

INTRODUCCIÓN

En América Latina, los partidos políticos han sido objeto de un vasto proceso de regulación jurídica desde su constitucionalización hasta la fecha. Si bien dicho proceso se ha dado con diversa intensidad en los diferentes países, es un hecho que actualmente en casi toda la región se les reconoce como los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea y que, en virtud de su relevancia, existe una regulación exhaustiva de su funcionamiento.

Un análisis de la evolución del proceso de su regulación jurídica muestra que, en la región latinoamericana, la incorporación de los partidos políticos al ordenamiento democrático y su constitucionalización se dieron paulatinamente. Las primeras Constituciones solamente recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional.

A partir de la formalización constitucional y legal de la actividad de los partidos políticos, se inició en América Latina un frondoso proceso de regulación jurídica de estos institutos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática a la región, en 1978. El objetivo de ese proceso regulador fue normar los aspectos básicos de su vida legal y su operación en el marco del sistema democrático, y como resultado de esta evolución jurídica, hoy todos los países latinoamericanos han constitucionalizado a los partidos políticos y han emitido normas dirigidas a controlar su funcionamiento.

Las características e intensidad de la regulación han sido influidas por la realidad y cultura política de cada país, así como por su tradición democrática. Ello ha generado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas emitidas en la materia en toda la región. No obstante esta abundancia normativa, en América Latina no existe actualmente una obra de carácter comparado sobre todos los aspectos de la vida jurídica de los

partidos. Con seguridad, podemos hallar estudios sobre uno o algunos de los temas que afectan su desempeño, tales como el sistema de financiamiento, las prácticas de democracia interna o sobre los requisitos de su constitución, entre otros; pero éstos, si bien importantes, al analizar sólo un aspecto del funcionamiento de los partidos, no permiten tener una comprensión holística de las normas que rigen la totalidad de su funcionamiento.

Fue precisamente la inexistencia de estudios comparados latinoamericanos sobre esta temática lo que motivó al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a aunar esfuerzos para presentar un trabajo que muestre la situación actual de las diferentes áreas de la regulación jurídica de los partidos políticos en los dieciocho países de América Latina,* y poder realizar, a partir de las experiencias nacionales, un mapeo de la situación regional en este tema. A lo largo de la obra se explora la experiencia resultante de las reformas emprendidas durante los últimos años en cada uno de esos países y en la región en su conjunto. Sus objetivos y contenidos los detallamos a continuación.

I. OBJETIVO Y NATURALEZA DE LA OBRA

El objetivo general de esta obra es reunir, sistematizar, analizar y divulgar las características principales de la regulación jurídica de los partidos políticos en dieciocho países de América Latina. Se busca, asimismo, identificar las principales tendencias de reforma, los temas abordados en el proceso reformador y los que aún se encuentran pendientes de regulación o claramente subregulados.

Los temas cubiertos por el estudio son aquellos que tienen incidencia en la vida jurídica de los partidos: su ubicación dentro de la legislación; concepto y naturaleza jurídica; las funciones que se les atribuyen; los poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento; los requisitos para su reconocimiento legal —tanto en el ámbito nacional como regional—; su estructura interna; las regulaciones relativas a la de-

* Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

mocracia interna; las normas en relación con otros sectores tradicionalmente discriminados o infravalorados en la actividad partidista (mujeres, indígenas, juventud); la regulación en materia de financiamiento político; el acceso de los partidos a los medios de comunicación; la vigencia de las coaliciones, alianzas y fusiones; el órgano de control de los partidos; la normativa en relación con las candidaturas independientes; el transfuguismo político, así como las causales para su extinción o caducidad, y su afiliación a organizaciones internacionales.

Lejos de prescribir fórmulas, modelos o recetas para los procesos de reforma que afectan a los partidos, este estudio presenta un mapeo de las vías que los legisladores han tomado para regular este delicado tema que afecta el funcionamiento de la democracia. En ese sentido, cabe advertir que cada país, de acuerdo con su tradición, idiosincrasia, costumbres y prácticas, ha inducido la legislación requerida para regular los institutos políticos en función de sus necesidades y de su desarrollo político. Es posible, sin embargo, que la experiencia comparada sirva de guía para que otros países avancen en la regulación de temas pendientes, tratando de adaptar a sus realidades las experiencias jurídicas que en otras naciones han rendido beneficios.

Asimismo, debemos señalar que cuando se estudian asuntos relacionados con reformas legales siempre surgen temas nuevos que regular o posibilidades de mejorar la normativa existente. De hecho, durante el proceso de elaboración de este estudio hemos debido adecuarlo en varias oportunidades ante reformas registradas en la legislación de varios países. Es claro, así, que este trabajo no pretende agotar el tema, sino contribuir al debate y a la reflexión sobre los progresos registrados a la fecha en esta materia en América Latina.

II. ESTRUCTURA, METODOLOGÍA Y CONTENIDO DEL ESTUDIO

A la luz de los objetivos planteados, esta obra ha sido diseñada en su lenguaje y estructura para facilitar su lectura y la comprensión del tema. No se trata de un estudio estrictamente académico, si bien está basado en investigaciones rigurosas realizadas por especialistas en la materia y en un cuidadoso examen de la legislación vigente.

La obra se compone de tres partes: *a)* la primera comprende una lectura regional comparada de la regulación de los partidos políticos en Amé-

rica Latina; *b*) la segunda parte presenta dieciocho análisis nacionales sobre la regulación de los partidos políticos en cada país incluido en el estudio, y *c*) la tercera, que contiene los apéndices.

Los dieciocho análisis nacionales fueron realizados y escritos por un experto de cada país de la región. Cada uno de ellos estructuró su estudio de acuerdo con una guía de temas por desarrollar que le fue suministrada por el coordinador de la investigación. Esta guía fue previamente validada por autoridades en derecho constitucional, quienes hicieron sus aportes a fin de estructurar una investigación que abarcase los principales temas que afectan la vida jurídica de los partidos.

A partir de la información presentada en cada uno de los estudios nacionales, se estructuró un análisis comparado de las principales características de la regulación jurídica de los partidos políticos en el ámbito regional, el cual se presenta en la primera parte de la obra. Esta lectura comparada sistematiza, en el plano latinoamericano, los diversos temas contemplados en la guía de investigación, mostrando las diferencias y similitudes en la normativa vigente en los países de la región.

Por último, y con el propósito de complementar el análisis presentado en los estudios nacionales y en el balance regional, en la tercera parte de la obra se incluyen tres apéndices. En el primero se ofrece al lector una compilación de la bibliografía más relevante sobre la regulación jurídica de los partidos políticos. En el segundo se presentan las reseñas curriculares de los autores de la obra. Por último, el tercer apéndice incluye un disco compacto en el que se contienen los cuadros nacionales que fueron realizados por los investigadores para este estudio, así como los textos constitucionales y legales vigentes en materia de partidos políticos de cada uno de los dieciocho países estudiados.

III. PÚBLICO META

Los principales destinatarios de esta obra, si bien no los únicos, son: *a*) los miembros de los partidos políticos responsables de la toma de decisiones en aspectos relacionados con su vida jurídica, y *b*) los legisladores involucrados en el desarrollo de la legislación sobre los partidos.

Esta obra se dirige, asimismo a: *a*) funcionarios de los órganos electorales, gerentes y otros actores con responsabilidades funcionales en aspectos particulares de la gestión electoral; *b*) institutos políticos, funda-

ciones internacionales partidarias y centros de investigación que realizan estudios y llevan a cabo actividades sobre el cometido y funciones de los partidos y sus implicaciones para el proceso de consolidación democrática; *c)* organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia y desarrollan labores en torno al funcionamiento de los partidos políticos, y *d)* a los expertos en derecho y académicos interesados en la temática de los partidos.

IV. NOTAS METODOLÓGICAS

El primer paso que se dio en este proyecto de investigación fue la elaboración de los términos de referencia para el desarrollo de los estudios nacionales. Intentamos diseñar una guía de análisis que abarcase los temas medulares de la vida política de los partidos, y que permitiese al investigador presentar un panorama exhaustivo del funcionamiento de los partidos políticos en cada país. Esta guía, una vez trazada, fue sometida a la consideración de especialistas en derecho constitucional, quienes hicieron sus aportes con el objetivo de enriquecer el proyecto.

En seguida, se eligió y contrató a los dieciocho expertos que desarrollarían el análisis en cada país, quienes elaboraron sus estudios nacionales siguiendo las pautas fijadas en las guías de investigación diseñadas para ese propósito. Una vez que los especialistas realizaron los análisis nacionales, los informes se sometieron a un proceso de verificación y validación, en el cual participaron calificados académicos de los países de la región.

Posteriormente, con los documentos ya validados, se realizó una sistematización temática de la información y, con ella, se elaboró una lectura regional comparada. Este repaso, contenido en la primera parte de la obra, recoge las principales características del proceso de regulación jurídica de los partidos en el ámbito regional. De esta forma, el lector cuenta, por un lado, con la perspectiva nacional y, por el otro, con el análisis regional.

V. CONTENIDO TEMÁTICO DEL ESTUDIO

La investigación se concentra en el análisis de quince temas considerados prioritarios en el ámbito de la regulación jurídica de los partidos polí-

ticos en América Latina, los cuales, como ya se señaló, fueron desarrollados en el plano nacional y, posteriormente, en el comparado regional.

En el ámbito de los análisis nacionales, el detalle de los contenidos de la investigación es el siguiente.

En el primero, se presenta una breve evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en cada país y, en seguida, la ubicación de los partidos políticos dentro de la legislación. Con ello se busca determinar si dentro de la Constitución del Estado se hace referencia a los partidos políticos y si los mismos están regulados en una ley de partidos, en la ley electoral o código electoral, o en varias leyes relacionadas.

En el segundo contenido temático se analiza la incidencia que otros poderes u órganos del Estado tienen en la vida de los partidos políticos. Se estudia la participación de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional o de Constitucionalidad, y de otras salas de la Corte Suprema con competencia constitucional o en materia electoral. Asimismo, se determina el papel que los organismos electorales desempeñan en relación con los partidos.

Luego, en el tercer desarrollo temático se analiza el concepto de partido político que se utiliza en cada país, sea en la Constitución, en la ley secundaria o en la jurisprudencia, indicando además la naturaleza jurídica de los mismos.

A partir del cuarto tema, y hasta el séptimo, se estudian diversos aspectos funcionales de los partidos políticos, en particular los procedimientos y requisitos para su reconocimiento jurídico —tanto a nivel nacional como local—; así como su estructura organizativa y los procedimientos de democracia interna, tanto para la selección de sus autoridades como de los candidatos a los diferentes cargos de elección popular.

Específicamente, en el desarrollo del cuarto y quinto tema se detalla si los partidos requieren la celebración de asambleas previas para su constitución y reconocimiento, si se les exige un número determinado de adherentes, o si deben funcionar en circunscripciones territoriales. De igual forma, se hace un repaso de las regulaciones existentes sobre afiliación, desafiliación y adhesión.

En el sexto nivel de análisis se examina la existencia de normas que regulan la estructura interna de los partidos, ubicándolas dentro de la legislación o, bien, en el campo de los estatutos internos de esas instituciones. El análisis de las regulaciones en materia de democracia interna se

constituye en el séptimo tema, e incluye las principales normas y características que rigen a los procesos internos de selección de candidatos y de autoridades de los partidos.

Los temas octavo y noveno estudian las regulaciones existentes en cada país en materia de discriminación positiva, dirigida tanto hacia las mujeres como a las poblaciones indígenas y sectores juveniles. Ello, con el fin de determinar: *a)* si existen cuotas de participación, desde la perspectiva de género, en las asambleas partidarias y en la selección de candidatos, así como si cuentan con sanciones en la materia, y *b)* si hay normas inclusivas para los indígenas y los jóvenes.

El décimo tema hace referencia a un asunto que se ha constituido en uno de los principales motores de la regulación jurídica de los partidos políticos en los últimos años: el de su financiamiento. En efecto, el nexo existente e inevitable entre dinero, partidos políticos y democracia ha motivado en diversos actores la búsqueda y la puesta en marcha de mecanismos legales dirigidos a garantizar una mayor equidad y transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Se repasan los diferentes aspectos contenidos en la regulación del financiamiento de los partidos: su componente público y privado, prohibiciones y límites, sistemas de control, régimen de sanciones y mecanismos de divulgación. Asimismo, y en virtud de la relevancia que ha adquirido en los últimos años el tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente durante las campañas electorales, se incluye este tema dentro del análisis.

El siguiente contenido temático (once) se refiere a las coaliciones, alianzas y fusiones electorales. Se estudian los requisitos para el ejercicio de estas figuras jurídicas, los plazos establecidos para realizarlas y los mecanismos para ponerles fin. Por su parte, en el tema doce se abordan las regulaciones existentes respecto a la extinción y cancelación de los partidos políticos, refiriéndose a las causales que dan origen a su desaparición.

El tema trece es de gran actualidad, sobre el que se dan amplios debates académicos, políticos y legales, y se refiere a otras formas de participación política diferentes de los partidos, es decir, a las candidaturas independientes. Ciertamente, al perder los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidaturas, se hace necesario que el Estado regule la participación de esas otras alternativas políticas. Estas regulaciones

incluyen los requisitos para su constitución, inscripción y organización; sistema de financiamiento, y las causales de su extinción, entre otras.

El siguiente contenido temático (catorce) se refiere al órgano de control de las organizaciones políticas, pasando revista sobre sus principales funciones, su ubicación dentro de la estructura del Estado, el nombramiento de sus miembros, y el nivel de independencia en sus actuaciones. Se destacan algunas de las funciones de mayor importancia, como la calificación para la inscripción de los partidos, la inscripción misma, el control de legalidad de sus actuaciones y el cumplimiento de las regulaciones económicas que afectan a estas agrupaciones.

Finalmente, en el tema quince se estudian las regulaciones concernientes a la afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales, el tratamiento en los estatutos y el alcance de los compromisos que se lleguen a suscribir.

Por su parte, en lo correspondiente al nivel de análisis comparado, se presenta una lectura regional, en la cual cada uno de los quince temas referidos fue cotejado para presentar al lector las diferencias y similitudes del enfoque regulador en cada uno de los dieciocho países que abarca el estudio. Además, se sumó a esos quince temas el análisis de dos aspectos adicionales: el de las funciones atribuidas a los partidos en la legislación de cada país, y el tema del transfugismo, uno de los problemas que ha afectado a los partidos políticos en los últimos años y que apenas está siendo objeto de propuestas de regulación en algunos países. Finalmente, después de analizar cada contenido temático de forma comparada y presentar las conclusiones generales, el texto ofrece un diagnóstico de las principales tendencias que se observan en la región, así como una propuesta de clasificación de la legislación latinoamericana sobre partidos políticos, a partir de su grado de intensidad, tipo de control y correspondencia con la práctica política.

VI. LIMITACIONES ENFRENTADAS

Es necesario reconocer que existen numerosas limitaciones metodológicas y prácticas a la hora de llevar a cabo un proyecto de investigación como el que aquí se desarrolla, sobre todo si se considera que en América Latina la regulación jurídica de los partidos políticos es un tema en constante transformación.

Uno de los problemas con que se enfrentó el coordinador de este estudio, como se mencionó al inicio de esta introducción, fue el cambio de regulaciones ocurrido en algunos países de la región durante el periodo analizado, lo que nos obligó a modificar los documentos en varias oportunidades. Esta situación motivó que estableciéramos el mes de diciembre de 2005 como fecha de cierre del estudio (aclaración pertinente en caso de que durante los meses transcurridos de 2006 se hayan dado en la región modificaciones legales que afecten los temas desarrollados en esta investigación).

Cabe advertir, también, que en algunos países latinoamericanos aún se presentan muchas imprecisiones y vacíos legales en varias de las áreas estudiadas. De igual forma, la poca claridad de la legislación en ciertas materias da pie a que el análisis sea objeto de diversas interpretaciones, incluso por parte de los mismos expertos en el tema. En ese sentido, debemos señalar que durante el proceso de investigación se realizaron todas las consultas necesarias para ofrecer al lector el panorama más claro y riguroso de lo que sucede en la región en la materia que nos ocupa.

Sin embargo, y pese a las limitaciones, esta obra se constituye en el producto de un serio esfuerzo por ofrecer al lector una perspectiva de los regímenes de regulación de los partidos políticos en América Latina. El material contenido en esta publicación es un valioso acervo de información, a partir del cual esperamos que se retroalimenten nuevos procesos de reforma, así como nuevos proyectos de investigación sobre esta materia.

Aspiramos que este estudio aliente el debate, la reflexión y el intercambio de experiencias sobre la importancia del proceso regulador de los partidos políticos y sus consecuencias sobre la consolidación democrática en América Latina, en la cual los partidos desempeñan un papel determinante.

Diego VALADÉS
Director del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM

Daniel ZOVATTO
Director Regional para América
Latina, International IDEA