

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA *

*A la memoria de Adolfo Mijangos, amigo
dilecto, asesinado en ciudad de Guatemala
el 13 de enero de 1971.*

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA **

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución Constitucional de la región. A) *Independencia y anexión*; B) *Restauración conservadora*; C) *Triunfo liberal*; D) *Constitucionalismo social*. III. El sistema de partidos. A) *La estructura de poder*; B) *Los partidos*. IV. Constitucionalización del régimen partidario. A) *Las etapas*; B) *El periodo liberal*; C) *Reconocimiento negativo*. V. El orden Constitucional vigente. A) *Reconocimiento*; B) *Prohibiciones*; 1. Comunismo; 2. Otras; C) *Naturaleza Jurídica*; D) *Requisitos*; E) *Privilegios*; 1. Representación proporcional; 2. Presentación de candidatos; 3. Financiamiento; 4. Administración y justicia electorales. F) *El caso de Nicaragua*; G) *Entes auxiliares del Estado*. VI. De la conspiración del silencio a la conspiración de la manipulación.

I. INTRODUCCIÓN

Problema fundamental del Derecho Político contemporáneo, es el análisis de la relación de los distintos grupos pluralistas con el orden jurídico. Es un hecho —sujeto a comprobación y no discutido— que distintos grupos, entre ellos especialmente los partidos políticos, han nacido y se han desarrollado al margen de las disposiciones legales. Y ha existido una resistencia continuada a reconocerlos constitucional y legalmente “a pesar de que constituyen el esqueleto político del pueblo”¹ como grupos intermedios que fijan los canales de participación de la población organizada como cuerpo electoral, y que realizan distintas funciones como entes auxiliares del Estado, jugando un papel protagónico dentro de la estructura de poder.

Los derechos humanos se han reconocido no sólo en la persona individual, sino en las formaciones sociales a través de las cuales se expresa (familia, iglesias, escuelas, etcétera) y se ha comprobado que la actividad política, generalmente, se realiza no por individuos aislados sino a

* Comunicación presentada al Ier. Congreso Nacional de Derecho Constitucional.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Paolo Barile, *Corso di diritto Costituzionale*, segunda edición (Padova: Casa editrice Dott. Antonio Milani, 1964), p. 249.

través de los partidos, que influyen cada vez en mayor medida en el aparato constitucional del Estado, produciéndose en algunos países verdaderas patologías incentivadas por la falta de regulación legal. Se comparte hoy, generalmente, la idea de la necesidad de formular mecanismos que reduzcan a los partidos al papel que les corresponde de “intermediarios entre el Estado y los ciudadanos, a contener su vocación oligárquica, a mantener más o menos libres frente a ellos a los órganos en los cuales la constitución deposita la soberanía nacional”.²

El presente trabajo pretende analizar el proceso de constitucionalización de los partidos políticos en una región homogénea de América Latina, Centroamérica, y describir la situación de las leyes fundamentales vigentes.

II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGIÓN

A) *Independencia y anexión*

El 15 de septiembre de 1821, una junta de notables se reunió, a la usanza de la época, en la capital —la que hoy es ciudad de Guatemala—, y declaró la independencia de España. El panorama que se presentaba era semejante al de otros lugares: una autoridad errática que había perdido sus vínculos con la metrópoli; el alto clero y funcionarios españoles, fieles hasta el final a la Corona y la presión popular por la independencia expresada a través de improvisados tributos emergentes de la clase media.³

El *Acta de Independencia*, documento de compromiso, calificado por el grupo oligárquico conservador, sujetó su aprobación a condiciones irrealizables, entre ellas la aprobación por un congreso constituyente (el que sería primero en la historia de Centroamérica) que se reuniría el siguiente año de 22. Pero las antiguas autoridades españolas, que habían perdurado a cambio tan radical, fueron las que impulsaron —aliadas a los grupos conservadores— el acercamiento al imperio mexicano de Agustín de Iturbide. Gabino Gaínza, el antiguo jefe español que comandaba el nuevo país, se apresuró el 18 de septiembre —tres días después de la declaratoria de independencia— a manifestar al em-

² Sara Volterra, *Sistemi elettorali e partiti in América*, Presentación de G. Maranini (Milano: Giuffré editore, 1963), p. vii.

³ Sobre la independencia de Centroamérica, ver Ernesto Chinchilla Aguilar, *La independencia de Guatemala* (México: 1948); Máximo Soto Hall, “Independencia de Guatemala”, en Ricardo Levene, *Historia de América* (Buenos Aires: 1940), tomo VII; Ramón Salazar, *Historia de veintiún años. La independencia de Guatemala* (Guatemala: 1928); y principalmente los dos aportes iniciales de la historiografía de la región, de tendencias opuestas —liberal y conservadora—: Alejandro Marure, *Bosquejo histórico de las revoluciones de Centroamérica* (Guatemala: 1837) y Manuel Montúfar y Coronado, *Memorias para la historia de la revolución de Centroamérica* (Jalapa, México: 1832).

perador mexicano su adhesión, y el Ayuntamiento de la capital —controlado por los conservadores— decretó el 5 de enero de 1822, después de una discutible consulta a los municipios, la anexión al imperio de Iturbide.⁴

La anexión a México enfrentó por primera vez a los conservadores y liberales. Atrincherados éstos en San Salvador, desconocieron a las autoridades de la capital y declararon que ninguna autoridad podía derogar el acta de septiembre. Temerosos, los conservadores urgen la protección del ejército imperial que, efectivamente al mando de Vicente Filisola, ocupa la capital y hace una guerra, más larga que cruenta, contra los provincianos disidentes.⁵ En febrero de 823 —tras un largo año de lucha— Filisola entra a San Salvador, logrando con esto una victoria pírrica, porque es el momento en que el Imperio se desploma, viéndose obligado a regresar a Guatemala y convocar al congreso constituyente que estaba previsto en el acta de independencia de septiembre.

Roto el equilibrio a su favor, los liberales, que controlaron el cuerpo, se dedicaron a legislar muy en su estilo, profusamente. En 19 meses, formulan 784 actas, 137 decretos y 1 186 órdenes. Y la primera Constitución centroamericana, inspirada en la ley fundamental norteamericana en su parte orgánica y en el joven constitucionalismo español en su estilo e inspiración general. Adoptaba el sistema republicano, repre-

⁴ La corriente anexionista no es homogénea. En la capital la oligarquía conservadora pretendía una independencia de España con anexión al imperio mexicano, para impedir el cambio estructural; en Chiapas y Quetzaltenango, el anexionismo significa separatismo y autonomía de la capital; en Comayagua y León, se impulsa por las autoridades españolas aún bajo control de la región en busca de mantener la situación; en el Salvador se refugia la minoría republicana alimentando también un sentimiento provincial autonomista. Jorge Luján Muñoz, *Algunas apreciaciones sobre la Anexión de Centroamérica a México*, Ponencia al I Congreso Centroamericano de Historia demográfica, económica y social, San José de Costa Rica, febrero de 1973, Mss. Ver también, Rafael Heliodoro Valle, *La anexión de Centroamérica a México* (México: publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1924); *Boletín del Archivo General del Gobierno de Guatemala*, tomo iv; Chester Zelaya, *Nicaragua en la independencia* (San José de Costa Rica: editorial universitaria centroamericana: 1970); Hernán Peralta, *Agustín de Iturbide y Costa Rica* (San José de Costa Rica: editorial de Costa Rica, 1968); Vicente Filisola, *La cooperación de México en la independencia de Centroamérica* (México: librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1911), y Carlos Meléndez Chaverry, *Textos fundamentales de la independencia centroamericana* (San José de Costa Rica: editorial universitaria centroamericana, 1970).

⁵ En el anecdotario de esta época turbulenta, está la fallida anexión del Salvador a los Estados Unidos, decretada por un congreso revolucionario como una defensa —decía el decreto—, contra el “imperialismo mexicano”. La tensión nacionalista se refleja en una orden de la Asamblea Constituyente hondureña de 1825 —la primera del Estado dentro del régimen liberal— que al saber del fusilamiento de Iturbide, acordó felicitar al Estado de El Salvador. Joaquín García, *Lucha de San Salvador contra el imperio. 1821-1823* (San Salvador: imprenta nacional, 1940); Manuel Castro Ramírez, “La primera misión diplomática salvadoreña a Washington”, en *Estudios históricos* (San Salvador: imprenta nacional, 1941), y del mismo autor “Lo de la anexión a los Estados Unidos”, en *José Matías Delgado. Padre de la patria* (San Salvador: editorial del Ministerio de Educación Pública, 1961).

sentativo y federal; proclamaba la soberanía nacional; reconocía una amplia lista de derechos; fijaba la católica como religión oficial, precio pagado al clero menor que participó en la independencia; favorecía la inmigración; sobre la base de un sufragio censitario adoptaba el sistema electoral indirecto en tres grados de la constitución gaditana, y en su parte orgánica recogía la división de poderes, incorporando un senado como institución híbrida que complicaba su funcionamiento. Fijó las decisiones fundamentales del constitucionalismo liberal.⁶ Bajo su inspiración se promulgaron entre 824 y 25 las primeras Constituciones de los Estados (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), y estuvo vigente hasta 1838, en que la federación agonizó en medio de las primeras guerras civiles y la lucha de facciones y caudillos.

No fue la Constitución la responsable de ese primer fracaso liberal. Posiblemente una teoría constitucional correcta retrasó la hecatombe. Muchos factores parecen entrelazarse para impedir que una nueva estructura de poder se afianzara sustituyendo el esquema colonial, dentro de los cuales, la falta de una estructura económica estable e importante, que integrara a la nación incipiente los grupos sociales y el país al concierto mundial, parece ser la significativa.

Cuando la independencia se produce, se carece de un centro urbano importante que sirva de referencia a toda la región, ya que la nueva capital, recién fundada —después de un traslado forzado por un terremoto— es una pequeña ciudad en la que se aglutina la mayor parte de la población total de la región, que según Marure —basado en los cupos militares— era de 1 287 491 habitantes. Características medievales confi-

⁶La *Comisión Redactora* del proyecto era explícita: "Al trazar nuestro plan, nosotros hemos adoptado en la mayor parte el de los Estados Unidos, ejemplo digno de los pueblos independientes...", *Informe sobre la Constitución leído en la Asamblea Nacional Constituyente el 23 de mayo de 1824* (Guatemala: impreso por Arévalo, 1824). Ver también el excelente trabajo de archivo de Andrés Townsend Ezcurra, *Fundación de la República. Documentos y estudios en torno a la Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica* (Guatemala: editorial del Ministerio de Educación Pública, 1958); sobre esta Constitución y sus relaciones con el periodo puede verse: Laudelino Moreno, *Historia de las relaciones interestatales de Centroamérica* (Madrid: 1928); Ricardo Gallardo, *Las constituciones federales de Centroamérica* (Madrid: 1958); *idem.*, "Breve estudio comparativo de la Constitución federal de los Estados Unidos de Norteamérica y de la primera Constitución federal de Centroamérica", en *Estudios de derecho constitucional americano comparado* (Madrid: 1961); Thomas L. Karnes, *The failure of union. Central America, 1824-1960* (Chapel Hill, 1961); Pedro Joaquín Chamorro, *Historia de la Federación de la América Central* (Madrid: 1951); Rodrigo Facio, *La Federación de Centroamérica. Sus antecedentes, su vida y su disolución* (San José: 1965); del mismo autor, *Trayectoria y crisis de la Federación centroamericana* (San José: 1949), así como las obras ya citadas de Marure, Montúfar y Coronado y Townsend Ezcurra. Mario Rodríguez, en su monumental biografía del primer cónsul inglés en Centroamérica, hace un análisis penetrante de este cuerpo constitucional y su relación con la vida política del periodo, *Chatfield, Cónsul británico en Centro-América* (Tegucigalpa: editorial del Banco Central de Honduras, 1970).

guran aún el marco geográfico. La falta de vías de comunicación y los límites imprecisos entre provincias y regiones, aíslan internamente al país. Las comunicaciones con el exterior son difíciles en exceso. La población, como consecuencia, se polariza en el altiplano y en la costa del Pacífico. El correo de la capital a Cartago, en Costa Rica, tarda 39 días en llegar. Lógicamente, esta situación favorece la descentralización del poder, propicia economías autosuficientes, y haciendo imposible un gobierno central suficientemente fuerte, favorece cacicazgos locales desplazando el poder político de la autoridad formal a los propietarios de la tierra, que se niegan a cumplir con sus obligaciones fiscales.

Y desde el punto de vista externo vincula a las provincias directamente con el extranjero —La Habana, Panamá y Veracruz— en detrimento del poder central. El país es pobre en extremo. Falta una riqueza mineral, y esencialmente su economía se basa en la agricultura monocultivista —basada en el añil— que sufre por falta de comunicaciones y el encarecimiento del transporte interno y externo. Las condiciones para que el orden colonial soportara el primer ataque modernizante, no estaban dadas y el programa liberal que la generación de Francisco Morazán se esforzó en implantar, se quedó como un grito en el vacío.

B) *Restauración conservadora*

Un amplio espectro de enfrentamientos civiles desemboca en la restauración de hecho del antiguo régimen pero sin abandonar el mito del constitucionalismo. Los Estados formulan varias constituciones calcadas en la federal, y después del año 38 se produce un periodo anárquico que con diversos matices se resuelve en el predominio de los grupos conservadores, que buscan la legitimación de su nuevo poder, a través de las fórmulas constitucionales, pero cargadas de inspiración teocrática y militarista.

En Guatemala, el año 851, se promulga el *Acta Constitutiva* de 18 artículos. Legalizaba típicamente el nuevo programa: fundación del pequeño Estado como nuevo país, ratificando la disolución del pacto federal; reconocimiento de los mayorazgos; pago de diezmos para la iglesia cuyo antiguo poder se fortalecía con la firma de un Concordato con la Santa Sede. Una imprecisa delimitación de su parte orgánica hacía interpretar auténticamente el texto al diputado conservador Pedro Aycinena, que afirmaba que “no reconoce división de poderes; no hay más que un sólo poder del cual es jefe supremo el Presidente”. Efectivamente las atribuciones presidenciales se ampliaban al extremo, y un tipo de representación de intereses daba el tono general al sistema. Rafael Carrera, nuevo hombre fuerte, fue nombrado presidente vitalicio, “jefe perpetuo

y supremo de la República con la inviolabilidad que corresponde a su investidura y el derecho a nombrar sucesor".⁷

En El Salvador, en 1841 se promulga un nuevo texto en que se sugieren las decisiones conservadoras que el presidente Dueñas fijará en la Constitución del año 64 redactada bajo el signo de "Paz, progreso y respeto a la Ley", que creó el marco jurídico del nuevo sistema; reconocimiento de los privilegios y poderes de la iglesia católica, castración de los poderes en favor de un ejecutivo autoritario sin limitación del periodo por la autorización de la reelección y nacionalismo polémico contra el peligro de la restauración federativa. Si la de 1841 era moderadamente conservadora en un momento de federalismo desgarrado, la de 1864 es francamente representativa de la restauración conservadora y nacionalista.⁸

En Honduras, varios hombres fuertes —resaca de los ejércitos independentistas— gobiernan con las Constituciones de 1838, 1848 y 1865 con la misma tendencia,⁹ y en Nicaragua, la de 1858, que rigió por treinta años, recogió el programa del partido conservador: iglesia oficial, cuerpo electoral limitado, aumento del periodo presidencial y de atribuciones

⁷ Pedro Tobar Cruz, *Los montañeses. La facción de los lucios y otros acontecimientos históricos de 1846 a 1851* (Guatemala: editorial universitaria, 1971); Pedro Molina, José María de Urruela y Alejandro Marure, *Proyecto de constitución para la República de Guatemala, presentado al Supremo Gobierno en julio de 1847, por la Comisión encargada de formarlo de orden del mismo supremo gobierno. Dictamen y voto razonado de Marure* (Guatemala: imprenta de la Paz, año de 1848); *Acta constitutiva de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente de 1851* (Guatemala: imprenta de la Paz, 1851); Manuel Cobos Batres, "Carrera", en *Revista Conservadora del pensamiento centroamericano*, Managua, número 63 (diciembre de 1965); *El Capitán General Rafael Carrera. 1814-1865* (Guatemala: editorial del ejército, 1962); Luis Beltranena Sinibaldi, *Fundación de la República de Guatemala* (Guatemala: tipografía nacional, 1972) y Octavio Aguilar, "Capítulos de la historia del derecho constitucional de Guatemala", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, época III, números 3 y 4 (marzo-abril-mayo-junio de 1940).

⁸ Napoleón Rodríguez Ruiz, *Historia de las instituciones jurídicas salvadoreñas* (San Salvador: editorial universitaria, 1951); Italo López Vallecillos, *Gerardo Barrios y su tiempo* (San Salvador: editorial del Ministerio de Educación Pública, 1967) y Ricardo Gallardo, *Las constituciones de El Salvador* (Madrid: ediciones cultura hispánica, 1961) que reproduce el texto de todas las Constituciones en su sección documental.

⁹ Antonio Vallejo, *Compendio de la historia social y política de Honduras*, segunda edición, tomo I (Tegucigalpa: tipografía nacional, 1926); del mismo autor, *Colección de las Constituciones políticas que en la República de Honduras se han decretado en los cincuenta y seis años que lleva la independencia, comenzando por la Federal, emitida el 22 de noviembre de 1924* (s.f., s.e.); Augusto C. Coello, *El Digesto constitucional de Honduras. 1824-1921* (Tegucigalpa: tipografía nacional, 1923); Rómulo Durón, *Historia de Honduras. Desde la independencia a nuestros días* (Tegucigalpa: publicaciones del Ministerio de Educación Pública, 1956) y Luis Mariñas Otero, *Las constituciones de Honduras* (Madrid: ediciones cultura hispánica, 1962). El irrespeto por la norma constitucional y el abuso de la posibilidad de legitimación de poderes subalternos a través de congresos constituyentes aparece crudamente expuesta en una Carta de Gerardo Barrios el líder liberal más importante del Salvador en el XIX, a un amigo en Guatemala: "Las Cámaras están para reunirse, y sería muy bueno que Ud. decididamente aconsejara a Santín (presidente de la República

del ejecutivo, fuerte limitación a los derechos individuales, nacionalismo anticentroamericanista declarando República el viejo pequeño Estado.¹⁰

C) *Triunfo liberal*

El desarrollo de la economía mundial proporcionó a los liberales la posibilidad de formar una infraestructura económica necesaria para que sus principios se realizaran en el área. La Revolución Industrial se presentó en la primera mitad del siglo pasado como un fenómeno exclusivamente inglés y concentrado en la industria textil. Pero a mediados del siglo se produjo una expansión de la economía mundial, en la que influyó significativamente el desarrollo de los transportes. Las líneas de los ferrocarriles integraron los mercados internos europeos, y el descubrimiento de la hélice y los cascos de hierro de las naves produjeron una ampliación de las posibilidades de intercambio;

durante el siglo comprendido entre los años veinte del ochocientos y el primer conflicto mundial, se implantó un esquema de división internacional del trabajo y tomó forma un sistema de economía mundial. Las actividades de una parte creciente de la población mundial, pasaron a comportarse como elementos independientes de un conjunto articulado.¹¹

del Salvador en 1858) renunciara, es una creatura que no puede gobernar; todos lo conocen, y esté Ud. seguro que por unanimidad le será admitida su dimisión. Si por una fatalidad no renunciara Santín, tendríamos que convocar una Constituyente, y organizar un Gobierno provisorio para salvarnos..." Miguel Ángel García, *Diccionario histórico-enciclopédico de la República de El Salvador*. Barrios, tomo III (El Salvador: 1929), pp. 486 y 487.

¹⁰ En un mensaje a la Constituyente, el presidente Fruto Chamorro explica la posición conservadora: "...la carta del 38 se emitió cuando la demagogia enseñoreada del mando y de la fuerza llenara de pavor a los hombres probos... es indispensable andar muy discreto y mesurado en la concesión de garantías individuales, pues no debe olvidarse que la imprudente profusión de ellas es una de las imperfecciones más notables y perjudiciales de la Carta que habéis venido a reformar... otra de las cosas que con exigencia necesitamos es robustecer el principio de autoridad, tan abatido y despreciado entre nosotros; esto se conseguiría dando al poder mayor expansión, mayor fuerza y consistencia y rodeándolo de cierta pompa y majestad que infundan respeto y le atraigan los miramientos que le son debidos para que no se le ultraje y vilipendie impunemente... Vamos, pues, a hacer lo uno y lo otro al templo donde se venera al Dios Omnipotente por quien mandan las potestades y los legisladores decretan sabias y justas leyes..." El texto completo de las Constituciones está en Emilio Álvarez Lejarza, *Las constituciones de Nicaragua (exposición, crítica y textos)*, prólogo de Manuel Fraga Iribarne con un capítulo complementario (Madrid: ediciones cultura hispánica, 1958).

¹¹ Celso Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana* (México: Siglo XXI Editores, 1969), p. 46.

Y ello produjo una elevación de la “tasa de crecimiento económico”, la ampliación de la expectativa de vida de la población y un desarrollo de la tecnología vinculado a las formas de producción. Las estadísticas recogen que el comercio mundial, cuyo valor era mínimo a principios del siglo, subió, a mediados, a 13 500 y llegó a 40 000 millones hacia la Primera Guerra Mundial. El aumento de la capacidad económica en el mundo, provocó demanda de artículos suntuarios, y muchas regiones de América Latina se vincularon al mercado internacional con “economías de sobremesa”, azúcar, tabaco... En Centroamérica, el aumento de las importaciones de productos manufacturados, que comerciantes locales manipulan libremente, provoca un desequilibrio que exige encontrar un producto interno de exportación de importancia significativa y mercados extranjeros donde colocarlos. Y con una extensiva y gubernamentalmente inducida producción de café, se superó la coyuntura.

El último tercio del siglo XIX será escenario del triunfo liberal. El primer año de la séptima década, en 1871, un ejército que invade por la frontera norte de México, a Guatemala, y que llega a la capital en pocos días, afianza el nuevo régimen, y Justo Rufino Barrios, rápidamente se convierte en el hombre fuerte y abanderado del sistema en la región.¹² Después de periodos autoritarios que producen vacíos constitucionales que se aprovechan para dictar con profusión decretos leyes a través de los cuales se realiza la reforma, se dictan varias constituciones que recogen el viejo ideario de la independencia en el nuevo contexto: separación de iglesia y Estado, enseñanza laica, libre testamentificación, reconocimiento del matrimonio civil y el divorcio, cementerios civiles, prohibición de vinculaciones, abolición de órdenes religiosas, desarrollo amplio de los derechos de inspiración iusnaturalista, división de poderes en un sistema unicameral, con fuerte preponderancia del ejecutivo. Guatemala (1879), El Salvador (1886), Honduras (1880), Nicaragua (1893).

Costa Rica se salva del largo periodo de anarquía y regresión en sus formas políticas en un proceso más diáfano. La formación en el Valle Central (San José Alajuela) en los primeros años de la independencia de un modo de producción agro-exportador con base en el cultivo del tabaco, azúcar y principalmente café, dio la base para la estructuración republicana. Otros factores apoyaron esta decisión: debilidad de la aristocracia colonial, escaso número de funcionarios metropolitanos, pobreza de la iglesia y pequeña propiedad campesina, los que consecuentemente

¹² Herrick Thomas, *Constitutional development in Guatemala during the Barrios period, 1871-85*, Mss.; Jorge Skinner Klee, “La Asamblea Constituyente de 1872”, *Estudios Sociales*, órgano del Instituto de estudios político-sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, número 1 (noviembre, 1970) y Jorge Mario García Laguardia, *La reforma liberal en Guatemala. Vida política y orden constitucional* (San José de Costa Rica: editorial universitaria centroamericana, 1972).

fortalecían el poder municipal. La reforma liberal se afianza desde el rompimiento de la Federación con el gobierno fuerte de Braulio Carrillo, y a pesar de cambios constitucionales formales continúa en la misma orientación: Ley de Bases y Garantías de 1841, Constituciones de 1844, 1847, 1848, 1859, 1868 y 1871.¹³

D) *Constitucionalismo social*

A partir de principios de siglo se produjo un cambio visible en áreas importantes de la región, que trajo como consecuencia el surgimiento de nuevos sectores sociales y la ampliación, especialmente, de la clase media, que a partir de la primera guerra pretendió acceder al poder político, del cual la vieja oligarquía decimonónica la había cuidadosamente alejado. La transformación económica que estaba en su base, obligó a un replanteamiento político, que reconocía expresamente el intervencionismo del Estado en la vida económica y social;

insistiendo en que la política económica de los últimos cincuenta o sesenta años no había creado una “vida nacional plena” porque había sido concebida en el vacío, los nuevos dirigentes de los sectores medios prometieron no solamente el progreso económico sino también la democracia social. A las abstracciones políticas y morales por las que sus dirigentes habían luchado durante el periodo de la independencia, añadieron la exigencia de que se pusiera a disposición de los electores que votaran sus plataformas una participación mayor en los beneficios materiales y culturales que había hecho posibles la técnica del siglo xx. Insistían en que el económico fuera el principal problema político y que se agregaran garantías sociales a las garantías individuales.¹⁴

Y así aparece una gran corriente desde la Primera Guerra Mundial, que se acentúa después de la Segunda, que tiende a la constitucionalización de los derechos sociales, la extensión de la democracia, ampliación de problemas tratados constitucionalmente, limitación formal del poder ejecutivo y tecnificación del aparato constitucional. Que se inicia, preci-

¹³ Rodolfo Cerdas Cruz, *Formación del Estado de Costa Rica* (San José: publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1967); José Abdulio Cordero, *El ser de la nacionalidad costarricense* (Madrid: editorial Tridente, 1964); Hernán Peralta, *Las constituciones de Costa Rica* (Madrid: instituto de estudios políticos, 1962); Óscar Aguilar Bulgarelli y Carlos Araya Pochet, “Breve reseña del desarrollo político constitucional de Costa Rica en 150 años de independencia”, en *El desarrollo nacional en 150 años de vida independiente* (San José: publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1971), y últimamente, José Luis Vega Carballo, “Algunos procesos sociales y económicos en el inicio del desarrollo político de Costa Rica”, *Revista de la Universidad de Costa Rica*, número extraordinario, número 31 (septiembre, 1971) y Rodolfo Cerdas, *La crisis de la democracia liberal en Costa Rica* (San José: editorial universitaria centroamericana, 1972).

¹⁴ John Johnson, *La transformación política de América Latina. Surgimiento de los sectores medios*. Estudio preliminar de Sergio Bagú (Buenos Aires: Librería Hachette, 1961).

samente con un texto americano, la Constitución Mexicana de 1917, pero que adquiere resonancia universal con la promulgación de la Constitución de Weimar, en 1919, dentro de cuya tendencia deben incluirse las cartas fundamentales de España del 31, Austria y Checoslovaquia de la primera posguerra y de la soviética de 1936. La Constitución Cubana de 1940, que recogió muy esmeradamente esta filosofía constitucional, constituye junto a la mexicana del 17 y la española del 31, la fuente directa del constitucionalismo centroamericano de este periodo, en el que se produce una interacción continuada.¹⁵

III. EL SISTEMA DE PARTIDOS

A) *La estructura del poder*

La oligarquía agroexportadora que se consolidó —como hemos apuntado— con motivo del triunfo de las revoluciones liberales permanece aún como la fuerza más importante por la supervivencia de la estructura agraria de la región. Pero su liderazgo se ha visto discutido por el surgimiento de una nueva clase emergente empresarial, producto del crecimiento económico y del inusitado aumento del comercio intrazonal con motivo del proyecto de mercado común, fortalecida por los nuevos sistemas de inversión extranjera, especialmente norteamericana, que se desplazó del sector de servicios públicos y de la economía de enclave agrícola, al sector industrial y de manufactura.¹⁶

¹⁵ Fue después de la primera posguerra cuando en Europa se principió a tratar constitucionalmente el problema de los partidos, Robert Pelloux, "Les partis politiques dans les constitutions d'après guerre", *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, tomo LI (1934), pp. 224-259. Sobre el constitucionalismo ver los clásicos, Mirkin Guetzevitch, *Las nuevas tendencias del derecho constitucional* (París: 1931); Carlos García Oviedo, *El constitucionalismo de posguerra* (Sevilla: 1931). La literatura sobre el tema es profusa. Entre otros: José Gascón y Marín, "La política social en el derecho constitucional contemporáneo", *Información Jurídica*, número 59 (abril, 1948), pp. 3-28; César Enrique Romero, "Esbozo histórico del estado y sus direcciones contemporáneas. Constitucionalismo social", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina*, año XIX, números 3 y 4 (julio-diciembre, 1955), pp. 591-621; Fernando Murillo Rubiera, "Contenido de la revolución iberoamericana", *Revista de Estudios Políticos*, número 131 (septiembre-octubre, 1963), pp. 269-295; Sergio García Ramírez, "Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 1, número 1, Nueva Serie (enero-abril de 1968), pp. 119-162. Con referencia especial a la región ver el excelente libro de José Miranda, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina, 1945-1956* (México: Instituto de Derecho Comparado, UNAM, 1957) y *Las cláusulas económico-sociales en las constituciones de América*, Publicaciones de la Academia de Ciencias Económicas, 2 volúmenes (Buenos Aires: editorial Losada, 1947).

¹⁶ Abel Cuenca, *El Salvador. Una democracia cafetalera* (México: 1962), pp. 149 y siguientes; Edelberto Torres Rivas y Vinicio González, "Naturaleza y crisis del poder en Centroamérica", *Estudios sociales centroamericanos*, núm. 3 (sep.-dic., 1972), pp. 37-81.

Intentos de romper la estructura de dominación política que dicho sector ensayó desde el siglo pasado, produjeron su aglutinamiento y la entrega del ejercicio del gobierno al poder militar directa o indirectamente, convirtiendo a los ejércitos de moderna factura, en los árbitros del proceso político. Y a la sombra de esta patología, creció una amplia clase media burocrática y tecnocrática que se postuló indispensable para el cumplimiento de tareas subalternas de gobierno, y que utilizó liberalmente su función, como instrumento de movilidad social. En estas condiciones, aun cuando en el fondo el aparato del Estado ha estado al servicio de este proceso de desarrollo, en amplios periodos se ha independizado de los sectores protagónicos y representado una función integradora del sistema, propiciando un reparto más amplio de los beneficios.

Y fuera de breves periodos —considerados anormales por los mismos detentadores del poder— se ha buscado una legitimación de su ejercicio por los canales de la democracia liberal constitucional. Lo que ha obligado a permitir un relativo libre juego de fuerzas que ha producido un sistema multipartidista, que naturalmente ha sido manipulado legal y extralegalmente para preservar el régimen.¹⁷

B) *Los partidos*

El siglo pasado y buena parte del presente estuvo calificado por el enfrentamiento de los partidos históricos, liberales y conservadores. Típicos partidos de “cuadros”,¹⁸ representaron la lucha intergrupal de las clases dominantes, en el enfrentamiento entre una precaria aristocracia y grupos emergentes. En conjunto, articulaban los intereses de la *élite* agraria beneficiada por la emancipación, y se diferenciaban por sus puntos de vista con respecto al papel de la iglesia, la incorporación a la estructura del poder de los ejércitos decimonónicos, la secularización de la vida política, ideas sobre la organización del Estado y una cruda pelea personal y generacional por el poder.¹⁹ La historia dio la razón

¹⁷ Hasta los partidos comunistas —que han oscilado de la década del 30 en que se fundaron, a la fecha, entre un maximalismo revolucionario y una moderada posición frentepopulista— han utilizado el marco legal que el Estado les ha formulado. Fueron legalizados en Costa Rica —década del 40—, Guatemala —1951, 53— y Nicaragua, en una concesión del dictador Anastasio Somoza padre, gracias a la mediación de Vicente Lombardo Toledano —líder marxista mexicano— en 1944.

¹⁸ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, primera edición (Barcelona: 1970), pp. 596 y siguientes y del mismo autor su ya clásica obra, *Partidos políticos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1956).

¹⁹ Paradójicamente, en sentido económico, los conservadores eran más liberales que los liberales, pues defendían meticulosamente los principios del “laissez faire”, en tanto que

a los liberales con motivo de la incorporación de la región al comercio internacional en el último tercio del siglo pasado; sus programas de hecho se unificaron, y frente al crecimiento que el nuevo régimen produjo, solamente quedó un simbólico enfrentamiento de personalidades y la supervivencia, también simbólica, de la lucha entre la iglesia —limitada en su poder económico— y el Estado, al frente del cual se entronizaron dictadores crueles y paternos. Las Constituciones liberales son las que más pervivieron,²⁰ sujetas a múltiples reformas secundarias orientadas meticulosamente a lograr el fortalecimiento del poder presidencial, ampliación de su periodo y autorización de la reelección, de la cual se abusó sin ningún control.²¹

En la década del 20 se produjo algún despertar en la vida política —más por influencias externas que por modificación de la estructura social— y en la segunda posguerra se modificó el cuadro que hemos expuesto. El surgimiento de amplios sectores medios, la extensión del sufragio cualitativa y cuantitativamente, la incipiente concientización política de los grupos proletarios urbanos, la organización de los trabajadores en los enclaves bananeros agrícolas de Guatemala, Honduras y Costa Rica y la amplia propaganda democrática que las potencias aliadas desarrollaron durante la guerra, propiciaron la formación de nuevos agrupamientos políticos y el desprestigio de los partidos históricos tradicionales, avejentados en el abuso del poder, que cuidadosamente habían impedido la participación de la población en el proceso político.

La evolución de los nuevos partidos puede encuadrarse en tres periodos significativos:²²

1. De 1944 a 1954, año del derrocamiento del gobierno de Jacobo Árbenz en Guatemala, quien impulsaba un proyecto nacional-revolucionario. En este periodo se produce la reagrupación de la ciudadanía en nuevos partidos, ya no de cuadros sino de masas, y las ideologías políticas empiezan a perfilarse. La propaganda democrática antifascista de la Segunda Guerra Mundial, que impulsaron los aliados, matiza sus programas en los cuales se incluyen reivindicaciones agrarias, legislación de trabajo, seguros sociales, defensa de los recursos naturales, principios de desarrollo económico, reivindicaciones de clase media (servicio civil,

los últimos, al llegar al gobierno, impulsaron programas de modernización con enérgica intervención estatal.

²⁰ En Guatemala, de 1879 a 1945; en El Salvador, de 1886 a 1945; en Nicaragua, de 1893 a 1939; en Costa Rica, de 1871 a 1949.

²¹ Ubico gobierna Guatemala de 1931 a 1944; Tiburcio Carías, Honduras, de 1930 a 1948; Hernández Martínez, El Salvador, de 1931 a 1944.

²² Mario Monteforte Toledo, *Centroamérica. Subdesarrollo y dependencia*, tomo II (México: 1973), pp. 17 y siguientes.

viviendas, autonomía universitaria, etcétera), y en general, una actitud fuertemente nacionalista frente a los Estados Unidos.

Los grupos de derecha se reagrupan también, debilitados por el clima general democrático y el apoyo que las masas obreras y campesinas dan a los nuevos partidos de izquierda y a los gobiernos que los representan, y buscan acercamientos a los grupos de poder tradicionales, la iglesia y el ejército, y al nuevo factor determinante: los Estados Unidos.

2. De 1954 a 1959, fecha del triunfo de la revolución cubana. Este periodo es de dominio total de los grupos derechistas. A partir de 1948, el clima de tensión de la guerra fría se hace sentir en la región polarizando la actividad partidaria entre un antiimperialismo —más o menos violento— y el anticomunismo, que aparece como cruzada continental, y que proporciona a los partidos derechistas la coronación de sus programas autoritarios y una mística de fuerte arraigo en los erráticos sectores medios. Los escarceos diplomáticos de Bogotá —1948—, Río de Janeiro —1949— y Caracas —1954—, terminan con el derrocamiento en 1954 del régimen revolucionario guatemalteco.

3. El último periodo se inicia con el triunfo de la revolución cubana, que polariza aún más la situación. El dominio total de la derecha civil, que declina en los cuadros militares —con excepción de Costa Rica— el ejercicio del poder político, y el débil resurgimiento de partidos moderados de izquierda que a pesar de subrayar obsesivamente su posición, son cuidadosamente marginados de la posibilidad de participación, producen el enfrentamiento y el apareamiento del movimiento guerrillero, meticulosamente destruido en la segunda mitad de la década del 60.²³

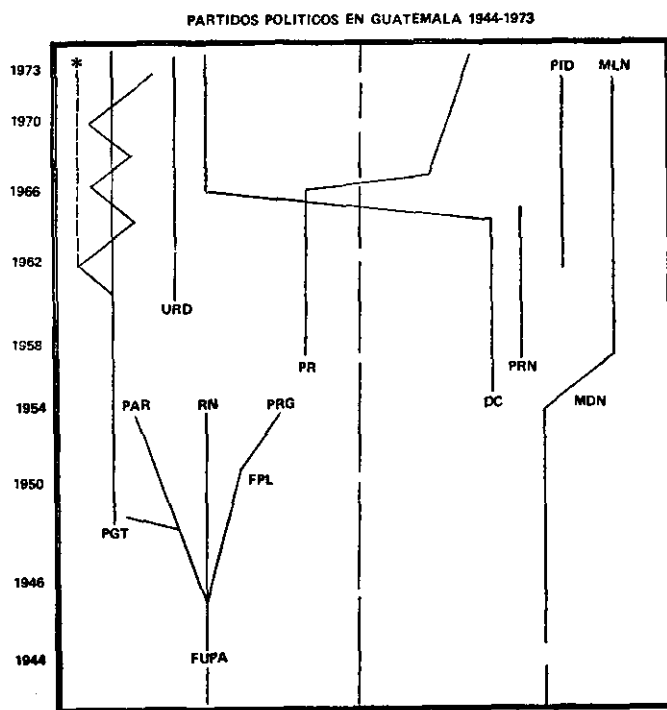
La vida partidaria, sin embargo, se mantiene, y la mayoría de la ciudadanía insiste en la participación democrática constitucional, lo que se hace evidente en la pervivencia de los viejos partidos, la persistencia de algunos grupos sin reconocimiento legal, la efímera aparición de agrupaciones durante los procesos electorales y la concurrencia a los comicios que se incrementa. Y el gobierno, decide reconocer esta situación y manipularla a través de rígidos controles legales y una sofisticada gama de mecanismos extralegales.²⁴ La gama de partidos se amplía en

²³ Gabriel Aguilera Peralta, *La violencia en Guatemala como fenómeno político* (Guatemala: CIDOC, 1971); Alejandro del Corro, *Guatemala: la violencia* (México: CIDOC, 1968). También José Luis Balcárcel, "Crítica de la situación crítica de Guatemala", Sobre-tiro de *Cuadernos Americanos* (enero-febrero de 1971), pp. 7-44.

²⁴ "Los partidos políticos en América Latina suelen ser no sólo una maniobra para demostrar la plena posibilidad de la 'democracia representativa', sino un instrumento eficaz para lograr la movilización de las masas sin que participen en las decisiones políticas", José Francisco Ruiz Massieu, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina* (México: UNAM, 1974).

su espectro, desde la extrema derecha con fuertes movimientos de clara ideología y organización de tipo fascista, partidos socialdemócratas, demócrata cristianos, de “izquierda democrática” y comunistas, hasta la supervivencia decimonónica de los partidos históricos Liberal y Conservador en Nicaragua.

El cuadro de los partidos políticos en uno de esos países —que nos parece muy indicativo— es el siguiente:²⁵



FUPA - Frente Unido de Partidos Arevalistas
 PAR - Partido Acción Revolucionaria
 RN - Renovación Nacional
 FPL - Frente Popular Libertador
 PRG - Partido de la Revolución Guatemalteca
 PR - Partido Revolucionario
 URD - Unión Revolucionaria Democrática
 PGT - Partido Guatemalteco del Trabajo (Comunista)
 • - Guerrilla

UNE - Unión Nacional Electoral
 DC - Democracia Cristiana
 MDN - Movimiento Democrático Nacionalista
 PID - Partido Institucional Democrático
 MLN - Movimiento de Liberación Nacional
 PRN - Partido Redención Nacional

²⁵ Para la elaboración del cuadro tomamos como guía la fórmula propuesta en Marta Cehelsky, *Election factbook. Guatemala* (Washington: Institute for the Comparative Study

IV. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN PARTIDARIO

A) *Las etapas*

En Centroamérica se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial con respecto al problema señalado:

después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del Estado policía y aun en aquella, extremadamente individualista, del Estado surgido de la Revolución Francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo, al respecto (propia del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX), se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista (culminada, luego, a veces —sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista— en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del *status* de personas jurídicas públicas con relieve constitucional).²⁶

B) *El periodo liberal*

Como se ha apuntado, el sistema liberal que se plantea con motivo del movimiento de independencia, se afirma con el triunfo de las revoluciones liberales de finales del siglo pasado y se mantiene, aunque en crisis, hasta la Segunda Guerra Mundial.

En una primera fase, la actitud de los constituyentes fue semejante a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos. Estaban dominados por el mismo temor al “peligroso vicio... del espíritu de partido”

of Political Systems, 1966). Lo sofisticado de la vida política, lo indica el hecho de que las dos últimas elecciones generales fueron ganadas por la oposición: en 1966, por una coalición de centroizquierda que mediatizada por el ejército hizo un gobierno de centro-derecha que permitió una escalada brutal de la contrainsurgencia que alcanzó a la izquierda en su conjunto; y en 1970, por una coalición de extrema derecha. Al momento de redactar este trabajo, se realiza un proceso electoral con participación de los únicos partidos inscritos: Partido Institucional Democrático y Liberación Nacional, que mantienen su coalición derechista con el propósito de continuar en el poder; el desplazado Partido Revolucionario que se empeña en mantener una posición solitaria en el centro-derecha y la Democracia Cristiana que encabeza un Frente Nacional de Oposición aglutinando a todos los grupos no inscritos de la izquierda y un ala disidente del Partido Revolucionario. Los tres candidatos presidenciales han sido seleccionados entre lo más alto de la oficialidad del ejército.

²⁶ Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional* (Madrid: editorial Tecnos, 1965), p. 720; Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución* (Barcelona: ediciones Ariel, 1965), pp. 442 y siguientes.

que informaba a los “padres fundadores” y en general a los cuerpos intermedios que se colocaban entre el Estado y los ciudadanos depositarios de la soberanía.²⁷ “Hablo de partidos, o más bien de facciones, perniciosas siempre en un Estado libre”, afirmaba Pedro Molina —uno de los diputados más importantes del primer Congreso Federal Centroamericano de 1823-24— y se remitía a una cita bastante significativa de Rousseau:

Para lograr el enunciado voto de la voluntad general es menester que no haya sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine por sí. Tal fue la única y sublime institución del gran Licurgo: porque si hay sociedades parciales es menester multiplicar el número y prevenir la desigualdad. J. J. Rousseau. *Contrato Soc.*, cap. III.²⁸

Y otro eminente diputado del mismo Congreso, Juan Lindo —quien fue también diputado al Congreso Constituyente Mexicano de Agustín de Iturbide y después presidente de Honduras— propuso que “ningún ciudadano, asociación o corporación pueda representar a la Asamblea, gobierno supremo y demás tribunales, tomando la sagrada voz del pueblo, so pena de incurrir en las señaladas a los que trastornen el orden público”.²⁹

Sin embargo, en una segunda fase, y con motivo de la ampliación del catálogo de derechos individuales que recogieron los textos constitucionales producto del triunfo de las revoluciones liberales de finales de siglo, se incorporará el derecho de asociación que en un sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas, y formalizaba limitaciones en las organizaciones religiosas al constitucionalizar un punto programático de la reforma. Típico es el artículo 25 de la Constitución Guatemalteca de 1879 —fruto programático del movimiento y fuente

²⁷ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalismo o la nueva constitución* (México: Fondo de Cultura Económica, 1943), pp. 35-36. Los convencionales manifestaron un general recelo contra los partidos, considerados “facciones”. Se creyó encontrar una incompatibilidad entre la Constitución, considerada como un instrumento para lograr el bien común general, y los partidos, núcleos representativos de los intereses particulares. “Era una rivalidad entre juristas y políticos, entre un sistema institucional eminentemente legalista y unos elementos políticos que se movían fuera —no en contra— del campo delimitado del derecho”, José María Gil Robles, “Asociaciones políticas”, *Por un estado de derecho* (Barcelona: ediciones Ariel, 1969), p. 118.

²⁸ “A los electores del partido de esta capital en contestación al folleto que publicaron con fecha 3 del corriente”, *El editor constitucional*, ciudad de Guatemala, lunes 16 de octubre de 1820, número 16, folio 119.

²⁹ “Mociones de octubre de 1823. Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica”, *Archivo General de Centroamérica*, B6.2, expediente 2456, legajo 91.

para las otras de la región—: “Se garantiza el derecho de asociación y de reunirse pacíficamente y sin armas; pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas.”³⁰

Basados en este amparo constitucional, los viejos partidos históricos y sus efímeras derivaciones electorales pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del poder público.

C) *Reconocimiento negativo*

Sin embargo, el endurecimiento de la vida política de la región a partir del año 30, en que se inicia un largo periodo de dictaduras militares con influencias endógenas y exógenas,³¹ produce el reconocimiento constitucional de los partidos políticos aunque en forma negativa, al prohibir la organización y funcionamiento de aquellos que se estimaba atentaban contra el sistema democrático liberal.

La Constitución Nicaragüense de 1939 establecía que caerían bajo la sanción de la ley aquellos que públicamente manifestasen “opiniones contrarias al orden público, a las instituciones fundamentales del Estado, a la forma republicana y democrática del gobierno, al orden social establecido” (artículo 128), prohibió la existencia de partidos de “organización internacional” y excluyó a sus miembros del acceso al servicio público (artículo 50). El 20 de junio de 1941 se reglamentó ese precepto en un decreto de cinco artículos en los que se prohibía: a) la propaganda de “doctrinas o sistemas políticos y sociales” contrarios al régimen constitucional republicano, identificando como tales “la doctrina comunista, los sistemas nazistas y fascistas” o “cualquiera otra” que tienda a modificar el régimen liberal republicano; b) la creación y funcionamiento de partidos de “organización internacional o que formen parte o dependan de partidos políticos extranjeros”; c) y el uso por nacionales de uniformes o insignias de agrupaciones políticas extranjeras. Se ordenaba la disolución de los partidos con esas características que ya exis-

³⁰ *Diario de sesiones de la asamblea constituyente de 1879* (Guatemala: tipografía nacional, 1927).

³¹ Muchas causas parecen entrelazarse para explicar este fenómeno: tradición indígena de cacicazgo; organización feudal y oligárquica de la sociedad; militarismo político nacido de las guerras nacionales; crisis europea del régimen liberal con el fortalecimiento de regímenes autoritarios en Italia, Alemania y después en España; y el apoyo norteamericano a gobiernos fuertes para garantizar las cada vez más importantes inversiones. Jaime Delgado, “El mundo político del Caribe, 1930-1959”, *Revista de estudios políticos*, número 108 (noviembre-diciembre de 1959), pp. 147-178.

tieran, y se fijaban diversas penalidades a nacionales y extranjeros infractores.³²

Y la Constitución de 1948 era más explícita que la anterior, al apuntar que el Estado no reconoce la existencia legal de partidos políticos de organización internacional, ni la de los partidos comunistas y fascistas, o con tendencias semejantes, aun cuando adoptaren otras designaciones, exceptuando únicamente a los internacionales que “no siendo comunistas o totalitarios” tiendan a la unión de Centroamérica” (artículo 100).

Con la misma orientación, perfectamente definida en la prohibición,³³ se aprueba en 1935 la reforma constitucional del artículo 25 de la Constitución de 1879 de Guatemala, que garantizaba el derecho de asociación para excluir de tal garantía a las “entidades o individuos” que sustentaran doctrinas que de manera ostensible e inequívoca tiendan al cambio de las instituciones sociales y políticas por medio de la violencia. La *Comisión* que dictamina sobre la reforma es bien clara, al afirmar que se refiere a

excluir del derecho de asociación y reunión a las entidades o individuos que de manera ostensible e inequívoca sustentan doctrinas que tiendan al cambio de las instituciones sociales y políticas por medio de la violencia; porque, de acuerdo con las nuevas tendencias del derecho social, esta garantía no la podemos conceptuar como un derecho absoluto y sin limitación, sino que, por el contrario, es necesario dictar y establecer medidas convenientes para que el ejercicio de este derecho no atente al orden social y a la tranquilidad y seguridad públicas... las actividades de carácter francamente comunista o anarquista se perfilan actualmente en el mundo como

³² Manuel Escobar, *Derecho constitucional nicaragüense* (Granada, Nicaragua: 1943), pp. 81-83. “En algunas Constituciones y Leyes constitucionales de los últimos años puede observarse una limitación de ciertas libertades encaminadas embozadamente a prevenirse contra la ideología y organización comunista; suele dar pretexto a ello... diversas formulaciones del vigente antinazismo, bajo las cuales se evidencia que lo que efectivamente preocupa es la acción soviética... el precepto (artículo 100) no puede ser más claro y terminante. No se trata ya aquí del empleo de eufemismos más o menos misteriosos para encubrir la acción verdadera, sino de la presentación al desnudo y rotunda de esa intención en términos que no ofrecen la menor duda... por eso la declaración de ilegalidad se refiere nominalmente al partido comunista, junto con los posibles partidos fascistas; claro está, que el mero hecho de que uno existe y opere y los otros sólo figuren, por hoy, en el terreno de las hipótesis, denuncia expresivamente el blanco sobre que se dispara”, “La Constitución de Nicaragua de 22 de enero de 1948”, *Información Jurídica*, número 60 (mayo de 1960), pp. 125-140.

³³ De otra opinión es José Miranda: “Hasta la terminación de la segunda guerra mundial no se perfila claramente en el panorama constitucional la tendencia que tienen como mira escudar o proteger la democracia; pues si bien hallamos en las Constituciones latinoamericanas preceptos que seguramente obedecían a ese propósito... lo cierto es que se rehúye la expresa enunciaci3n de lo defendido en relaci3n con los medios puestos al respecto, y que, a causa de ello, cabe abrigar la duda de si con los referidos preceptos no se perseguían fines de otra índole”, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina. 1945-1956* (México: Instituto de Derecho Comparado, UNAM, 1957), pp. 264-265.

tendencias disociadoras que se encaminan por procedimientos de violencia a subvertir el orden social y político, desconociendo en absoluto las bases sobre que descansa la estructura del Estado. Los individuos o grupos comunistas o anarquistas no se encuentran en el mismo plano de los partidos políticos que, aunque divergentes en ideas, persiguen fines lícitos y reconocen y se someten a las autoridades del Estado, confiando el triunfo de sus doctrinas o principios, a la evolución pacífica operada mediante el convencimiento de las masas sociales.³⁴

V. EL ORDEN CONSTITUCIONAL VIGENTE

A) *Reconocimiento*

Todas las Constituciones vigentes —Guatemala, 1965; Honduras, 1965; El Salvador, 1962; Nicaragua, 1950; Costa Rica, 1949 y Panamá, 1972—, organizan sus países como democracias liberales, adoptando el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Y en su articulado recogen las decisiones políticas típicas de este sistema: sufragio universal, autoridades designadas en elecciones libres, reconocimiento de los derechos individuales y sociales, división de funciones entre órganos, sistema jerárquico de normas con la Constitución como norma fundamental y principio de legalidad.

El libre juego de fuerzas y opiniones y la competencia abierta por el

³⁴ *Reforma constitucional de 1935. Antecedentes. Texto taquigráfico de los debates sostenidos en la Comisión de la Constituyente que abrió dictamen sobre la materia* (Guatemala: tipografía nacional, 1935), pp. 14. En la discusión del pleno, no se discutió el tema central y se aprobó el artículo después de una simpática discusión sobre la masonería como organización "secreta", que parece obsesionaba a los diputados, pp. 222-229. El antecedente más antiguo de legislación represiva anticomunista la hemos podido encontrar en un proyecto de ley "Anti-Bolcheviki" presentado a la asamblea en marzo de 1920. El "Club Unionista de Estudiantes Universitarios" pidió a la asamblea, no se aprobara el proyecto, expresando sus motivos inconfesados: "El móvil se traslucce: no es otro sino el de perseguir, por una fracción de la Asamblea, compuesta de allegados al Poder, a un Partido, que más que Partido, puede llamarse hoy la universalidad de la República, que quiere vivir en un régimen de Ley y Garantías... excitamos a la Asamblea a efecto de que no dicte la Ley Anti-Bolcheviki (sic). Este proyecto de ley es contrario a los principios constitucionales que rigen la libertad absoluta del pensamiento en todas sus manifestaciones, el derecho de reunión, así como la inviolabilidad de la correspondencia y el derecho de locomoción del individuo; llega a los extremos de la confiscación que está prohibida por nuestra Ley Fundamental; impone penas jamás previstas en nuestros códigos, como la deportación; y se refiere a instituciones de que carecemos como es el Jurado. Es, pues, una Ley exótica y de circunstancias... no estamos en estado de guerra como los Estados Unidos... ni nos vemos amenazados de anarquía social: de suerte, pues, que semejante Ley es absolutamente inoportuna y su copia, fuera de razón", periódico *El Estudiante*, 3 de marzo de 1920.

control del poder político, son reconocidos en las normas fundamentales, y dentro de ese esquema las asociaciones políticas juegan un papel esencial, como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral. Jurídicamente los partidos se componen de ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos que se agrupan bajo las mismas banderas ideológicas en forma permanente y sujetos a un estatuto jurídico, con el objeto de influir en la política general.

En formas diversas que tienden al mismo fin se reconoce su existencia. La de Guatemala, afirma que el Estado “garantiza la libre formación y funcionamiento de partidos políticos cuyas normas y principios sean democráticos” (artículo 25, inciso primero); la del Salvador, en la regulación del sufragio y entre los derechos de los ciudadanos, incluye el de “asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos” (artículo 24); Nicaragua, que “la personalidad y derechos de los partidos políticos serán objeto de la ley” (artículo 304); Costa Rica, que “todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional” (artículo 98) y Panamá, que la ley “regulará la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos” (artículo 123).³⁵ Aunque casi todas las Constituciones —como se verá— hacen referencia específica al tema, remiten a la ley ordinaria su regulación (Honduras, artículo 38; Guatemala: artículos 29, 32 y 36).

Genéricamente además, se reconoce al clásico derecho de asociación, amparados en el cual, los partidos se desarrollaron hasta su constitucionalización en los textos de la segunda posguerra: Guatemala, artículo 64; El Salvador, artículo 160; Nicaragua, artículos 32 y 91; Costa Rica, artículo 25 y Panamá, artículo 38.³⁶

³⁵ “Ni la Constitución de 1941, ni la de 1904, ni las anteriores parecen reconocer la realidad de los partidos políticos. Siguiendo la tendencia de las Constituciones latinoamericanas de esta última década, la Constitución de 1946, reconoce la influencia de los partidos políticos en la esfera legislativa y administrativa, se asienta la libertad para formarlos y se establecen las normas sobre su constitución”. Jorge Fabrega, *Ensayo sobre historia constitucional panameña* (Panamá: s.e., 1965), p. 68. Sobre el desarrollo del constitucionalismo panameño ver: Erasmo de la Guardia, “Evolución constitucional panameña y algunas observaciones prácticas”, *Revista Universidad*, Panamá, números 29 y 30 (1951); Víctor Goytia, *Las constituciones de Panamá* (Madrid: ediciones cultura hispánica, 1954); *Constituciones de la República de Panamá* (Panamá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1968) y un reciente trabajo que comenta la última Constitución de Humberto Ricord, “Elaboración del derecho constitucional de Panamá”, *Revista Jurídica Panameña*, año 1, número 1 (enero-abril de 1973), pp. 63-90.

³⁶ Una ampliación significativa de este derecho no modificaría sustancialmente su reconocimiento, como algún tratadista ha llamado la atención en la Constitución italiana “La disposición del artículo 49 constitucional (que se refiere escuetamente a los partidos) nada agrega y nada quita a la consabida libertad de asociación”; G. Balladore Pallieri, *Diritto Costituzionale*, tercera edición (Milano: Giuffrè editore, 1953), p. 338.

B) *Prohibiciones*

1. *Comunismo*

Dentro de la tendencia de preservación del sistema y contención de grupos adversos se ha constitucionalizado la prohibición del funcionamiento de organizaciones marxistas; punto que incluso ha sido centro y explicación de algunas reformas como la de 1956 en Guatemala, y que con mayor o menor énfasis ha sido recogido por todas las Constituciones de la región. La de este país, es reiterativa en este aspecto: en el artículo 68 que reconoce el derecho genérico de asociación, se le califica al indicar que “se prohíbe la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación a entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario”; el 27, garantiza la vida partidaria siempre que sus normas “y principios sean democráticos” y el segundo párrafo expresa que

es prohibida la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atenten contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática de Guatemala.

El Salvador (artículo 160) al reconocer el derecho de asociación prohíbe el funcionamiento de “organizaciones políticas internacionales o extranjeras”, salvo que persigan por “vías democráticas” la unión centroamericana o “cooperación continental o universal”, y aunque no existe una expresa ilegalización partidaria, prohíbe “la propaganda de doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia” (artículo 158, inciso segundo). En esta norma se ha basado el *Consejo Central de Elecciones* para negar la inscripción de partidos considerados peligrosos:

Nuestra Constitución... desde que prohíbe la propaganda de doctrinas anárquicas y... contrarias a la democracia que ella reconoce, no permite la propagación de doctrinas y por consiguiente la organización de partidos políticos que las propaguen... entre las cuales el inciso segundo del artículo 20 de la Ley Electoral señala al comunismo”.³⁷

³⁷ *Resoluciones del Consejo Central de Elecciones. 1965-1968* (San Salvador: imprenta nacional, s.f.). Prohibición expresa que meticulosamente se recoge en las leyes ordinarias: Ley Electoral de 6 de junio de 1960 en Honduras, artículo 14; Decreto Ley 387 de 4 de noviembre de 1965 en Guatemala, artículos 20 y 30; Ley Electoral de 12 de septiembre de 1961 en El Salvador, artículos 20 y 16.

En Honduras “no se permitirá la formación, inscripción y funcionamiento de partidos políticos que proclamen o practiquen doctrinas contrarias al espíritu democrático del pueblo hondureño . . .” (artículo 39). En Nicaragua, por la reforma de abril de 1955 a la Constitución del 50, se prohibió expresamente la formación y actividades del partido comunista “y de los que sustenten ideologías similares, lo mismo que de cualquier otro partido de organización internacional”, cerrando el paso dentro del servicio civil a sus miembros. Costa Rica prohíbe la formación o funcionamiento de partidos que “por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país”, hecho que calificará la asamblea legislativa previo informe del Tribunal de Elecciones y con votación no menor de dos tercios (artículo 98). Y en Panamá, el más reciente texto constitucional prohíbe la formación de partidos que “pretendan menoscabar la soberanía nacional o destruir las estructuras democráticas de gobierno” (artículo 124).

2. Otras

Otros tipos de prohibiciones son: organización de partidos que tengan por base el sexo, la raza o la religión (Panamá, artículo 124); pertenencia de ministros de cualquier culto religioso a partidos (El Salvador, artículo 25); propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas (Costa Rica, artículo 28); presión para participación partidaria especialmente la ejercida por funcionarios públicos (Guatemala, artículo 32), y como una reminiscencia de la época de las dictaduras liberales, se declara punible toda actividad en favor de la reelección de la persona que ejerza la presidencia de la república o que tienda a prolongar el periodo constitucional o vulnerar el principio de alternabilidad y no reelección para el ejercicio del mismo (Guatemala, artículo 33).

C) *Naturaleza Jurídica*

Las Constituciones de Guatemala (artículo 29) y Honduras (artículo 13) consideran a los partidos legalmente inscritos como instituciones de derecho público. Con esto, se llega a la coronación del proceso de constitucionalización de su régimen, incorporándolos formalmente en la estructura de poder.

Este reconocimiento trae varias consecuencias. Por una parte, al darles ese carácter, se les está concediendo la personalidad jurídica, con las consecuencias inherentes a esta situación: responsabilidades y derechos.³⁸ Y por otra parte, al incluirlos dentro de la regulación del derecho público, se están reconociendo sus funciones de carácter general e interés colectivo:

los partidos políticos como instituciones de derecho público, se organizan y funcionan como instrumentos para el ejercicio de derechos constitucionales a través de los cuales se defienden y se cumplen intereses generales de indudable jerarquía: concurrencia a la estructuración o transformación del gobierno, intervención en el proceso electoral y en el ejercicio del sufragio; participación en la integración de los organismos electorales e influencia en la opinión pública y en quienes ejercen el poder.³⁹

D) *Requisitos*

Nicaragua y Guatemala recogen constitucionalmente requisitos básicos para la inscripción de los partidos. En la primera (artículo 313) además de los dos partidos que obtuvieran el mayor número de votos en la anterior elección, se reconocerá también como tal a la agrupación que presente una petición firmada por el 5% del total de votos depositados en la misma, con firmas autenticadas notarialmente; y en la segunda (artículo 28) sólo podrán inscribirse como partidos las entidades formadas por un mínimo de cincuenta mil afiliados, de los cuales no menos del 20% deben saber leer y escribir. En los otros países, los requisitos se regulan en la ley ordinaria.⁴⁰

E) *Privilegios*

El reconocimiento e inscripción de los partidos connota una serie de privilegios entre los que podemos indicar:

³⁸ El artículo 15 inciso primero del Código Civil, de Guatemala, establece que son personas jurídicas las instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley.

³⁹ Edmundo Vázquez Martínez, "Los partidos políticos en el derecho guatemalteco", *El Imparcial*. Guatemala, agosto de 1973. "Se insiste en la importancia de su misión: dar al Estado su gobierno; se señala la insuficiencia de la personalidad jurídica privada para los partidos y de aquí que el legislador, les inviste de esta otra...", Pedro Frías, *El ordenamiento legal de los partidos políticos* (Buenos Aires: editorial Depalma, 1944), p. 57.

⁴⁰ Honduras exige 15 000 afiliados (artículo 19 del decreto 118 de 4 de noviembre de 1966); El Salvador, 2 000 (artículo 22 del decreto 292 de 12 de septiembre de 1961) y Costa Rica, 25 000 (artículo 57 del Código Electoral de 10 de diciembre de 1952). Ver también Ley Electoral de 20 de abril de 1955 en Nicaragua y Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número 387 de 23 de octubre de 1965 en Guatemala.

1. *Representación proporcional*

La representación de minorías que beneficia a los partidos derrotados en las elecciones está reconocida en toda la región, a nivel constitucional (Guatemala, artículo 24; Panamá, artículo 102; Costa Rica, artículo 95 y Nicaragua, artículos 334 y siguientes) o legal (Honduras, Ley Electoral de 22 de noviembre de 1966).

2. *Presentación de candidatos*

El monopolio en la designación de los candidatos es un evidente privilegio que lleva consigo la posibilidad de la desviación del sistema a una “partitocracia”, en la cual el poder político está controlado automáticamente por las oligarquías partidarias. Raramente —como apunta Biscaretti— se ha concedido este privilegio. La Constitución de Guatemala (artículo 30) lo hace, indicando, que únicamente los partidos legalmente inscritos podrán inscribir candidatos para los cargos de presidente y vicepresidente de la República y diputados propietarios y suplentes al congreso.⁴¹

3. *Financiamiento*

Tres países se refieren al problema. En Guatemala se afirma que el estado no dará ayuda económica o financiera ni trato preferente a ningún partido, pero que otorgará a todos las facilidades que determine la Ley Electoral (artículo 31). El Salvador, Honduras y Nicaragua, no hacen referencia al problema. En Panamá se establece la posibilidad de que el Estado fiscalice y contribuya a los gastos en que incurran los partidos

⁴¹ La Comisión redactora del proyecto constitucional iba aún más lejos, porque atribuía a los partidos incluso la designación de candidatos a los cargos de gobierno local, *Diario de sesiones de la Comisión de los Veinticinco*, mimeografiado, Archivo del Congreso de la República de Guatemala. El punto de vista de los constituyentes se expresa claramente en la presentación que el delegado de la Comisión redactora hizo al pleno donde dijo: “...tuvo el criterio la Comisión de darles el mayor vigor posible a los partidos, concibiéndolos como una primera instancia y un primer acto, tanto del Gobierno de la República, como medio también, a la vez, de expresión y de polarización de la opinión ciudadana; si los ciudadanos no se expresan a través de los partidos... no existe opinión coherente, plasmada suficientemente, integrada, para hacerse valer y para hacerse escuchar... se ha considerado que para lograr el efectivo crecimiento del sistema democrático en la República, es menester la activa participación de los partidos...” *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1965-1966*, Archivo del Congreso de la República de Guatemala, mimeografiado.

políticos y las personas naturales en los procesos electorales, dejando a la ley ordinaria su regulación siempre “asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato” (artículo 125).

Y es la Constitución de Costa Rica la que con más sentido democrático se refiere al punto, ordenando que el Estado contribuirá al pago de los gastos en que incurran los partidos para elegir a los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo de acuerdo con las siguientes líneas: a) la contribución total no podrá ser superior al 2% del promedio de los presupuestos nacionales de los tres años anteriores a la elección; b) la suma se distribuirá entre los partidos en proporción a su votación, siempre que hayan obtenido más del 10%; c) debiendo comprobar sus gastos ante el Tribunal Electoral (artículo 96, reformado por la Ley número 2036 de 18 de julio de 1956).

4. *Administración y justicia electorales*

El control administrativo y judicial de los procesos electorales, aparece después de la segunda guerra, como una preocupación determinada por los abusos que los gobiernos dictatoriales habían cometido. Así en todos los textos se incluyen preceptos sobre el asunto. Se crean órganos específicos para organizar y controlar las elecciones: Guatemala, Registro y Consejo Electorales (artículo 34); El Salvador, Consejo Central de Elecciones (artículo 34); Nicaragua, Tribunal Supremo Electoral (artículo 302, reforma de 1971); Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 99) y Panamá, Tribunal Electoral Autónomo (artículo 126).

En su integración se da participación a los partidos, en Guatemala, donde en el Consejo, tiene un delegado cada partido legalmente inscrito que hubiera obtenido no menos del 15% del total de votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales (artículo 36); y en Nicaragua, donde el Tribunal Supremo se integrará por tres jueces, dos de ellos nombrados por los partidos políticos que hubieran obtenido el primero y segundo lugar en la elección anterior de autoridades supremas; y en El Salvador, se otorga a los “partidos contendientes” derecho de vigilancia sobre el proceso electoral (artículo 34).

Sus atribuciones son de carácter administrativo, y en algunos casos, judicial. En Guatemala, se concede contra las resoluciones del Consejo recursos de revisión y amparo ante las Salas de apelaciones (artículo 40), y en Panamá, sus resoluciones serán definitivas con excepción de “lo referente al recurso de inconstitucionalidad” (artículo 127).

F) *El caso de Nicaragua*

La dinastía familiar que desde la ocupación norteamericana quedó instalada en este país ha producido una situación atípica en el área, que se caracteriza por una manipulación del partido de oposición reconocida, el Conservador, y por la inducción del sistema bipartidista a través de la integración al gobierno de los candidatos perdedores y de la representación del partido de minoría en los órganos del Estado.

En el Poder Legislativo —compuesto de dos Cámaras, de diputados y senadores— los partidos que concurren a la elección tendrán representación proporcional a su votación, pero si el partido o los partidos que no hubiesen ocupado el primer lugar en la elección presidencial, resultaren en conjunto con un número de representantes inferior a la tercera parte del total de miembros de cada una de las Cámaras, se considerarán electos tantos diputados y senadores cuantos completen una tercera parte. También integrará el senado, el candidato presidencial del partido que hubiese obtenido el segundo lugar en la votación popular (artículo 127). En el gobierno local a cargo de un Consejo Municipal de tres miembros, en todo caso un regidor pertenecerá al partido que haya ocupado el segundo lugar (artículo 278). En los órganos electorales, como hemos visto, también se da participación al partido de oposición, y aun, se llega más lejos, al establecer que en los Consejos o Directorios de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados y en las Juntas Locales de Asistencia Social, un miembro de ellos corresponderá al “partido de la minoría” (artículos 274 y 294).

La propia Constitución vigente en 1950 y varias de sus reformas han sido producto de pactos realizados entre los dos partidos dominantes. Actualmente se vive un proceso crítico constitucional. Anastasio Somoza hijo, inició su periodo presidencial el primero de mayo de 1967 para un plazo que finalizaría el primero de mayo de 1972. Pero en marzo de 1971 —con la encubierta intención de legalizar la posibilidad de su continuidad en el poder, estando prohibida la reelección— celebró un pacto político con el líder del partido conservador,⁴² en virtud del cual se organizó un gobierno transitorio en manos de una Junta Nacional integrada por

⁴² “Texto íntegro del Convenio patriótico suscrito entre los presidentes de las Juntas Directivas Nacionales y Legales de los Partidos Históricos Conservador de Nicaragua y Liberal Nacionalista, doctor Fernando Agüero Rocha y general Anastasio Somoza D., respectivamente, Convenio Político cuya firma se llevó a cabo en el Teatro Nacional Rubén Darío, el día 28 de marzo de 1971”, mimeografiado. Si se cumplen disposiciones del pacto en la nueva Constitución que se discute, la inducción al sistema bipartidista quedará aun más clara, ya que se estatuye forma de nombramiento, por los partidos, incluso de miembros del poder judicial en todas sus escalas.

dos miembros del Partido Liberal y uno del Conservador, que gobernaría para una asamblea constituyente con el objeto de dictar una nueva Constitución.

En mayo de 1971 se reformó la Constitución en cumplimiento inicial del pacto, fijando la forma de integración de la constituyente y las normas de la reforma, en las cuales también se indujo el sistema bipartidista. Se convocaría a la reforma por el Congreso nombrando una Comisión para que redactara el proyecto de ley, que se integraría por cinco diputados y dos senadores, siendo tres de ellos miembros del partido de minoría. (artículo 328, reformas de mayo de 1971). Y como disposición especial se estatuyó que en el decreto de convocatoria se establecerían las bases bajo las cuales se realizarían las elecciones y la instalación de la asamblea “así como las bases fundamentales que deberían estatuirse en la nueva Constitución”, las que quedarían sancionadas por el pueblo “por el hecho mismo de concurrir a las elecciones de representantes” a la constituyente (artículo 328).

Siete meses y veintidós días tenía de instalada la Asamblea cuando se produjo el violento terremoto de la ciudad de Managua y sus trabajos estaban congelados. Después se ha producido un caos institucional, que de hecho ha vuelto el poder a Somoza —técnicamente sólo jefe de la Guardia Nacional—; la constituyente funciona como poder legislativo ordinario y los trabajos de la reforma continúan detenidos.

G) *Entes auxiliares del Estado*

Del análisis de su régimen constitucional resulta que los partidos políticos son en Centroamérica efectivos órganos auxiliares del Estado, en el sentido de que aun cuando su actividad está orientada a satisfacer intereses propios, se convierten en presupuestos de la organización democrático-liberal del Estado y realizan funciones públicas en beneficio del Estado y la comunidad,⁴³ insertándose dentro de la estructura de poder y el marco jurídico global del Estado.

⁴³ Pueden considerarse, de acuerdo con Biscaretti, como órganos auxiliares del Estado, “entes o individuos, que, basándose en títulos jurídicos muy diversos entre sí, despliegan actividades que concurren a la concreta consecución de fines estatales, precisamente en línea auxiliar o complementaria de otras, prevalentes, desarrolladas con tal fin por el mismo Estado... lentamente, por su aportación a la vida constitucional (al encuadrar en grupos organizados a los ciudadanos, al contribuir de diversos modos al cumplimiento de las interrelaciones electorales, al influir sobre la actividad de los parlamentos en las Cámaras, etcétera) se convirtieron en auténticos sujetos auxiliares del Estado simplemente presupuestos por éste y a veces, en cambio, considerados directamente... en algunos ordenamientos, a pesar de que ejercen funciones públicas, más o menos explícitamente, no pasan de ser asociaciones privadas (carentes, como tales, en Italia, de personalidad jurídica), en

Basta señalar algunas de estas funciones. Fijan pautas para la real expresión de la voluntad popular, siendo de hecho el “esqueleto” —al decir de Barile— que organiza la expresión del sentir político ciudadano; seleccionan a la clase gobernante al designar los candidatos a los cargos de elección; integran relaciones institucionales con órganos del Estado.

En el esquema general que las Constituciones formulan, desde el establecimiento de los requisitos de la ciudadanía, las condiciones del sufragio, la organización del cuerpo electoral, hasta la designación de los gobernantes, su papel de cuerpos intermedios institucionales queda perfectamente claro, así como su integración al sistema a través de un catálogo de obligaciones y derechos.

VI. DE LA CONSPIRACIÓN DEL SILENCIO A LA CONSPIRACIÓN DE LA MANIPULACIÓN

Algún autor se dolía de la conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos políticos ante la reacia actitud de los constituyentes y legisladores. Del estudio que hemos hecho en la región aparece un nuevo elemento, una nueva conspiración, esta vez de su manipulación constitucional y legal. Una actitud maximalista en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen partidario que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central, a través de órganos específicos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad.⁴⁴

Ciudad de México, 13 de enero de 1974

otros, se convierten, en entes públicos, de puro carácter constitucional (como sucedía, por ejemplo, de modo evidente, en los llamados Estados autoritarios de partido único”, *op. cit.*, pp. 207 y 212.

⁴⁴ Típico es el caso de Guatemala. El régimen constitucional y legal, se ha utilizado para controlar la existencia y coaccionar la actividad legal de los partidos, negando la inscripción persistentemente de grupos orgánicos y amplios de oposición. Del cuadro incluido en este estudio, únicamente están inscritos cuatro partidos: los dos derechistas de gobierno, el Revolucionario y la Democracia Cristiana. Un memorándum secreto —que se filtró a la prensa— del presidente del Congreso y líder civil de gobierno, expresa con especial crudeza los aspectos de la manipulación en el proceso eleccionario que se resolverá en marzo de 1974, Clemente Marroquín Rojas, “Nosotros no alteramos documentos”, *La Hora*, 21 de julio de 1973. De especial riqueza, que avala nuestra afirmación, son los expedientes de inscripción y rechazo de partidos del Registro Electoral. En el memorándum a que nos referimos antes se expresa nítidamente el mecanismo empleado para impedir la inscripción de uno de los partidos, *Unidad Revolucionaria Democrática*, que pugna por

lograrla desde 1960 en que fue fundada por un grupo de intelectuales de centro-izquierda “Desde hace algunos meses en discusión de alto nivel en el gobierno, se mantuvo la tesis de no otorgar el permiso para su funcionamiento como Comité pro formación de partido político, desde el Presidente hasta casi todo el Ejecutivo (como es natural). La argumentación sostenida por mí sobre la base que era conveniente dar el permiso por una serie de razones, que someramente le expongo se aceptó y con motivo de la desaparición de los dirigentes del P. G. T. (Partido Comunista de Guatemala), yo fui de los que forcé a que se diera el permiso. Las ideas más eran primero: ver el grado de fuerza que podía tener Colom Argueta (líder del partido). Segundo: fomentar división entre la izquierda ya que su afiliación la tendría que obtener de los partidos de izquierda, quitándole gente a la D. C. (Democracia Cristiana) y P. R. (Partido Revolucionario). Tercero: conocer quiénes eran sus elementos públicamente. Cuarto: hacerlos gastar dinero y esfuerzos, y Quinto: teniendo siempre la posibilidad de que al llegar el cupo de cincuenta mil en los seis meses, el Registro Electoral en la depuración de cotejo, podría pararlo y allí obstaculizarlo definitivamente. Estas razones y una exposición más completa que hice provocó que prevaleciera mi opinión ante atención que puso el presidente Arana, a quien noto con mucho más, pero mucho más sentido de sensibilidad política que otrora.”