica

Acr	Estat	Iniciatives ¹⁸	Iniciatives per a esmenes constitucionals	Signatures requerides per a esmenes ¹⁹	Iniciatives per a lleis regulars	Signatures requerides per a lleis	Aprovació ²⁰	Temps de circulació disponible	Plebiscits obligatoris (constitucionals) ²¹	Referendums
AL	Alabama	0	0	.	0	.	.	.	1	0
AK	Alaska	1	0	.	1	10%	MS	1 any	1	1
AZ	Arizona	1	1	15%	1	10%	MS	20M	1	1
AR	Arkansas	1	1	10%	1	8%	MS	SL	1	1
CA	Califòrnia	1	1	8%	1	5%	MS	150D	1	1
CO	Colorado	1	1	5%	1	5%	MS	6 M	1	1
CT	Connecticut	0	0	.	0	.	.	.	1	0
DE	Delaware	0	0	.	0	.	.	.	0	0
FL	Florida	1	1	8%	0	.	.	4A	1	0
GA	Geòrgia	0	0	.	0	.	.	.	1	0
HI	Hawaii	0	0	.	0	.	.	.	1	0
ID	Idaho	1	0	.	1	6%	MS	18M	1	1
IL	Illinois	1	1	8%	0	.	MS 60% o 50% VT	18M	1	0
IN	Indiana	0	0	.	0	.	.	.	1	0
IA	Iowa	0	0	.	0	.	.	.	1	0
KS	Kansas	0	0	.	0	.	.	.	1	0
KY	Kentucky	0	0	.	0	.	.	.	1	1
LA	Louisiana	0	0	.	0	.	.	.	1	0
ME	Maine	0	0	.	0	.	.	.	1	1
MD	Maryland	0	0	.	0	.	.	.	1	1
MA	Massachusetts	0	0	.	0	.	.	.	1	1

¹⁸ És 1 si l'estat en consideració té unes iniciatives populars constitucionals o unes iniciatives populars per a les lleis regulars.

¹⁹ E= vots rebuts en les darreres eleccions, G= vots rebuts per al càrrec de governador, S= vots rebuts per al càrrec de secretari d'Estat, P= vots rebuts per al càrrec de president, R= dels electorament registrats; Pop= de la població de l'estat.

²⁰ MS= 50% + 1 (majoria simple), VT = dels vots totals en aquesta elecció (es compten fins i tot, les abstencions i els vots nuls).

²¹ Llevat de Delaware, tots els estats dels Estats Units han de dur a terme uns plebiscits obligatoris en els cas de les reformes constitucionals.

MI	Michigan	1908	1	1	1	10%	G	0	.	.	MS	180D	1	1
MN	Minnesota		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
MS	Mississipí	1915 ²²	0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
MO	Missouri	1908	1	1	8%	G	G	0	5%	G	MS	16M	1	1
MT	Montana	1904/72	1	1	10%	G	G	1	5%	G	MS	1A	1	1
NE	Nebraska	1912	1	1	10%	R	R	1	7%	R	MS i 35% VT	1A	1	1
NV	Nevada	1905	1	1	10%	R	R	0	.	.	MS ²³	11M	1	1
NH	Nou Hampshire		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
NJ	Nova Jersey		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
NM	Nou Mèxic	1911	0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	1
NY	Nova York		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
NC	Carolina del Nord		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
ND	Dakota del Nord	1914	1	1	4%	Pob	Pob	1	2%	Pob	MS	1A	1	1
OH	Ohio	1912	1	1	10%	G	G	0	.	.	MS	SL	1	1
OK	Oklahoma	1907	1	1	15%	G	G	1	8%	G	MS	90D	1	1
OR	Oregon	1902	1	1	8%	G	G	1	6%	G	MS	SL	1	1
PA	Pennsilvània		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
RI	Rhode Island		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
SC	Carolina del Sud		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
SD	Dakota del Sud	1888/72/88	1	1	10%	G	G	1	5%	G	MS	1A	1	1
TN	Tennessee		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
TX	Texas		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
UT	Utah	1900/17	1	0	.	.	.	1	10%	G	MS	SL	1	1
VT	Vermont		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
VA	Virginia		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
WA	Washington	1912	1	0	.	.	.	1	8%	G	MS	6M	1	1
WV	Virgínia de l'Oest		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
WI	Wisconsin		0	0	.	.	.	0	.	.	.	.	1	0
WY	Wyoming	1968	1	0	.	.	.	1	15%	E	50% VT	18M	1	1
TOTAL			21	16				16					49	24

Font: Altman, a partir de Matsusaka (2004), Smith i Tolbert (2004) i IRI-EUA

²² (No per la CS.) el 1922)

²³ Si bé és majoria simple, aquesta ha de tenir lloc en dues eleccions consecutives.

b. Naturalesa: conservadora o progressista?

Sens dubte, allunyat de la utilització sistemàtica dels MDD que veiem als Alps o de l'àmbit estatal dels Estats Units, l'Uruguai continua sent un dels usuaris de MDD “des de baix” més prodigiosos d'arreu del món. Després d'haver-hi estat introduïts fa molts anys, van ser “redescoberts” pels partits polítics, principalment durant el període posterior al règim autoritari. Per cert, en aquest país també han estat utilitzats per als interessos particularistes de la societat, però especialment van ser utilitzats pels ciutadans organitzats d'una plèthora d'organitzacions. A causa de l'enorme quantitat de recursos socials, polítics i econòmics que calen per organitzar una campanya nacional, els ciutadans menys afavorits i no organitzats de l'Uruguai tenen molt poques possibilitats de fer avançar els seus interessos amb èxit mitjançant un MDD.²⁴ Vistos des d'aquesta perspectiva, els MDD són, en essència, bastant conservadors, ja que són una “eina dels poderosos”.

Tanmateix, una visió més general sobre aquest tema aporta uns interessants punts a favor dels MDD i, de fet, en veiem una perspectiva més positiva. Per exemple, s'ha esgrimit que els MDD combaten l'apatia i l'alienació (Freire i Baum, 2003) i els lobbys (*The Economist*, 1996), i que les decisions que s'adopten a través d'aquests tenen una legitimitat notablement superior que d'altres. Així mateix, s'enduen la política “al carrer” i aconsegueixen més implicació pública per part dels ciutadans i, conseqüentment, són entesos com a eines educatives. Es podrà arribar, aleshores, a alguna conclusió si partim d'uns arguments tan encertats?

A diferència del que passa amb altres institucions polítiques, la discussió sobre el “caràcter” d'aquests mecanismes roman oberta. La discussió entre els partidaris i els detractors dels MDD ha estat extensa. Encara que, tradicionalment, aquest assumpte no ha estat estudiat sistemàticament dins de la teoria democràtica, el debat al voltant d'aquest tema s'ha tor-

²⁴ A diferència del que succeeix amb les eleccions de caràcter nacional, no hi ha finançament públic per a les campanyes dels MDD a l'Uruguai. Sobre els inconvenients del finançament públic dels MDD a Suïssa, vegeu: Kaufmann, Büchi i Braun (2008).

nat cada vegada més rellevant des del punt de vista teòric. Un grup de destacats politòlegs ha explorat, indirectament, les tensions entre la democràcia representativa i els MDD.²⁵ En general, aquests acadèmics han estat crítics amb els MDD, a causa del caràcter incontrolable, imprevist i manipulable que tenen. Més encara, alguns autors, com Gamble (1997), els rebutgen directament pel seu caràcter “essencialment reaccionari”.²⁶ D'altra banda, és evident que el seu potencial de canvi sorprèn altres estudiosos i, fins i tot, diversos activistes polítics (Dalton, Scarrow i Cain, 2004).

Els arguments en contra dels MDD se centren en: a) els MDD debiliten el poder dels representants elegits pels ciutadans, ja que les coses importants es poden decidir sense la intervenció de les autoritats, executives o legislatives (el seu poder es veuria erosionat); b) el ciutadà comú no pot prendre decisions informades (i, per tant, racionals) sobre uns problemes extremament complexos;²⁷ c) el participant d'un MDD actua aïlladament, sense discussió i, per tant, no hi ha possibilitats de mesurar la intensitat de les opinions; d) els MDD estableixen un joc de suma zero, a través del qual la majoria ho guanya tot i la minoria ho perd tot; no hi ha cap possibilitat de concessions pel que fa als problemes presentats i, a més, hi ha un risc clar de tirania de la majoria per sobre de la minoria; e) la decisió col·lectiva pot ser manipulada per les elits polítiques (Higley i McAllister, 2002) i econòmiques a favor dels seus interessos corporatius (Magleby, 1984);²⁸ és a dir, els poderosos usaran aquests recursos institucionals per avançar en els seus interessos particulars; f) decisions cícliques: com que les majories són inestables, ens enfrontaríem a un cicle continu de decisions sobre un mateix tema (argument esgrimit par-

²⁵ Cunningham (2002), Dahl (1989), Phillips (1991), Sartori (1987) i Held (1993).

²⁶ Vegeu, per exemple, Garrett (1999) i Schildkraut (2001).

²⁷ Per a un bon tractament dels efectes de la informació sobre la conducta en el vot en relació amb la legislació directa vegeu: Gerber i Lupia (1995), Gerber (1999), Lupia (1994), Lupia i McCubbins (1998), Nadeau et al. (1999), Clarke et al. (2004). Vegeu també Christin, Hug i Sciarini (2002) i LeDuc (2002).

²⁸ Krieski fa una altra mirada a l'impacte negatiu de la democràcia directa i sosté que “la mala notícia és que la incertesa sobre com votar és, en part, determinada cognitivament. És a dir, aquells que no tenen una quantitat suficient de recursos cognitius a la seva disposició són més propensos a tenir dubtes sobre com votar i, per tant, presenten menys probabilitats de participar en la votació” (2002: 185).

²⁹ Vegeu també Frey i Stutzer (2000).

ticularment des de les teories de l'opció racional i l'opció pública social), i g) polítiques populistes (atès que moltes de les polítiques podrien ser objecte de derogació o imposició pels ciutadans, el més probable és que, en cas de produir polítiques públiques, aquestes tindrien un caràcter populista, justament per satisfer les majories i evitar-ne la caiguda).

Aquells que tenen una visió més positiva dels MDD consideren que “si l'entusiasme per la democràcia s'ha de sostenir, s'han de trobar camins que permetin al ciutadà sentir-se més incorporat en el procés de presa de decisions” (*The Economist*, 17 de juny de 1995: 21). Una de les premisses més recurrents dels partidaris dels MDD és que el ciutadà se sent més compromès amb la democràcia, perquè: a) es poden tractar tots els assumptes i, per tant, es pot evitar el filtre de les organitzacions intermediàries. Com afirma *The Economist*, “el fet d'incrementar la democràcia directa pot ser un antídoto davant del creixement dels lobbys”; b) les decisions polítiques s'assoleixen públicament; c) la voluntat popular s'expressa millor, ja que “la voluntat popular és la suma de les voluntats individuals dels ciutadans. Quan la voluntat s'expressa directament, sense mediació de cap tipus, està limitada a l'expressió exacta” (Butler i Ranney, 1978: 31); d) aquesta involucració pública dels ciutadans combat l'apatia i l'alienació (Freire i Baum, 2003);²⁹ el ciutadà se sent més involucrat quan els assumptes rellevants per al públic es tracten mitjançant els MDD,³⁰ i e) els MDD són entesos com a eines educatives: més oportunitats de participació fan els ciutadans més virtuoses i cívicament desperts i, en un cert sentit, més lliures (Qvortrup, 1999).

Òbviament, el debat entre els detractors i els partidaris no s'ha tancat, i difícilment es tanqui en un futur proper. Els diversos aspectes sobre els MDD per discutir gairebé no tenen fi, i encara no hi ha cap evidència conclouent per resoldre'ls. Per exemple, la literatura discuteix sobre pre-

²⁹ En un estudi recent dut a terme a Suïssa, Frey, Kucher i Stutzer mostren que “el benestar subjectiu de la població és molt més gran en les jurisdiccions amb més drets de democràcia directa. I no és només perquè la gent valora els resultats polítics, sinó també perquè es deriva la utilitat del procés polític en si mateix” (2001: 283).

gundes com ara qui són els que tendeixen a participar més, quin és el rol dels partits polítics davant els MDD o com es poden limitar les corporacions que usen els MDD per maximitzar els seus propis interessos.

En un context democràtic, els MDD originats des de baix es poden utilitzar per amenaçar el Govern i forçar, en darrera instància, un canvi de l'*statu quo*. En aquest cas, l'evidència de l'èxit d'un MDD potencial la proporciona un canvi de política. Lògicament, l'absència d'un MDD podria significar, també, una reacció positiva del Govern cap als temes que els organitzadors del MDD proposaven. Per tant, la seva presència potencial pot fer innecessària la realització d'un MDD. Paradoxalment, l'evidència de la fallada de l'amenaça en l'activació d'un MDD es materialitza per la seva presència. Dit d'una altra manera, si s'efectua el MDD, significa que no ha funcionat com a mecanisme d'amenaça. Si bé escapa les possibilitats d'aquest treball, un estudi en profunditat dels MDD no hauria d'analitzar només els casos d'ocurrències dels MDD, sinó també les temptatives de dur-los a terme.

Per a alguns col·legues, des d'una perspectiva institucional, els mecanismes de democràcia directa es poden considerar una institució altament pertorbadora per al govern representatiu; per a d'altres, tanmateix, aquests mecanismes constitueixen la manera més democràtica de decidir sobre les contingències polítiques. En aquesta discussió, i com ja hem esmentat anteriorment, hi trobem el caràcter suposadament "conservador" o "progressista" d'aquestes institucions. Pitjor encara: lamentablement, no són pocs els que seleccionen a dit els MDD que encaixen millor amb l'argument que volen esgrimir.

Aquesta discussió ha estat particularment dura i cruenta dins del context de l'extensa utilització d'aquests mecanismes en els estats dels Estats Units. Barbara Gamble (1997) argumenta que, sense els mecanismes de filtre del sistema representatiu, la democràcia directa promou la tirania de la majoria, especialment quan la ciutadania vota sobre els assumptes dels drets civils. Per fonamentar el seu argument, selecciona 74 MDD de quatre àrees de drets civils a Califòrnia i determina que aquests vots populars tenen, en més d'un 75%, una connotació conservadora clara (és a dir, van en contra de l'extensió dels drets civils). Tanmateix, la resposta al seu treball no es va fer pregar. Donovan i Bowler (1998) van controlar

estadísticament la població de les jurisdiccions i van mostrar una forta evidència que com més gran és la població en un districte determinat més legislació pro gais s'aprova. Pensen, doncs, que només el 18% dels MDD poden ser vistos com a antiminoritaris. A aquesta discussió, s'hi van afegir Frey i Goette (1998), que, extrapolant la discussió entre Gamble, d'una banda, i Bowler i Donovan, de l'altra, esgrimien que a la Federació Helvètica menys d'un 20% dels MDD –dels 64 MDD federals estudiats que estaven relacionats amb la matèria– tenen un caràcter eminentment conservador (Frey i Goette, 1998: 1345).

Per donar una idea de com la democràcia directa pot tenir un caràcter conservador o progressista, repassarem algunes de les 150 votacions populars directes en l'àmbit estatal simultànies a l'elecció presidencial i de les autoritats de 2008. Evidentment, el calibre de l'elecció de Barack Obama va eclipsar la importància de moltes d'aquestes votacions. Com a resultat, notarem que no es poden derivar unes conclusions o tendències evidents a favor de les parts conservadores o progressistes. De les 153 mesures, 61 es van col·locar en la butlleta electoral per petició ciutadana, 59 es van considerar iniciatives (proposta de nous estatuts o esmenes a la Constitució) i, dues, referèndums (les propostes de derogar una llei aprovada pel legislatiu). Les comissions estatals van incloure cinc mesures en la butlleta electoral, i les constitucions estatals van requerir-ne tres més (ja fos per fer una crida per a una convenció constituent, requerida cada 20 anys a Connecticut, Hawaii i Illinois). Les 84 mesures restants es van col·locar en la butlleta electoral per als legislatius. En total, es van aprovar 91 mesures i se'n van rebutjar 62. La taxa d'aprovació global, del 59%, està per sota de la taxa del 67% de 2004 i 2006. Es van aprovar 24 de les 59 iniciatives. L'índex d'aprovació del 41% de les iniciatives és igual a la mitjana històrica.

Pel que fa a les qüestions socials, els sectors conservadors van obtenir victòries amb la prohibició del matrimoni entre persones del mateix sexe a Arizona, Califòrnia i Florida, mentre que els sectors progressistes van revertir la legislació que prohibia l'avortament a Dakota del Sud i Colorado, així com també una mesura, a Califòrnia, que hauria requerit avisar els pares quan una menor d'edat volgués que li practiquessin un avortament. Probablement, el vot popular més vistós, per l'estimació de la despesa involucrada tant pels opositors com pels reclamants, va ser la

Proposta 8 de Califòrnia, que prohibia el matrimoni entre persones del mateix sexe, i que es va aprovar amb el 52% de vots a favor.


















S'estima que les campanyes a favor i en contra de la Proposta 8 van suposar un cost, conjuntament, de més de 60 milions dòlars, tot un rècord per a un tema social. El resultat és encara més sorprenent, perquè un gran nombre de sondeigs preelectorals mostraven que la Proposta 8 no seria aprovada. Una enquesta a peu d'urna d'Associated Press va mostrar que hi havia un suport especialment fort entre els votants afro-americans, amb un 70% a favor, cosa que suggereix que els partidaris d'Obama podrien haver contribuït a l'èxit de la mesura (Initiative and Referendum Institute, 2008).

El caràcter progressista o conservador d'un MDD no es limita únicament a l'àmbit dels drets civils. Indiscutiblement, es pot ser progressista en una multiplicitat d'àmbits, entre els quals hi ha els impositius. Se suposa que, *ceteris paribus*, una actitud conservadora s'inclinaria per a la reducció dels impostos i, la progressista, per al contrari. De tots els MDD en aquesta ocasió als Estats Units hi va haver 17 casos relacionats purament amb les mesures impositives. Els resultats van distar molt de ser homogenis. D'una banda, els votants de Montana van autoritzar un augment dels impostos de propietat per finançar les universitats estatals, però, de l'altra, aquell mateix dia, els votants de Florida van rebutjar una mesura molt semblant amb l'objectiu de finançar els col.legis comunitaris. Així mateix, a Florida, Louisiana i Oklahoma es van aprovar diverses exempcions fiscals de propietat, mentre que a Minnesota es va aprovar un augment de l'IVA (que va ser rebutjat a Colorado i Nevada). Els votants de Colorado també van rebutjar una mesura que hauria augmentat els impostos de l'explotació del petroli i el gas.

La taula 4 simplement ens ofereix una mostra d'algunes de les votacions amb més simbolisme que van succeir de manera simultània a l'elecció presidencial dels Estats Units, el novembre de 2008. Segons l'Initiative and Referendum Institute, les 59 iniciatives de novembre, juntament amb les nou iniciatives de principi d'any, eleven el total anual a 68 iniciatives. Hi va haver 66 iniciatives el 2004 i 76 iniciatives el 2006, per la qual cosa el nombre total d'iniciatives és similar al del passat. Durant la dècada, en la seva totalitat (2000-2008), el nombre d'iniciatives va

ser de 362, una quantitat inferior al registre del decenni 1990-1999, de 379 iniciatives, però és la segona dècada de més activitat des que es va aprovar la primera iniciativa a Dakota del Sud el 1898.

Taula 4: Victòries conservadores i progressistes (mecanismes de democràcia directa 2008 als EUA)

Victòries conservadores				Victòries progressistes			
Drets civils / Acció afirmativa							
Nebraska	Mesura 424. Esmena que prohibeix la discriminació del Govern o donar un tracte preferencial segons la raça, el sexe, el color de pell, l'origen ètnic o l'origen nacional.		↑ 58-42	Colorado	Esmena 48. Avortament. Defineix una <i>persona</i> com un ésser humà des del moment de la fecundació.		↓ 27-73
Impostos							
Florida	Esmena 8. Impost de vendes local. Permet els col·legis comunitaris amb l'aprovació dels votants.		↓ 44-56	Montana	LR-118. Impost a les universitats. Estén un impost de sis milions a universitats estatals.		↑ 57-43
Colorado	Esmena 51. Augmenta en un 0,2% l'impost a les persones amb discapacitats.		↓ 38-62	Dakota del Nord	Mesura legal 2. Impost sobre la renda. Redueix les taxes dels impostos personals i els corporatius d'ingressos.		↓ 30-70
Educació / Llenguatge							
Missouri	Esmena 1. Només anglès. Requereix l'anglès a totes les reunions governamentals.		↑ 86-14	Oregon	Mesura 58. L'educació bilingüe. Límits a dos anys.		↓ 44-56
				Oregon	Mesura 60. Salari dels mestres. Es basaran en el rendiment a classe.		↓ 39-61
Matrimoni entre persones del mateix sexe				Avortament			
Arizona	Prop. 102. Prohibeix el matrimoni entre persones del mateix sexe.		↑ 56-44	Califòrnia	Proposició 4. Notificació als pares en cas d'avortament. Requereix una notificació als pares i un període d'espera abans que a la menor se li pugui practicar un avortament.		↓ 48-52
Califòrnia	Proposició 8. Matrimoni. Prohibeix el matrimoni entre persones del mateix sexe.		↑ 52-48	Colorado	Esmena 48. Avortament. Defineix una <i>persona</i> com un ésser humà des del moment de la fecundació.		↓ 27-73
Florida	Esmena 2. Matrimoni. La prohibició dels matrimonis entre persones del mateix sexe (requereix 60%).		↑ 62-38	Dakota del Sud	Mesura 11. Avortament. Prohibició de l'avortament, només és possible en casos de violació i de perill de la salut de la mare.		↓ 45-55
Marihuana							
				Massachusetts	Pregunta 2. Despenalització de la marihuana.		↑ 65-35
Eutanàsia							
				Washington	I-1000. Mort amb dignitat. Permet el suïcidi per una malaltia terminal.		↑ 58-42

“Basado en National Conference of State Legislatures/ Rand Institute e IRI-USA”.

c. Conclusions

Aquest capítol ha tingut com a objectiu mostrar com i per què la democràcia directa aconsegueix obrir-se camí en escenaris no tan sols diferents, sinó també, en algun cas, fins i tot inhòspits. Que la democràcia directa troba un ultrafiltre en la Suïssa contemporània no sorprèn a ningú. Les experiències prèvies d'autogestió governamental en l'àmbit local van ser un trampolí evident per a més exercicis de democràcia directa en l'àmbit cantonal i, després, nacional. Això no significa que, al llarg de la història, els grups polítics no hagin estat, en més o menys grau, els acceleradors de la formalització d'aquests mecanismes.

A l'Uruguai, en canvi, es podria afirmar que la democràcia directa va seguir justament el camí contrari. Bàsicament, es va introduir des de dalt per determinades elits polítiques, que van veure en aquesta arena no només una columna ideològica i discursiva sincera i important, sinó també una àncora en uns interessos polítics partidistes notablement conjunturals. Als Estats Units, d'altra banda, la democràcia directa s'introdueix després que el sistema polític i partidista comenci a fer aigües pel que fa a la seva legitimitat i la incapacitat per sincronitzar amb un electorat desencantat.

Així mateix, resulta impossible esgrimir una conclusió taxativa sobre la naturalesa suposadament conservadora o progressista d'aquestes eines en mans dels ciutadans. Hi ha poc consens sobre què és conservador i què és progressista. Però fins i tot si s'aconsegueix dividir les aigües artificialment, el cas nord-americà és més que il·lustratiu sobre els resultats antagònics que coexisteixen en un mateix Estat durant el mateix dia d'eleccions.

Taula 5: MDD iniciats per la ciutadania a Suïssa i l'Uruguai

	Iniciatives populars		Referèndums	
	Suïssa	Uruguai	Suïssa	Uruguai
Any d'introducció	1891	1934	1874	1967
Signatures requerides com a percentatge de l'electorat	± 0,02% (100.000)	10% (20% fins al 1967)	± 0,01% (50.000)	25% / 2%
Temps disponible per a la recollida de signatures	18 mesos	Sense límit	90 dies	150 dies
Quantitat de vegades que el recurs s'ha utilitzat i percentatge d'aprovació	160 (9%)	10 (20%)	155 (53%)	7 (29%)
Requeriment de participació com a percentatge de l'electorat	No	35%	No	No
Requeriment de majories especials	Doble majoria (ciutadans i cantons)	50% + 1	50% + 1	50% + 1
Inaplicabilitat	La iniciativa no pot atemptar contra la llei humanitària o internacional	No	No poden ser usats per enfrontar-se amb el pressupost de la Confederació	No poden ser usats contra les lleis de caràcter impositiu o qualsevol tipus de legislació que sigui d'iniciativa exclusiva del poder executiu (ex.: pressupost)

3. LA DEMOCRÀCIA DIRECTA COM A OBJECTE D'ESTUDI

Aquest capítol té per objectiu anar més enllà dels exemples seleccionats i mostrar l'evidència en un àmbit agregat. L'ús dels MDD en l'àmbit nacional augmenta de manera estadísticament significativa al món i, de fet, l'Amèrica Llatina no n'és l'excepció. Hi ha evidències sobre 1.683 MDD a escala nacional des de l'any 1900 (vegeu les figures 6 i 7). Aquesta tendència positiva també s'observa en els àmbits subnacionals. Per exemple, des de la seva introducció, l'any 1902 a Oregon, hi ha hagut més de 5.000 MDD en l'àmbit estatal als Estats Units i s'han dut a terme centenars de MDD a escala federal a la Confederació Suïssa (sense esmentar que, en l'àmbit cantonal suís, s'han dut a terme diversos milers de MDD des de la meitat del segle XIX). Les figures següents són bastant eloqüents pel que fa a aquest increment i la seva utilització creixent. Cal fer notar que s'han dividit els MDD en dos subtipus: els que s'han iniciat amb la recollida de signatures (p. ex. iniciats per la ciutadania) i els que no (poden provenir de l'executiu, del legislatiu, de tots dos o d'una comissió especial ja institucionalitzada). Les dades utilitzades en aquests gràfics i en les altres seccions del treball provenen de diverses fonts, a més de la meua pròpia investigació. Entre les fonts més crucials, s'ha d'esmentar la base de dades del C2D (un departament independent del Zentrum für Demokratie Aarau i associat a la Universitat de Zuric), de la National Conference of State Legislatures (Estats Units) i diverses fonts d'informació, com ara la BBC o The Keesing Archives, entre d'altres.³¹

³¹ Sobre els avantatges i els inconvenients d'aquestes i altres bases de dades sobre democràcia directa, vegeu Mittendorf (2007).

Figura 6: Mecanisms de democràcia directa al món des de 1900 (només de l'àmbit nacional)

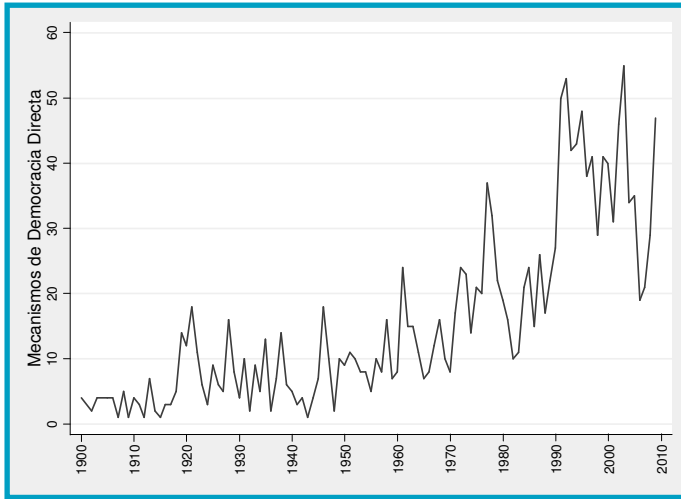
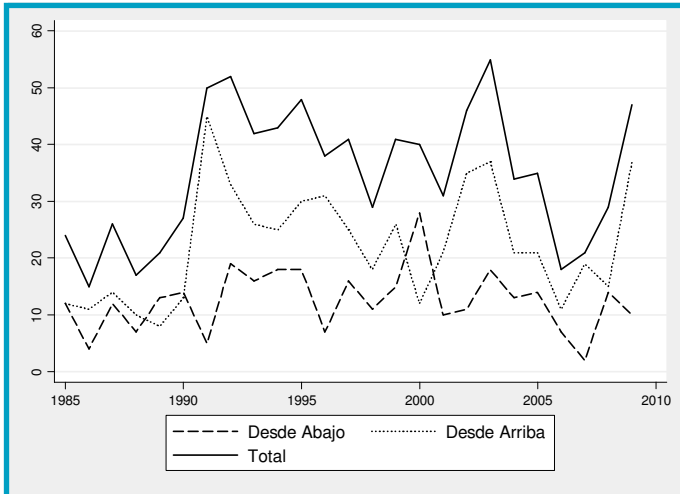


Figura 7: Detall dels mecanismes de democràcia directa al món des de 1985 (només de l'àmbit nacional)



Des de l'any 1985 fins al principi de novembre de 2009 hi ha hagut 870 MDD en l'àmbit nacional arreu del món. D'aquests, 314 corresponen a MDD iniciats per la ciutadania i 556 provenen de dalt, ja sigui com a plebiscits constitucionals o com a plebiscits facultatius. Tanmateix, si descartem aquells països amb menys d'un milió d'habitants, presumint que la dinàmica política és diferent que en un país amb diverses desenes de milions d'habitants, les quantitats passen a ser de 263 i 464, respectivament, amb un total de 727 MDD. La taula 6, a continuació, desglossa com s'han utilitzat els MDD al món durant el període 1985-2009.

És interessant notar que els primers cinc països de la taula (Suïssa, Itàlia, Uruguai, Lituània i Hongria) concentren més d'un 90% de tots els MDD originats amb la recollida de signatures de la ciutadania i, aproximadament, un 45% de tots els esdeveniments de vots populars i directes. La Confederació Helvètica, per si sola, té més de la meitat dels MDD del planeta iniciats per la ciutadania.

Taula 6: Mecanismes de democràcia directa per país, 1985-2009

Pais	Des de baix	%	Des de dalt	%	MDD	%
1. Suïssa	159	60,46	61	13,15	220	30,26
2. Itàlia	52	19,77	5	1,08	57	7,84
3. Uruguai	12	4,56	5	1,08	17	2,34
4. Lituània	11	4,18	8	1,72	19	2,61
5. Hongria	7	2,66	5	1,08	12	1,65
6. Eslovàquia	5	1,90	4	0,86	9	1,24
7. Nova Zelanda	4	1,52	5	1,08	9	1,24
8. Ucraïna	4	1,52	2	0,43	6	0,83
9. Colòmbia	2	0,76	16	3,45	18	2,48
10. Eslovènia	2	0,76	9	1,94	11	1,51
11. Letònia	2	0,76	3	0,65	5	0,69
12. Bolívia	1	0,38	8	1,72	9	1,24
13. Venecuela	1	0,38	7	1,51	8	1,10
14. Taiwan	1	0,38	6	1,29	7	0,96
15. Azerbaidjan		0,00	41	8,84	41	5,64
16. Equador		0,00	38	8,19	38	5,23
17. Irlanda		0,00	19	4,09	19	2,61
18. Bielorrússia, Botswana		0,00	12	2,59	12	1,65
19. Polònia		0,00	9	1,94	9	1,24
20. Egipte		0,00	7	1,51	7	0,96
21. Algèria, Austràlia, Dinamarca, França i Níger		0,00	6	1,29	6	0,83
22. Guatemala, Romania, Rússia i Síria		0,00	5	1,08	5	0,69
23. Armènia, Estònia, Madagascar, Marroc i Kirguizistan		0,00	4	0,86	4	0,55
24. Albània, Brasil, Burundi, Rep. Centreafricana, Txad, Geòrgia, Iraq, Panamà, Portugal, Tadjikistan, Turquia, Turkmenistan i Iugoslàvia		0,00	3	0,65	3	0,41
25. Bangla Desh, Xile, Congo, Guinea, Haití, Kazakhstan, Macedònia, Mauritània, Moldàvia, Montenegro, Perú, Sèrbia, Espanya, Suècia, Tanzània, Uganda, Iemen i Rep. Dem. del Congo		0,00	2	0,43	2	0,28
26. Àustria, Benin, Bòsnia i Hercegovina, Bulgària, Burkina Faso, Canadà, Costa Rica, Croàcia, Rep. Txeca, Eritrea, Etiòpia, Finlàndia, Gabon, Gàmbia, Ghana, Iran, Costa d'Ivori, Kènia, Corea del Sud, Malawi, Mali, Myanmar, Països Baixos, Noruega, Pakistan, Filipines, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somàlia, Rep. de Sud-àfrica, Sudan, Tailàndia, Togo, Tunísia i Zimbàbue		0,00	1	0,22	1	0,14

Nota: Els resultats es troben ordenats de manera descendent per MDD “des de baix”, seguits pels “des de dalt”. S'inclouen els països que l'any 2005 tenien més d'un milió d'habitants. Si hi ha diversos països en una mateixa cel.la, els resultats són iguals per a cada un dels països.

a. Disseny: la clau és en els detalls

L'ús potencial de la democràcia directa depèn, en gran manera, del disseny institucional d'aquests mecanismes (Gross, 2007). Uns quants exemples poden servir per il.lustrar aquest punt. Hi ha diversos aspectes crítics que cal tenir en compte: (a) els requisits de suport o “peatge d'entrada”; (b) els quòrums de participació; (c) els quòrums d'aprovació,

i (d) els terminis o la disponibilitat de temps per iniciar un MDD, entre d'altres.

Peatge d'entrada i verificació de signatures. Qualsevol procediment de democràcia directa en mans dels ciutadans ha de complir alguns requisits de suport, i això es fa, universalment, mitjançant la recollida de signatures dels ciutadans i, en alguns països, fins i tot inclou les empremtes dactilars. Aquesta proporció dels electors oscil·la entre el 2% i el 3% de l'electorat en les iniciatives populars (com a Hongria, Eslovènia o Suïssa) i el 25% en els referèndums, com el cas de l'Uruguai. Sens dubte, en països com l'Uruguai, que té una gran diàspora, aquest 25% de l'electorat podria ser, en termes reals, prop d'un 30% dels ciutadans que viuen al territori. L'important d'aquest punt és que en un país on s'exigeix un 2% de l'electorat aquests mecanismes poden ser utilitzats per uns grups de la societat relativament febles; en aquells països en què cal un 20% o un 25% de l'electorat, aquestes instàncies no estan dissenyades per al ciutadà comú, sinó per a uns grups molt forts, altament organitzats i, és clar, amb una quantitat de recursos raonable. Així mateix, i amb una gran relació amb aquest aspecte, passa amb la dimensió de la verificació de les signatures. En general, els procediments per comparar les signatures varien: des d'una revisió manual de cada una de les signatures (Uruguai) fins a una presa de mostres probabilística (Califòrnia) o, fins i tot, fer que els ciutadans signin davant d'un notari o una autoritat pública.

Quòrum d'aprovació i participació. Estimo que la fortalesa de la democràcia directa és el seu propi aspecte majoritari i no una dimensió supermajoritària. Si bé en alguns països el percentatge d'aprovació ha de correspondre a un mínim del padró electoral o unes majories explícites directament, la majoria simple dels vots vàlids hauria de ser el procediment per determinar el guanyador. Quant al *quòrum de participació*, ens podríem preguntar per què hi hauria d'haver un quòrum de participació per a un MDD i, en canvi, no caldria per a les eleccions generals. Suposadament, aquest aspecte va ser inclòs al llarg del temps per conferir una legitimitat major a les decisions preses mitjançant els MDD. Paradoxalment, tal com ens mostren Aguiar-Conraria i Magalhães (2008), els quòrums de participació poden induir els ciutadans a no votar i baixar, així, els índexs de participació i, concomitantment, de legitimitat de les decisions preses.

Dit d'una altra manera, els quòrums de participació són armes massa afilades. D'una banda, s'imposen amb l'objectiu de legitimar una decisió i evitar la manipulació de les minories militants sobre les majories silencioses. D'altra banda, tanmateix, en moltes ocasions, els efectes són molt més perniciosos que no pas positius, ja que la seva pròpia existència pot produir una participació baixa i, de fet, poden obrir la porta perquè les minories imposin les seves opcions sobre la majoria. Si bé tendeixen a introduir un biaix a favor de l'*statu quo*, la seva presència pot afavorir, precisament, el canvi. Finalment, en algunes instàncies poden minar fins i tot el secret del vot, un dels postulats més sagrats de la democràcia contemporània (Aguiar-Conraria i Magalhães, 2009).

Terminis o disponibilitat de temps per iniciar un MDD. Una vegada que el projecte d'iniciativa o el referèndum tenen el permís legal respectiu, hi ha uns terminis disponibles per a la recollida de signatures a la majoria dels països que tenen aquesta prerrogativa. En el cas que no s'aconsegueixin les signatures en aquest període predeterminat, s'ha de tornar a començar el procés. Així mateix, davant d'un MDD habilitat i amb les signatures lliurades, les autoritats han de disposar d'un temps raonable per validar-les (aquest temps haurà de ser coherent amb el tipus de validació de les signatures i els recursos humans i tècnics de l'autoritat competent). És raonable pensar que el vot no s'hauria de fer gaire més tard després de la validació de les signatures. Tanmateix, en moltes latituds s'utilitzen les pròximes eleccions nacionals per disminuir-ne les despeses. Si encara no s'ha sobrepassat la meitat del període de l'executiu, es votarà a la meitat del mandat (sempre que hi hagi una distància temporal raonable que permeti dur a terme les campanyes a favor i en contra).

Per exemple, assumim que en un país s'elegeixen les administracions cada quatre anys, sense eleccions intermèdies. La llei indica que, com a mínim, hi ha d'haver un període de tres mesos per verificar les signatures i un període semblant per realitzar les campanyes. Així mateix, habitualment hi ha temàtiques que, per la seva naturalesa, s'exclouen del camp d'acció de la mateixa democràcia directa. Tant a l'Uruguai com a Suïssa, la política pressupostària no pot ser objecte de cap MDD. Però no es limiten necessàriament a aquesta temàtica. En alguns casos, com a Suïssa, una iniciativa no pot atemptar contra la llei humanitària

o internacional, així com a l'Uruguai tampoc no es poden fer servir per aquelles matèries que la Constitució determina com a iniciatives exclusives del poder executiu.

i. Itàlia i el referèndum de la procreazione medicalmente assistita

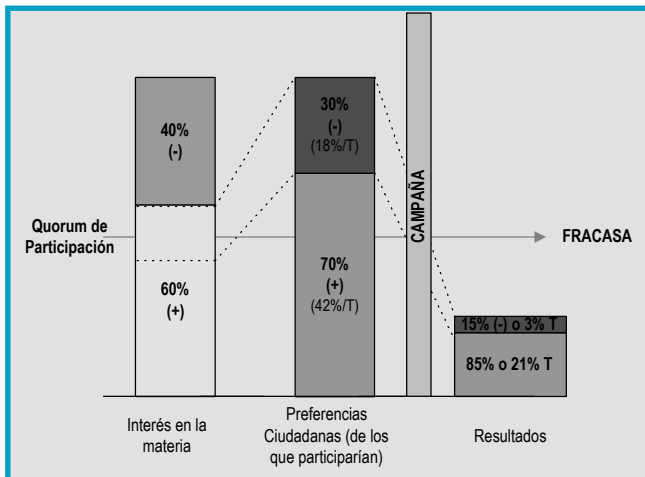
El 19 de febrer de 2004 el Parlament italià aprova la Llei 40, anomenada “Norme in materia di procreazione medicalmente assistita”. Per a uns va ser el primer intent de regular un àmbit que estava descontrolat, per a d'altres va ser simplement l'extensió de les preferències de l'Església en detriment de la salut de les dones que cercaven procrear mitjançant l'assistència mèdica.

Davant d'aquesta legislació, el Partit Radical va aconseguir el suport dels Democràtics de Sinistra, els Socialisti Democràtics Italiani, la Rifondazione Comunista i altres associacions liberals i progressistes per desactivar una llei que veien eminentment conservadora. Així mateix, es va formar un comitè polític que tenia l'objectiu de dur a terme un referèndum que tenia unes probabilitats enormes de ser acceptat per la ciutadania. En aquest comitè, hi van confluïr membres de la conservadora Alleanza Nazionale i, indirectament, de l'Església catòlica, a més d'altres grups conservadors.

El més destacable d'aquest esdeveniment va ser que el grup opositor al referèndum, en comptes de fer una crida per votar un no clar, va fer una crida per un boicot actiu al referèndum. Així, aquest grup es va amalgamar sota el lema Comitè per una Abstenció Activa. Com es pot explicar aquest fenomen? L'Església ho va raonar així: si algú vota que no, aquesta persona enfortiria el camp del sí, només per ajudar-lo a aconseguir el quòrum legal del 50%. A Itàlia, perquè un referèndum (no hi ha la possibilitat de la iniciativa) adquireixi el caràcter de vinculant ha de participar en la decisió la meitat més u del padró electoral. Si no s'arriba a aquesta xifra, per més que el resultat sigui 100 a 0 a favor, el resultat no és vàlid legalment.

Les enquestes d'opinió pública indicaven, prèviament, que dins de l'univers de ciutadans que estaven decidits a votar la gran majoria estaven a favor de la derogació de la llei. Atès que el sí era una majoria notable (entre els que s'inclinaven per votar), l'abstenció es va convertir en l'estratègia més raonable per assolir els interessos polítics. Com que era molt més assequible desactivar el referèndum mitjançant l'abstenció que no pas havent de convèncer els votants, el comitè contra el referèndum va fer una crida a l'abstenció. Si bé més del 85% dels electors van donar suport al referèndum de derogació, d'un univers electoral de gairebé 50 milions de ciutadans (49.648.425), només hi va participar el 25,9%. Conseqüentment, aquesta estratègia va ser un èxit (per als seus interessos). Evidentment, aquest cas mostra com és possible utilitzar les limitacions formals per avançar amb uns interessos polítics determinats.

Figura 8: Procreazione medicalmente assistita (Itàlia)



Com ja s'ha esmentat anteriorment, els quòrums de participació podrien violar, fins i tot, determinats drets fonamentals del ciutadà, com ho és esgrimir el vot de manera lliure, autònoma i, per cert, sense patir-ne cap conseqüència. Situem-nos de manera hipotètica en una localitat rural molt petita del sud d'Itàlia, on tothom es coneix perfectament. El Comitè

per una Abstenció Activa ha fet una crida a l'abstenció. Ens imaginem que una persona travessa la plaça del poble cap al local electoral, i hi entra. Tan sols aquest simple escenari pot ocasionar grans problemes, ja que aquesta persona pot ser assenyalada i titllada, perfectament, de "traïdora" o d'"estúpida". En primer lloc, se la pot titllar de "traïdora" perquè vota contràriament a la posició que ha pres el grup que crida a l'abstenció. En segon lloc, la persona pot ser titllada d'"estúpida" en el cas que voti en contra al referèndum, fet que implicaria que no ha aconseguit "descodificar" el missatge del Comitè per una Abstenció Activa i ajudaria, així, que els "altres" assolissin el seu objectiu. Evidentment cap de les dues possibilitats no és favorable per al ciutadà assenyalat.

b. Usos de la democràcia directa a l'Amèrica Llatina

Associat a tots els esforços intel·lectuals per oferir unes millores per al funcionament democràtic, en aquests últims anys som testimonis d'un fenomen que no passa desapercebut a l'Amèrica Llatina: són notablement molt pocs els països que no han incorregut en algun tipus de "cirurgia major" institucional. En la majoria d'aquestes reformes s'han tocat els sistemes d'elecció presidencial, la durada dels mandats dels poders executius i legislatius, i, fins i tot, el tipus de representació dels parlaments.³² Com ja s'ha dit prèviament, potser el denominador comú d'aquestes reformes ve donat per un determinat consens en el diagnòstic sobre els reptes als quals les democràcies llatinoamericanes s'enfronten en aquests temps: la desafecció cívica, la descreença en els partits polítics i, en general, l'animadversió al joc democràtic.

En els últims 30 anys d'història democràtica al continent (des d'aquelles transicions a l'Equador i la República Dominicana al final dels anys setanta), els llatinoamericans han participat en unes votacions directes en

³² Sobre aquest tema, vegeu Buquet (2007), Payne, Zovatto, Mateo Díaz, Allamand, Carrillo, Freidenberg i Jarquín (2006).

més d'un centenar d'ocasions (sempre parlant només en l'àmbit nacional).³³ Si bé alguns països es caracteritzen per ser uns usuaris freqüents i recurrents dels MDD, en d'altres, els MDD hi acaben d'aparèixer, i en alguns fins i tot no s'hi ha dut a terme cap MDD en cap circumstància. Dels 19 països del continent, només n'hi ha sis que no han tingut cap experiència de votacions directes des de final dels anys setanta (Cuba, la República Dominicana, El Salvador, Hondures, Mèxic, Nicaragua i el Paraguai). Tots els altres sí que han tingut, com a mínim, una experiència de MDD. Tanmateix, només quatre dels països de la regió han experimentat algun tipus de MDD que hagi emanat de la ciutadania (Bolívia, Colòmbia, l'Uruguai i Veneçuela).

Si bé la iniciativa popular està incorporada en la gran majoria de les constitucions llatinoamericanes, només és vinculant a Colòmbia, Costa Rica, el Paraguai, l'Uruguai i Veneçuela (Breuer, 2009b). En la gran majoria d'aquests països, les iniciatives no es poden impulsar en matèria impositiva o pressupostària. En aquests països, les signatures que es requereixen oscil·len entre un 5% del padró, a Colòmbia i Costa Rica, fins a un 10% a l'Uruguai. Perquè la mesura sigui vinculant, també hi ha diverses exigències pel que fa a una participació mínima de l'electorat (per exemple, a Colòmbia, un 25%, i a Costa Rica, un 40%). En altres països, hi existeix el mecanisme, però està filtrat per una altra institució (el Congrés, en la majoria dels casos), que decideix si es procedeix o no amb la mesura (el Brasil, Guatemala, Nicaragua i el Perú).

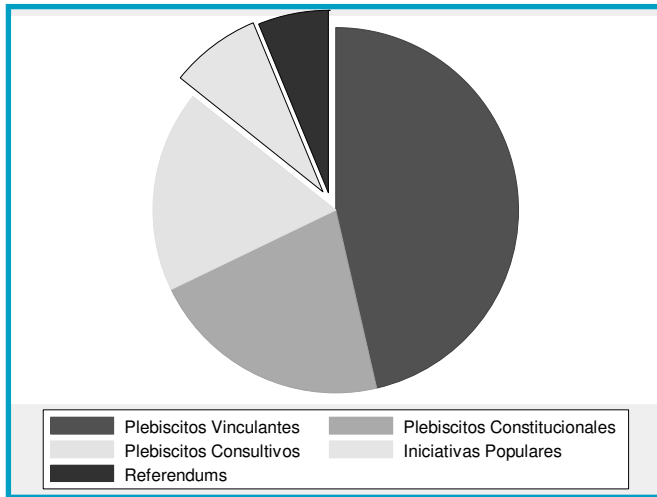
Els referèndums contra les lleis també presenten unes variacions importants. Encara que només han estat utilitzats a l'Uruguai, pel que fa a l'Amèrica Llatina, existeix la disposició constitucional a Colòmbia, Costa Rica i Veneçuela. (En altres països, s'esmenta, però la Constitució no en desenvolupa la implementació i no estan articulats per llei.) Les signatures que es requereixen oscil·len entre el 5%, a Costa Rica, i el 25%, a l'Uruguai, i s'exigeix també un període de no més d'un any des de l'aprovació de la mesura en qüestió. El quòrum que cal és semblant al de les iniciatives populars.

³³ Per Amèrica Llatina entenc els països típicament assenyalats com a iberoamericans, és a dir, tots els països d'ascendència espanyola o portuguesa. No s'inclouen aquí els altres estats petits del Carib o centreamericans que no parlen espanyol ni portuguès (com Haití, Trinitat i Tobago o Belize).

La taula 7 mostra l'ús dels MDD a l'Amèrica Llatina (a escala nacional) durant els últims 30 anys. La taula inclou el tipus de MDD per país. Dins de l'univers dels MDD, els que procedeixen “de dalt” constitueixen el 85% dels casos (el 54% correspon als plebiscits facultatius; el 21%, als plebiscits consultius, i el 25%, als plebiscits constitucionals). Només el 15% dels casos es van iniciar, segons s'ha definit prèviament, “des de baix” (d'aquests, el 44% respon als referèndums; un altre 44%, a les iniciatives populars, i el 12%, a les iniciatives consultives). Vegeu la figura 9 a continuació.

Per cert, d'aquest 15% que emana de la ciutadania del total dels MDD, el 81% es concentren en un únic país: l'Uruguai, el país de la regió que –com hem vist– té indubtablement l'experiència més llarga pel que fa a la democràcia directa; una experiència que data de principi del segle xx (vegeu Altman, 2008). La taula 7 també aporta informació sobre quan es va votar, quants assumptes es van discutir i quants se'n van aprovar. Per exemple, el primer MDD que apareix a la taula és el que va dur a terme l'Administració de Raúl Alfonsín el novembre de 1984, que, com destaquem, cercava el suport de la ciutadania argentina quant a les negociacions del canal de Beagle amb Xile. El vot va ser sobre un sol assumpte i es va aprovar. Conseqüentment, aquestes cel·les contenen un 1 i un 1, respectivament. En aquesta mateixa columna (plebiscits consultius), hi trobem els casos equatorians de 1995, un qüestionari complet de vuit MDD (n'hi havia tres més, però aquests tenien caràcter vinculant), dels quals no se'n va aprovar cap (8 i 0, respectivament).

Figura 9: Tipus de mecanismes de democràcia directa a l'Amèrica Llatina



A diferència del que succeeix en altres latituds, els temes dels MDD s'allunyen en molt poques ocasions del que es relaciona amb el disseny institucional o la política contingent (ja siguin les convocatòries de les assemblees constituents o algun tipus de vot de confiança en els mandats d'autoritats). Aquesta gran família temàtica constitueix gairebé 2/3 dels MDD del període analitzat.

Tal com testifica la taula 7, gairebé el 50% dels MDD van tenir relació amb diverses reformes del disseny institucional (uns temes que van oscil·lar entre la prolongació dels mandats i la reelecció presidencial [Veneçuela, 2008], el tipus d'elecció presidencial [Uruguai 1996], la personalitat jurídica dels partits i les dimensions dels congressos [Equador 1997], etc.). Així mateix, d'aquest grup que constitueix gairebé dos terços de tots els MDD, cal destacar-ne un subgrup de vots que cerquen la formació d'assemblees constituents (Colòmbia, 1990; l'Equador, 1997 i 2007, i Veneçuela, 1999).³⁴ Finalment, dins d'aquest grup trobem

³⁴ Vegeu també Breuer (2007; 2008).

els vots que d'una manera o d'una altra van constituir vots de (des) confiança en les autoritats elegides prèviament (Xile, 1988; l'Equador, 1997; Veneçuela, 2004 i Bolívia, 2008).

Si bé la resta dels MDD formen una mena de popurri temàtic, en sobresurt la presència dels vots relacionats amb alguns serveis bàsics, proporcionats tradicionalment per l'Estat (les pensions, l'educació i els hidrocarburs, que representen entre un 20% i un 25% d'aquest subgrup), acompanyats pels vots en àrees tan diverses com les telecomunicacions, la infraestructura i els serveis d'aigua, d'electricitat i de salut), com es pot veure en la figura 11. Cal destacar que 9 d'aquests 20 MDD es van fer a l'Uruguai i, la resta, a l'Equador, Colòmbia, Bolívia i Panamà. En el cas uruguaià, la majoria d'aquests MDD van ser iniciats pels sindicats de les empreses públiques, per tal de frenar un procés de privatització eventual o la terciarització d'aquestes empreses, i per un dels lobbys més rellevants del país, l'Organització Nacional de Jubilats i Pensionistes de l'Uruguai (ONAJPU), que, per als efectes pràctics, està composta per aproximadament el 28% de l'electorat nacional. Per cert, en aquestes ocasions, la força mobilitzadora de l'aleshores coalició opositora principal (Frente Amplio) va tenir un rol protagonista en la gran majoria de les iniciatives populars i dels referèndums contra les lleis.

Figura 10: Temes dels mecanismes de democràcia directa a l'Amèrica Llatina des de 1978

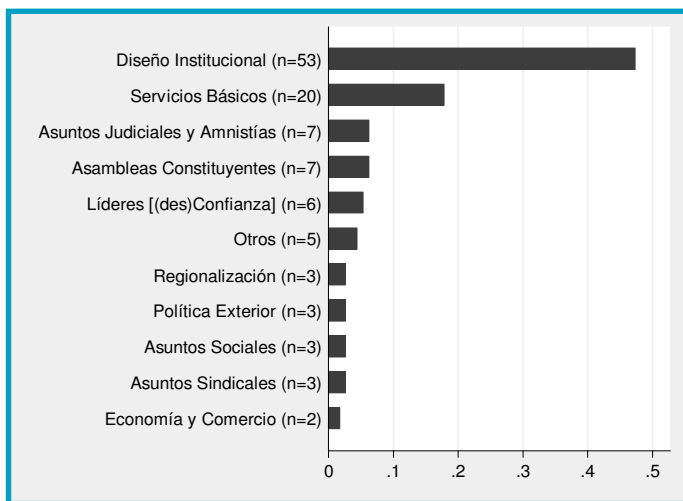
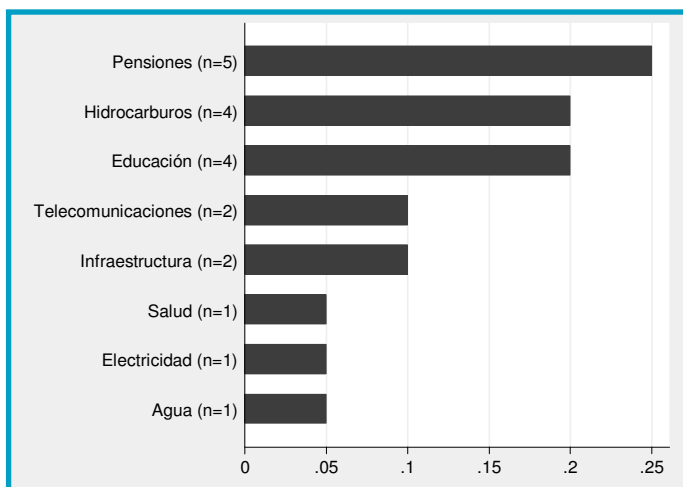


Figura 11: Desglossament del subtema dels “serveis bàsics”³⁵



³⁵ Vegeu Altman (2010).

Taula 7: Mecanismes de democràcia directa (nacionals i reconeguts) a l'Amèrica Latina des de 1978

	Plebiscits constitucionals		Plebiscits consultius		Plebiscits facultatius		Iniciatives populars		Referèndums		Esdeveniments	Vots	Apr.	Taxa Apr.	
	Is.	Apr.	Data	Is.	Apr.	Data	Is.	Apr.	Data	Is.					Apr.	Data
ARG	2	2	(25-01-2009)	1	1	(25-11-1984)	5	5	(18-07-2004)	1	0	(02-07-2006)	1	1	100,0%
BOL				1	1	(10-08-2008)	1	1	(10-08-2008)				4	9	88,9%
BRA				2	2	(21-04-1993)	2	2	(21-04-1993)				2	3	66,7%
XIL	1	1	(11-09-1980)	1	0	(23-10-2005)	1	1	(04-01-1978)				4	4	75,0%
COL	1	1	(30-06-1989)	15	0	(05-10-1988)	15	0	(25-10-2003)	1	1	(27-05-1990)*	4	18	16,7%
CRI				1	1	(09-12-1990)	1	1	(09-12-1990)	1	1	(26-10-1997)*	1	1	100,0%
EQU	1	1	(15-01-1978)	1	0	(02-06-1986)	3	0	(26-11-1995)				9	2	66,7%
GUA	4	0	(28-09-2008)	7	6	(28-08-1994)	14	14	(25-05-1997)				39	6	50,0%
PAN	1	0	(30-08-1988)	8	0	(26-11-1995)	1	1	(15-04-2007)				2	5	20,0%
PER	1	1	(30-01-1994)	3	3	(26-11-2006)							4	4	50,0%
				1	1	(16-05-1999)	1	1	(24-04-1983)				2	2	50,0%
	1	0	(30-11-1980)	1	0	(31-10-1993)	1	1	(31-10-1993)				2	2	50,0%
	1	0	(18-08-1994)	1	0	(30-10-2005)									
URU	1	1	(08-12-1996)	2	0	(31-10-1999)	1	0	(25-10-2009)	1	0	(26-11-1989)	16	18	38,9%
	1	0	(25-10-2009)	1	0	(25-10-2009)	1	0	(25-10-2009)	1	0	(25-10-2009)	1	7	38,9%
VEN	1	1	(15-12-1999)	2	2	(25-04-1999)	2	2	(25-04-1999)	1	0	(15-08-04)**	6	8	62,5%
	2	0	(02-12-2007)	1	1	(03-12-2000)	1	1	(03-12-2000)					5	62,5%
	1	1	(15-02-2009)											2	
Total	24	11	45,8%	20	10	50,0%	52	31	59,6%	9	5	55,6%	7	3	42,9%
														11	16
														2	0

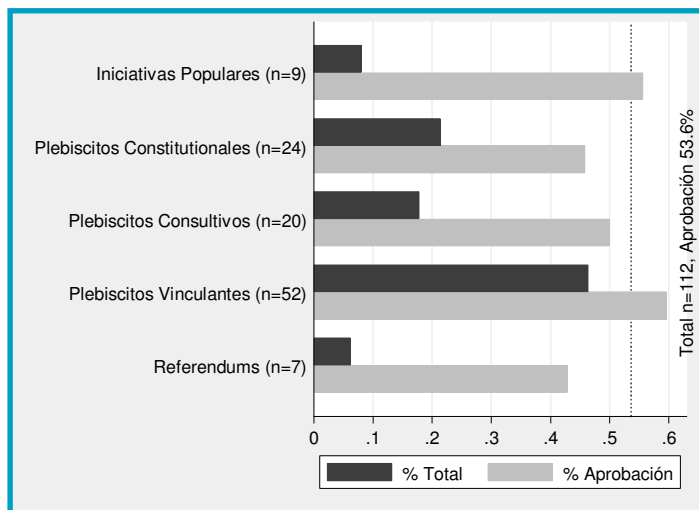
Fonts: Base de dades de l'autor, C2D-Research and Documentation Centre on Direct Democracy <<http://www.c2d.ch/>>; Keesing's Records of World Events <<http://keesings.gpi.net/>>; Consultative Popular Initiative. El recall sobre Chávez està inclòs com a iniciativa popular. Els països que fins ara no han tingut com a mínim un MDD des de 1978 són: Cuba, El Salvador, Hondures, Mèxic, Nicaragua, el Paraguai i la República Dominicana.

i. Els governs hi guanyen tant com es creu?

L'apel·lació directa a la ciutadania sembla que està cada dia més de moda a la regió i molts autors no hi veuen, en això, més que la utilització dels recursos institucionals per part de les autoritats per avançar una determinada agenda política. Tanmateix, la democràcia directa és un món molt més heterogeni del que aquests autors opinen. De fet, els mateixos resultats de les votacions populars són, en termes generals, molt més ajustats del que es podria pressuposar. Sorprenentment, l'evidència ens mostra que, quan els utilitzen els agents del Govern, a l'Amèrica Llatina, la taxa d'aprovació no supera el 55%, un percentatge fins i tot inferior al de la taxa d'aprovació quan els inicia la ciutadania (56%). Això no significa que, a vegades, les autoritats no els utilitzin com a exercicis de mobilització popular o que siguin una recerca de la legitimització popular dels desigs de les elits polítiques de torn.

La figura 12 resumeix les taxes d'aprovació per tipus de MDD. És interessant observar que entre els diversos tipus de MDD i els països en què es van aplicar, aquestes taxes no són tan diferents com es podria preveure, i les mitjanes oscil·len entre un 40% i un 60%. Per estimar les taxes d'aprovació d'una manera més precisa, s'ha calculat la mitjana de les dues grans famílies dels MDD: els que vénen de dalt i els que inicia la ciutadania. La mitjana dels primers és de 55,2%, i els altres presenten una taxa del 56,2% d'aprovació: una diferència virtualment nul·la.

Figura 12: Tipus de MDD a l'Amèrica Llatina i la seva taxa d'aprovació des de 1978



La diferència d'aquests pocs punts percentuals ens indica que potser no són manipulats tan terriblement com suggereix una gran part de la literatura sobre el tema. De fet, si Lijphart hagués tingut raó quan va argumentar que “si els governs controlen el referèndum, només intentaràn fer-ne ús quan prevegin que guanyaran” (1984: 204), esperaríem veure com els governs guanyen molt més del que les xifres que acabem de presentar ens mostren. Però no és així, i això no és més que un senyal de com pot ser de complicat el joc de la democràcia directa, en el qual amb prou feines s'aproven una mica més del 50% dels MDD originats “des de dalt”. Tampoc no són, necessàriament i evidentment, uns vots de censura del Govern pel desenvolupament econòmic, tal com sosté una part de la literatura (és a dir, que els ciutadans votarien en els MDD d'acord amb les avaluacions que fessin de l'economia i no pel tema que s'hi tracti) (Altman, 2002; Altman, 2005).

De fet, si hi ha dos països que destaquen a escala agregada en la quantitat dels usos dels MDD a l'Amèrica Llatina són l'Equador i l'Uruguai. Tanmateix, tan aviat com comencem a fer un *racconto* de com i quan

van ser usats es poden observar fàcilment les grans diferències que hi ha entre tots dos països. Salta a la vista que, a l'Equador, la democràcia directa ha estat bàsicament una eina del poder (vegeu l'enorme concentració d'esdeveniments a les columnes dels plebiscits consultius i dels facultatius), i a l'Uruguai aquestes columnes són buides. De fet, la major part dels MDD han estat producte de les demandes ciutadanes, especialment iniciades des del moviment sindical i les forces polítiques de l'oposició. Dit d'una altra manera, l'Equador lidera el continent en l'ús plebiscitari d'aquests mecanismes i, l'Uruguai, en l'ús ciutadà.

b. Experiències il·lustratives de MDD en contextos menys institucionalitzats (a l'Amèrica Llatina) (2009)

Dins del context llatinoamericà, Barczak raona que “l'emergència de mecanismes de democràcia directa pot ser, simultàniament, un indicador i una causa de les institucions representatives febles” (Barczak, 2001: 39).³⁶ D'alguna manera, els MDD, segons el que hem definit anteriorment, es podrien entendre com un fenomen característic del que O'Donnell va anomenar *democràcies delegatives* (O'Donnell, 1994). Un exemple clar n'és l'amenaça i l'ús eventual de plebiscits per part del president veneçolà Hugo Chávez.

Aquesta explicació és interessant, però falla almenys en un aspecte crucial: els MDD ja existien abans de les reformes constitucionals associades a la tercera onada. De fet, tots els països anomenats per Barczak en l'article ja havien tingut experiències amb els MDD abans de la interrupció de les democràcies respectives, i són molt pocs els casos que sostenen la seva teoria. Tanmateix, Barczak té raó en un aspecte: la majoria de les noves constitucions llatinoamericanes han ampliat (o inclòs) algun tipus de MDD des de la tercera onada.

³⁶ Barczak argumenta que les noves constitucions que contenen algunes previsions de democràcia directa s'observen quan (1) la reforma constitucional està controlada per uns interessos polítics exclosos tradicionalment, i quan (2) sota unes condicions de tensió institucional extrema, els interessos tradicionalment exclosos es mobilitzen per capturar una quota d'autoritat significativa sobre el procés de reforma (Barczak, 2001: 39).

Potser el punt més important per fer front al raonament de Barczak és, justament, el contrari al seu: aquesta nova onada de MDD a l'Amèrica Llatina té al darrere un debilitament dels partits i una erosió del joc democràtic. En altres paraules, els MDD no són la causa, sinó la conseqüència, d'un funcionament institucional pobre.

Per exemple, el 18 de juliol de 2004 els bolivians es van enfrontar a cinc preguntes sobre la política dels hidrocarburs. Entre aquestes preguntes hi havia les de si el gas s'havia d'exportar, si l'Estat havia de recuperar el control sobre el sector del gas (que es va obrir als inversors privats la dècada de 1990) i si les vendes del gas s'havien d'utilitzar com a moneda de canvi en qualsevol negociació amb Xile en la disputa territorial sobre l'accés al Pacífic. Després del plebiscit esmentat, es va encetar una profunda discussió al Congrés quant al grau d'imposició a les indústries de gas i de petroli. Si bé la posició moderada era gravar la indústria en un 20%, el Movimiento al Socialismo (MAS), liderat per Evo Morales, va sostenir que calia elevar la imposició al 50%. Evidentment, també aquesta vegada hi va haver discussions sobre com interpretar les preguntes –que, per a alguns, van ser il·legals–, es van constatar contradiccions entre les preguntes i es va utilitzar un llenguatge molt sofisticat (vegeu l'annex amb la còpia de la butlleta de votació).

Dos anys més tard, l'augment dels preus dels combustibles va activar unes mobilitzacions a gran escala contra el Govern i, per primera vegada en la història boliviana, un CI-MDD va aconseguir colar-se amb èxit a l'agenda nacional. Es tractava d'una iniciativa popular a favor d'atorgar més autonomia als departaments del país; una iniciativa liderada bàsicament per organitzacions socials (i empresarials) del departament de Santa Cruz. Amb una participació cívica històrica (de gairebé el 85%), la posició autonomista va aconseguir acaparar el 43% dels vots vàlids contra el 57% del Govern. Tanmateix, a causa del desequilibri entre els resultats en l'ordre geogràfic (la gran majoria dels vots positius es va donar en els departaments de la "Media Luna"), es va generar un gran debat sobre com interpretar els resultats (com ja hem vist, aquest problema no és nou en el context bolivià, i no serà tampoc l'última vegada que els bolivians s'hi enfrontaran). La llarga formulació de la pregunta, gairebé esgarriosa, donava peu a un ampli ventall d'interpretacions. La pregunta era la següent:

“Esteu d’acord, en el marc de la unitat nacional, a donar a l’Assemblea Constituent el mandat vinculant per establir un règim d’autonomia departamental, aplicable immediatament després de la promulgació de la nova Constitució política de l’Estat en els departaments en què aquest referèndum tingui majoria, de manera que les autoritats siguin elegides directament pels ciutadans i rebin de l’Estat nacional les competències executives, les atribucions normatives administratives i els recursos econòmics financers que els assigni la nova Constitució política de l’Estat i les lleis?”

Els departaments en què va guanyar el sí (i va guanyar de molt) van al·legar que els resultats eren vinculants per a ells. Tanmateix, en l’article 2 de la Llei de referèndum queda bastant clar que els resultats són contingents al tipus d’iniciativa: si la iniciativa és nacional, només s’han de tenir en compte els resultats nacionals i, si la iniciativa és local, només són pertinents els resultats locals. Malgrat que, oficialment, el no es va proclamar victoriós en el pla nacional, aquesta decisió no va fer més que alimentar encara més els desigs autonòmics dels departaments de l’est.

Figura 13: Plebiscit del gas (Bolívia)

<p>1</p> <p>¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos N° 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?</p>	<p>4</p> <p>¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico?</p>
<p>2</p> <p>¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?</p>	<p>5</p> <p>¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cubra el consumo de gas de las bolivianas y bolivianos; • fomente la industrialización del gas en territorio nacional; • cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50 por ciento del valor de la producción del gas y el petróleo en favor del país; • destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?
<p>3</p> <p>¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?</p>	

Així mateix, a Veneçuela, entre el final de 2003 i el començament de 2004, la polarització política va augmentar exponencialment, com a pro-

ducte parcial del cop d'estat fallit de 2002 (Álvarez, 2007). El país va quedar estancat completament. Una oposició que aleshores no havia volgut acceptar les regles del joc democràtic el 2002, ara, paradoxalment, va utilitzar la Constitució de 1999 contra el mandatari que en va ser el "progenitor". La va utilitzar a partir de l'activació d'un CI-MDD (revocatori presidencial): un dret constitucional en mans de la ciutadania.

Les signatures per al referèndum revocatori es van recollir durant l'estiu de 2003, però el president del Consell Nacional Electoral va anunciar, el 12 de setembre, que la petició havia estat rebutjada perquè les signatures s'havien recollit mesos abans de la meitat de la legislatura del president Chávez, el 19 d'agost i, per tant, eren inadmissibles (la Constitució és clara pel que fa al fet que un president no pot ser impugnat abans de la meitat de la legislatura, però no estipula de cap manera si el calendari afecta la recollida de signatures).

Un mes més tard, l'oposició ho va tornar a intentar i, en una marató de quatre dies, es va aconseguir la recollida de les signatures que calien per fer una nova petició. Aquesta vegada es van lliurar uns tres milions i mig de signatures, però el Consell Electoral va dir que, de totes aquestes, només n'eren vàlides 1,9 milions, perquè les restants eren invàlides o dubtoses. Per segona vegada en menys d'un any les autoritats electorals van rebutjar una petició que tenia el suport d'un grup important de la societat. Aquest rebuig va produir uns incidents greus i diversos enfrontaments amb les forces públiques, especialment un seguit de disturbis a Caracas i una llarguíssima sèrie de discussions legalistes. Veneçuela es trobava al caire d'una guerra civil. Per intentar desinflar la crisi, el Consell Electoral va permetre que durant cinc dies, al final del mes de maig de 2004, els propietaris de les signatures en disputa poguessin confirmar si eren seves o no i si, de fet, donaven suport a la convocatòria del referèndum revocatori. Al final d'aquest procés de verificació, les autoritats electorals van informar que s'havia aconseguit el mínim requerit de signatures, i, per tant, el referèndum s'havia de dur a terme. Si bé el resultat no va tenir èxit per als seus impulsors, en termes generals, els organismes de control internacional van subratllar que la votació va ser lliure i justa (Centre Carter, OEA, etc.).

En general, si fem atenció als MDD que hi ha hagut a l'Amèrica Llatina, no és difícil assenyalar els que van aconseguir acaparar més atenció internacional i mediàtica que la resta. De fet, alguns dels MDD més comentats en els últims anys van ser aquells en què va haver-hi unes fortes discrepàncies sobre la forma que havien de tenir i sobre com se n'havien d'interpretar els resultats, i, en canvi, no sobre el procediment en si mateix. En molts d'aquests casos es poden entreveure uns problemes d'articulació i uns buits en els mandats legals que permeten dur a terme aquests MDD. Entre els MDD que van suscitar fortes tensions podem destacar el “referèndum autonòmic” (Bolívia, 2008), l'anomenat “referèndum del gas” (Bolívia, 2004) i el recall presidencial a Veneçuela del mateix any. Així, doncs, els perills més evidents es troben en el disseny institucional de la posada en marxa d'un MDD i la forma que en determinarà el resultat.

Som testimonis d'una creixent apel·lació directa a la ciutadania per decidir assumptes mitjançant l'ús dels mecanismes de democràcia directa. Efectivament, mentre que en alguns països aquests mecanismes ja formen part de la fauna política habitual i, fins i tot, han passat de manera gairebé inadvertida (com a l'Uruguai), en d'altres, com a Hondures, la simple amenaça d'ús, per part del president Zelaya, amb la seva ambició reelectoralista, va comportar el primer cop d'estat a l'Amèrica Llatina del segle XXI. Aquest cop d'estat a Hondures, amb el suport obert i gairebé unànime del legislatiu i del poder judicial, han fet escac a la comunitat internacional, que fins ara no ha fet més que fer gala de la seva incapacitat per intervenir en el conflicte. Indubtablement l'intent presidencial de fer una crida per a un plebiscit per establir una assemblea constituent ha centrat una gran atenció; tanta, que ha estat el tema central i gairebé únic de l'Organització d'Estats Americans des d'aleshores.

Si l'arquitectura necessària per al funcionament de la democràcia directa requereix que es respectin les llibertats bàsiques i que els pesos i contrapesos de la democràcia representativa funcionin correctament, el continent llatinoamericà no sembla que sigui el terreny més fèrtil perquè hi floreixi la democràcia directa. Si bé pel que fa a la democràcia representativa anys enrere regnava l'optimisme a la regió, hi ha uns problemes de representativitat i funcionament democràtic enormes i evidents en molts països, fins i tot encara que molts líders assumeixin el poder

a través d'unes eleccions netes i justes (evidentment, no em refereixo a Cuba, l'única dictadura del continent). No parlo només de Veneçuela, on la llibertat d'expressió ha estat fortament vulnerada fa molt poc pel tancament de més de 30 mitjans de comunicació per decisió del president Chávez, que es basava en l'argument que “rentaven el cervell” (sic) al poble veneçolà. Parlo d'altres països, com l'Equador, Bolívia o Nicaragua, on la democràcia tremola, fins i tot en l'escala institucional més formal (tribunals, parlaments, etc.). Fins i tot vaig més enllà de les institucions formals: la democràcia també mostra unes debilitats fortes en els països en què l'imperi de la llei no pot regnar sobre tot el territori. En aquest sentit, en particular a Mèxic, Colòmbia i Guatemala, els narcotraficants i les forces paramilitars són els sobirans.

En resum, amb molt poques excepcions, les perspectives de la democràcia directa a la regió són bastant pobres. Llevat que la democràcia representativa floreixi una vegada més, la democràcia directa continuarà sent un exercici de mobilització popular “des de dalt”, amb molt pocs propòsits més que proporcionar a alguns líders la legitimitat necessària per conservar el poder.

C. Conclusions

Potser un dels punts centrals d'aquest treball rau en l'afirmació que esgrimir conclusions taxatives sobre les presumptes conseqüències positives (o negatives) de la democràcia directa sense considerar el context en què succeeix és un error greu. Si bé aquest argument sembla trivial, no ho és, ja que la literatura especialitzada ha estat filtrada notablement per posicions normatives *a priori*.

L'experiència boliviana i veneçolana no fa més que reafirmar la dita popular que diu que “la clau és en els detalls”. Així succeeix amb els mecanismes de democràcia directa, les probabilitats de ser posats en marxa i les probabilitats d'èxit. Les ambigüitats a l'hora de formular les preguntes i els procediments mateixos moltes vegades juguen en contra dels interessos democratitzadors d'aquestes institucions. No cal dir que hi ha una necessitat imperiosa que hi hagi uns organismes electorals in-

dependents del poder de torn que n'assegurin la imparcialitat. Però això, òbviament, és clau en el cas de les eleccions normals o el funcionament de qualsevol altra institució política.

És cert que molts analistes assenyalen que els mecanismes de democràcia directa a l'Amèrica Llatina poden conduir al cesarisme i al debilitament de les institucions republicanes. Segons el meu parer, aquesta no és la pregunta crucial que hem de respondre (ja que l'abús de qualsevol institució de l'Estat pot comportar les mateixes conseqüències corrosives de les institucions republicanes; per exemple, l'abús dels vetos o dels decrets presidencials... La literatura sobre els abusos dels decrets i els vetos és molt eloqüent). Crec que la pregunta que ens hem de formular és més complexa (certament i perillosament contrafàctica): està pitjor, per exemple, la Veneçuela de Chávez amb els MDD del que hauria estat sense aquests? Més enllà del fet que qualsevol resposta que s'esgrimeixi és purament conjectural, la resposta seria possiblement "no": Veneçuela no està pitjor ara, amb els (ab)usos dels MDD, que sense. Altrament, per exemple, la reforma constitucional plebiscitària el 2007 s'hauria aprovat amb una facilitat notable a causa de les majories extraordinàries dins de l'Assemblea Nacional de què gaudeix l'executiu (en la qual controla la gairebé totalitat dels membres).

Quan tot el poder de l'Estat es concentra en una reforma determinada, hi hagi MDD o no, difícilment es frenarà l'objectiu plantejat. Així, i en el cas d'haver-hi MDD, aquests no serien més que una façana de legitimitat i mobilització popular. Tanmateix, en diverses ocasions, i no tan sols a Veneçuela, les ciutadanes tenen la capacitat d'articular unes posicions que van més enllà del que volen les autoritats, i aconsegueixen constituir-se en un punt de veto; fins i tot en contextos de règims autoritaris (l'Uruguai, 1980 i Xile, 1988). Per cert, aquest punt de veto pot ser actiu (votar en contra dels dissenys del govern de torn, com en el cas de Veneçuela de l'any 2007) o passiu (simplement no anar a votar i evitar així els quòrums que calen en alguns països, com Colòmbia, 2003, per aprovar la reforma).

4 ANÀLISI DE L'ORIGEN, DEL PROCÉS I DEL RESULTAT DE DOS MDD

Al contrari d'altres casos del món en què la democràcia directa va derivar –com a mínim, parcialment– de les demandes dels ciutadans per democratitzar el joc polític, a l'Uruguai la democràcia directa, en tots els diversos aspectes, prové d'una extensió gairebé natural del joc electoral dels partits polítics. De fet, és impossible entendre el rol de la democràcia directa en aquest país sense parar atenció al paper clau que han tingut els partits polítics a l'Uruguai,³⁷ on han servit també d'instruments de legitimació dels acords entre els partits i les fraccions de partits.³⁸

Analitzar cada mecanisme de democràcia directa a l'Uruguai necessitaria molt més espai del que ens permet aquest capítol. No obstant això, considero important plantejar almenys algunes de les últimes mesures aprovades o rebutjades pels ciutadans uruguaians mitjançant els mecanismes de democràcia directa. El primer referèndum amb èxit de la història uruguiana –el referèndum contra els articles 1, 2, 3, 10 i 32 de la Llei 16211, que promovia la privatització i la terciarització de les empreses públiques (el 13 de desembre de 1992)– va tenir una gran cobertura pel seu impacte significatiu i simbòlic a l'Amèrica Llatina i al món, ja que va ser una de les primeres respostes democràtiques que va intentar parer l'aleshores famós consens de Washington a la regió, i se'n va sortir amb èxit.

El 27 de novembre de 1989, Luis Alberto Lacalle (Partido Blanco) va guanyar la presidència. La campanya electoral de Lacalle estava centrada a promoure el desenvolupament econòmic, l'estabilitat financera i la desregulació de sectors importants de l'enorme Estat uruguaià. Des-

³⁷ Sobre la partitocràcia uruguiana, vegeu Caetano, Rilla i Pérez, 1987.

³⁸ Una part important de les identitats polítiques s'estableix en funció de la fracció, més que no pas en funció dels partits polítics (Altman, 2000: ft7 a les p. 278-279). Encara que és relativament comú que els partits polítics es divideixin internament en fraccions i, de vegades, en faccions, la particularitat del cas uruguaià és que aquestes fraccions del partit demostren una gran visibilitat política, fins al punt que, en molts casos, s'han considerat com a partits veritables dins dels partits (Lindahl, 1977). Tanmateix, els partits uruguaians encara són partits, tal com han dit molts experts (González, 1993; Mieres, 1992), malgrat que la millor descripció és la de "partits fraccionats" (Buquet, Chasqueti i Moraes, 1998).

prés de l'aprovació legislativa de la polèmica Llei, el setembre de 1991, l'oposició va aconseguir forçar-ne un referèndum. Ja a l'inici de 1992, el sindicat dels treballadors de l'Administració Nacional de Telecomunicacions (ANTEL) va accionar una campanya massiva per revocar la Llei, i la coalició opositora Frente Amplio i dos grups marginals dels partits tradicionals hi van donar suport immediatament.³⁹

En la primera crida de suport al referèndum (primer "prereferèndum"), el 5 de juliol, menys del 19% de la ciutadania va donar suport a la mesura, i va ser només en la segona temptativa, l'1 d'octubre, que la Comissió Nacional pro Referèndum va superar el 25% de les adhesions (el 32%) que es requeria. Ja aleshores s'havien mobilitzat altres grups que donaven suport al referèndum.⁴⁰ La Cort Electoral va fer una crida oficialment al referèndum per al 13 de desembre de 1992 i el president Luis Alberto Lacalle va patir un revés important a les urnes per al seu programa de privatitzacions, un component central en la seva política econòmica de lliure comerç. Els cinc articles de la Llei van ser rebutjats de manera aclaparadora pel 79% dels ciutadans. Aquesta situació va ser notablement semblant al referèndum de 2003, que va revocar amb èxit la Llei 17448 (aprovada el 4 de gener de 2002), que eliminava el monopoli d'importar, refinar i exportar combustibles de l'empresa pública ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland).⁴¹

També s'ha de parar atenció a l'únic cas d'èxit que he registrat de l'amenaça del referèndum, que va passar el 2002. El 21 de febrer de 2001, el Congrés va aprovar la Llei 17296, que en els articles 612 i 613 obria la porta de la creació d'ANTEL, SA en l'àmbit de la telefonia cel.lular (ANTEL continua sent una companyia completament estatal al 100%, gràcies al referèndum de 1992). ANTEL, SA col.locaria el 40% de les seves accions en mans privades i l'Estat conservaria el 60% del control de la nova empresa. Una vegada més, el sindicat de treballadors

³⁹ El "pol progressista" del Partido Nacional (Alberto Zumarán i Rodolfo Nin Novoa) i el Movimiento de Renovación Batllista del Partido Colorado (Víctor Vaillant).

⁴⁰ El Foro Batllista, la Croada 94 del Partido Colorado i el Nuevo Espacio.

⁴¹ Vegeu la Llei: <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17448.htm>

d'ANTEL (SUNATEL) va recollir amb èxit més del 25% de les signatures del Registre Cívic Nacional (aproximadament, unes 684.000) i les va presentar a la Cort Electoral el 19 de febrer de 2002. El març del mateix any, les enquestes d'opinió pública indicaven que més del 70% de l'electorat estaria disposat a votar a favor del referèndum; que el 20% ho faria en contra, i que hi havia un 10% d'indecisos. El destí del referèndum apareixia tan clarament com en l'any 1992. Abans que la Cort Electoral fes la crida al referèndum, el Govern, a través de l'aleshores ministre d'Hisenda, Alejandro Atchugarry, va trametre al Congrés un projecte de llei que abrogava els articles 612 i 613 de la Llei 17296, per tal de desactivar el referèndum. El Congrés va aprovar el Projecte de llei i el referèndum no es va dur a terme.

Les iniciatives populars són, a diferència dels referèndums i per definició, les eines proactives principals que permeten als ciutadans alterar l'*statu quo*. Al principi de 1989, any electoral, el tema de la Seguretat Social va ocupar un lloc crític a l'agenda electoral. L'ONAJPU (Organització Nacional de Pensionistes), amb l'ajuda del Frente Amplio i la Confederació de Treballadors de l'Uruguai (PIT-CNT), va començar a recollir signatures per aconseguir una reforma constitucional que inclogués una mesura específica per indicar que les pensions han de seguir la mitjana nacional de l'índex de salaris. Una reforma constitucional era l'única via que tenia l'ONAJPU per plantejar un tema pressupostari, que és una prerrogativa exclusiva de l'executiu. L'ONAJPU alegava que l'Administració de Sanguinetti no havia pogut ajustar adequadament les pensions a causa del desig de reduir el dèficit fiscal (Castiglioni, 2005).⁴² Aquesta iniciativa, més enllà de controlar els partits polítics, es va convertir en un tema rellevant, ja que van arribar moltes signatures més del 10% que es requeria. El moviment dels pensionistes va demanar que cada grup polític definís clarament el seu suport o no.

Si tenim en compte que els pensionistes representen una porció significativa de l'electorat, gairebé tots els grups polítics van donar suport a la

⁴² Vegeu, també, Moreira (2004).

iniciativa (encara que fos una contradicció clara del seu perfil ideològic). El Batllismo (Partido Colorado) va ser l'únic grup numèricament rellevant que no va donar suport a la iniciativa; tanmateix, altres grups relativament més petits (MAS Batllista, del Partido Colorado, i el MPP, del Frente Amplio) també van prendre la mateixa postura. El resultat d'aquesta iniciativa va ser concloent. Gairebé el 85% de l'electorat va donar suport a la iniciativa, i això va implicar una imposició de la societat civil sobre el sistema polític, perquè la iniciativa i l'acció eren externes als canals tradicionals dels procediments dels assumptes públics (partits polítics). En una iniciativa popular concurrent amb les eleccions presidencials i legislatives de 1989, 1.645.000 electors van votar per la introducció d'una clàusula a la Constitució que autoritzés la indexació futura de totes les pensions als índexs actuals dels augments de salari.

Aquesta situació s'assemblava a la que va succeir amb la reforma constitucional de 2004, que apuntava a incloure l'aigua potable com un dret humà bàsic i mantenir tots els recursos de l'extracció, la producció i la comercialització de l'aigua en mans de l'Estat. En totes dues iniciatives populars, la configuració causal va ser idèntica. El 2004, simultàniament amb les eleccions legislatives i executives, els uruguaians van votar sobre una reforma constitucional instigada pel sindicat de l'empresa pública OSE (Obres Sanitàries de l'Estat) juntament amb el PIT-CNT, la confederació sindical del treball. Com que gaudia del suport explícit de la coalició EP-FA-NM i de la meitat de les fraccions del Partido Blanco, la reforma es va aprovar amb un 64,59% del vots vàlids. Els uruguaians van demostrar, una vegada més, la seva confiança en l'Estat com a proveïdor de serveis públics, igual com ho van fer en el referèndum de 1992.⁴³

Paradoxalment, en les ocasions que he assenyalat aquí breument, les iniciatives populars es van dur a terme per mantenir l'*statu quo* (Altman,

⁴³ Ibarra (2005) considera, tanmateix, que aquesta iniciativa popular va constituir un acostament, d'alguna manera, diferent de defensar l'Estat del que es veia al país. Per a ell, la coalició que hi havia al darrere d'aquesta iniciativa popular no es va limitar simplement a vetar una eventual reforma de l'aigua. En lloc d'això, aquesta coalició tenia una visió més comprensiva sobre els recursos i la seva administració dels serveis públics bàsics.

2006). Un aspecte interessant: totes dues iniciatives populars eren unes iniciatives constitucionals, perquè els organitzadors no podien promoure un referèndum legalment. Els uruguaïans no poden exercir el dret de referèndum en les matèries de competència exclusiva del poder executiu (com ara els impostos, el pressupost i altres aspectes similars). Per tant, aquestes iniciatives populars eren la manera d'anar més enllà dels límits institucionals; d'una altra manera haurien estat referèndums clàssics. Observeu, també, que el "preu", en termes de signatures, és més barat per a una reforma constitucional (el 10%) que per a un referèndum (el 25%).

Però, definitivament, no totes les iniciatives populars són referèndums encoberts; moltes són eines de canvi pròpiament dites. Durant l'any 1993, el poderós sindicat de professors de l'educació pública va aconseguir més del 10% de les signatures necessàries per iniciar una reforma constitucional, que es va dur a terme simultàniament amb les eleccions generals de l'any 1994. L'objectiu d'aquesta iniciativa era incloure a la Constitució de la República el requisit d'una base mínima de recursos econòmics destinats al sistema d'educació públic (la quantitat de recursos proposada era del 4,5% del PIB i mai menys del 27% del pressupost públic anual).⁴⁴ Increïblement, quan faltava menys d'una setmana per al dia de votació d'aquesta iniciativa, les enquestes de l'opinió pública indicaven una majoria a favor de la consulta. Només la coalició de centreesquerra Encuentro Progresista-Frente Amplio estava a favor de la mesura, mentre que la resta de les forces polítiques hi van estar obertament en contra. La reforma constitucional es va votar el 27 de novembre de 1994, i va rebre el suport d'un magre 29% de l'electorat.

⁴⁴ Aquesta quantitat estava basada en la de l'any que va marcar el rècord del pressupost educatiu (1967).

Taula 8: Ús dels mecanismes de democràcia directa a l'Uruguai

MDD	Data	Procés	% Sí	Acceptació	Tema	Vots registrats	Participació
1. Plebiscit	Nov. 25, 1917	Llei <i>ad hoc</i> de Feb. 1912	38,11%	Sí	Règim col·legiat, separació de l'Església i l'Estat, entre d'altres	223.020	40,05%
2. Plebiscit	Apr. 19, 1934	Decret presidencial <i>ad hoc</i>	52,53%	Sí	Restabliment del presidencialisme clàssic (eliminació del semicol·legiat), canvi del sistema de representació del Senat, més altres elements constitucionals	422.865	54,93%
3. Referèndum obligatori	Mar. 27, 1938	Art. 284 (C)	93,45%	Sí	Elecció constitucional a través del doble vot simultani (DVS), reorganització del Senat	636.171	56,15%
4. Referèndum obligatori		Art. 284 (B)	52,47%	Sí	Candidat presidencial únic per lema, reorganització de l'Administració local		
5. Referèndum obligatori	Nov. 29, 1942	Art. 284 (B)	51,64%	Sí	Adopció de la representació proporcional en el Senat	858.713	66,91%
6. Contraproposta legislativa	Nov. 24, 1946	Art. 281 (B)	25,39%	No	Elecció del president sense lema partidari	993.892	25,39%
7. Referèndum obligatori		Art. 281 (B)	29,09%	No	Formació d'un Consell d'Estat (col·legiat)		29,09%
8. Iniciativa popular	Nov. 26, 1950	Art. 281 (A)	0,18%	No	Diverses modificacions relativament menors	1.168.206	70,92%
9. Referèndum facultatiu (Montevideo)	Jul. 22, 1951	Art. 74 al 77 de Llei 9515	93,97%	Sí	Instrument institucional per a la baixa de dos centaus en el preu del bitllet (contra el Decret llei 7451 del departament de Montevideo)	465.850	25,30%
10. Referèndum obligatori	Des. 16, 1951	Art. 281 (D)	20,02%	Sí	Restabliment del règim col·legiat (aquesta vegada "pur")	1.158.939	37,08%
11. Contraproposta legislativa	Nov. 30, 1958	Art. 331 (B)	16,74%	No	Elecció presidencial sense lema	1.409.372	60,57%
12. Iniciativa popular		Art. 331 (A)	10,90%	No	Elecció presidencial a través del DVS	1.409.372	54,74%
13. Iniciativa popular	Nov. 25, 1962	Art. 331 (B)	12,81%	No	Tornada al presidencialisme "clàssic"	1.526.868	76,69%
14. Contraproposta legislativa		Art. 331 (B)	47,51%	Sí	"Reforma Taronja" - règim de govern		47,51%
15. Iniciativa popular		Art. 331 (A)	4,92%	No	"Reforma Groga" - règim de govern		4,92%
16. Contra-proposta legislativa	Nov. 27, 1966	Art. 331 (B)	9,75%	No	"Reforma Grisa" - règim de govern	1.656.332	9,75%
17. Iniciativa Popular		Art. 331 (A)	0,06%	No	"Reforma Rosada" - règim de govern		0,06%
18. Referèndum obligatori	Nov. 28, 1971	Art. 331 (B)	26,21%	No	Reelecció presidencial	1.875.660	26,21%
19. Iniciativa popular	Nov. 28, 1971	Art. 331 (A)	0,10%	No	Interpel·lació al president de la República		0,10%

20. Plebiscit	Nov. 30, 1980	..	42,09%	No	Constitució	1.944.951	78,65%
21. Referèndum facultatiu	Apr. 16, 1989	Art. 79	42,47%	No	Contra la Llei de caducitat punitiva de l'Estat	2.283.597	82,39%
22. Iniciativa popular	Nov. 26, 1989	Art. 331 (A)	72,51%	Sí	Ajustament de jubilacions i pensions	2.319.022	72,51%
23. Referèndum facultatiu	Des. 13, 1992	Art. 79	79,11%	Sí	Retirada parcial de la Llei de privatitzacions	2.345.077	79,11%
24. Referèndum obligatori	Ag. 18, 1994	Art. 331 (C)	31,38%	No	Reformes constitucionals	2.278.375	78,95%
25. Iniciativa popular	Nov. 27, 1994	Art. 331 (A)	54,42%	Sí	Ajustament de jubilacions i pensions	2.328.468	54,43%
26. Iniciativa popular	Nov. 27, 1994	Art. 331 (A)	28,59%	No	Fixació del 27% del pressupost nacional per a l'educació pública		
27. Referèndum obligatori	Des. 8, 1996	Art. 331 (D)	50,45%	Sí	Reformes constitucionals (segona tornada per a l'elecció de la presidència)	2.343.920	83,03%
28. Referèndum facultatiu	Juny 17, 1998	Art. 79	22,40%	No	Contra la Llei del marc energètic	2.385.065	22,08%
29. Referèndum facultatiu	Set. 20, 1998	Art. 79	4,72%	No	Temps disponible dels treballadors per a demandes contra els ocupadors	2.379.543	4,64%
30. Referèndum obligatori	Oct. 31, 1999	Art. 331 (B)	37,71%	No	Limitació als directoris dels serveis públics per poder presentar-se políticament en les eleccions immediates als seus mandats	2.402.160	92,34%
31. Referèndum obligatori	Oct. 31, 1999	Art. 331 (B)	42,36%	No	Autonomia financera del poder judicial	2.394.219	20,66%
32. Referèndum facultatiu	Febr. 18, 2001	Art. 79	20,66%	No	Derogació de 13 articles de la Llei 17243		
33. Referèndum facultatiu	Ag. 5, 2002	Art. 79	n. a.	Sí	Derogació dels articles 612 & 613 de la Llei 17296 (ANCEL, SA)	2.394.219	
34. Iniciativa popular	Oct. 31, 2004	Art. 331 (A)	63,00%	Sí	Inclusió de l'aigua com a dret humà bàsic en la Constitució	2.488.004	90,00%
35. Referèndum facultatiu	Dec. 7, 2003	Art. 79	62,21%	Sí	Derogació de la Llei 17448 (ANCAFP)	2.466.680	76,45%
36. Referèndum obligatori	Oct. 25, 2009	Art. 331 (B)	37,75%	No	Extensió de drets electorals per a uruguaians residents a l'exterior de la República a través del vot epistolar	2.563.397	37,75%
37. Iniciativa popular	Oct. 25, 2009	Art. 331 (A)	48,40%	No	Anul·lació de la Llei de caducitat de pretensió punitiva de l'Estat	2.563.397	48,40%

Fons: Base de dades de l'autor

i. Els vots populars a l'Uruguai, 2009: el maximalisme té un preu

L'Uruguai continua sent l'únic país on la iniciativa ciutadana dels mecanismes de democràcia directa és bastant utilitzada en la forma més clàssica d'una arma dels ciutadans; un país on, paradoxalment, el poder executiu no té la capacitat de convocar cap consulta popular. De fet, el mes d'octubre de 2009, simultàniament amb les eleccions nacionals, els uruguaians van votar en dos MDD. Un era una reforma constitucional (desencadenada per 2/5 parts de la legislatura) sobre l'extensió del dret de vot de la diàspora de l'Uruguai al món, molt gran, i, l'altre, una iniciativa popular (utilitzada com un referèndum facultatiu) per tal d'abolir la Llei de caducitat, aprovada el 1986. Malgrat que totes dues van fracassar, proporcionen unes pistes importants sobre el seu ús.

i. La iniciativa popular per anul·lar la Llei de caducitat

De seguida que el nou govern democràtic va assumir el poder el 1985, després de dotze llargs anys d'autoritarisme, tot un debat sobre què fer amb els violadors dels drets humans durant el règim militar va ocupar un lloc central a la societat i en va acaparar l'atenció; els uruguaians es van submergir en un dels moments més polaritzats del país des de la reinstauració de la democràcia.

Amb l'aprovació de la Llei 15848, de 22 de desembre de 1986, de caducitat de pretensió punitiva de l'Estat, la democràcia directa com a arma ciutadana va assumir un rol fonamental en la política uruguiana. La Llei establia que l'Estat s'inhibeix d'aplicar la facultat de sancionar els crims comesos durant la dictadura, en relació amb la repressió política (1973-1985). La Llei va rebre el suport de l'enorme majoria dels legisladors del Partido Colorado (aleshores, el partit de l'executiu) i la majoria dels blancs (en aquell moment, el partit més important de l'oposició). El govern de Julio María Sanguinetti (1985-1989) va promoure la Llei de caducitat com a contrapartida de la Llei d'amnistia (Llei 15737), que afectava els presos polítics, i la Llei de reposició dels destituïts, que afectava la reinserció dels empleats públics destituïts per la dictadura (vegeu

Barahona de Brito, 1997, capítol 5).⁴⁵

La Llei de caducitat no va ser una llei particularment excepcional en el context de la transició democràtica de la regió, però és extraordinària en termes de la llarga història de l'Uruguai, la seva estabilitat democràtica i l'imperi de la llei. Per estar-ne segurs, l'Uruguai és el país llatinoamericà que ha viscut durant més temps sota governs democràtics (Smith, 2004). A diferència de la majoria dels països del continent, no hi ha, pràcticament, cap desafiament per utilitzar el monopoli estatal de la força a tot el territori i, des de gairebé totes les perspectives, el país ha estat una democràcia liberal institucionalitzada durant una part important del segle xx, amb uns conflictes polítics i uns canvis que seguien els procediments institucionalitzats i democràtics. Les institucions democràtiques han estat tradicionalment operatives, i les decisions polítiques han estat processades per autoritats emanades de l'elecció popular a través d'unes eleccions lliures i justes (Altman, 2008). Així, doncs, si a la regió hi ha algun grup petit de països en els quals l'estat de dret té significat, l'Uruguai en forma part.

Paradoxalment, la dictadura uruguaiana va ser, al final de 1970, un dels règims amb la quantitat més elevada de presos polítics del tot el món (Kaufman, 1979). Edy Kaufman, que va declarar per Amnistia Internacional en les audiències del Congrés nord-americà de 1976, va afirmar que un de cada cinc uruguaians va ser a l'exili, ja fos per raons econòmiques o polítiques; un de cada 50 va ser detingut; un de cada 500 va ser a la presó, i la majoria van ser torturats (al voltant d'unes 5.000 persones d'una població total de 2,5 milions). Van ser tan impactants les violacions dels drets humans i l'ús generalitzat de la tortura, que és interessant observar que, el 1976, la Campanya contra la Tortura a l'Uruguai va ser la primera campanya d'Amnistia Internacional dedicada a un sol país i no a individus, i es va convertir en un model per a

⁴⁵ Vegeu: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15737&Anchor>. A diferència del que va succeir a la majoria dels països de la regió, a l'Uruguai cada grup d'individus (presos polítics, militars i policies, empleats de l'Estat) van ser tractats com a cossos legals independents, però relacionats entre si. Ja el 1985, el senador Dardo Ortiz havia advertit que, per evitar unes futures complicacions potencials, era convenient que els temes d'amnisties i restitucions fossin tractats en una mateixa llei. Evidentment, en aquell moment no se li va fer cap cas.

les futures accions de l'organització (Markarian, 2004). Malgrat que la dictadura uruguaiana no va ser tan “sagnant”, en termes d'assassinats, com les seves homòlogues del sud del continent (Argentina i Xile), va ser presumiblement més brutal en termes de tortura massiva. Els efectes del terrorisme d'estat són enormes i, òbviament, encara perduren. En efecte, hi ha molt pocs països de l'hemisferi occidental en els quals es construïu una màquina de terror no qualificat com va ser la dictadura uruguaiana.

Si la Llei de caducitat no va ser una llei tan estranya en el context de la justícia de la transició comparada, el seu desenvolupament futur sí que ho va ser. Immediatament després que s'aprovés, una organització no partidista va iniciar una campanya per promoure un referèndum contra aquesta Llei (la primera d'aquesta mena a l'Uruguai), utilitzant un dret establert constitucionalment. La coalició Frente Amplio va ser el primer (però no l'únic) dels grups polítics que van donar suport a la campanya i va enfocar la mobilització de la seva potent maquinària popular cap a aquest objectiu. Entre els partits tradicionals, només va donar suport a la mesura un petit nombre de legisladors. Com que gairebé el 29% de l'electorat va donar suport a la sol·licitud de referèndum, la Cort Electoral de l'Uruguai va establir la data del referèndum per al 16 d'abril de 1989. Malgrat que el referèndum va ser infructuós per als objectius dels organitzadors, va aconseguir reunir el 41,3% dels vots. El destí de la Llei semblava tancat.

Durant les administracions posteriors de Luis A. Lacalle, 1990-1994, i Julio M. Sanguinetti 1995-1999, es van fer uns progressos escassos per aclarir els casos de desaparició i mort, fins i tot tangencialment, ja que pràcticament tots els casos de denúncies van ser bloquejats pel poder executiu de torn. És important assenyalar que l'article 3 de la Llei de caducitat estableix que quan un jutge rep una denúncia sobre el tema ha d'enviar una consulta a l'executiu, que ha de determinar si el cas s'exclou de l'àmbit de la Llei o passa a l'arxiu. Des de desembre de 1986 fins al febrer de 2005, la Llei s'ha aplicat d'una manera totalment discrecional i arbitrària pel poder executiu, perquè tots els casos van ser inclosos en l'àmbit de la Llei.

Tanmateix, com ja s'esperava, no va ser fins que el Govern encapçalat per Tabaré Vázquez (Frente Amplio) va prendre possessió que les causes

van començar a tenir un tractament diferent. Com una de les icones principals de l'esquerra uruguaiana, Tabaré Vázquez va accelerar la recerca de les restes humanes, per poder aclarir, així, els fets històrics. Però aquest camí no va estar lliure d'obstacles. El dilema, per al Govern del Frente Amplio, era o bé posar fi a la Llei (ja fos derogant-la o anul·lant-la), o bé mitigar-ne i, fins i tot, eliminar-ne els efectes (per la seva interpretació). La majoria dels dirigents del Frente Amplio van rebutjar el camí d'una derogació de la Llei lliça i plana, entre altres motius perquè es creia que en aquesta norma hi havia una legitimitat política més gran que en qualsevol altra llei "ordinària", simplement pel fet que havia estat confirmada directament per la ciutadania.

En línies generals, el nou govern va interpretar que l'àmbit d'aplicació de la Llei de caducitat es limitava a les violacions dels drets humans comeses pel govern militar després del cop d'estat de juny de 1973 al territori nacional. Aquesta simple interpretació va ser un gir decisiu, perquè gairebé el 80% dels uruguaians desapareguts ho van fer a l'Argentina.

Aquesta interpretació va obrir la possibilitat d'emprendre accions legals contra alguns membres de les forces armades en relació amb uns delictes comesos abans del cop d'estat o fora de les fronteres, malgrat que s'haguessin comès entre el 1973 i el 1985. Per tant, molts dels casos que s'havien rebutjat anteriorment van veure la "llum verda" de l'executiu i es van tornar a obrir. A partir de l'article 4 de la Llei de caducitat, el Govern va ordenar iniciar les excavacions a la recerca de cadàvers en diversos recintes militars.

Al mateix temps, com que gaudia d'unes majories sense precedents a totes dues cambres del Parlament (vegeu el quadre 2), el bloc de legisladors del Frente Amplio comença a atacar per reobrir la qüestió de la Llei de caducitat i proposa al Senat (el 15 de novembre de 2005) un projecte de llei per a seva la interpretació⁴⁶ Com que la Llei de caducitat va ser una llei regular, no esdevindria un problema en tant què, simplement, es reemplaça una llei per l'altra. Aquesta és potser la primera vegada, i una

⁴⁶ <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20051115s0057.pdf> (p. 250-251).

de les poques vegades, que els legisladors governamentals mostren una autonomia de l'executiu notable. Aquest darrer s'inclinava per mantenir la llei o per canviar-ne la interpretació. A més, com es podia preveure, va produir una reacció en cadena per part de l'oposició i també per part del poder executiu mateix.

Sense fer cas de les recomanacions de l'executiu, l'abril de 2006, el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), un petit grup més aviat radical del Frente Amplio, va avançar la idea de fer una iniciativa popular de reforma constitucional per anul·lar retroactivament la Llei de caducitat, i el Partit Comunista i el Nuevo Espacio van ser els primers grups del Frente Amplio que s'hi van adherir (vegeu el quadre 9 per a les correlacions del poder legislatiu de l'Uruguai durant la legislatura 2005-2009).

El Partido por la Victoria del Pueblo va fer servir els arguments jurídics de l'advocat Oscar López Goldaracena (SERPAJ) quan va declarar davant de la Comissió de Constitució i Reglament del Senat i al·legar que la Llei era vàlida jurídicament i que, en comptes d'interpretar-la, s'havia de cancel·lar per endavant (anul·lar-la) (*La República*, 28 d'agost de 2006). Aquesta postura també va rebre el suport d'altres organitzacions socials, com l'organització laboral nacional, el PIT-CNT.

Taula 9: Distribució parlamentària dels escons en la legislatura 2005-2009

Partit	Fracció	Senat	Diputats
Frente Amplio		16	52
	Movimiento de Participación Popular	6	20
	Asamblea de Uruguay	3	8
	Partido Socialista	2	10
	Vertiente Artiguista	2	4
	Espacio Renovador	1	4
	Partido Comunista	1	1
	Nuevo Espacio	1	4
	Independents	.	1
Partido Nacional (Blanco)		11	36
	Herrerismo	3	7
	Alianza Nacional	6	19
	Correntada Wilsonista	2	10
Partido Colorado		3	10
	Foro Batllista	1	7
	Lista 15	2	3
Partido Independiente		.	1
Total:		30	99

L'agost de 2007, la Coordinadora Nacional per a la Nul.litat de la Llei de Caducitat va anunciar que començaria la campanya per recollir prop de les 250.000 signatures (un 10% dels ciutadans inscrits en el Registre Cívic Electoral) que calien per activar la iniciativa popular. El lema de la campanya era: "Per l'anul.lació de la Llei de caducitat i per trencar la impunitat que consagra la Llei. No més terrorisme d'Estat". Evidentment, aquest postulat no era prou ampli per permetre les concessions i la negociació política, al contrari, va conduir el tema a una situació de blanc o negre.

Però la impunitat ja no era impune. Al final de 2006, després d'una ordre del jutge Roberto Timbal, Juan María Bordaberry va ser detingut, juntament amb el seu excanceller, Juan Carlos Blanco Estrada, i una dotzena d'efectius militars. Va ser condemnat el setembre de 2007. El mateix va succeir al final de 2007, quan el jutge Luis Charles va detenir el general Gregorio Álvarez per "crims reiterats de desaparició forçada" i trasllats clandestins de presoners de l'Argentina, com a mínim de 18 persones entre 1977 i 1978, que després van ser assassinades.

Malgrat els avenços en la persecució dels delinqüents, l'abril de 2008 el Plenari Nacional del Frente Amplio va desautoritzar el president Tabaré Vázquez a unir-se a la campanya per derogar la Llei de caducitat, amb 81 vots afirmatius, 9 de negatius i 53 abstencions. El moviment, iniciat pels grups minoritaris i els delegats de les “bases”,⁴⁷ va torçar el braç dels sectors majoritaris del Frente Amplio i del mateix Govern,⁴⁸ per l'adopció formal que tota l'estructura de la coalició s'unís a la campanya de recollida de signatures per anul·lar la Llei de caducitat (que se celebraria simultàniament amb les eleccions nacionals de l'octubre de 2009, com estava establert legalment). Una vegada que la campanya per a la iniciativa popular va estar en camí (carpeta 390/2005), el tema es va arxivar finalment al Senat el juliol de 2008.⁴⁹

El desembre de 2008, l'exvicepresident Gonzalo Aguirre va dir que “ells [el Frente Amplio] finalment van enviar a la presó tots aquells que volien empresonar. La Llei de caducitat va ser, de fet, derogada pel president”. Va afegir que “no pot anul·lar les lleis” i que “si es cancel·la una llei, tots els efectes produïts per aquesta llei es consideraran no produïts, la qual cosa porta la pèrdua dels drets i la inseguretat jurídica”. D'altra banda, Aguirre va afirmar que el Parlament no pot derogar una llei que va ser ratificada directament per la ciutadania i que caldria fer una reforma constitucional. Des d'una perspectiva més política, va afegir que “els que duen a terme la recollida de signatures representen una minoria del Frente Amplio, [...] si aquest fos un objectiu clau de la coalició d'esquerra, ja hauria aconseguit les signatures”. “És fàcil”, va reflexionar, “tenen un milió de vots i necessiten 250.000 signatures... Òbviament, si no han arribat a aquest número és perquè el tema que tracten no genera prou entusiasme en els copartidaris”. Mentrestant, altres violadors de drets humans continuaven caient rere les reixes. José “Nino” Gavazzo, Ricardo Arab, Jorge Silveira, Ernesto Ramas i Gilberto Vázquez van ser sentenciats a 25 anys de presó.

⁴⁷ El Partit Comunista (PCU), el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), el Partido Obrero Revolucionario (POR), el Movimiento 20 de Mayo (20M) i la Corriente de Izquierda (CI).

⁴⁸ Movimiento de Participación Popular (MPP), el Partido Socialista (PS), l'Asamblea de Uruguay (AU), la Vertiente Artiguista (VA) i l'Alianza Progresista (AP).

⁴⁹ <http://200.40.229.134/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=28334>

El 27 d'abril de 2009, es van lliurar les signatures a la Cort Electoral, i el 14 de juny de 2009 es va confirmar que es faria una votació popular sobre la Llei de caducitat simultàniament amb les eleccions nacionals de l'octubre. Les autoritats electorals, a continuació, van emetre una comunicació oficial a l'Assemblea General perquè decidís si s'havia de promoure un projecte alternatiu a la iniciativa popular en un termini de 90 dies. Així, quedava en mans de l'Assemblea General determinar si els ciutadans votarien només pel sí o pel no, o entre dos o més projectes diferents.

En el punt potser més àlgid del debat públic hi havia almenys quatre o cinc posicions molt diferents en l'àmbit públic: *i) l'statu quo*, *ii) la interpretació*, *iii) la derogació* i *iv) l'anul.lació de la Llei*. El 19 d'octubre de 2009, sis dies abans de les eleccions nacionals, la Cort Suprema de Justícia va declarar, pel vot unànime dels membres, que la inconstitucionalitat d'aquesta disposició s'aplicava per al cas d'una membre del Partit Comunista, Nibia Sabalsagaray, que va morir en circumstàncies sospitoses mentre estava detinguda en una unitat militar, el juny de 1974. Segons la interpretació de tots els ministres de la Cort Suprema de Justícia, l'aprovació de la Llei de caducitat, el 1986, sobrepassava les competències dels legisladors i envaïa l'àmbit que s'atribueix constitucionalment a l'acció dels jutges. Així que fos quin fos el motiu el legislador no es podia haver atribuït la potestat de decidir la caducitat penal dels processos penals per a determinats delictes.

Dies abans del veredicte popular sobre la Llei de caducitat, ningú no en podria haver previst els resultats. Mentre que els sondeigs indicaven que un gran sector de la societat estava disposada a votar que sí, els individus indecisos i silenciosos podrien alterar perfectament la iniciativa en qualsevol dels bàndols. La propera secció analitzarà les raons del fracàs final d'aquesta proposta.

Figura 14: Butlleta de vot utilitzada per a la iniciativa popular contra la Llei de caducitat (25 d'octubre de 2009)



ii. Vot epistolar per als uruguaians de la diàspora⁵⁰

El 4 de març de 2005, tot just tres dies després de la inauguració del nou govern del partit d'esquerra, Frente Amplio, el poder executiu va enviar un projecte de llei a l'Assemblea General que regulava el dret de vot per als uruguaians que viuen a l'estranger. En aquest projecte, el poder executiu va afirmar clarament que “s'ha d'aclarir que la possibilitat de vot des de l'estranger és clarament una qüestió de condició jurídica i, per tant, no requereix cap reforma constitucional”.⁵¹ Immediatament després que el Projecte de llei entrés al legislatiu, el diputat Jaime Trobo, de la principal força opositora, el Partido Nacional, va manifestar que donaria suport a la idea que els uruguaians de l'estranger participessin en l'elecció de dos a tres representants del “Departament 20”⁵² a la cambra de representants, com a Itàlia, però no per a l'elecció del president ni dels intendents municipals. Gustavo Penadés, també del sector de Trobo, va afirmar: “Sí a la participació dels uruguaians que viuen a l'estranger i sí a la seva representació al Parlament, però l'aplicació del vot per correu postal planteja uns dubtes i una desconfiança seriosos.”⁵³

Després de dos anys a la Comissió Legislativa de la Cambra de Diputats corresponent, es van adreçar a tota la cambra dos informes que calia deliberar (un de la majoria i un per la minoria). Aquests informes mostaven unes diferències profundes pel que feia al tema. El 2 d'octubre de 2007 es va votar, finalment, el Projecte de llei a la Cambra de Diputats i, malgrat que l'informe de la majoria va tenir un suport ampli (52 dels 62 presents a la Cambra, dels 99 electes), va descarrilar perquè es tractava d'un projecte de llei que requeria un quòrum qualificat.

⁵⁰ S'estima que un 20% dels ciutadans viuen a l'estranger, en països tan diversos com l'Argentina, Espanya, els Estats Units, Austràlia, Israel, Suècia, etc.

⁵¹ Almenys quatre projectes de llei sobre aquesta temàtica ja s'havien presentat des de la transició a la democràcia, el 1985. Cap no es va aprovar.

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20071002d0054.pdf>

⁵² L'Uruguai està dividit en 19 departaments i el Departament 20 correspon, metafòricament, a la diàspora uruguaiana.

⁵³ <http://www.larepublica.com.uy/politica/170322-herrerismo-promueve-voto-desde-el-externo-menos-para-presidente>

Tanmateix, de vegades, quan l'àmbit legislatiu no funciona en sincronització amb l'interès polític, els partits reorienten el seu joc a l'àmbit ciutadà. Com que la relació amb la diàspora és un tema arrelat a la coalició d'esquerra, els legisladors del partit de govern van decidir d'activar l'article 331b de la Constitució per fer una reforma constitucional sobre aquest tema, que havien de decidir, finalment, els ciutadans. Per poder impulsar aquesta mesura, els calia obtenir 52 vots de l'Assemblea General (2/5 de la legislatura completa). La coalició que governava tenia, en aquell moment, 69 diputats i senadors en total, molts més que el mínim requerit. L'1 d'abril de 2009 els legisladors del partit governant, Frente Amplio, ho van fer.⁵⁴ D'aquesta manera, els legisladors del Frente Amplio van obrir una votació directa i van obligar els uruguaïans que vivien al país a decidir sobre una reforma constitucional per permetre que els que residien a l'estranger tinguessin dret de vot. Concretament, el plebiscit anava destinat a fer una addició a l'article constitucional 77, en què es precisava que els uruguaïans amb dret de vot tenen dret de vot per correu postal en les eleccions, els plebiscits o els referèndums de qualsevol país "en el qual resideixen o es troben".

Malgrat el vot a l'estranger (que és un subtipus del conegut vot absent), no es van produir debats gaire emotius ni manifestacions, però hi va haver una discussió teòrica i pràctica important quant a la seva aplicació. El debat ha transitat a través de dos eixos: mentre que el primer es refereix a l'aspecte normatiu del tema, el segon es refereix a l'execució tècnica del vot a l'estranger.

Sens dubte, el dret de vot a l'estranger aborda un aspecte fonamental de qualsevol democràcia: qui ha de ser considerat part del *demos* (poble)?, o dit d'una altra manera, on ha de traçar una democràcia la línia entre els ciutadans i els que no ho són? Per definició, totes les democràcies limiten i defineixen els seus "propietaris", i per ser un dels propietaris els

⁵⁴ <http://www.elpais.com.uy/090401/pnacio-408297/nacional/en-octubre-habra-otro-plebiscito>

ciutadans han de satisfer una sèrie de condicions (per exemple, haver nascut en aquest país, tenir salut mental, haver arribat a l'edat adulta, entre altres aspectes). Tanmateix, encara que totes aquestes condicions es compleixin, hi ha una clara divisió entre les democràcies que no limiten el dret de vot basant-lo en la presència física dels ciutadans en el territori nacional el dia de les eleccions i les democràcies en les quals el dret al vot sí que hi està supeditat.

A l'era de la globalització, ens podríem preguntar per què els drets ciutadans no són transportables. Per exemple, si algú està temporalment fora del seu país a causa de negocis, turisme o educació, per què no hauria de poder votar, si finalment torna? No obstant això, és lògic donar aquest dret a una persona que fa més de 30 anys que és fora del país? Algunes veus afirmen que el vot a l'estranger és molt fàcil, perquè l'elector no ha de pagar les conseqüències d'una mala decisió. De fet, aquesta persona és lliure dels costos d'un govern irresponsable i, per tant, podria exercir un vot irresponsable. Per què tinc dret de decidir el futur d'altres persones, si no visc allà? D'altres, en canvi, diran que els individus de la diàspora pateixen efectivament les conseqüències del que passa en les seves democràcies d'origen. Com veiem, hi ha uns arguments sòlids en tots dos sentits.

Evidentment, la decisió d'autoritzar el vot a l'estranger, entre altres consideracions, va de bracet amb la naturalesa que es percep de la diàspora d'aquest país. Les diàspores poden ser diferents en molts aspectes, com ara les dimensions, la ubicació, les condicions econòmiques, socials i polítiques, les motivacions per deixar el país d'origen, etc. Tenir en compte aquests aspectes ens donarà unes pistes importants sobre la viabilitat del vot a l'estranger, així com el suport polític local que aquest tipus de mesura implica. Per exemple, en moltes circumstàncies, els interessos egoistes dels partits polítics determinen l'existència de majories; tendeixen a ampliar els drets de vot als seus ciutadans residents a l'estranger, sobretot si es considera que les diàspores tenen una preferència política clara i els electors són prou nombrosos per inclinar l'equilibri polític en contra dels seus interessos. Aleshores, és lògic esperar que els partits polítics que seran castigats per aquests electors tindran una actitud indòcil amb vista a permetre la votació des de l'estranger, mentre que els partits que tenen més probabilitats de beneficiar-se d'aquest vot

seran més propensos a concedir aquest dret.

Fins i tot si un sistema polític decideix sobre aquestes qüestions normatives, els procediments tècnics es converteixen en l'objectiu següent per debatre. Com es compila el padró de votants a l'estranger? En el cas que una diàspora tingui un component fort de residents il·legals al país d'acollida, com és possible evitar que aquestes dades no caiguin en mans de les autoritats d'immigració? Poden emetre's per correu, els vots? Si no, des d'on s'ha de votar? Com es respecta el secret del vot? Com s'evita la doble votació? Malgrat que certes mesures podrien pal·liar els riscos d'aquestes preocupacions, no sempre podrien reemplaçar el vot personal i directe en la intimitat d'una cambra fosca.

Un cop el Frente Amplio va aconseguir, l'abril de 2009, reunir el suport de 2/5 dels legisladors per dur a terme el plebiscit constitucional, el debat va adquirir un altre ritme, molt més ràpid, amb l'objectiu evident de convèncer la ciutadania de donar suport a la mesura. Com era previsible, tant els partidaris com els detractors d'aquesta proposta van creuar foc amb uns arguments alimentats pels dos eixos de debat (el normatiu i el tècnic). L'oposició va argumentar que el vot per correu postal "no oferia garanties suficients" i que, en qualsevol cas, la votació seria molt més segura en els consolats. Tot indicava que el camí per a una proposta alternativa i concurrent podria prendre forma, ja que els partits de l'oposició, en general, no eren per se refractaris a aquesta extensió dels drets electorals a la diàspora uruguaiana.

De manera més que interessant, un sector minoritari del partit de l'oposició (el Partit Nacional), l'Alianza Nacional, va descarrilar una iniciativa dels seus copartisans d'Unidad Nacional (UNA), per incloure una segona votació, que seria concurrent amb la votació popular de l'octubre sobre els drets de vot de la diàspora uruguaiana. L'objectiu de Lacalle, el líder d'Unidad Nacional, era afegir una opció intermèdia entre la posició maximalista oficial i el no-vot. La proposta d'Unidad Nacional es basava a atorgar el dret d'elegir dos representants a la Cambra de Diputats amb "el mateix estatut jurídic que els altres representants", però no els permetia participar en les altres eleccions, com les presidencials, les municipals, els plebiscits o els referèndums. El nou text va ser patrocinat per les signatures dels legisladors de la UNA, el Partido Colorado i el

Partido Independiente. Però Larrañaga i el seu grup no van donar suport a la reforma constitucional, per la qual cosa no va ser possible arribar a les signatures dels 52 legisladors que calien.⁵⁵

El 25 d'octubre de 2009, els uruguaians de l'Uruguai van decidir sobre els drets electorals dels uruguaians de l'estranger. Tan sols el 37,7% de l'electorat nacional va donar suport al plebiscit constitucional.

Figura 15: Butlleta de vot utilitzada en el plebiscit constitucional per al vot epistolar (25 d'octubre de 2009)



⁵⁵ <http://www.larepublica.com.uy/politica/271538-blancos-no-apoyan-el-voto-epistolar>

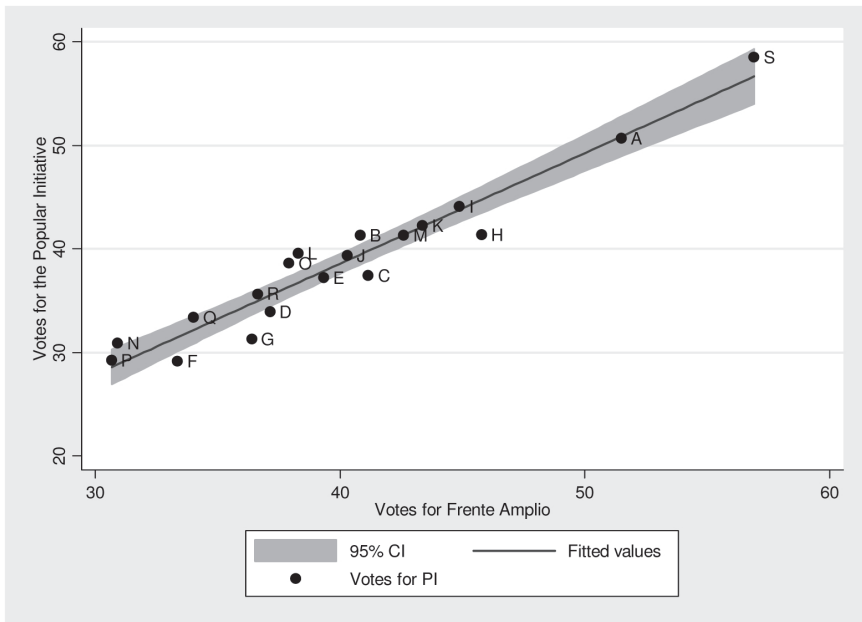
b. Conclusions

Potser, com a producte del context democràtic, l'Uruguai és un dels usuaris més prodigiosos dels MDD “des de baix” de tot el món. Irònicament, l'arquitectura de la democràcia directa del país pot haver estat una de les causes del fracàs dels vots populars de l'octubre de 2009.

No hi ha cap disseny institucional neutral i, molt sovint, el disseny dels MDD obre la porta a altres problemes. Per exemple, un cop els promotors d'una causa han recollit les signatures que es requereixen per a una iniciativa popular per dur a terme una reforma constitucional i les autoritats electorals les han validades, la votació se celebra simultàniament amb les pròximes eleccions nacionals. Encara que pogués semblar una forma raonable d'estalvi de recursos humans i econòmics, té el risc de *presidencialitzar i partiditzar* el vot popular, sigui quin sigui el contingut de la iniciativa. Atès que l'elecció del president de la República és, probablement, la preocupació més gran per a la ciutadania, qualsevol altra decisió podria estar circumscrita a l'elecció partidista de l'electorat.

Com a exemple, la figura 16, a continuació, ens mostra la relació entre els vots rebuts per la iniciativa popular per anul·lar la Llei de caducitat i els vots obtinguts per la coalició Frente Amplio, desglossats segons les unitats departamentals del país. Com es pot observar, la proximitat de tots els punts a la línia de 45 graus és virtualment perfecta. Així, si el Frente Amplio va obtenir el 40% de suport ciutadà en un departament determinat, el MDD va obtenir-ne aproximadament el mateix.

Figura 16: Relació entre els vots del Frente Amplio i la iniciativa popular, 2009



D'altra banda, és obligatori que, en els enuncis del vot popular, s'hi explicitin clarament els canvis que es promouen, en lloc de ser una declaració ambigua dels principis (vegeu altra vegada les butlletes de vot). A més, aquest requisit serveix de protecció de l'interès popular per no ser tergiversats a l'hora d'interpretar-los, però, d'altra banda, és més fàcil fer fracassar els postulats detallats a causa d'uns "detalls" legalistes o polítics.

Una altra raó possible de la derrota de la iniciativa popular podria haver estat la proposta d'una visió maximalista sobre el tema (que declararia nul·la la Llei de caducitat), en comptes de derogar-la. Si bé la nul·litat de la Llei hauria estat, des d'una perspectiva purista, el més correcte, no és necessàriament el millor camí en termes polítics. Independentment que la Llei de caducitat estigués afectada per defectes de naixement, quan s'hagués aprovat la iniciativa s'haurien generat unes tensions enormes en l'estructura jurídica del país.

Durant els mesos anteriors a les eleccions de l'octubre, els sondeigs d'opinió indicaven que cada un dels vots populars podria tenir destinacions diferents. Si bé el plebiscit legislatiu sobre la reforma constitucional per a l'extensió dels drets electorals a l'estranger semblava que molt probable anava a ser aprovat, la iniciativa popular per anul·lar la Llei de caducitat mai no va aconseguir el suport de, com a mínim, la meitat de la població. En qualsevol dels dos casos, els “no sap / no respon” eren una part relativament important de l'electorat i, per tant, eren clau en la determinació del resultat que tindria cada vot. La taula 10 resumeix les enquestes d'opinió d'abans de les eleccions.

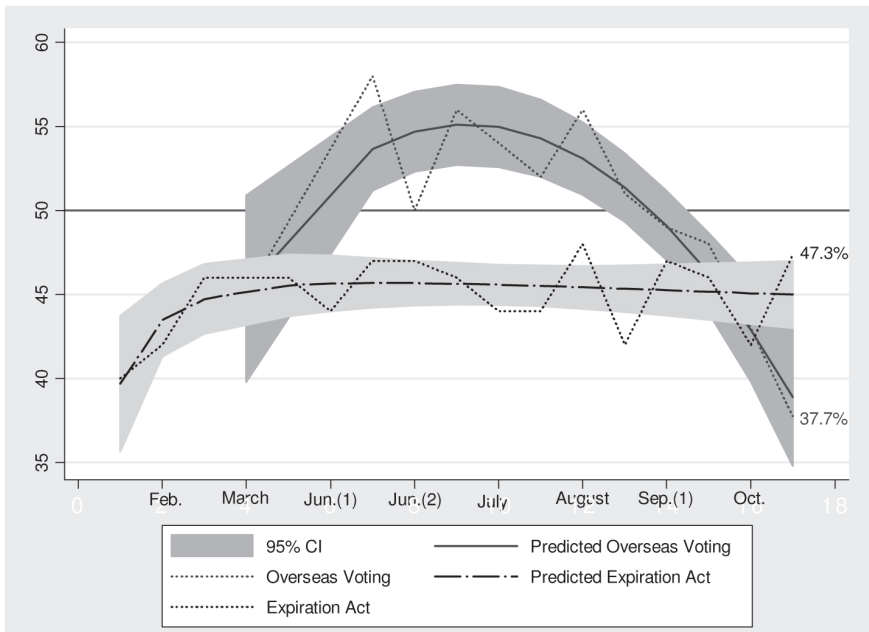
Taula 10: L'opinió pública en relació amb els vots populars de l'octubre de 2009

Font	Treball de camp	Contra la Llei de caducitat			Vot epistolar		
		A favor	En	No sap / no	A favor	En	No sap / no
			contra	respon		contra		respon
Cifra	Set. 6-14 (2008)	40	31	28			
	Febr. 28 - Març						
Cifra	4	42	27	31			
Factum	Març	46	30	24			
Interconsult	Març 12-16				45	49	6
Factum	Abr. 24	46	30	24			
Cifra	Maig 8-11	44	32	24			
Factum	Juny	47	32	21	58	38	4
Cifra	Jul. 25-29	47	37	16	50	46	4
Factum	Jul.	46	34	20	56	36	8
Equipos Mori	Ag.	44	32	24	54	36	10
Cifra	Ag. 29 – Set. 1	44	37	19	52	45	3
Factum	Set.-18	48	34	18	56	38	6
Cifra	Set. 26-28	42			51		
Interconsult	Oct.-19	47	40	13	49	43	9
Cifra	Oct. 16-18	46	37	17	48	46	6
Grupo Radar	Oct. 10-18	42	35	23	43	35	22

Les campanyes es van tornar molt intenses durant les setmanes prèvies a la votació, però sempre van estar subordinades a l'agenda de l'elecció presidencial. La figura 17 mostra el patró de suport del plebiscit i la iniciativa legislativa popular. Si bé el dret de vot epistolar des de l'estranger va tenir un moment de glòria, és evident la marcada U invertida que presenta la seva evolució. Potser va ser el producte de la intel·ligent campanya duta a terme pels defensors del vot territorial. D'altra banda,

el suport a la iniciativa popular va ser molt més estable durant tota la campanya, i mai no va arribar a concitar la majoria ciutadana. En aquest cas, l'interval de confiança del 95% s'evidencia amb una tendència gairebé horitzontal.

Figura 17: Evolució de l'opinió pública en relació amb els MDD de l'octubre



5. CONCLUSIONS

S'ha entès la democràcia directa com un conjunt d'institucions que permeten als ciutadans emetre la seva opinió i decidir sobre uns temes particulars directament a les urnes a través del sufragi universal i secret. Aquests vots poden emanar de la ciutadania (“des de baix”) o poden ser iniciats pels poders polítics constituïts (“des de dalt”). És clar que, en els últims anys, l'ús dels MDD ha augmentat al món i a l'Amèrica Llatina. Moltes de les últimes reformes de les constitucions llatinoamericanes potencien la possibilitat d'utilitzar algun o diversos tipus de MDD, encara que també és cert que, a molts països, aquesta possibilitat no és més que una mera declaració de principis, ja que cap llei no articula com executar els MDD.

És virtualment impossible fer una avaluació general dels MDD en funció, únicament, dels resultats obtinguts, i fer-ho així seria un error. Contràriament del que molts s'obstinen a demostrar seleccionant uns MDD particulars, aquesta investigació ens mostra que, quan s'inicien des de “dalt” no sempre tendeixen a ser favorables sistemàticament a l'actitud del govern de torn. Tampoc no hi ha cap tendència a acceptar automàticament els mecanismes que emanen des de la ciutadania (encara que la quantitat de casos per a aquesta generalització és estadísticament inferior que la dels anteriors, i estan concentrats en pocs països).

Tampoc no és possible fer una avaluació des d'un punt de vista normatiu, perquè la democràcia directa no és naturalment dolenta o reaccionària, sinó que podria ser-ho sota unes condicions determinades. Com hem vist en diverses ocasions al llarg del treball, els MDD poden ser notablement progressistes i, altres vegades, tot el contrari, fins i tot en un mateix país, en un mateix lloc i en un mateix dia (tal com testifiquen alguns dels casos estudiats dels Estats Units el 2008).

La democràcia directa pot ser un joc perillós, sobretot quan les altres peces clau de la bastida institucional no tenen bona salut (el Parlament, els partits polítics, la justícia, etc.). La vigília del vot de 2007, Chávez va insinuar que faria la consulta “tantes vegades com calgués” per tal d'aconseguir la victòria. Si bé la consulta va servir, almenys, com a fre per a la seva agenda política, també és cert que “tant d'anar el càntir

a la font, arriba que es trenca”. Així mateix, els països que utilitzen sistemàticament uns MDD iniciats per la ciutadania no sembla que siguin més vulnerables a les polítiques populistes que els altres països purament representatius, tal com se sol dir habitualment (exemples: Suïssa i l’Uruguai, que es caracteritzen, paradoxalment, per les polítiques de consens). De fet, l’ús potencial dels MDD per part dels ciutadans pressiona als legislador perquè governin més efectivament (Lupia i Matsusaka, 2004).

Hem d’estar molt atents de no caure en la temptació de trobar solucions fàcils a través dels MDD. No em mal interpreteu, no dic que sigui millor “boig conegut que savi per conèixer”. Tanmateix, una anàlisi freda de si és convenient obrir la porta a aquestes innovacions s’ha de fer amb precaució. Contràriament als arguments comuns presentats en la literatura, les institucions no es poden copiar automàticament.

S’ha d’avançar en els MDD?

Una primera pregunta que els reformadors polítics s’han de formular és el propòsit principal per fomentar aquestes institucions. Es tracta de la desafecció cívica? Es tracta d’una desconexió entre les elits polítiques i els ciutadans? Es tracta d’una voluntat de democratitzar la política? Sigui quina sigui la resposta d’aquestes preguntes, impliquen necessàriament una avaluació sobre el control de l’actuació dels partits i els sistemes de partits, el funcionament de les institucions de rendició de comptes horitzontals, el grau d’extensió de l’imperi de la llei, la credibilitat dels polítics, etc. Una avaluació acurada de com funciona la democràcia és, sobretot, un requisit fonamental per respondre què es pretén amb els MDD. Encara que el joc de la democràcia directa produeix incerteses, els MDD constitueixen un disseny de gran abast per adoptar unes decisions públiques. Si aquestes institucions s’utilitzen en un camp amb unes regles de joc clares, proporcionen una legitimitat democràtica forta. Si les regles del joc no estan clares i continuen sent força ambigües, sovint es produeixen més problemes que solucions.

Una segona etapa tracta del disseny que tindrà el MDD. Uns petits ma-

tisos en aquests procediments podrien tenir un impacte profund en l'èxit que n'obtindríem finalment. De fet, la mateixa formulació de les preguntes potencials i d'altres aspectes pràctics dels MDD ofereixen unes oportunitats àmplies per a la manipulació, per no parlar de la interpretació dels resultats (Nurmi, 1997).

Vinculant o consultiu?

Com a mecanisme de decisió pública potent, la democràcia directa s'ha d'utilitzar amb l'objectiu de decidir, i no d'explorar les opinions. Per conèixer l'opinió pública sobre un assumpte determinat, hi ha altres eines, molt més innòcues, molt més "barates" (en termes d'esforços democràtics) que un vot popular. Permeteu-me una petita analogia: fer servir la democràcia directa per saber l'estat de l'opinió pública sobre un tema determinat és com convocar una vaga general per comptar quants treballadors hi ha en un país. Els MDD han de ser vinculants; altrament, ens arriscaríem a adquirir només els dolors potencials de la democràcia directa, i deixaríem de banda el nucli que la caracteritza. Perquè la democràcia directa no sigui un joc sense conseqüències i per evitar frustracions i tergiversacions, aquestes institucions han de ser vinculants.

MDD des de dalt?

Indiscutiblement, sí, davant d'una alteració eventual del text constitucional. Tanmateix, ja que no és possible limitar-se només a l'estudi dels textos constitucionals sense tenir en compte la praxi constitucional per fer balanç d'una institució, he insistit en la necessitat d'eliminar la unilateralitat del poder presidencial de fer una crida a una consulta popular o a plebiscits. Aquest poder és una arma molt perillosa, especialment per al Congrés de la República. Un president pot esquivar un congrés que no li doni suport i tenir la temptació de governar "amb el poble" (potser el cas més evident de l'ús sistemàtic d'aquests plebiscits és De Gaulle, a França). És clar que amb els mecanismes existents de democràcia directa per part de la ciutadania a un president, amb tots els recursos

institucionals de què gaudeix, no li seria impossible iniciar un referèndum o una iniciativa popular sobre un tema determinat. El punt aquí no és eliminar aquesta possibilitat ja que, de fet, no es podrà fer, sinó, com a mínim, minimitzar-la i, conseqüentment, que sigui molt més costós evitar un Congrés reticent.

No em sembla absurd que, davant de la decisió normativa d'un tema ple de tensions, el Congrés de la República pugui fer una crida a un plebiscit facultatiu (i, sens dubte, vinculant) sobre aquest (un cas clàssic és l'avortament). En aquest sentit, i per evitar les majories polítiques conjunturals, aquest plebiscit podria ser convocat únicament per una majoria de parlamentaris igual a la necessària per dur a terme la reforma constitucional.

MDD des de baix?

Dono suport a la idea d'expandir o incloure la possibilitat dels MDD tant en la forma de la iniciativa popular com dels referèndums, i eliminar la possibilitat que hi ha en alguns països en què el mecanisme es troba filtrat per una altra institució (el Congrés, en la majoria dels casos), que decideix si procedir o no amb la mesura (Brasil, Guatemala, Nicaragua o el Perú). Això últim és impertinent amb les preferències ciutadanes. Si hi ha algun grup que el constituent creu que té dret de portar un tema a les urnes, per quina raó el seu agent té el dret potencial de dir que no? Entenc que hi ha unes raons fortes per incloure qualificadors (exclusió de les possibles qüestions que es poden considerar). Per exemple, és raonable pensar que certs aspectes tributaris no puguin ser passibles d'un CI-MDD. Tanmateix, l'únic poder constituït que podria argumentar en contra del procediment és el poder judicial, amb proves d'inconstitucionalitat de la proposta.

En fi, seria naïf oferir “receptes” per solucionar l'enorme complexitat dels problemes que pateixen les nostres democràcies. Si bé amb aquest treball s'intenta anar més enllà de l'obvietat, aquest manuscrit no proporciona, evidentment, cap “full de ruta” per solucionar els temes més crucials de l'àmbit democràtic al continent llatinoamericà o en altres

latituds. El que sí que sembla important de destacar és que una vegada que se li han atorgat aquests drets a la ciutadania difícilment se li poden retirar, ja que és mitjançant la democràcia directa que es podrà decidir sobre la continuïtat o la interrupció de la democràcia directa (Auer, 2007; Lutz, 2006).

La democràcia directa com a institució política pot ser utilitzada per tothom, fins i tot per aquells que, des del nostre punt de vista, tinguin unes postures –per dir-ho de manera brutalment i terriblement simplificada– oprobioses. La democràcia directa és, en cert sentit, tal com se’ns ha reiterat en diverses ocasions, “a les verdes i a les madures”. Només si estem disposats a jugar a aquest joc i, fins i tot, a perdre en instàncies crucials estem en condicions, almenys, de començar amb els mecanismes de democràcia directa.

REFERÈNCIES

- ACLU OREGON. "Measure 57 – Recriminalization of Less than One Ounce of Marijuana". *ACLU Oregon News* [Oregon], vol. XXX, núm. 2 (estiu-tardor 1998) [en línia] <<http://archive.acluor.org/news/news-98fall.htm>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- AGUIAR-CONRARIA, Luis; MAGALHÃES, Pedro C. "Referendum Design, Quorum Rules and Turnout". *NIPE working-paper* (2008).
- *How Quorum Rules Distort Referendum Outcomes: Evidence from a Pivotal Voter Model* (2009).
- AIMER, Peter; MILLER, Raymond. "Partisanship and Principle: Voters and the New Zealand Electoral Referendum of 1993". *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6 (octubre 2002), p. 795-809.
- ALTMAN, David. "Popular Initiatives in Uruguay: Confidence Votes on Government or Political Loyalties?" *Electoral Studies*, vol. 21, núm. 4 (2002), p. 617-630.
- "Democracia directa en el continente americano: ¿Auto-legitimación gubernamental o censura ciudadana?" *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2 (2005), p. 203-232.
- "Mecanismos de democracia directa como Agentes de responsabilidad vertical y legitimidad democrática en Uruguay". *Latin American Program of the Woodrow Wilson Center for Scholars. Junior Post-Doctoral Scholars in the Study of Democracy*. MIMEO (2006).
- "Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results". *Swiss Political Science Review*, vol. 14, núm. 3 (2008), p. 483-520.
- *Power to the People? A Global View on Direct Democracy*. Santiago de Xile: Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009. Manuscrit en revisió.

- “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 18, núm. 35 (2010) [en premsa]
- ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries”. *Democratization*, vol. 9, núm. 2 (2002), p. 85-100.
- ÁLVAREZ, Angel. “Venezuela 2007: los motores del socialismo se alimentan con petróleo”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. esp. (2007), p. 264-286.
- AUER, Andreas. “National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change”. A: Albi, A. (ed.); Ziller, J. (ed.). *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*. Amsterdam: Kluwer Law International, 2007, p. 261-271.
- AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION. “1999 Referendum Reports and Statistics”. (2007) [en línia]. <http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/1999_Referendum_Reports_Statistics/Key_Results.htm>
- BARAHONA DE BRITO, Alexandra. *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile*. Nova York: Oxford University Press, 1997.
- BARCZAK, Monica. “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”. *Latin American Politics & Society*, vol. 43, núm. 3 (2001), p. 37-59.
- BARRETO, Matt A.; RAMÍREZ Ricardo. “Minority Participation and the California Recall: Latino, Black and Asian Voting Trends, 1990-2003”. *PS Political Science and Politics*, vol. 37, núm. 1 (2004), p. 11-14.
- BOGDANOR, Vernon. “Western Europe”. A: Butler, D. (ed.); Ranney, A. (ed.). *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, DC: AEI Press, 1994.
- BORLAND, John. “Analysis of Proposition 184”. *California Voter Foundation*. (1994) [en línia] <<http://www.calvoter.org/archive/94general/>>

props/184.html> [consulta: 6 de novembre de 2009].

- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; LAWRENCE, Eric D. "Choosing Direct Democracy: On the Creation of Initiative Institutions in the American States". *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington, DC: del 31 d'agost al 4 de setembre de 2005.
- BREUER, Anita. "Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies". *Democratization*, vol. 14, núm. 4 (2007), p. 554-579.
- "Policymaking by Referendum in Presidential Systems: Evidence from the Bolivian and the Colombian Cases". *Latin American Politics & Society*, vol. 50, núm. 4 (2008), p. 59-89.
- "Costa Rica's 2007 Referendum on the Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (CAFTA-DR): Citizen Participation or Citizen Manipulation?" *Representation*, vol. 45, núm. 4 (2009a), p. 455-469.
- "The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America: Towards a Theory of Referendum Causes". *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 1 (2009b), p. 23-55.
- BRUNETTI, Aymo. "Der Status Quo Bias und die bremsende Wirkung des fakultativen Referendums". A: Borner, S.; Rentsch, H. *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Zurich: Verlag Rüegger, 1997, p. 167-182.
- BUQUET, Daniel. "Entre la Legitimidad y la Eficacia: Reformas en los Sistemas de Elección Presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 16 (2007), p. 35-49.
- BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan Andrés. *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 1998.
- BUTLER, David; RANNEY, Austin. *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, DC: AEI Press, 1978.

- CAETANO, Gerardo; RILLA, José; PÉREZ, Roméo. “La partidocracia urugua-ya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. *Cuadernos del CLAEH*, vol. 44, núm. 4 (1987), p. 37-62.
- CALIFORNIA SECRETARY OF STATE. “Proposition 215: Medical use of Marijuana”. (1997) [en línia] <<http://www.sos.ca.gov/prd/bmc96/prop215.htm>> [consulta: 5 de novembre de 2009].
- “Proponent’s Ground for Recall and the Governor’s Response”. (2003) [en línia]. <<http://vote2003.sos.ca.gov/recall/1-1-proponents-grounds.html>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- “A History of California Initiatives”. (2007) [en línia]. <http://www.sos.ca.gov/elections/init_history.pdf> [consulta: 5 de novembre de 2009].
- CASTIGLIONI, Rossana. *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance 1973-1998*. Nova York i Londres: Routledge, 2005.
- CHRISTIN, Tomas; HUG, Simon; SCIARINI, Pascal. “Interests and Information in Referendum Voting: An Analysis of Swiss Voters”. *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6 (2002), p. 759-776.
- CLARKE, Harold D.; KORNBERG, Allan; STEWART, Marianne C. “Referendum Voting as Political Choice: The Case of Quebec”. *British Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2 (2004), p. 345-355.
- CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA. (1992) [en línia]. <<http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-1.html>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE CALIFORNIA. (2009) [en línia]. <<http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- CORTÉS, Cecilia. “El Referendum Uruguayo del 16 de Abril de 1989”. A: *Elecciones y Democracia*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1989.
- CRIVELLI, Luca. “Popular Initiative for Lower Insurance Premiums”. *Health*

- Policy Monitor*. (2005) [en línia] <<http://www.hpm.org/survey/ch/a5/2>> [consulta: 5 de novembre de 2009].
- “Swiss Deny more Competition in Health Insurance”. *Health Policy Monitor*. (2008) [en línia] <<http://www.hpm.org/survey/ch/a12/3>> [consulta: 5 de novembre de 2009].
- CUNNINGHAM, Frank. *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. Londres: Routledge, 2002.
- DAHL, Robert. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DALTON, Russell J.; SCARROW, Susan E.; CAIN, Bruce E. “Advanced Democracies and the New Politics”. *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 1 (2004), p. 124-138.
- DENEMARK, David. “Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform”. A: SHUGART, M. S.; WATTENBERG, M. P. *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Nova York: Oxford University Press, 2001. p. 70-95.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, HERITAGE AND LOCAL GOVERNMENT. “Referendum results 1937-2008”. (2008) [en línia]. <<http://www.referendum.ie/referendum/downloads/Referendum%20Results%201937%20-%202008.pdf>>
- DOMÈNECH, Rossend. “El éxito de la Liga Norte empuja a Berlusconi aún más a la derecha”. *El Periódico* (16 d'abril de 2008) [en línia] <http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio_PK=46&idioma=CAS&idnoticia_PK=500981&idseccio_PK=1007> [consulta: 5 de novembre de 2009].
- DONOVAN, Todd; BOWLER, Shaun. “Direct Democracy and Minority Rights: An Extension”. *American Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 3 (1998), p. 1020-1024.
- DUNN, John. *Western Political Theory in the Face of the Future*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

- DWORAK, Fernando F. “El cambio institucional del Reino Unido, 1997-2003”. *La Gaceta de Ciencia Política*, vol. 4, núm. 1 (2004).
- ECONOMIC & SOCIAL RESEARCH COUNCIL. “The 1998 Referendum”. (2002) [en línia] <<http://www.ark.ac.uk/elections/fref98.htm>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- EL MUNDO. “Resultados referéndum constitución europea”. (20 de febrer de 2005) [en línia] <<http://www.elmundo.es/especiales/2005/02/espana/constitucioneuropea/resultados/globales/>> [consulta: 5 de novembre de 2009].
- EL PAÍS. “Fracasa el referéndum para cambiar el sistema electoral en Italia por falta de quórum”. (22 de juny de 2009) [en línia] <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Fracasa/referendum/cambiar/ley/electoral/italiana/falta/quorum/elpepuint/20090622elpepuint_13/Tes> [consulta: 5 de novembre de 2009].
- FEOLI, Ludovico. “Costa Rica después del TLC: ¿La calma que sigue a la tempestad?” *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 2 (2009), p. 355-379.
- FOSSEDAL, Gregory A. *Direct Democracy in Switzerland*. New Brunswick i Nova Jersey: Transaction Publishers, 2002.
- FREIRE, André; BAUM, Michael A. “Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social Structure and Pressure Groups”. *European Journal of Political Research*, vol. 42, núm. 1 (2003), p. 135-161.
- FREY, Bruno S.; KUCHER, Marcel; STUTZER, Alois. “Outcome, Process and Power in Direct Democracy – New Econometric Results”. *Public Choice*, vol. 107, núm. 3-4 (2001), p. 271-293.
- Frey, Bruno S.; GOETTE, Lorenz. “Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?”. *American Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 4 (1998), p. 1343-1348.
- FREY, Bruno S.; STUTZER, Alois. “Happiness Prospers in Democracy”. *Jo-*

urnal of Happiness Studies, vol. 1, núm. 1 (2000), p. 79-102.

GALLAGHER, Michael. "Ireland: the Referendum as a Conservative Devicce?". A: Gallagher, Michael; Uleri, P. V. *The Referendum Experience in Europe*. Londres: Macmillan, 1996, p. 86-105.

GAMBLE, Barbara S. "Putting Civil Rights to a Popular Vote". *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1 (1997), p. 245-269.

GARRETT, Elizabeth. "Money, Agenda Setting and Direct Democracy". *Texas Law Review*, vol. 77, núm. 1845 (1999).

GATES, Brad; Leavant, Glenn; Voth, Eric. "A Rebuttal to arguments in favor of Proposition 215". *California Secretary of State*. (1996) [en línia] <<http://vote96.sos.ca.gov/Vote96/html/BP/215yesrbt.htm>> [consulta: 6 de novembre de 2009].

GERBER, Elisabeth R.; Lupia, Arthur. "Campaign Competition and Policy Responsiveness in Direct Legislation Elections". *Political Behaviour*, vol. 17, núm. 3 (1995), p. 287-306.

GERBER, Elisabeth R. [et al.]. *Stealing the Initiative: How State Government Responds to Direct Democracy*. Nova Jersey: Perntice-Hall, Upper Sadle River, 2001.

— *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

GOLDFRANK, Benjamin. "The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo". *Politics & Society*, vol. 30, núm. 1 (2002), p. 51-83.

— "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXVI, núm. 2 (2006), p. 3-28.

GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo: Institut de Ciència Política, 1993.

- GROSS, Andreas. "The Design Determines the Quality. Some Criteria for Determining the Design and the Quality of Direct Democracy". A: Pallinger, Z. T. [et al., ed.]. *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 64-70.
- HARTPOLE, William. *Democracy and Liberty*. Indianapolis: Liberty Fund Press, 1981.
- HAUTALA, Heidi; Kaufmann, Bruno; Wallis, Diana. *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiatives and Referendums in the European Integration Process*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe, 2002.
- HAYES, Bernadette C.; McAllister, Ian. "Who Voted for Peace? Public Support for the 1998 Northern Ireland Agreement". *Irish Political Studies*, vol. 16, núm. 1 (2001), p. 73-93.
- HELD, David. *Prospects for Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1993.
- HIGLEY, John; McAllister, Ian. "Elite Division and Voter Confusion: Australia's Republic Referendum in 1999". *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6 (2002), p. 845-861.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- IBARRA, Luis. "La reforma del agua: nuevas alianzas, nuevas instituciones y nuevos desafíos". A: Buquet, D. (ed.) *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política, 2005.
- INITIATIVE & REFERENDUM INSTITUTE. "Same Sex Marriage: Breaking the Firewall in California". *Ballotwatch*, núm. 2 (2008).
- INSTITUTE OF GOVERNMENTAL STUDIES (IGS) "Recall in California". (2004) [en línia]. <<http://igs.berkeley.edu/library/htRecall2003.html#Topic1>> [consulta: 6 de novembre de 2009].

- IRVING, Helen. "The Republic Referendum of 6 November 1999". *Australian Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 1 (2000), p. 111-115.
- JOHNSTON, David; LEWIS, Neil A. "Obama Administration to Stop Raids on Medical Marijuana Dispensers". *The New York Times* (18 de març de 2009) [en línia] <http://www.nytimes.com/2009/03/19/us/19holder.html?_r=2> [consulta: 5 de novembre de 2009].
- JONES, Bill. *Supplement to the statement of vote: November, 1994, General election*. (1994) [en línia] <<http://www.sos.ca.gov/elections/sov/1994-general/1994-general-ssov.pdf>> [consulta: 19 de novembre de 2009].
- KAUFMAN, Edy. *Uruguay in Transition: From Civilian to Military Rule*. New Brunswick i Nova Jersey: Transaction Books, 1979.
- KAUFMANN, Bruno; BÜCHI, Rolf; BRAUN, Nadja. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. 2008 Edition. Berna: Benteli Hallwag Druck AG, 2008.
- KAUFMANN, Bruno; WATERS, Dane. *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham i Carolina del Nord: Carolina University Press, 2004.
- KIRBY, Michael. "The Australian Referendum on a Republic. Ten Lessons". *Australian Journal of Politics and History*, vol. 46, núm. 4 (2000), p. 510-535.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard. "Direct Democracy: Obstacle to Reform?" *Constitutional Political Economy*, vol. 19, núm. 2 (2008), p. 81-93.
- KOBACH, Kris. *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited, 1993.
- "Switzerland". A: BUTLER, D.; RANNEY, A. *Referendums Around the World*. Washington DC: AEI Press, 1994, p. 98-153.
- KRIESI, Hanspeter. "Individual Opinion Formation in a Direct Democratic

- Campaign". *British Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 1 (2002), p. 171-185.
- LAPONCE, Jean A. "Turning Votes into Territories: Boundary Referendums in Theory and Practice". *Political Geography*, vol. 23, núm. 2 (2004), p. 169-183.
- LEDUC, Lawrence. "Opinion Change and Voting Behaviour in Referendums". *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6 (2002), p. 711-732.
- *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Ontario: Broadview Press, 2003.
- LIBERTY HILL FOUNDATION. "California's Three Strike Law Fact Sheet". (2003) [en línia] <http://www.libertyhill.org/common/to_print/3xFACTSHEET2.pdf> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- LJPHART, Arend. *Democracies: Patter of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven i Londres: Yale University Press, 1984.
- *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LINDAHL, Göran. *Batlle y la Segunda Constitución, 1919-1933*. Montevideo: Arca, 1977.
- LISSIDINI, Alicia. "Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay". *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 7, núm. 12 (1998), p. 169-200.
- LUPIA, Arthur. "The Effect of Information on Voting Behavior and Electoral Outcomes: An Experimental Study of Direct Legislation". *Public Choice*, vol. 78, núm. 1 (1994), p. 65-86.
- LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn what they Need to Know?*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- LÜTHI, Ruth. "The Parliament". A: Klöti, U. [et al. (ed.)]. *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2007, p. 121-144.
- LUTZ, Georg. "The Interaction between Representative and Direct Democracy in Switzerland". *Representation*, vol. 42, núm. 1 (2006), p. 45-57.
- "The National Elections in Switzerland". A: Klöti, U. [et al. (ed.)]. *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2007, p. 405-433.
- MAGLEBY, David B. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.
- MALO DE MOLINA, Carlos; DE ELÍAS, José Miguel. "Análisis del voto de los españoles en el referéndum sobre la constitución europea". *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 43-44 (2004), p. 74-83.
- MARKARIAN, Vania. "De la lógica revolucionaria a las razones humanitarias: La izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos (1972-1976)". *Cuadernos del CLAEH*, vol. 89, núm. 2 (2004), p. 85-108.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. "Citizenship and Social Class". A: Marshall, T. H.; Bottomore, T. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press, 1992, p. 3-51.
- MATSUSAKA, John G. *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. Chicago: University Of Chicago Press, 2004.
- "The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in the 21st Century". *Public Choice*, vol. 124, núm. 1-2 (2005), p. 157-177.
- McALLISTER, Ian. "Elections Without Cues: The 1999 Australian Republic Referendum". *Australian Journal of Political Science*, vol. 36, núm. 2 (2001), p. 247-269.

- MÉNDEZ, Fernando; MÉNDEZ, Mario; TRIGA, Vasiliki. "Direct Democracy in the European Union: How Comparative Federalism can help us Understand the Interplay of Direct Democracy and European Integration". *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 1 (2009), p. 57-83.
- MIERES, Pablo. "Acerca de los cambios del sistema de partido uruguayo". *Cuadernos del CLAEH*, núm. 62 (1992), p. 65-75.
- MINISTERO DELL'INTERNO. "Referendum del 21-22 giugno 2009". (2009) [en línia] <<http://referendum2009.interno.it/referendum/RF000.htm>>
- MITTENDORF, Volker. "Databases for (Empirical) Research on 'Direct Democracy'". A: Pallinger, Z. T. [et al. (ed.)]. *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 207-218.
- MOREIRA, Constanza. "Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los 90". *América Latina Hoy*, núm. 36 (2004), p. 17-45.
- NADEAU, Richard; Martin, Pierre; Blais, André. "Attitude Towards Risk-Taking and Individual Choice in the Quebec Referendum on Sovereignty". *British Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 3 (1999), p. 523-539.
- NURMI, Hannu. "Referendum Design: An Exercise in Applied Social Choice Theory". *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, núm. 1 (1997), p. 33-52.
- O'DONNELL, Guillermo. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1 (1994), p. 55-69.
- "Reflections on Contemporary South American Democracies". *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, núm. 3 (2001), p. 599-609.
- "Exploración sobre el desarrollo de la democracia". A: PNUD (ed.). *La Democracia en América Latina: Hacia un Democracia de Ciudadada-*

nas y Ciudadanos. Nova York, 2004, p. 47-70.

OREGON SECRETARY OF STATE. "Measure No. 57". (1998) [en línia] <<http://www.sos.state.or.us/elections/nov398/guide/measure/m57.htm#gen0>> [consulta: 6 de novembre de 2009].

— "Official Results". (1998) [en línia]. <<http://www.sos.state.or.us/elections/nov398/other.info/m57.htm>> [consulta: 6 de novembre de 2009].

PAPADOPOULOS, Yannis. "Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives". *Politics and Society*, vol. 23, núm. 4 (1995), p. 421-448.

— "How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes upon Politics and Policy-Making". *West European Politics*, vol. 24, núm. 2 (2001), p. 35-58.

PAYNE, J. Mark [et al.]. *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006.

PHILLIPS, Anne. *Engendering Democracy*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1991.

QVORTRUP, Mads. "A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto". *History of Political Thought*, vol. XX, núm. 3 (1999), p. 531-546.

— *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: Manchester University Press, 2002. 2a edició (2005).

RICCARDI, Nicholas. "Proposition 184. Nonviolent 'Three-Strike' Crimes Detailed". *Los Angeles Times*. (29 d'octubre de 1994) [en línia] <http://articles.latimes.com/1994-10-19/news/mn-52131_1_non-violent-offenders> [consulta: 6 de novembre de 2009].

SARTORI, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. Nova Jersey: Chatham House Publishers, 1987.

- SCHILDKRAUT, Deborah J. "Official-English and the States: Influences on Declaring English the Official Language of the United States". *Political Research Quarterly*, vol. 54, núm. 2 (2001), p. 445-457.
- SETÄLÄ, Maija. "National Referendums in European Democracies: Recent Developments". *Representation*, vol. 42, núm. 1 (2006a), p. 13-23.
- "On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums". *European Journal of Political Research*, vol. 45, núm. 4 (2006b), p. 699-721.
- SINNOTT, Richard. "Cleavages, Parties and Referendums: Relationships between Representative and Direct Democracy in the Republic of Ireland". *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6 (2002), p. 811-826.
- SKELDAR, Stephan. "Rail Workers Trade Union Divided Over Restructuring". *European Industrial Relations Observatory*. (2006) [en línia] <<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/12/feature/si0512302f.htm>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- SLOVENIA NEWS. "New Direction to Run Railways Out of the Red". (29 de gener de 2003a) [en línia] <<http://slonews.sta.si/index.php?id=549&s=23>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- "Two Privatization Referendums". (15 de gener 15 de 2003b) [en línia] <<http://slonews.sta.si/index.php?id=500&s=21>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- SLOVENIAN PRESS AGENCY. "Railway Referendum Proponents Urge Electorate to Vote 'Yes'". (10 de gener de 2003) [en línia] <<http://www.sta.si/en/vest.php?s=a&id=702010>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- SMITH, Daniel A.; TOLBERT, Caroline J. *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

- SMITH, Peter H. “Los Ciclos de Democracia electoral en América Latina 1900-2000”. *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2 (2004), p. 189-228.
- SMYTH, Lisa. “Narratives of Irishness and the problem of Abortion: The X Case 1992”. *Feminist Review*, núm. 60 (tardor 1998), p. 61-83.
- STEVENSON, Jonathan. “Peace in Northern Ireland: Why Now?”. *Foreign Policy*, núm. 112 (tardor 1998), p. 41-54.
- STONE, Walter J.; Narayan Datta, Monti. “Rationalizing the California Recall”. *PS: Political Science & Politics*, vol. 37, núm. 1 (2004), p. 19-21.
- SWISSINFO. “Peoples Party defeated in citizenship vote”. (1 de juny de 2009) [en línia] <<http://www.swissinfo.ch/eng/search/Result.html?siteSect=882&ty=st&sid=9159991>> [consulta: 6 de novembre de 2009].
- THE ECONOMIST. “Happy 21st century, voters!”. *The Economist* (21 de desembre de 1996).
- TOLBERT, Caroline. “Direct Democracy and the Institutional Realignment in the American States”. *Political Science Quarterly*, vol. 118, núm. 3 (2003), p. 467-489.
- TONGE, Jonathan; Evans, Jocelyn. “Party Members and the Good Friday Agreement in Northern Ireland”. *Irish Political Studies*, vol. 17, núm. 2 (2002), p. 59-73.
- TORREBLANCA, José Ignacio. “El referéndum sobre la Constitución Europea en España; una doble decepción”. *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 27 (2005).
- TRANter, Bruce. “The Australian Constitutional Referendum of 1999: Evaluating Explanations of Republican Voting”. *Electoral Studies*, vol. 22, núm. 4 (2003), p. 677-701.
- TRECHSEL, Alexander H. “Popular Votes”. A: Klöti, U. [et al. (ed.)]. *Han-*

- dbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2007, p. 435-461.
- TSEBELIS, George. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3 (1995), p. 289-325.
- UGGLA, Fredrik. "Bolivia: Un año de vivir peligrosamente". *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 2 (2009), p. 247-273.
- ULERI, PierVincenzo. "On Referendum Voting in Italy: YES, NO or Non-Vote? How Italian Parties Learned to Control Referendums". *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6 (2002), p. 863-883.
- VOWLES, Jack. "The Politics of Electoral Reform in New Zealand". *International Political Science Review*, vol. 16, núm. 1 (1995), p. 95-115.
- WELP, Yanina; Serdült, Uwe. *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.
- WHEATLEY, Jonathan. "Direct Democracy in the Commonwealth of Independent States: The State of the Art". *C2D Working Paper Series*, núm. 28 (2008).

TÍTOLS PUBLICATS A LA “COL·LECCIÓ PARTICIPACIÓ CIUTADANA”

1 L'Estatut és de tothom. Procés participatiu per a la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

Direcció General de Participació Ciutadana

2 La participació ciutadana en els municipis gironins

Direcció General de Participació Ciutadana

3 La participació de les dones en els municipis

Pilar Pujol

4 Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític

Joan Font; Carolina Galais

5 La participació política i associativa de les dones i els homes a Catalunya

Robert Liñeira

6 Internet, participació, mobilització: la implicació política de la ciutadania en un nou entorn comunicatiu

Eva Anduiza (coordinadora), Marta Cantijoch Cunill, Clelia Colombo Vilarrasa, Camilo Cristancho, Carolina Galais González, Aina Gallego Dobon, Michael J. Jensen, Laia Jorba Galdós i Jorge Salcedo

7 Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà

David Altman



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Direcció General de Participació Ciutadana

ISBN 978-84-393-8298-0



9 788439 382980