

# El referéndum, una herramienta democrática mellada. Ocho casos recientes

---

Jesús Sánchez Rodríguez<sup>1</sup>

07/11/2017

## **Índice**

**La crisis económica europea. Papandreu y el referéndum no celebrado**

**Venezuela, cuando Maduro bloqueó e ignoró el referéndum en Venezuela**

**Syriza y el desprecio al resultado de un referéndum convocado por ella misma**

**Colombia, el referéndum perdido de la paz**

**Hungría, el referéndum contra los refugiados**

**Turquía, un referéndum para avanzar hacia el sultanato**

**El referéndum unilateral por la independencia del Kurdistán iraquí**

**El referéndum unilateral de independencia en Cataluña**

El referéndum es un tipo de herramienta democrática reconocida en determinadas circunstancias por algunos Estados, y utilizada muchas veces en asuntos locales y en otras ocasiones para dirimir situaciones importantes acudiendo a la consulta de todo el pueblo. A veces también ha sido utilizado de manera plebiscitaria, o incluso ha sido un recurso empleado por algunas dictaduras para intentar cubrir con alguna legitimidad su dominación por la violencia. Pero el objetivo de este artículo no es hacer un balance histórico de esta herramienta, sino algo más modesto, analizar el relativismo de esta herramienta como consecuencia de que en los últimos años se han dado varios casos en que el referéndum se utilizó para burlar la opinión popular expresada a través de su uso, se utilizó para fines antidemocráticos, para desobedecer la legalidad democrática vigente o, simplemente, resultó inservible.

Pero no siempre es así, el referéndum, a veces, ha cumplido un papel esencial para realizar cambios importantes en la historia a través de la expresión directa de la voluntad del pueblo, o para resolver democráticamente una situación conflictiva. Podemos citar como ejemplos variados de estos casos, con resultados favorables a las fuerzas progresistas, el referéndum chileno de 1988 en el que fue derrotado Pinochet, abriéndose de esta manera el camino de una transición a la democracia en dicho país. El referéndum sobre la forma de Estado monárquica o republicana en Italia, en 1946. El referéndum contra la energía nuclear también en Italia en 2011. El referéndum sobre la despenalización del aborto en Portugal en 2007. Los referéndum sobre la independencia, no lograda, de Quebec y Escocia. O los dos referéndums en Islandia, en 2010 y 2012, mediante los cuales el pueblo islandés rechazó hacerse cargo del pago de la deuda contraída por uno de sus bancos locales, que entró en bancarrota, con acreedores extranjeros (Gran Bretaña y Holanda).

Para documentar el relativismo del referéndum que hemos señalado, vamos a analizar ocho casos recientes dónde se apeló a esta herramienta con resultados como los mencionados inicialmente, y que sirven para obtener una concepción de ella más ajustada a la realidad y alejada del aura con que a veces se la ha descrito como solución indiscutiblemente democratizante de los conflictos sociales y políticos. La visión final es que el referéndum es una herramienta de democracia directa empleada en el contexto de democracias representativas, que es utilizada y está sometida al juego de fuerzas políticas enfrentadas, que hacen uso de ella en función de las oportunidades políticas que puedan ofrecer en cada momento. Por lo tanto, su utilización en el seno de

sociedades donde existen importantes intereses enfrentados (de clase, nacionales, de proyectos políticos, etc.) es un recurso más en la lucha política que adolece de las mismas limitaciones del contexto político del que forma parte, la democracia representativa y sus instituciones.

Los ocho casos recientes a los que vamos a hacer referencia a continuación tienen en común el hecho de que se celebraron en medio de situaciones conflictivas en sus respectivos países, de distinta naturaleza e intensidad. En relación con las consecuencias de la crisis económica y la resistencia populares a las políticas de austeridad desplegadas por las clases dominantes (Grecia). Para validar la salida encontrada a un conflicto armado que había durado varias décadas (Colombia). Obstaculizando su celebración para evitar derrotas en las urnas y ganar tiempo frente a una oposición que llevaba a cabo una especie de insurrección callejera (Venezuela). Para rechazar la política de refugiados de la UE en plena crisis de estos, impulsando políticas xenófobas y ultranacionalistas (Hungría). Para refrendar una mutación del régimen político que lleva a una concentración del poder político y una deriva autoritaria (Turquía). Y, finalmente, para buscar el apoyo para una secesión unilateral de sus respectivos Estados (Cataluña y el Kurdistán iraquí).

Estos ocho casos, también se pueden clasificar en tres categorías en orden a clarificar sus diferencias. En la primera categoría se encuentran dos casos en que distintos poderes impidieron su celebración, son el de Grecia con Papandreu en 2011 y el de Venezuela en 2016. En la segunda categoría tenemos un caso reciente, en 2017, en que el referéndum fue la vía escogida para consolidar una involución democrática, la de Erdogan en Turquía. Finalmente en la tercera categoría se encuadran el grueso de los casos a analizar, caracterizados porque tras la celebración del referéndum sus resultados o bien fueron desconocidos por los propios convocantes o no tuvieron ninguna eficacia real, en ellos se encuentran el referéndum en Colombia sobre los acuerdos de paz con las FARC, el referéndum de Syriza en Grecia, el celebrado en Hungría en relación con el tema de los refugiados, el referéndum sobre la independencia catalana del 1 de octubre de 2017, y el referéndum también sobre la independencia del Kurdistán iraquí celebrado el 26 de septiembre de 2017.

## **La crisis económica europea. Papandreu y el referéndum no celebrado**

En Grecia estalló el escándalo, y la crisis, cuando se descubrió que el derechista Nueva Democracia había estado maquillando las cuentas estatales con ayuda de Goldman Sachs, aquello fue el principio del agravamiento de una crisis, que después de dos rescates no hizo más que empeorar. Sus reemplazantes en el gobierno, democráticamente elegidos bajo la promesa de sacar a los griegos de la crisis, fueron los siempre funcionales socialdemócratas, en Grecia agrupados sobretodo en el PASOK. Cumplieron su palabra con Merkel y los neoliberales, y sometieron al pueblo griego al experimento social puesto en marcha por la troika.

Sin embargo, abrumado por los recortes que se imponían desde Bruselas, y que iban en contra del programa con el cual el PASOK ganó las elecciones, y presionado por la rebelión permanente que sacudía Grecia desde hacía tres años, el primer ministro Papandreu propuso la convocatoria de un referéndum en el otoño de 2011 para someter dichos recortes a la decisión de los ciudadanos. El reto alarmó al establishment europeo por un doble motivo. En primer lugar porque el simple hecho de celebrarse la consulta supondría que las decisiones de la tecnocracia comunitaria, al servicio de los intereses de la gran burguesía europea, serían objeto de una decisión democrática por quienes estaban sufriendo sus consecuencias. Este elemento democrático invalidaría el poder inmenso de la tecnocracia al quedar sometidos a la decisión popular sus planes para aplicar el programa de reformas antipopulares y a favor de los intereses corporativos y financieros. En segundo motivo es que seguramente la decisión hubiese sido un voto negativo del pueblo griego, lo que hubiese supuesto tener que negociar otras condiciones para el rescate que no hiciesen recaer el sacrificio sobre los sectores populares u obligar a Grecia a salirse del euro. En el primer caso supondría una victoria estratégica para las clases populares europeas frente al poder de la tecnocracia, al tener aquellas un ejemplo a seguir. En el segundo caso, Europa entraría en una grave situación de turbulencia debido al crecimiento de las tendencias a la desintegración de la zona euro.

Por lo tanto, todos los poderes comunitarios se lanzaron contra la consulta anunciada por Papandreu, sometiéndole al chantaje de desbloquear 8.000 millones comprometidos, y que Grecia necesitaba imperiosamente, solamente si el referéndum era desconvocado. La socialdemocracia griega entró en pánico y el referéndum fue dejado de lado bajo la

condición de que los conservadores apoyasen al gobierno del PASOK para hacer frente a la rebelión social. Toda la socialdemocracia europea había asumido los planes neoliberales sobre la gestión de la crisis que imponía la gran burguesía, y la decisión de Papandreu fue tacticista y no resistió la más mínima presión. Desde ese momento el PASOK se alineó con el resto de los partidos socialdemócratas y colaboró con los conservadores griegos, formando en estos momentos un gobierno de coalición con ellos.

En resumen, a pesar de sus credenciales de alumno sumiso, Papandreu cedió a la tentación de intentar dar la palabra al pueblo griego para que se pronunciase en referéndum en octubre de 2011. La reacción de los aterrorizados tecnócratas europeos fue apresurarse a remplazarle por uno de los suyos de total confianza, el tecnócrata Papademos.

Tras el interregno de gobierno tecnócrata impuesto por Bruselas, la vuelta a las urnas confirmó la rebelión del pueblo heleno a través del meteórico ascenso de la izquierdista Syriza. La formación política de Tsipras protagonizaría más adelante un episodio aún más vergonzoso en relación con la utilización del referéndum, al que nos referiremos en un apartado posterior.

### **Venezuela, cuando Maduro bloqueó e ignoró el referéndum en Venezuela**

En este caso nos vamos a referir a una doble violación oportunista por parte del gobierno de Maduro de una de las herramientas de participación protagónica que recoge la Constitución venezolana y que había sido utilizada por Chávez anteriormente justamente para dos situaciones similares en las que ahora Maduro lo ha bloqueado o lo ha ignorado.

Chávez acudió al referéndum en cuatro ocasiones importantes y la oposición a una más. Las dos primera fueron en 1999, una para convocar una Asamblea Constituyente y otra para refrendar el texto constitucional elaborado por dicha Asamblea, en ambos Chávez obtuvo un fuerte apoyo (87,75% y 71,78%). Posteriormente Chávez acudió a la convocatoria de un referéndum en 2007 para una reforma constitucional importante que debería dar un contenido más socialista a la carta magna - y que perdió por 1,4% de votos - y otro posterior, en 2009, para una reforma constitucional que le permitiese presentarse a la reelección, y que esta vez ganó ampliamente. Por su parte, la oposición

acudió al referéndum para promover la revocación presidencial de Chávez en 2004, que perdió por una diferencia del 19% de los votos.

En diciembre de 2005, desaparecido ya Chávez, se produjo un vuelco electoral y la oposición al chavismo ganó las elecciones a la Asamblea Nacional por una diferencia del 16%. Animada por dicho vuelco la oposición ensayó recurrir de nuevo al referéndum revocatorio con la esperanza de que esta vez, al contrario de lo ocurrido en 2004, sería capaz de ganarlo y obligar a adelantar las elecciones presidenciales con la esperanza de salir victoriosa. El gobierno de Maduro, convencido igualmente de dicha posibilidad, utilizó tanto a un TSJ como un Consejo Nacional Electoral (CNE) confeccionados a su medida para bloquear e impedir finalmente la celebración de dicho referéndum, rompiendo así la tradición de Chávez que, como hemos visto, se sometió a cinco referéndums anteriormente. Así se inauguraba una estrategia del madurismo consistente en una utilización descaradamente manipuladora de los procesos electorales.

Efectivamente, el CNE rechazó en abril de 2016 la solicitud de un referéndum revocatorio contra Nicolás Maduro alegando defectos de forma, igualmente luego dilató la posible convocatoria del referéndum de manera que, de tener lugar después del cuarto año del mandato y ser ganado por la oposición, el resultado fuese que a un Maduro revocado le sustituyese su vicepresidente, pero no tuviese que adelantarse las elecciones presidenciales. Finalmente, el referéndum revocatorio no tuvo lugar y, tras su bloqueo, la mayoría parlamentaria aprobó una declaración de responsabilidad política del presidente que fue anulada también por el TSJ.

Pero si éste y otros hechos evidenciaban una deriva autoritaria de la dirigencia chavista, también era evidente que en algún momento tendrían que celebrarse las elecciones regionales a gobernadores, que se habían pospuesto discrecionalmente, y las presidenciales, salvo que el gobierno las suspendiese indefinidamente y mutase definitiva y completamente la naturaleza política hacía un régimen autoritario. Pero, por otra parte, la celebración de estas elecciones suponían con casi seguridad la derrota definitiva del chavismo. Y aquí entra en juego la última jugada desesperada del gobierno, la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente.

En estas condiciones, la dirigencia chavista buscó una solución que solo iba a introducir más caos político, y como consecuencia social y económico, en una huida hacia adelante, la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente mediante un método

discrecional y preocupantes rasgos anti-democráticos. Con esta convocatoria, y el método empleado, Maduro pretendía alcanzar tres objetivos: disolver la Asamblea Nacional salida de las elecciones de 2015 y con mayoría opositora; evitar cualquier otro tipo de referéndum o consulta, ni para la pertinencia de su convocatoria ni para el resultado final; y retrasar las congeladas elecciones regionales para gobernadores, previstas legalmente en diciembre de 2016, hasta que se diesen unas circunstancias más favorables para vencer a la oposición, como así ocurrió finalmente en octubre de 2017.

Igualmente fue puesto en cuestión el método empleado para llevar a cabo la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Recordemos que en un ejercicio de coherencia con sus propuestas de democracia participativa y protagónica, cuando Chávez procedió a abrir un proceso constituyente en 1999, primero se sometió a referéndum si el pueblo quería abrir dicho proceso y las bases comiciales de la elección de la Asamblea, luego se procedió a elegir a la Asamblea Constituyente mediante unas elecciones en las que participase todo el pueblo bajo las condiciones en las bases comiciales aprobadas y, finalmente, se volvió a someter a referéndum el texto constitucional elaborado por dicha Asamblea.

Pero ahora, Maduro prescindió de consultar al pueblo sobre si quería un nuevo proceso constituyente, a la vez que decretó las bases comiciales bajo las que se elegiría la Asamblea Constituyente, y evitó este paso por dos motivos. Primero porque con la relación de fuerzas que puso en evidencia las elecciones de diciembre de 2015, y que con la degradación de la situación sería aún más desfavorable al madurismo, un referéndum sería casi con toda seguridad una derrota para las posiciones del gobierno. Segundo, porque en 2007, con una correlación de fuerzas más favorables al chavismo y con la fuerza de arrastre que tenía Chávez, sin embargo la convocatoria de un referéndum cuyo objetivo esencial era profundizar en el camino al socialismo se saldó con una derrota. Por eso, en un paso más hacia el alejamiento de los métodos democráticos, Maduro convocó un nuevo proceso constituyente en el que el pueblo no tiene nada que decir ni sobre la pertinencia de su convocatoria, ni sobre las bases comiciales, ni sobre el resultado final del texto que se redactase, por las mismas razones que alegábamos antes, el temor a ser derrotado en ambos referéndums.

Por si éstas no fueran suficientes razones para situar al gobierno de Maduro en una tendencia a alejarse de los procedimientos democráticos, el método de convocatoria de

la Asamblea Constituyente fue, además de incoherente y discrecional, una burla a la igualdad política en que se basa la democracia. Así la composición de la Asamblea Constituyente estaría formada por 168 diputados provenientes de diversos "sectores" señalados por el gobierno: trabajadores, estudiantes, comunas, pensionados, pueblos indígenas, empresarios, discapacitados, campesinos y pescadores. Otros 364 diputados sería elegidos territorialmente, a razón de un diputado por municipio, independientemente del tamaño de estos. Y los 8 restantes, hasta 540, serían elegidos por las etnias indígenas.

A la discrecionalidad empleada en la elección de los sectores y la asignación del número de diputados - podrían, por ejemplo, añadirse o reemplazarse algunos de los propuestos por los jóvenes, las mujeres, los de diferente religión, las minorías sexuales, los chabolistas, los desocupados, los titulados universitarios o cualquier otra ocurrencia -, además de la duplicación del voto - un empresario o un campesino pudo votar como tal y como habitante de un territorio -, se añade el distinto peso de los votos territoriales, así, un voto de un habitante de un municipio pequeño tenía 10 veces más peso político que el de un gran municipio.

Así pues, la Asamblea Constituyente fue convocada sin el previo paso de un referéndum sobre su conveniencia, puesto que suponía dar por cancelada la vigente Constitución impulsada por Chávez en favor de un nuevo proyecto absolutamente ambiguo, y tampoco existe ningún compromiso sobre un referéndum final para aprobar el nuevo texto constitucional, que dependerá discrecionalmente de si el madurismo considera que lo puede ganar o no.

### **Syriza y el desprecio al resultado de un referéndum convocado por ella misma**

Syriza ganó las elecciones del 25 de enero de 2015 con un proyecto (el programa de Salónica) para poner fin a las políticas de austeridad que estaban asfixiando al pueblo griego, y ese objetivo, y mandato de la ciudadanía helena, suponía un enfrentamiento abierto con los objetivos y políticas neoliberales que venían imponiendo la troika a los gobiernos anteriores, absolutamente rendidos a los dictados exteriores. Las negociaciones de febrero escenificaron claramente ese enfrentamiento al mismo tiempo que el aislamiento del gobierno griego por parte del resto de los gobiernos europeos.

Ningún ejecutivo mostró su apoyo a Syriza, hubo como mucho alguna tibieza con respecto al frente de la austeridad encabezado por Alemania - y en el que se mostraron especialmente implacables gobiernos como el español, el portugués o el irlandés - cuya dureza en las negociaciones evidenciaban su objetivo político último de escenificar una situación donde el gobierno griego apareciese plegado a las condiciones de la troika - es decir, que aceptase públicamente las condiciones del rescate que le imponían - de manera que le debilitasen y le terminasen llevando a medio plazo a una derrota política dentro de Grecia como antesala bien de su desalojo del poder, o bien de su conversión en instrumento de los designios de la troika, como finalmente ocurrió.

El resultado final de esa ronda de negociaciones fue lo que puede ser considerado como una retirada táctica de Syriza, hubo un acuerdo para prorrogar por cuatro meses más el programa de asistencia financiera. Syriza aceptó estas condiciones a la vez que establecía unas líneas rojas que se negaba a traspasar. La postura rígida de la troika, y la necesidad de Syriza de evitar traspasar sus líneas rojas - con fuertes tensiones en su seno por las cesiones realizadas - si no quería sufrir una derrota estratégica y entrar en la senda de claudicaciones de la socialdemocracia y, por tanto, poner final a su proyecto, llevaban a un escenario de ruptura casi inevitable.

Tsipras tuvo el gesto audaz de convocar un referéndum, lo que diferenciaba claramente a Syriza del comportamiento de los partidos socialdemócratas, que claudicaron sin resistencia a las imposiciones austericidas de la troika, como ejemplarizó el caso de Papandreu anteriormente analizado.

La consulta fue planteada por el gobierno de Syriza como el último expediente para acumular fuerzas en el interior e intentar romper, con una victoria, la dinámica que la troika habían impuesto en las negociaciones. La apuesta era desesperada, una derrota hubiese supuesto la dimisión del gobierno de Tsipras y la firma de un acuerdo en condiciones peores que las negociadas hasta el momento.

En estas condiciones, el resultado del referéndum, con un 61% apoyando al gobierno de Tsipras frente a un 38% aceptando las condiciones de la troika, fue una muestra de coraje del pueblo griego y la culminación de su voluntad de resistir las formidables fuerzas del neoliberalismo, como habían demostrado las decenas de huelgas generales que se habían sucedido en años anteriores y cuyos frutos fueron el gobierno de Syriza y el resultado de este referéndum.

El recurso al referéndum pareció enviar la señal de que el gobierno de Tsipras estaba dispuesto a la ruptura con la troika y que se estaba preparando para ello, es decir, para la posibilidad de la salida del euro, lo que significaría que el gobierno griego disponía de un plan B elaborado y dispuesto para ponerse en práctica cuando se llegase a un callejón sin salida. La convocatoria del referéndum significaría, entonces, la búsqueda del respaldo interno necesario para dar ese importante paso. Sin embargo, a pesar del resultado masivo del no a las condiciones de la troika, inmediatamente Syriza realizó más concesiones, buscó el apoyo de los partidos pro-austeridad que habían pedido el sí y, finalmente, aceptó un rescate en unas condiciones más leoninas que las exigidas en los dos rescates anteriores. La brusquedad de este giro, la profundidad de la derrota que esto suponía está más allá de lo que podría ser un comportamiento previsible.

Visto el comportamiento del gobierno Tsipras, convocando un referéndum para reforzar su posición en la negociación, llegando incluso a la ruptura, ganando ampliamente su propuesta en la consulta y, finalmente, traicionando el resultado del referéndum para claudicar ante la troika, no se puede evitar la sospecha de que en el fondo el gobierno de Syriza buscaba una derrota en la consulta para poder justificar una claudicación que ya tenía decidida, pero traspasando la responsabilidad de esta decisión al pueblo griego.

Sin desconocer la enorme diferencia de las situaciones que separaban al caso griego del caso islandés, debido al mayor dramatismo, gravedad e implicaciones de la situación griega, sin embargo es imposible no contrastar su parecido en el origen - en ambos fueron convocados por sus respectivos poderes ejecutivos debido a exigencias económicas provenientes del exterior, y en ambos el pueblo rechazó en el referéndum plegarse a esas exigencias exteriores - pero diferenciados en cuanto a la actitud final de quienes los convocaron, en Grecia el gobierno traicionó el resultado, en Islandia el gobierno cumplió con el resultado. Una misma herramienta empleada en situaciones similares cumplía un papel totalmente opuesto en cada una de ellas.

### **Colombia, el referéndum perdido de la paz**

Después de cuatro años de negociaciones entre el gobierno colombiano y la guerrillas de las FARC, finalmente en agosto de 2016 se alcanzó la firma de un acuerdo entre ambas partes con el objetivo de poner fin a la actividad insurgente armada de la

guerrilla más antigua de América Latina y facilitar su integración en la vida política del país caribeño. Un acuerdo de este tipo estaba fundamentado en cesiones de ambas partes y, dado que se refería a un sangriento conflicto de décadas de duración, implicaba, por ello mismo, una dificultad importante para alcanzar el acuerdo - como demostró la duración de las negociaciones - y ser aceptado por todos.

Por ello mismo, el gobierno colombiano decidió que el acuerdo alcanzado, y firmado definitivamente en septiembre en Cartagena de Indias, fuese sometido a un referéndum de aprobación por todo el pueblo colombiano. Este referéndum también fue un acuerdo con la guerrilla, que inicialmente había abogado que la refrendación de los acuerdos fuese hecha por una Asamblea Nacional Constituyente con participación de ella misma.

Los acuerdos firmados estaban apoyados por los principales partidos colombianos, por una parte importante de la comunidad internacional que incluía a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, la UE, la OEA, etc. Es decir, la única oposición real a dichos acuerdos era el uribismo ultra en Colombia. Igualmente, las condiciones para la validez de los resultados habían sido rebajadas para facilitar su aprobación, simplemente el sí debería superar al no y ser superior al 13% del censo electoral.

Sin embargo, el resultado del referéndum fue una sorpresa. La participación solo alcanzó el 37,43% y el no se impuso por una diferencia de 50.000 votos, el 50,21% frente al 49,78%. Este resultado rechazando los acuerdos de paz firmados descolocó a todos los firmantes, que se orientaron a desconocer este resultado mediante una nueva negociación y posterior aprobación ya sin consultar al pueblo sobre la misma.

Efectivamente, el gobierno colombiano negoció por una parte con los que habían pedido el no en el referéndum para tomar en cuenta sus objeciones y, por otra parte, renegoció con las FARC un nuevo acuerdo tomando en cuenta lo anterior. El resultado fue un nuevo acuerdo de paz firmado en noviembre de 2016, que esta vez no fue sometido a referéndum, sino ratificado por el Senado y la Cámara de Representantes de Colombia.

Quedó claro que se acudió al referéndum basándose en la seguridad de que sería favorable a los acuerdos de paz firmados, pero que una vez derrotados en las urnas, se decidió no correr otra vez más riesgos en este sentido y se decidió aprobarlos en las

instancias políticas dónde era más fácil llegar a acuerdos previos que no les volviesen a invalidar.

### **Hungría, el referéndum contra los refugiados**

Viktor Orbán fue primer ministro de Hungría entre 1998 y 2002, pero fue en una segunda etapa de gobierno, con su partido el Fidesz, a partir de 2010 cuando empezó a desplegar la denominada "revolución de los 2/3", porque con esa mayoría en el parlamento inició un cambio profundo constitucional y legislativo en Hungría que alejaron a ese país de los estándares de las democracias liberales europeas y le situaron a la cabeza de la regresión xenófoba y antidemocrática que sacude a algunos de los países miembros de la UE, y que ha llevado a las instituciones de esta última a pedir sanciones contra el gobierno húngaro.

Ante la avalancha de refugiados que llegaban a Europa en 2015, procedentes sobre todo del norte de África, y como consecuencia de las guerras y Estados fallidos (Siria y Libia), los Estados más expuestos a estas avalanchas, Italia y Grecia, demandaron una solución a este problema basada en la solidaridad de los miembros de la UE, de manera que los refugiados pudiesen repartirse entre los diferentes países. La consecuencia de esta situación fue que, en 2015, los 28 miembros de la UE acordaron por mayoría un mecanismo de reparto por cuotas de los refugiados, aunque hubo cuatro países que votaron en contra, Chequia, Eslovaquia, Rumanía y Hungría. No obstante el acuerdo era de obligado cumplimiento para todos, incluidos los que lo rechazaban, bajo la amenaza de ser sancionados económicamente.

Contra dicho acuerdo, tanto Hungría como Eslovaquia acudieron al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que validó el acuerdo adoptado por el Consejo Europeo.

En realidad, el rechazo del gobierno de Orbán no se basaba en que la cuota de refugiados que se le había asignado a Hungría pudiese crearle un problema, pues eran 1.200 de los 160.000 refugiados a reubicar, que representaban el 0,02% de los 10 millones de húngaros, se trataba de una pura posición xenófoba de la extrema derecha populista europea bajo el argumento de que la llegada de refugiados musulmanes representaban una amenaza para la identidad cristiana europea.

Llegados a esa situación, el gobierno húngaro de Viktor Orbán, decidido a rechazar la acogida de refugiados, dio un paso más y acudió a la convocatoria de un referéndum el 2 de octubre de 2016 con el objetivo de obtener un apoyo de la población a su negativa a cumplir el acuerdo de la UE. Se trataba de una posición xenófoba (rechazo de los refugiados), insolidaria (con el resto de los países de la UE que si les aceptaban) y de enfrentamiento con las instituciones de la UE (negándose a cumplir los acuerdos tomados por la mayoría), cuyo objetivo era consolidar un polo de países contrarios a la políticas de acogida de inmigrantes y refugiados en la UE.

En estas circunstancias, las instituciones europeas pusieron en duda la legalidad de dicha consulta, puesto que el acuerdo adoptado era obligatorio. Por otro lado, según la legislación húngara, para que el resultado de un referéndum fuese válido era necesario que se registrase una participación de más del 50% del electorado.

Ese listón de participación exigido por la legislación llevo a las debilitadas socialdemocracia e izquierda húngara a adoptar una estrategia basada en solicitar la abstención para conseguir que el resultado del referéndum no pudiese ser considerado válido.

Finalmente, la estrategia de la izquierda resultó exitosa, pues la participación se quedó en el 40%, aunque el 98% de esos votos fueron contra la acogida de refugiados. Sin embargo, aunque era evidente que el resultado del referéndum no tenía validez, Orbán presentó los resultados como una gran victoria y se orientó a una reforma constitucional para impedir que la UE pudiera asentar inmigrantes en Hungría.

Tras la invalidación del referéndum por la comisión electoral húngara, debido a no haber alcanzado el 50% de participación, en noviembre de 2016 el gobierno de Orbán fue derrotado en el parlamento en su intento de enmendar la Constitución para impedir la llegada de refugiados, al no conseguir la mayoría necesaria de 2/3 de los votos de los diputados.

En este caso, pues, concurrían en el referéndum dos circunstancias especiales. La primera era su ilegitimidad en el contexto de la pertenencia de Hungría a la UE y de la obligatoriedad, según la legalidad europea, de los acuerdos sobre la cuota de reparto de refugiados. Dado que, finalmente, el referéndum quedó invalidado se evitó el problema que suponía el choque de dos legalidades, la europea que debe prevalecer sobre la

nacional (situación que todo país acepta cuando se incorpora voluntariamente a la UE) y la que se hubiera derivado de un referéndum válido contrario a las cuotas de reparto en la que se hubiera apoyado el gobierno húngaro.

Esta situación conflictiva entre la pretensión de dos legitimidades, aunque legamente una prevalecía sobre la otra (la europea sobre la húngara) es similar a la que con un conflicto de distinta naturaleza (secesión de un Estado) enfrentó al parlamento-gobierno catalán con el español, y al gobierno kurdo con el iraquí, mediando también en estos casos un referéndum. Si en el caso húngaro este enfrentamiento hubiera podido terminar en sanciones europeas, o incluso, en un caso extremo, en su expulsión. En los casos catalán o kurdo el enfrentamiento derivó en una reacción de los gobiernos español e iraquí para hacer prevalecer el orden legal vigente en cada uno de los dos Estados. La diferencia es que Hungría tenía respaldo legal para realizar el referéndum, al igual que en Grecia para que Syriza convocase el suyo, otra cuestión es si el resultado les podía avocar a ser expulsados de la UE. Sin embargo, ni el gobierno catalán o kurdo tenían ese respaldo legal puesto que la legislación de sus respectivos países se los prohibía y, por ello mismo, se situaron en una posición voluntariamente decidida de desobediencia legal al orden constitucional vigente.

En el caso del referéndum húngaro también destaca la posición adoptada por la socialdemocracia y la izquierda. Éstas no partieron de reconocer el referéndum y pedir el no, sino que dado que se trataba de un referéndum ilegal en el contexto europeo, y con un objetivo insolidario y xenófobo, buscaron la invalidación del referéndum mediante una estrategia abstencionista que logró su objetivo.

### **Turquía, un referéndum para avanzar hacia el sultanato**

Para encuadrar brevemente el contexto histórico en que tuvo lugar el referéndum en Turquía que ha servido para avanzar en la consolidación del sultanato de Erdogan es necesario tener en cuenta tres procesos históricos que confluyen en esta coyuntura y que se entrelazan de manera compleja.

El primero es interno a la propia Turquía y de larga trayectoria, se trata del histórico pulso entre las tendencias modernizantes y laicistas desatadas con la fundación de la moderna Turquía por Atatürk y el islamismo que permea su sociedad, este pulso se ha

llevado a cabo en los últimos decenios en el contexto de una democracia más o menos comparable a las occidentales, pero con importantes carencias respecto a éstas.

El segundo proceso es más amplio, se extiende por todo el mundo islámico, árabe o no - Turquía no lo es-, y consiste en el intento de las fuerzas islamistas, radicales o moderadas, por alcanzar el poder y reislamizar con más intensidad sus sociedades. El caso turco, junto con el tunecino, y los frustrados en Egipto y Argelia, son modelos de acceso al poder de los islamistas a través de los mecanismos democráticos.

El tercer proceso histórico es más reciente y mezcla aspectos internos de Turquía, el problema kurdo reactivado, y aspectos regionales como la desestabilización que sufre el mundo árabe y, más en concreto, la guerra civil siria y el problema de los refugiados.

Por último, es importante también tomar en cuenta un factor novedoso en Turquía pero no en otras partes del mundo, la dialéctica entre golpe militar y movimientos de masas, y que tiene que ver con el crucial acontecimiento en Turquía que precedió a este referéndum, el intento de golpe de Estado frustrado que tuvo lugar en julio de 2016.

El gran salto político de los islamistas del AKP se produjo en 2002 con su victoria electoral por mayoría absoluta. Esta situación no hizo cambiar inicialmente la línea política prudente del AKP, escarmentado por los golpes anteriores en Turquía o por el golpe de Argelia contra el triunfo electoral del FIS. El AKP se dedicó pacientemente a una acumulación progresiva de poder y a un desgaste de sus enemigos laicos. Este comportamiento hizo que la política del AKP fuese presentada como un modelo de conciliación del islamismo político con la política democrática, donde un gobierno islamista podría garantizar el pluralismo de la sociedad.

Sin embargo, la trayectoria en el poder del AKP desde 2002 ha ido desmintiendo esta imagen, algunas medidas de apertura, como una mayor tolerancia hacia los kurdos fueron revertidas y el gobierno emprendió una nueva campaña militar contra el pueblo y las organizaciones kurdas, igualmente se potenció la creación de mezquitas, la islamización de la enseñanza o la represión sobre los medios de comunicación laicos o críticos, con multitud de periodistas encarcelados y profesores e intelectuales procesados, se tomaban medidas para reforzar la desigualdad de géneros (reducción del trabajo femenino, aumento de matrimonios infantiles, intento de prohibición del aborto, etc.), se discriminaba a otras minorías como los alevíes (20% población), se reprimía

duramente las protestas sociales como las de 2013 iniciadas en el parque Taksim Geziy, y se ahondaba la deriva autoritaria intentando cambiar hacia un modelo presidencialista de concentración de poderes en el jefe del Estado.

Paralelamente, el gobierno del AKP había intentado reducir la autonomía del ejército y purgarle de los elementos menos afectos, mediante procesos tras la acusación de reales o pretendidos complots militares.

Pero, inesperadamente, el nuevo intento de golpe militar derrotado, en julio de 2016, ofreció la posibilidad a Erdogan y el AKP para acelerar su deriva autoritaria, depurar definitivamente al ejército y al Estado de todos sus oponentes en favor de militares y funcionarios leales al islamismo político y acelerar la islamización de la sociedad. Las primeras medidas fueron puestas en prácticas nada más ser derrotado el golpe militar con la detención de miles de militares y la depuración de otros tantos miles de jueces y funcionarios.

Con este contexto histórico de la estrategia islamista de conquista del poder por vía electoral, después de varios fracasos importantes de dicha estrategia como en Egipto o Argelia, y con el reciente precedente del golpe de Estado frustrado en julio de 2016, Erdogan procedió a una profunda reforma constitucional que ha transformado un régimen parlamentario, inaugurado por Atatürk en 1924, en otro presidencialista sometiéndola a la aprobación mediante referéndum celebrado en abril de 2017.

Los cambios constitucionales contenían entre otros aspectos la asunción por parte del presidente de todo el poder ejecutivo, suprimiendo la figura de primer ministro, la eliminación de la capacidad de control del ejecutivo por parte del parlamento, la facultad del presidente de disolver el parlamento, la de nombrar ministros sin refrendo parlamentario y la de nombrar a más de la mitad de los miembros del Tribunal Constitucional.

El resultado del referéndum fue muy ajustado, con una participación del 84% del censo (el voto es obligatorio en Turquía), y la propuesta de Erdogan ganó con el 51,2% de los votos frente al 48,7% que la rechazó. De esta manera se avanzaba en la construcción de un sultanato y en la consolidación del control del islamismo político, que en julio de 2016 fue capaz de sortear el peligro que había corrido en Egipto o Argelia.

Este referéndum, como ocurrió con el celebrado en Hungría, señala que esta herramienta democrática puede ser puesta al servicio de objetivos reaccionarios, y que, contra cierta mitificación existe especialmente en sectores de la izquierda, no siempre la participación del pueblo de manera directa representa una garantía para conseguir objetivos progresistas.

### **El referéndum unilateral por la independencia del Kurdistán iraquí**

Éste y el siguiente caso, el referéndum catalán del 1 de octubre de 2017, corresponden a una estrategia de consulta unilateral por parte de movimientos nacionalistas secesionistas orientados a la consecución de una independencia unilateral de ambos territorios respecto a los respectivos Estados a los que pertenecen ambas regiones, Irak y España. Igualmente ambos procesos son un contrapunto a otros dos procesos anteriores en áreas geopolíticas de características similares. En el caso kurdo, el contrapunto sería con Sudán del sur, ambas regiones sacudidas por guerras y enfrentamientos armados internos, el primero celebró un referéndum unilateral, desencadenó una ofensiva militar por parte del gobierno iraquí que recuperó Kirkuk y los territorios adyacentes, en tanto aún no ha sido declarada la independencia en el Kurdistán. En Sudán del sur, por el contrario, y después de un largo período de guerras, se celebró un referéndum pactado en 2011 que concluyó con la independencia de esa región.

El contrapunto catalán sería Escocia, ambas regiones pertenecientes a Europa y con sistemas políticos demoliberales. Cataluña celebró un referéndum unilateral el uno de octubre del 2017 y llevó a una confusa declaración de independencia, a la el gobierno español respondió cesando sus instituciones de autogobierno y convocando nuevas elecciones autonómicas dos meses más tarde. En Escocia, por el contrario, la reivindicación independentista se dirimió en un referéndum pactado con el gobierno británico que perdieron los nacionalistas escoceses.

El pueblo kurdo está repartido entre cuatro Estados de la región, Irán, Irak, Siria y Turquía, dónde su condición política y autonomía ha conocido diferentes situaciones, desde un reconocimiento amplio de su autonomía hasta intensas represiones y guerras abiertas. El objetivo histórico de los kurdos es crear un Estado propio que aglutine a

todo su pueblo dividido hoy entre los cuatro Estados mencionados. En ese caso representaría un Estado importante con más de cuarenta millones de ciudadanos. Esos cuatro Estados han rechazado sistemáticamente cualquier posibilidad de otorgarles la independencia, y esa oposición no solo se ha referido a los kurdos que habitan en su territorio, sino a la concesión de la independencia en los Estados vecinos por el efecto demostración que se produciría sobre su propia población kurda.

Si ese es el contexto histórico global, un contexto histórico más inmediato y local en el Kurdistan iraquí tiene que ver con la debilidad actual del Estado iraquí originada primero en la guerra desencadenada por EE.UU. que derrocó a Saddam Hussein, segundo en la guerra civil confesional que siguió a la caída del régimen baasista, y tercero en el avance de los ejércitos del ISIS y su coyuntural creación de un califato que hoy está siendo desmantelado en la guerra en curso. Esto ha creado una situación de cuasi-independencia en los hechos de la región kurda, que dispone de un ejército propio, los peshmerga, y un sistema legal independiente.

En estos contextos, el gobierno del Kurdistan iraquí planteó la celebración de un referéndum unilateral de independencia, no vinculante, el 25 de septiembre del 2017, que no solo fue rechazado por el gobierno iraquí (su tribunal Supremo ordenó su suspensión), sino también por sus principales vecinos con minorías kurdas, Turquía (con la que mantiene una importante relación comercial) e Irán, y por la mayoría de la comunidad internacional, con la sola excepción de Israel. Amenazando los dos primeros con medidas económicas, e incluso militares, si se celebrase el referéndum. Pero incluso entre los kurdos de los países vecinos, el referéndum no gozó de mucho apoyo entre sus dirigentes, así en Turquía, la guerrilla del PKK y el partido pro-kurdo HDP abogaron por una solución parecida a la de España, y los kurdos sirios gozan de una autonomía que quieren consolidar con Damasco cuando acabe la guerra.

El objetivo de la celebración del referéndum era el de obligar al gobierno iraquí a sentarse a negociar la independencia. Los resultados de la consulta se plasmaron en una participación del 72%, con un apoyo entre los votantes del 91%. Todo un éxito de apoyo interno.

Las consecuencias inmediatas tras la celebración del referéndum fueron el cierre de las fronteras con el Kurdistan iraquí por parte de Turquía e Irán y el desencadenamiento, el 16 de octubre, de una ofensiva militar por parte del gobierno de Irak que arrebató a los

kurdos el control de Kirkuk y su rica zona petrolífera adyacente en unas pocas horas, es decir, el 40% del territorio que controlaban los kurdos y, especialmente importante, los enormes campos petrolíferos del mismo que hace perder a los kurdos su independencia económica.

El resultado del referéndum, pues, fue una dura derrota de los kurdos que les dejaba en peores posiciones para negociar con Bagdad que antes de su celebración: han perdido el 40% del territorio que controlaban anteriormente; han perdido sus principales yacimientos petrolíferos; ha llevado, finalmente, al presidente del Kurdistán, Masud Barzani, a dimitir el 1 de noviembre, asumiendo así su responsabilidad por la crisis desatada tras la celebración del referéndum que les ha llevado al aislamiento político y económico; y ha llevado a un enfrentamiento entre el partido kurdo gobernante y los partidos kurdos en la oposición.

### **El referéndum unilateral de independencia en Cataluña**

La reforma del Estatut iniciada en septiembre de 2005, con su aprobación por el Parlament de Cataluña, fue el punto de arranque del denominado derecho a decidir, como consecuencia de los obstáculos interpuestos para que esa reforma llegase a buen fin. Dicha reforma del Estatut. fue impugnado ante el Tribunal Constitucional (TC) por el PP, quién consiguió a través de esta vía que el Estatut, ampliamente aceptado y refrendado, fuese podado en aspectos considerados esenciales. Esta situación provocó que el apoyo independentista en Cataluña creciese de manera exponencial. El conflicto catalán entró, así, en un desarrollo que terminó desembocando en la situación actual, y cuya característica definitoria es el objetivo de alcanzar una secesión de manera unilateral, para lo cual era necesario que las principales instituciones políticas catalanas procediesen a poner en marcha mecanismos políticos (referéndum) y jurídicos (leyes) al margen de la legalidad constitucional vigente. Estos eran los elementos que abrían una crisis de Estado y de la democracia en España.

El 9 de noviembre de 2014 tuvo lugar un primer referéndum unilateral convocado por el govern catalán para alcanzar la independencia de Cataluña. El resultado fue paradójico, pues si bien la consulta llegó a celebrarse sin demasiados incidentes ni obstaculizaciones por parte del Estado español - que le había declarado ilegal -

alcanzando una participación de 2,3 millones (37% del censo electoral), sin embargo, sus resultados no tuvieron efectos políticos o jurídicos, y solo sirvió para dar paso a la convocatoria de unas elecciones anticipadas en Cataluña, de carácter plebiscitario para el bloque independentistas, que se celebraron el 27 de septiembre de 2015. Las elecciones plebiscitarias de 2015 arrojaron un resultado del 47,8% de votos para el bloque independentista formado por JxS (ERC+CDC) y CUP, y un 51,2% para el resto de partidos que, aún oponiéndose a la independencia, no formaban un bloque opuesto al primero. La transformación de votos en escaños, sin embargo, permitió que el bloque independentista contase con la mayoría absoluta en el Parlament.

Con un primer referéndum sin ningún efecto político, y unas elecciones al parlamento autonómico cuyo resultado no permitía al bloque independentista realizar una declaración unilateral de independencia (DUI), este bloque se orientó a la celebración de un segundo referéndum unilateral que sirviese de justificación a una posterior DUI. Este segundo referéndum se diferenció del primero en dos aspectos, en que el bloque independentistas se dotó en el Parlament catalán de una ley para su celebración, y en que el gobierno español fue, esta vez, más activo en el bloqueo de dicho referéndum, empezando por la suspensión por el TC de la ley del referéndum por inconstitucional, y que convertía su celebración nuevamente en ilegal.

Finalmente, y a pesar de los esfuerzos del gobierno español por obstaculizar la logística para su celebración, el 1 de octubre de 2017 tuvo lugar dicho referéndum, suponiendo el fracaso parcial de los objetivos de ambas partes. De un lado, si bien la acción policial y judicial había conseguido desmontar gran parte de la logística del referéndum, no consiguió ni requisar las urnas, ni cerrar los colegios electorales donde se celebraría el referéndum, a pesar de la dura actuación policial el día de la celebración. De otro lado, si bien el independentismo consiguió disponer de urnas y mantener abiertos los colegios electorales, la credibilidad de los resultados resultaba totalmente dañada, nadie sabía qué tipo de papeletas se utilizaban, quienes componían las mesas, que órgano controlaba el resultado, ni cuál era el censo, que ante las dificultades encontradas se declaró universal, de manera que cualquier ciudadano podía votar en cualquier lugar.

La celebración del referéndum, y la poca credibilidad de sus resultados, no consiguieron ganar ningún apoyo internacional para el movimiento independentista, aunque sirvió para cerrar filas en su seno ante las dudas de los siguientes días. Pero originó tres

efectos adversos al bloque independentista. El primero fue el desencadenamiento de una cascada del traslados de las sedes sociales y fiscales de importantes empresas y bancos radicados en Cataluña, más de 2000 en el momento de redactarse este artículo, a otras ciudades españolas fuera de Cataluña ante el temor a las consecuencias de una agudización del conflicto y la posibilidad de encontrarse en un momento dado fuera de la cobertura de la UE. El segundo fue una reacción de masas contraria al independentismo, en una mezcla de defensa de legalidad constitucional y de la unidad española, y cuya principal expresión tuvo lugar en Barcelona en 8 de octubre con una movilización masiva similar a las conseguidas por el independentismo y convocada por la Sociedad Civil Catalana. El tercero fue la cristalización definitiva, o mejor dicho, la puesta en escena, del bloque constitucionalista, formado por PP, PSOE y Ciudadanos.

A pesar de todo, el bloque independentista avanzó hacia su objetivo predeterminado, la DUI, en dos etapas. Una primera fue en la sesión del Parlament del 10 de octubre, y por parte del presidente Puigdemont, de una declaración y suspensión inmediata de independencia, con el objetivo declarado de abrir una negociación o mediación internacional que nunca se produjo, y expresando las dudas de los sectores más moderados en la viabilidad en conseguir la independencia unilateral.

La reacción del bloque constitucionalista fue, por una parte, el anuncio de la puesta en marcha de una comisión parlamentaria con objeto de modificar la Constitución y ofrecer una salida al conflicto catalán dentro del ordenamiento constitucional y a través del órgano de la soberanía nacional. Era la contrapropuesta de diálogo y reforma a la demanda del bloque independentista requiriendo una mediación internacional para alcanzar un referéndum pactado. Pero, por otra parte, el gobierno español dio un ultimátum al govern catalán para aclarar si había declarado la independencia y, en caso afirmativo, retractarse de la misma, bajo la advertencia de que en caso contrario se tomarían las medidas necesarias para retornar a la legalidad constitucional, todo ello como parte del procedimiento establecido para aplicar el artículo 155 de la Constitución, mediante el cual el gobierno puede intervenir en el autogobierno catalán para obligar a las instituciones de dicha comunidad a retornar a la legalidad.

El resultado final fue que el govern convocó al Parlament para votar la DUI, en tanto que el gobierno español puso en marcha el mecanismo para la aprobación del artículo 155, ambas decisiones tomadas el viernes 27 de octubre. Es decir, que horas después de

votada la DUI por el bloque independentista en el Parlament, el Senado español votaba la aplicación del artículo 155 que se tradujo en el cese del govern, la disolución del Parlament y convocatoria de elecciones autonómicas para el 21 de diciembre de 2017.

En los siguientes días el protagonismo político cedió paso al judicial con las acusaciones de rebelión contra el govern y la mesa del Parlament. Con parte del govern huido a Bruselas, la otra parte fue condenada a prisión provisional incondicional por la Audiencia Nacional, y la mesa del Parlament espera la decisión del TS.

No obstante, el proceso de las elecciones autonómicas del 21-D siguió su curso, con la decisión de los partidos independentistas de participar en ellas a pesar de que ello suponía terminar de convalidar el 155 - el Parlament había aceptado su suspensión para convocar elecciones, y el govern no había intentado ejercer como tal - y dar por ineficaces los resultados del referéndum del primero de octubre. El conflicto catalán no está cerrado, y posiblemente se alargará en el tiempo con desarrollos difíciles de prever en estos momentos. Pero a los efectos de este artículo es evidente que la celebración de los dos referéndums no tuvieron ninguna eficacia política - más allá de servir a la cohesión del bloque independentista - puesto que de ellos no se derivó en la práctica la independencia unilateral que pretendían, especialmente el segundo.

---

<sup>i</sup> Se pueden consultar otros artículos y libros del autor en el blog :  
<http://miradaartica.blogspot.com/>