EL PARTIDO ANTIDEMOCRATICOCONSTITUCIONAL

Por el Académico Dr. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA

"El tirano no es más que un ladrón que se alza con el poder público que se le dio a guardar" (JUAN BAUTISTA ALBERDI, Obras Selectas, t. 15, p. 405).

I

LA DEFENSA DEL SISTEMA DEMOCRATICOCONSTITUCIONAL

Una de las cuestiones más interesantes consideradas dentro de la problemática de la ciencia política y constitucional, es la que se relaciona con el que se ha dado en llamar, con no mucha propiedad, partido antisistema, antisystem party, utilizando una denominación relativamente nueva y todavía no muy difundida en la doctrina. Porque si bien, genéricamente, el partido antisistema no pretende el cambio del gobierno sino el cambio del sistema, el problema se ha planteado específicamente con relación a un determinado sistema político: el sistema democrático constitucional e, ínsito en éste, el sistema pluripartidista. Por esta razón, consideramos más adecuado denominar al aludido tipo de agrupamiento político: partido antidemocrático-constitucional.

El problema de la defensa del sistema democrático constitucional comprende dos aspectos esenciales. En primer lugar, el de la formación ético-cívica de los individuos, para

que con plena conciencia de su responsabilidad soberana, conozcan, amen y defiendan sus instituciones republicanas, a las que deben fidelidad. En segundo lugar, el de los medios jurídicos que el propio Estado ha de adoptar para impedir que los enemigos de la libertad, amparándose en esta libertad, la supriman o destruyan. La defensa del orden democrático constitucional no solamente constituye una elemental facultad inherente al Estado, sino que, por sobre todas las cosas, comporta un sagrado deber, que hace a la esencia misma de su vida, cuyo incumplimiento hace responsables a gobernantes y gobernados ante la historia de su país y del mundo democrático constitucional.

La República, como la libertad, que es esencia de ella, nunca se adquieren en forma definitiva, sino que deben ser ganadas día por día, hora por hora, minuto por minuto, en una contienda constante, por la acción ininterrumpida de los ciudadanos, mediante el leal y efectivo cumplimiento de sus deberes, para hacerse merecedores al goce pleno de sus derechos.

Ha escrito, con razón, Alfredo Orgaz, que "la democracia no es, en efecto, una forma o estructura de naturaleza mineral, sometida inmutablemente a las leves físicas, sino un sistema de vida, un complejo de previsiones y de finalidades inteligentes para hacer posible la vida digna y libre de los hombres en sociedad. Ella necesita ser constantemente resguardada, pues se halla siempre en el riesgo de corromperse y sucumbir". Y recuerda la afirmación tan sensata de Cassirer, de que "la libertad no es una herencia natural del hombre. Si el hombre siguiera simplemente sus instintos naturales no se afanaría por la libertad; más bien elegiría la dependencia. Evidentemente, es mucho más fácil depender de otro que-pensar, juzgar y decidirse por sí mismo. Esto explica el hecho de que la libertad, así en la vida individual como en la política, se considera a menudo mucho más como una carga que como un privilegio. En circunstancias de una dificultad extrema, el hombre trata de librarse de esta carga. Entonces es cuando aparecen el Estado totalitario y los-mitos políticos. Los nuevos partidos políticos prometen, cuando menos, una escapatoria del Suprimen y destruyen el sentido mismo de la libertad: pero, al mismo tiempo, eximen al hombre de toda responsabilidad personal" (Ernst Cassirer, El mito del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1947, p. 340).

Trae asimismo a colación el denso pensamiento de Goethe. de que "la mayoría de los hombres emplean casi todo el tiempo en poder vivir, y el poco de libertad que les queda les produce tal miedo, que no saben cómo deshacerse de ella" (Pensamientos, "Revista de Occidente", Madrid, 1932, p. 36). Pero los déspotas sí lo saben, prosigue diciendo Orgaz, y agrega que "la democracia, como todo bien valioso de la vida, tiene que ser defendida" 1.

Ya en la antigüedad, Aristóteles, justicieramente considerado como el fundador de la ciencia política y constitucional, advertía la dificultad que existe en conservar un gobierno republicano. "Para el legislador y para los que quieren fundar un gobierno democrático -sostenía-. la tarea más laboriosa no es establecerlo, ni tampoco es la única: lo difícil v más interesante es proveer a su conservación. Porque no se trata de establecer una forma de gobierno, sea cual fuere, para que dure tres o cuatro días. He aquí —concluía— por qué es preciso combinar todos los medios adecuados para garantía de su estabilidad"2. Es que —como recordaba Echeverría en el Dogma de Mayo, v a menudo se olvida—, "la libertad es el pan que los pueblos deben ganar con el sudor de su rostro" 8

Para conservar la república se requiere que la ciudadanía asuma con plenitud su responsabilidad v cumpla celosamente con sus deberes cívicos, aventando del alma humana lo que con acierto Fromm llamara el miedo a la libertad, que experimentan las masas, fatigadas por la que consideran insobrellevable carga de la responsabilidad ciudadana, que trae como consecuencia fatal la renuncia de la libertad a través de la abdicación de la responsabilidad v el abandono de los deberes inherentes a la soberanía popular4. Por eso Sarmiento proclamó que "hay que educar al soberano" y que "las escuelas son la democraçia", ya que cuando éstas cumplen fielmente con su misión primordial, forman el espíritu cívico de los futuros gobernantes y gobernados. Deber elemental de todo ciudadano es conocer.

¹ ALFREDO ORGAZ, Presentación a OCTAVIO CARRANZA, Legitima defensa del orden constitucional, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1964, ps. 6/7.

² ARISTOTELES, Polítice, libro VII, p. 302.

⁸ ESTEBAN ECHEVERRÍA, Dogma socialista, edición de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1940, § V, p. 175.

⁴ ERICH FROMM, El miedo a la libertad, versión española de Gino Germani, Editorial Abril, Buenos Aires, 1947, p. 26.

aunque sea de manera elemental pero clara y exacta, las instituciones que gobiernan a la patria: y conociéndolas, ser leal a ellas, amarlas y defenderlas, participando activamente en la vida pública del país y poniendo así dique a la amenaza de quienes procuran destruir a la república.

La apatía y la inercia políticas son venenos que corroen hasta la misma médula a la democracia constitucional, sistema de gobierno v de vida que no admite ciudadanos indiferentes. En 1960, la Asociación Francesa de Ciencia Política organizó un simposio sobre el gravísimo problema de la despolitización, en el cual se sostuvo con acierto que dicho término designaba esencialmente "la declinación del interés por el conjunto de los procedimientos democráticos"; o sea, la declinación de la participación de los ciudadanos en la vida pública del país; y se consideró que "el espíritu despolitizado es el del hombre que ha perdido el gusto por la participación activa y personal en la vida pública". Con harta razón sostenía Unamuno que "la democracia nos impone más obligaciones y deberes que nos confiere privilegios y derechos. Y el primer deber que la democracia nos impone es el de interesarnos en el manejo de la cosa pública, de la res publica". Y agregaba que "lo primero que un ciudadano necesita tener es civismo, y no puede haber patria, verdadera patria, donde los ciudadanos no se preocupan de los problemas políticos". Según el diccionario del idioma, civismo es el "celo por las instituciones e intereses de la patria".

Pericles, cinco siglos antes de Jesucristo, en la clásica definición que formulara de la democracia ateniense, decía: "todos los ciudadanos, incluso los que se dedican a trabajos manuales, toman parte en la vida pública; y si hay alguno que se desinteresa de ella, se le considera como hombre inútil e indigno de toda consideración". Mucho tiempo después, el Juez Brandeis, de la Suprema Corte de los Estados Unidos, proclamaba que "quienes conquistaron nuestra independencia pensaban... que la mayor amenaza

mica, México, 1964, p. 377.

TUCIDIDES, Historia de las guerras del Peloponeso, libro II, § 37.

⁸ ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, sous la direction de Georges Vedel, La depolitisation: mythe ou réalité?, Librairie Armand Colin, París, 1962, p. 26.

⁶ MIGUEL DE UNAMUNO, Antología, Ed. Fondo de Cultura Econó-

para la libertad reside en un pueblo inerte, porque la discusión pública es un deber político y ella debe ser un principio fundamental del gobierno norteamericano".

Instantes después de ser aprobado el proyecto de Constitución de los Estados Unidos por la Convención Constituyente de Filadelfia, y antes de ser ratificado por los Estados, cuando los convencionales salían del Independence Hall, el 17 de setiembre de 1787, una mujer ansiosa, confundida entre la muchedumbre que aguardaba en la entrada, preguntó a Benjamín Flanklin: "Y bien, doctor ¿qué tenemos: una república o una monarquía?" A lo que el ilustre estadista —que fuera llamado "el más sabio de los norteamericanos"— respondió con preocupada expresión: "una república, si es que pueden conservarla". Comentando tan aleccionadora anécdota, Earl Warren, que fuera ilustre Chief Justice de la Suprema Corte del gran país norteño, escribió: "Franklin estaba seguro de que la supervivencia de la República que habría de implantar la Constitución propuesta, dependía de la voluntad del pueblo como conjunto de ciudadanos para apoyarla. La República no es una forma de gobierno bajo el cual sea fácil vivir, v cuando se elude la responsabilidad de la soberanía, la democracia declina y se instala el autoritarismo. Sus palabras «si es que pueden conservarla» se referían a este concepto básico v vital de la responsabilidad".

El profesor Lœwenstein ha estudiado con detenimiento las diversas medidas adoptadas por los Estados democráticos para salvaguardar el sistema republicano consagrado por sus Constituciones, haciendo hincapié en el deber de lealtad de las fuerzas armadas y de seguridad, a la vez que de los funcionarios públicos del Estado democrático constitucional. "Si una persona —dice —simpatiza con las ideas o movimientos totalitarios, no tiene derecho a ocupar un puesto en el ejército o en la armada o en la policía de un Estado democrático o en las listas de los funcionarios públicos. Esto, naturalmente, constituye un problema delicado; pero sin la absoluta lealtad de sus funcionarios, ningún

EARL WARREN, Cómo conservar una República, versión española de Gerardo Mayer, Editorial Americana, Buenos Aires, 1973, p. 10.
 EARL WARREN, Cómo conservar una República, cit., p. 23.

Estado puede sobrevivir¹⁰". El primer deber de quien eierce la función pública en el Estado democrático constitucional es ser fiel a la República, por cuanto no es admisible servirse de esas mismas instituciones para aniquilar al sistema. Nadie puede servirse de la libertad para suprimir la libertad. Como establece la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas, en su art. 30: "nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar acti-- vidades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración"

Loewenstein ha escrito que "el dilema entre la libertad democrática y la seguridad del Estado no es. en absoluto. inaccesible a una solución racional y democráticamente justa, tal como a primera vista puede parecer. Todos los participantes en el proceso político tienen que someterse a determinadas leyes generales. Tiene que establecerse una separación estricta entre las meras opiniones políticas, que deben ser libres, y las situaciones de hecho y conductas basadas ostensiblemente en la ilegalidad y en la violencia, que podrán y deberán ser sometidas y reprimidas por el poder de la ley, al haber sido prohibidas legalmente". Y agrega el ilustre maestro desaparecido que "una defensa, con posibilidades de éxito, del Estado democrático constitucional supone, evidentemente, que las autoridades de ejecución del poder estatal —la policía, las fuerzas armadas, los tribunales y el funcionariado— sean fieles al Estado y no estén tan corrompidas para favorecer ellas mismas el asalto totalitario, como ocurrió en Italia y en Weimar. Necesariamente, la conducta política de los miembros de estas instituciones públicas tiene que estar sometida a las mayores exigencias, y su libertad de acción política tiene que estar más limitada que la de la población en general"11.

Ha señalado con acierto también el profesor Loewenstein, que "el método más eficaz para obtener el poder político consiste en organizar un movimiento esencialmente

11 KARL LOEWENSTEIN, Teoria de la Constitución, cit., p. 407; Idem,

Political power and the governmental process, cit.

¹⁶ KARL LOEWENSTEIN, Controle législatif de l'extremisme politique dans les démocraties européennes, Librairie Géneral de Droit et de Jurisprudence, París, 1938, p. 9; Idem, Las infiltraciones totalitarias en los países sudamericanos, "La Prensa", 15 junio 1941, p. 11.

revolucionario como un partido político regular y normal de la mayor envergadura posible. Inútil es decir que ningún partido subversivo proclama sus propósitos revolucionarios. Por el contrario, es en apariencia respetuoso de la Constitución y las leyes y no pretende luchar con los otros partidos legítimos, por la posesión del poder, sino con las armas legales. En presencia de esta técnica nueva v sin precedentes, el Estado democrático se ha encontrado a veces ante un dilema fundamental, parà el cual las doctrinas sobre las que reposan las instituciones liberales de la democracia no ofrecen solución alguna. ¿Cómo el Estado democrático puede limitar o impedir la acción política de un partido político que, a pesar de que persigue en realidad propósitos subversivos, evita cuidadosamente proclamar en forma abierta sus intenciones revolucionarias? Realizando iustamente esta explotación astuta, mediante una propaganda y una presión organizadas, de esta preocupación, de esta obsesión de legalidad de las autoridades republicanas, favorecido por esta noción formal de la igualdad mecánica-ante-la ley, es que fue preparado el acceso de Hitler al poder legal. En Alemania, el partido nacional-socialista, de una vez por todas, estableció el modelo de la conquista legal del Estado democrático, luego que el putch revolucionario prematuro de 1923 fracasó por la intervención de autoridades militares enérgicas. El genio táctico de Hitler encontró la solución adecuada, haciendo penetrar sus ideas revolucionarias en la República Alemana bajo la cobertura de un partido político regular, que se conformaba a la ley al-menos en apariencia. La exagerada preocupación de legalidad del gobierno republicano y de los tribunales no podía negar al movimiento nacional-socialista el goce de las instituciones republicanas, so pena de violar los principios fundamentales de la igualdad política. Mas la caída de la República Alemana fue, en realidad, una advertencia para buen número de democracias. La disolución por los Estados dictatoriales de todos los partidos políticos, con la excepción del partido gubernamental, sirvió igualmente de lección a los gobiernos constitucionales restantes. Evidentemente preocupados por respetar, al menos en apariencia, la doctrina de la igualdad ante la ley, los gobiernos democraticos vacilaron en ejercer abiertamente una discriminación condenando nominalmente a un partido político a ser proscripto"¹².

Claro está que en esta materia debe tenerse cuidado de no crear el delito de opinión, que configura una flagrante violación de la libertad de pensamiento garantizada por todas las constituciones democráticas constitucionales. Ha escrito Loewenstein, que "el dilema entre la libertad democrática y la seguridad del Estado no es, en absoluto, inaccesible a una solución racional y democráticamente justa, tal como a primera vista puede parecer. Todos los participantes en el proceso político tienen que someterse a determinadas leyes generales. Tiene que establecerse una separación estricta entre las meras opiniones políticas, que deben ser libres, y las situaciones de hecho y conductas basadas ostensiblemente en la ilegalidad y en la violencia, que podrán y deberán ser sometidas y reprimidas por el poder de la ley, al haber sido prohibidas legalmente".

Si en la democracia constitucional, los partidos políticos participan en la formación de la voluntad política del pueblo —según los términos de la Constitución de Alemania Occidental— o —conforme al texto de la Ley Suprema española- expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política, resulta lógico que no puedan perseguir el cambio o destrucción del sistema, como tampoco actuar al margen del sistema. Bien se ha señalado que "los partidos políticos son a la vez integrantes y factores de integración de una sociedad determinada. Por lo tanto, si son llamados a participar en la gestión de una sociedad democrática, se concibe lógicamente que una participación semejante no puede ser real y sincera si la estructura propia de los partidos políticos no responde a las exigencias fundamentales del orden democrático"14

La democracia constitucional tiene no solamente el derecho sino, además y primordialmente el deber, de la legí-

 ¹² KARL LOEWENSTEIN, Controle législatif de l'extremisme politique,
 Ed. Librairie Génerale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1939, ps. 24/26.
 ¹⁸ KARL LOEWENSTEIN, Teoría de la Constitución, cit., p. 407; Idem,
 Political power and the governmental process, cit.

¹⁴ BERNARD SAINT-GIRONS, Le régime juridique des partis politiques de la Republique Fedérale Allemande, "Revue des Sciences Politiques", Toulouse, núms. 22/23, 1970, p. 150.

tima defensa de su sistema político, que reconoce y garantiza la libertad y la dignidad a todos sus habitantes; ya que en modo alguno puede aceptarse que los enemigos de la libertad, amparándose en esa garantía, puedan utilizarla. precisamente, y por trágica y absurda paradoja, para destruir tan supremo valor, razón de ser de la existencia humana v finalidad última v más empinada del sistema. Por ello es que resulta de estricta justicia y lógica que dentro de la democracia constitucional únicamente puedan existir v actuar los partidos constitucionales v en manera alguna los partidos antidemocráticoconstitucionales o antisistema. por la sencilla e irrefutable razón de que la libertad no puede ser usada para suprimir la libertad. Y ante tan grave problema, que compromete la existencia misma de la democracia constitucional en un país, todos y cada uno de los ciudadanos, tanto gobernantes como gobernados, deben tener cabal conciencia de su inmensa responsabilidad que les impone el deber de velar continuadamente y sin pausa para que la llama de la libertad no se debilite ni se extinga nunca.

Como advierte López, con razón, "ellos -ciudadanos, líderes, élites, partidos— deben ser actores idóneos para dar vida al sistema. Deben tener clara noción del problema. con todo, con todo lo que implica, del partido antisistema v firme voluntad para hacerle frente. Deben saber que el sistema pluralista-constitucional es de por sí débil y caro: que está asediado de peligros y que se requiere mucho y continuo esfuerzo para mantenerlo en marcha; que no se defiende y persiste automáticamente, y que la teoría de la espontaneidad —negación de la política con sentido arquitectural— conduce a la estrategia de la derrota y del desastre. Deben, por lo mismo, en cada acto y en cada minuto, saber distinguir dónde está el amigo v dónde el enemigo. Y deben actuar, a través de sus estrategias o de sus tácticas, en sus luchas v en sus alianzas —que son inherentes a la dinámica política— con cabal conocimiento de las fronteras del sistema, chasta dónde llega la liza y desde dónde se cae en el abismo, en la profundidad sin fondo y sin retorno?" 15

¹⁵ MARIO JUSTO LOPEZ, Esbozo para una teoria del partido antistema, Instituto de Derecho Público y Ciencias Política, Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Buenos Aires, 1981, p. 25.

TIPIFICACION DEL PARTIDO ANTIDEMOCRATICOCONSTITUCIONAL

De acuerdo con el criterio expuesto por La Palombara, son necesarios a la vez que suficientes cuatro elementos para que exista el partido político: a) una organización durable; b) una organización completa; c) la voluntad deliberada de ejercer directamente el poder; y d) la voluntad de buscar el apoyo popular.

El primer elemento es una organización durable; o sea, una organización en la que la esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes. Esta exigencia excluye los simples clanes, clientelas, facciones o camarillas, que desaparecen con su patrón o protector. Y si bien un partido político puede haber sido fundado por un líder carismático. debe probar su aptitud para sobrevivirle. Los partidos fascistas en Alemania e Italia, por ejemplo, son partidos, desde este punto de vista, en la medida en que existían antes de haber sido dirigidos por su líder más sobresaliente -Hitler, Mussolini- o en los que renacen sin cesar las cenizas del fascismo bajo un nombre u otro. Asimismo, un partido puede tener en su seno facciones, verdaderas clientelas, grupos alrededor de tal o cual de sus líderes y que tras ellos se disuelven, sin dejar de ser un partido que sobrepasa estas facciones y cuya duración no depende de ellas, como es el caso de los partidos japoneses.

El segundo elemento es una organización completa, incluso a nivel local, y diferencia al partido del grupo parlamentario. Implica la existencia de una red permanente de relaciones entre el centro nacional y las unidades de base de la organización.

El tercer elemento es la voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, solo o con otros, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. Este criterio diferencia al partido del grupo de presión que busca simplemente influir en el poder, sin eliminar los partidos revolucionarios que esperan el poder para poder derribar el sistema existente. Claro está que esta distinción no es siempre fácil en la práctica, ya que existe el caso de que los grupos de presión, para realizar su cometido, presentan y sostienen candidatos en las elecciones que se alían orgánicamente a un partido político; aun cuando conservan voluntariamente una autonomía de acción extrapolítica en su actuación y en su estrategia.

El cuarto elemento es la voluntad de buscar el apoyo popular, sea a nivel de afiliados o de electores. Un partido político implica la continuidad, la extensión a nivel local, y la permanencia de un sistema de organización, de una parte, y la voluntad manifiesta y efectiva de ejercer directamente el poder apoyándose sobre una audiencia elitista o popular, militante o electoral tan grande como sea posible, por otra parte. Así definido, el partido político es una estructura relativamente reciente ligada a un cierto grado de desarrollo económico, social y político.

Sintetizando conceptos, expresa Charlot, el partido político requiere: a) una organización durable, es decir, una organización cuva esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes: b) una organización local bien establecida v aparentemente durable; manteniendo relaciones regulares v variadas con el escalón nacional: c) la voluntad deliberada de los dirigentes nacionales v locales de la organización, de tomar v ejercer el poder solos o con otros, v no simplemente de influir en el poder; v d) el cuidado, finalmente, de buscar un sostén popular a través de las elecciones o de cualquier otra manera¹⁷.

Según Duverger, los verdaderos partidos datan de apenas un siglo, y en conjunto su desarrollo aparece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio y a las prerrogativas parlamentarias. Los partidos de creación

¹⁶ JOSEPH LA PALOMBARA and MYRON WILNER, Political parties and political development, Princeton University Press, 1956, p. 6, cit. pen JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit. p. 24.

electoral y parlamentaria serían los primeros en aparecer -por el establecimiento de una unión permanente entre los grupos parlamentarios de una parte y los comités electorales, generalmente más tardíos, por la otra. La iniciativa se habría debido normalmente al grupo parlamentario. Una vez nacido, el partido creará, desde el centro, nuevos comités electorales v se proporcionará un estado mayor distinto de la dirección de su grupo parlamentario, alejándose así de sus origenes aunque guarde profundamente su huella. De acuerdo con el conocido especialista francés, los partidos de origen exterior al parlamento estarían basados. por el contrario, en grupos sociales situados más allá del sistema político propiamente dicho: asociaciones campesinas, sindicales, cooperativas, sectas religiosas y en general ideológicas etc.: los cuales guardan de su origen un cierto desapego por las luchas electorales y parlamentarias, una estructura más estricta v además son menos favorables a las elecciones populares que los partidos de origen parlamentario18.

Charlot señala que el profesor norteamericano Keneth Tanda ha intentado ir más lejos que Duverger, aplicando el modelo de éste a 277 partidos políticos en el mundo y comparando el nacimiento de los partidos africanos —sobre la hase de 72 partidos estudiados— con el de los partidos del resto del mundo —teniendo en cuenta 250 partidos—, según las categorías definidas por el científico político galo. Anota Charlot que los resultados obtenidos son puramente indicativos en la medida en que son el fruto de un simple trabajo exploratorio efectuado por los alumnos de Tanda. aunque por ello no son menos sugestivos, comprobándose, en primer término, que la mayoría de los casos estudiados no encuadran dentro de las categorías definidas nor Duverger. Sería preciso añadir, por lo menos, una nueva categoría: la de los partidos nacidos por fusión o escisión de otros partidos o grupos de partidos. Pero -según observa Charlot— el escaso porcentaje de partidos africanos de origen parlamentario —uno sobre trece, contra uno sobre tres en el resto del mundo, si nos atenemos a las dos grandes categorías definidas por Duverger- permite dudar de la validez de este modelo institucional para el estudio general y comparativo del origen de los partidos19.

¹⁸ MAURICE DUVERGER, Les parties politiques, E. A. Colin, París, 1967, ps. 1/16.

¹⁹ JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 10.

Afirma Charlot que, de hecho, el modelo propuesto por Duverger está construido en función de la institución parlamentaria, va que opone los partidos nacidos en su seno a los partidos creados fuera de ella o incluso contra ella. Por lo tanto, supone que en el momento en que nacen los partidos modernos existen va protopartidos -- clanes, facciones, clubes, etc.—, v sobre todo una tradición parlamentaria que los nuevos partidos quieren renovar o combatir. Tal es el caso de las viejas naciones europeas y de los Estados Unidos a partir de 1828, bajo el signo del presidente Jackson y de la práctica de los despojos. Como sostiene Clinton Rossiter, el sistema norteamericano de partidos es el más antiguo en el mundo. Los partidos británicos nacieron de las reformas electorales de 1832 y 1867 y aún en 1861. John-Stuart Mill no menciona a los partidos en su libro Representative Government. En Francia los partidos políticos aparecen después de 1848. O sea, que en todos los países los partidos políticos surgieron en un marco político nacional generalmente bien consolidado. Lo que no ocurre en la mayoría de las naciones del Tercer Mundo, en las que las agrupaciones partidarias surgen simultáneamente con el Estado, en una suerte de vacío institucional. Según hacen notar La Palombara y Weiner, existían regímenes coloniales que habían instaurado asambleas representativas y, a veces, un sufragio limitado. Pero también en estos casos los movimientos nacionalistas habían continuado negándose a tratar en el interior del sistema parlamentario. Además, la hostilidad de la mayor parte de los regimenes coloniales a las tentativas nacionalistas fue tal que los movimientos de emancipación nacional tuvieron que refugiarse en la clandestinidad. En fin, ha habido casos en que los partidos de masas aparecieron en ausencia de todo sistema colonial o parlamentario. "El modelo institucionalista de Maurice Duverger —dice Charlot— parece aplicarse sobre todo al caso particular de los países europeos o norteamericanos que han conseguido la unidad nacional, lo que excluye a Alemania e Italia, y que han experimentado un sistema de representación política anterior a la aparición de los partidos políticos modernos." Agrega que en el caso de los nuevos Estados de Asia v de Africa, el nacimiento de los partidos políticos parece más ligado a un proceso de desarrollo económico y social; el partido político es al mismo tiempo efecto y condición del empuje hacia la modernización. A este respecto. Charlot hace notar dos rasgos inherentes a estos partidos: el papel de las personalidades carismáticas en los Estados y à la cabeza de los partidos del Tercer Mundo, al mismo tiempo que la cantidad de dichos países con sistema de partido único20.

Puede afirmarse, sin temor a errar, que el partido político representa hov un elemento natural en todo sistema político: es omnipresente tanto en los regimenes autoritarios como en los liberales, en los países en vía de desarrollo como en las naciones industriales; es difícil citar un Estado en el que no hava al menos un partido político²¹.

El sistema de partidos es un elemento esencial para la definición del sistema político. Sin embargo, en el párrafo inicial de su libro Los Partidos Políticos, pregunta con agudeza Jean Charlot: "¿Son los partidos quienes hacen los regimenes políticos o los regimenes los que modelan los partidos a su conveniencia?"22.

La elaboración que la doctrina está haciendo de la teoría del llamado partido antisistema —denominación que nosotros preferimos sustituir por la de partido antidemocráticoconstitucional, por considerarla más adecuada—, ha conducido a la formulación de una nueva tipología: la de partido constitucional o prosistema y partido antidemocráticoconstitucional o antisistema, según que el partido, en la doctrina que proclama profesar o su accionar en los hechos, se proponga el cambio, supresión o destrucción del sistema democrático constitucional o funcione al margen de dicho sistema; o, por el contrario, acepte y apove el mantenimiento del sistema democrático constitucional.

Esta nueva tipología adopta como criterio diferenciativo entre el partido antisistema y el partido prosistema. no a cualquier sistema sino exclusivamente al sistema democrático constitucional, que tiene como una de sus notas definitorias por excelencia al régimen pluripartidista. Bien advierte López que se trata "del sistema político pluralista pluripartidista, que tiene, eso sí, y por lo mismo, como subsistema, un tipo de sistema de partidos, que según la sagaz observación de Raymond Aron, constituye la variable principal del primero —es decir, de ese determinado

 ²⁰ JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., ps. 11/12.
 ²¹ JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, versión española de Montserrat Barras y Jesús Rodes, Editorial Redondo, Barcelona, 1971, p. 6.

²² JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, versión española de Montserrat Barras y Jesús Rodes, Editorial Redondo, Barcelona, 1971, p. 5.

tipo de sistema político—, con todas las consecuencias que implica y acarrea y maguer las diferencias específicas de cada una de sus expresiones históricas. En resumen, el sistema que suscita oposición o contrariedad (anti) o posición en favor (pro) es determinado tipo de sistema político, que cuenta, como subsistema, con determinado tipo de sistema de partidos, pero que recoge la adhesión o el rechazo por todo lo que lo integra y no solamente por ese elemento parcial, aunque ése sea, en el decir de 'Aron, su variable principal a los efectos de una clasificación de los regímenes políticos"²⁸.

El partido antidemocráticoconstitucional se presenta en la experiencia política bajo tres modalidades principales:

- a) proclamándose abiertamente revolucionario, contrario al sistema y con el propósito declarado del cambio o destrucción del sistema democrático constitucional;
- b) siendo en realidad partido antidemocráticoconstitucional, encubriéndose bajo la apariencia de partido constitucional y persiguiendo el objetivo solapado de destruir el sistema que hipócritamente acepta y bajo cuyo amparo actúa;
- c) creado y organizado como partido constitucional, pero actuando en los hechos al margen del sistema democrático constitucional, apartándose de esta manera de sus fines y doctrina formalmente proclamados. De estas tres formas, la primera raramente se da en la realidad política.

Afirma López, con razón, que "se admite generalmente —y es una premisa válida— que los partidos políticos (bien entendido, en plural) o mejor dicho algún sistema pluralista de partidos, es requisito necesario para la existencia de un sistema político democrático constitucional o representativo. Pero la conclusión se vuelve puramente nominal cuando se omite considerar —y es lo que generalmente sucede— que no constituye un requisito suficiente. La observación de los hechos que pone en relieve que el indicado sistema político no puede existir y subsistir si no se dan determinados requisitos funcionales —o condiciones, como dice Duverger— y, en primer lugar, que los partidos integrantes

²³ MARIO JUSTO LOPEZ, Esbozo para una teoría del partido antisistema, cit. p. 11.

del sistema o, por lo menos los que efectivamente lo protagonizan, sean por sus características congruentes con el sistema político de que se trata, es decir funcionales²⁴.

Charlot ha señalado que el partido político cumple una función constituyente o constitucional en el sistema político: v advierte que por constituyente no se refiere simplemente a la persona o a la unidad representada en una asamblea, lo que no es más que un elemento de una definición analítica más amplia. Considera que la palabra constituvente puede definirse válidamente como lo que es necesario para la formación del todo, lo que forma, lo que compone. Un país tiene una asamblea constituyente para elaborar su Constitución. La constitución es el cuadro, la forma en que un régimen político está organizado, las leves que gobiernan su organización. Un partido que cumple funciones constituventes tendrá, de manera manifiesta o latente, alguna relación regular y fundamental con la estructura, la composición y el funcionamiento del régimen o del sistema. Dicho en otra forma, los sistemas de partidos democráticos —al decir de Charlot— obtienen en principio su sentido de régimen, v de un tipo de régimen, en lugar de definirse directa o específicamente en función de los resultados concretos del régimen. Las consecuencias de los partidos v del desarrollo de los partidos deben buscarse a nivel del poder y no de su política. Este paradigma del partido y de sus funciones se basa —a juicio del citado autor en la distinción entre funciones y procesos constituyentes, por una parte, y por resultados y procesos políticos, por otra. Los partidos políticos pueden cumplir, a la vez, funciones constituyentes y programáticas; y se trata, en este caso, de partidos responsables. Por otra parte, los partidos políticos pueden cumplir solamente funciones constituventes. Según Charlot, los partidos de las democracias europeas tienden a ser partidos responsables, es decir, bifunciorales: en tanto los partidos norteamericanos son unifuncionales, constituyentes. Debido al ejercicio privilegiado de funciones constituyentes, el sistema de partidos de los Estados Unidos se ha convertido casi en esencialmente conservador. Racionalizando, sin duda, en exceso —dice— todo ocurre como si los partidos, a falta de estar comprometidos como tales en la acción política gubernamental, no se de-

²⁴ MARIO JUSTO LOPEZ, Esboso para una teoría del partido antisistema, cit., p. 10.

cidieran nunca a modificar el sistema en función de las necesidades de la política²⁵.

Charlot afirma que ningún partido político es puramente funcional para el sistema político, tanto con relación a los grandes partidos norteamericanos, como al partido gaullista de Francia o a un partido único o hegemónico en sistema de dictadura. Y cree que es así por la razón evidente de sentido común de que los partidos son organizaciones que fraccionan, que están orientadas para la lucha, que sólo representan a minorías activas: por lo que no pueden ser pura v simplemente servidores impasibles del sistema político. Lo es también porque las exigencias funcionales de un sistema político tienen una cierta plasticidad, y hay diversos medios relativamente intercambiables para hacer frente a tales exigencias. A juicio de Charlot, decir que ningún partido es puramente funcional para el sistema político no equivale a decir que un análisis de los partidos en términos funcionalistas, sea absurdo y carezca de interés; sino que es simplemente decir la verdad banal de que los sistemas políticos, como los sistemas sociales, no son sistemas unidimensionales, como son los sistemas biológicos o los servomecanismos: vees también otra manera de decir que el sistema político es un sistema de conflicto como de integración. Advierte Charlot que "a condición de no considerar el análisis funcionalista más que como un instrumento heurístico y no como un sistema de explicación rigurosamente científico, y bajo reserva de las cualidades de los sistemas políticos que acaban de ser mencionados, este análisis, sin embargo, puede ser útil para el estudio de las relaciones entre partidos políticos y sistemas políticos. Especialmente puede permitir entender cómo ciertos partidos, teóricamente hostiles al sistema político y a sus valores, pueden a la vez constituir una molestia real pero no insoportable para este sistema político y contribuir, no obstante, de manera indirecta, al mantenimiento de ciertos elementos de este sistema. El estudio de este tipo de partidos en términos funcionalistas puede presentar además un cierto adelanto; puede permitir formular de nuevo, de una manera menos simplista de lo acostumbrado, lo que son las exigencias funcionales de los sistemas políticos. Por una parte, se podrá ver cómo un sistema político consigue también hacer pesar la coacción de sus normas sobre los

²⁵ JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., ps. 100/103.

partidos decididos a rehusarlas: es una aclaración de los efectos del partido político. Por otra parte, se tendrá una idea, pero no evidentemente una medida exacta, de las tolerancias del sistema político a las actividades no contribuyentes de estos partidos"²⁶.

Charlot toma como punto de partida una reflexión de conjunto sobre las exigencias funcionales de un sistema político. No se atiene a las que conciernen a lo que Gerard Bergeron llama "el funcionamiento del Estado" —funciones de imperatividad y de ejecución—, por la sencilla razón de que no se refieren directamente a las relaciones del sistema v de los partidos políticos. Rechaza también partir de la base típicamente parsoniana de que el problema fundamental de todos los sistemas sociales es el de su integración v de su persistencia en su género. Parte, por el contrario, de la hipótesis de que un sistema político es un conjunto de procesos y de mecanismos destinados a hacer converger o a neutralizar los pluralismos sociales irreprimibles: v que, además, está organizado de manera que permite a sus diferentes actores proponer fines contradictorios y concurrir entre sí para cambiar la disposición del sistema o para modificar sus orientaciones sin hacer explotar el equilibrio de los pluralismos. Esta hipótesis, a su manera de ver, excluve, en principio, un tipo ideal de sistema político: -la dictadura absoluta²⁷.

De esta definición convencional del sistema político. Charlot deduce tres exigencias funcionales: la función de legitimación-estabilización, la función tribunicia y la función de relevo político. Con respecto a la primera de estas funciones, Charlot considera que para defenderse y para imponer una resistencia, tanto a las tensiones centrífugas como a sus procesos internos de lucha política, un sistema político necesita ser legitimado y estabilizado. El grado de legitimación y de estabilización es, no obstante, muy variable. No es necesariamente el mismo para cada uno de los elementos del sistema político: la comunidad, el régimen o las autoridades, si se sigue a Easton; ni para cada uno de los niveles de cada uno de estos elementos. Un sistema político que se beneficiara de apovos amplios y muy poderosos en favor del sentimiento de unidad nacional, podría soportar una carga crítica de mayor contestación re-

²⁶ JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit. ps. 105/106.

²⁷ JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 105.

lativa a su régimen político o a las personas de sus autoridades, a condición, sin embargo, de que ciertas fuerzas aporten al menos un apoyo a estos otros dos elementos. La legitimación y la estabilización estarán sin duda mejor satisfechas si son manifiestas y totales. Pueden, no obstante, ser suficientes, a condición de que no haya por otra parte grandes peligros, si no son más que latentes, indirectas y parciales. También en este caso la voluntad de las autoridades dirigentes y las rigideces ideológicas del sistema determinan en gran medida el grado de necesidad de estas exigencias. Los partidos del tipo constituyente, constituent parties, son realmente los que mejor responden a esta función, aunque los partidos de tipo distinto puedan contribuir a ella parcialmente²⁸.

A juicio de Charlot, un sistema político debe conseguir una integración política o lograr neutralizar las fuerzas centrífugas que no puedan ser plena e inmediatamente integradas. Un sistema político se impone a una sociedad dividida en grupos con intereses y objetivos diversos e incluso antagónicos. Aun si se admite que otros subsistemas distintos del sistema político contribuven también a la integración de la sociedad, sería ingenuo creer que la actividad política no dará a estos antagonismos ocasión para chocar entre sí. Más todavía, una sociedad puede tener la desgracia de estar dividida en compartimentos estancos, o sea, sufrir intensas heterogeneidades culturales, socioeconómicas y políticas que predispongan al conflicto. Si los grupos tienen clara conciencia de que debido a estas divisiones no participan plenamente en la comunidad v en el sistema político, este último se encontrará amenazado. Frente a esta amenaza, puede escoger entre reordenarse para hacer desaparecer tales divisiones, lo que no siempre será posible, o reprimirse, aunque, por una parte, esto no carece de peligro y, por otra, puede contrariar los valores y normas del sistema, o sea, ofrecer la posibilidad a estos grupos subprivilegiados de defenderse y disponer de un medio de protección contra el sistema, lo cual es una forma de protección de minorías²⁹.

Esta última función es la que estudia preferentemente Charlot, y la llama función tribunicia. Comporta la exigencia funcional de un sistema político en una sociedad que

JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 106.
 JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 106.

conoce las divisiones y puede estar organizada en la misma estructura del sistema. Es lo que hizo la República Romana instituvendo al tribuno de la plebe y es también uno de los objetivos que se puede tratar de conseguir con las instituciones destinadas a la protección de las minorías étnicas o religiosas en el interior del Estado. Es, en fin, uno de los objetivos que se pueden asignar a una estructura federativa. Si las estructuras del sistema no comportan ninguna función tribunicia, o si están v se cumplen mal, es verosímil que los partidos políticos —y, en su defecto, las iglesias, los sindicatos, las ligas— traten de dar un medio de expresión a esta conciencia de no participación en el sistema. Los partidos políticos que sean manifiestamente hostiles al sistema pueden, pues, cumplir de manera latente esta función tribunicia: v esto para ellos significa varias cosas. Por lo pronto, que han dejado, de hecho, de ser partidos revolucionarios a partir del momento en que han conquistado la suficiente fuerza v representatividad para poder bloquear u obstaculizar efectivamente el-funcionamiento del sistema, sin que éste ose responder con la represión o la puesta fuera de la ley de estos partidos; y, finalmente, que tienen suficiente autoridad sobre los grupos cuva representación pretenden asumir para evitar que se entreguen a acciones violentas o que se refugien en comportamientos de retraimiento y de boicot⁸⁰.

Se pregunta Charlot si el cumplimiento de esa función constituye una contribución al sistema político. Y responde negativamente, en el sentido de que impide su funcionamiento armonioso y que puede conducir a actividades y comportamientos irresponsables por parte de los partidos tribunicios. Pero, en cambio, positivamente, en cuanto desvía virtualidades revolucionarias y que, en ciertas condiciones explosivas, es un medio de vivir en medio de comportamientos estancos. Para los partidos que cumplen esta función, comporta la ventaja de proporcionarles un terreno favorable para su crecimiento mediante la sistemática explotación de los descontentos, pero comporta asimismo el riesgo de hacerles perder su carácter revolucionario, de hacerlos prisioneros de clientelas a veces inestables, y finalmente de excluírles de manera permanente o prolongada del ejer-

⁸⁰ JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 107.

cicio de las responsabilidades y por consiguiente de los beneficios del poder^{a1}.

Refiriéndose a la función de relevo político, Charlot considera que los partidos antisistema la asumen total y permanentemente, en lo concerniente a la crítica del sistema, de sus valores y sus normas, de sus estructuras y autoridades. Incluso puede suceder que se trate de una crítica tan fundamental que su alcance llegue mucho más lejos de lo que el sistema puede soportar. Es lo que ocurrirá si la crítica alcanza a la misma existencia de la comunidad nacional, o si implica la adhesión a un sistema de valores derivado de un modelo extranjero que la mayoría de la comunidad nacional considera con hostilidad. Lo mismo sucederá si esta crítica afecta a los valores y a las normas del régimen político de manera fundamental⁸².

En lo relativo a los programas políticos. Charlot hace notar que los partidos antisistema suelen ser pródigos, pero en-general definen o bien programas que proponen cambios tan bruscos de orientación que el sistema político actual no puede soportar, o bien programas demasiado generales para que puedan ser realmente traducibles en un conjunto coherente de decisiones políticas realizables con los recursos del sistema. Asimismo, observa que en la medida en que estos partidos se complacen en el ejercicio de la función tribunicia, presentan programas políticos irrealistas e irresponsables, plataformas electorales destinadas más bien a captar distintas categorías de descontentos y marginales y no verdaderos programas de gobierno. Sus programas son manifiestos y no alternativas políticas. Sin embargo, el razonamiento no puede ser demasiado absoluto, va que los partidos tribunicios y antisistema pueden comprender que, para extender su audiencia, resulta ventajoso incluir en sus programas manifiestos al menos ciertos elementos aceptables por otros partidos v traducibles en decisiones políticas concretas con los recursos disponibles del sistema. Las estructuras del sistema político también coaccionan sobre estos partidos, por cuanto la lucha electoral les obliga a moderar su irresponsabilidad, los mecanismos parlamentarios les imponen utilizar la iniciativa legislativa en una forma que no puede ser completamente

JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit. p. 108.
 JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 107/108.

declamatoria, así como la necesidad de establecer alianzas electorales y parlamentarias con otros partidos les impulsa a salir de su papel puramente tribunicio. Y si intentan resistirse a estas compulsiones corren el riesgo de aislarse y quedar reducidos al ghetto³³.

En lo relativo a la aptitud para relevar a las autoridades del sistema. Charlot considera que los partidos de este tipo se encuentran generalmente en una posición difícil. O bien, por ser fieles a sus principios v a las exigencias de separación de grupos de los que son instrumentos, piensan no acceder a esos puestos más que solos v con el único fin de proceder a un cambio total del sistema, lo que evidentemente se evitará: o bien, al no asegurarse una mayoría electoral, ni celebrar con otros partidos una coalición que formaría dicha mayoría, tales partidos quedan aislados; pero incluso si su oposición impide el funcionamiento del sistema v hace más difícil la formación de combinaciones gubernamentales, se pueden encontrar soluciones que permitan al sistema político superar o limitar este obstáculo. Como otra alternativa, estos partidos podrán participar en los cargos de autoridad, pero a título minoritario, de manera de no encontrarse en condiciones de servirse de esta participación en el poder para aplicar su programa y renunciar de hecho a su naturaleza de partidos antisistema³⁴.

Sobre los partidos antisistema son ejercidas ciertas presiones externas e internas para hacerles salir de esa situación de oposición estéril y permanente. Las presiones externas pueden provenir de otros partidos y del electorado. En efecto, resulta posible que partidos cercanos, mal situados para acceder a los puestos de poder del sistema, aunque aceptando las normas y las estructuras, busquen una alianza con los partidos; en cuyo caso, pueden imponer sus condiciones a éstos para ayudarles a introducirse en el poder. pero deberán en cambio ofrecerles participar en el ejercicio de las responsabilidades. Pueden también ser secciones del electorado de estos partidos que, amenazando con trasferir sus votos a otros partidos porque desean estar representados en los órganos que toman las decisiones, apremian a estos partidos a salir de su aislamiento tribunicio. En cambio, las presiones internas pueden provenir de ciertos elementos del partido. Por ejemplo, los parlamentarios y diri-

JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 109.
 JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 110.

gentes que mantienen un contacto más frecuente con otros líderes, son más sensibles a los inconvenientes del aislamiento v están tentados por las ventajas de la participación en el poder. Las presiones asimismo pueden proceder de facciones internas del partido que intenten que éste no quede aislado. A juicio de Charlot, queda por saber si estas presiones externas e internas son suficientes para que un partido antisistema llegue a contribuir a la función de relevo político de manera aceptable y soportable para el sistema político. Y solamente podrán contribuir a ello bajo dos condiciones: a) que hava aceptado, de manera manifiesta o latente, contribuir a la función de legitimaciónestabilización, por lo menos en lo que concierne a ciertos elementos significativos del sistema político: lo que, no sólo depende de su buena disposición, sino también de la tolerancia del sistema político; b) que haya renunciado al ejercicio exclusivo de la función tribunicia, entendiéndose que, como muchos otros partidos, tendrá siempre la tentación, por intereses electorales, de ejercer parcialmente dicha función85.

Desde luego, que la modalidad más definida y patente del partido anticonstitucional es el partido revolucionario. Como observa Michels, "en verdad, la razón de ser del partido político es el impulso hacia el poder. Aquí, por cierto, difieren los objetivos, ya que algunos desean alcanzar su meta en forma pacífica, sin agitación: se los llamaría evolucionistas. Otros, como creen que nunca lograrán sus fines por métodos evolucionistas, prefieren una acción o serie más vigorosas y rápidas, de acuerdo con tácticas llamadas revolucionarias. Y, asimismo, resulta obvio que las concepciones de los partidos políticos tampoco son idénticas en relación con la acción a seguirse después del triunfo: una acción que, al menos en principio, dependerá de las concepciones que se hayan elaborado sobre el papel del Estado y que, en teoría, pueden incluso contemplar su abolición"86. Pero, como veremos más adelante, además de esta forma inconfundible del partido anticonstitucional. existen otras variaciones encubiertas o disimuladas, que bajo la apariencia de partidos constitucionales socavan las bases mismas del sistema democrático constitucional procurando su destrucción o desarrollan sus actividades al

³⁵ JEAN CHARLOT, Los partidos políticos, cit., p. 111. 36 ROBERT MICHELS, Introducción a la sociología política, versión española de Alberto Ciria, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 136.

margen de dicho sistema, a modo de un verdadero y asaz peligroso mimetismo institucional. La realidad política revela que una cosa son los fines y propósitos declarados por el partido en sus documentos oficiales, y otra muy distinta por cierto su actuación en los hechos, capaz de contrariar abiertamente la doctrina proclamada. Bien advierte Michels que "el partido político como tal tiene su propia alma peculiar, independiente de los programas y reglas que posee, y de los principios eternos de que está dotado. La psicología de las muchedumbres es claramente la misma en los socialistas y en los nacionalistas, en los liberales y en los conservadores. En los movimientos de grupos, con raras excepciones, todo marcha naturalmente y no artificialmente" se conservadores.

Loewenstein ha hecho notar que el cambio en la técnica y en los procedimientos de los movimientos extremistas modernos ha hecho poco eficaces v hasta inútiles las normas legislativas sancionadas en otras épocas contra los grupos y las asociaciones secretas que propagaban doctrinas subversivas. Así, destaca que el fascismo, en particular, lejos de actuar en secreto, busca abiertamente obtener el apoyo de la masa como base de su partido político, con miras a una acción política. Se dirige, sobre todo, al sentimentalismo de los electores, buscando una respuesta de las masas, uniendo la doctrina de una activa élite minoritaria a las condiciones democráticas de una sociedad de masas. Una vez realizada esta penetración en la masa, el carácter secreto es rechazado como inútil. Los objetivos fundamentales de la propaganda fascista son llamar la atención del público, ejercer la presión del número sobre las autoridades v el espíritu público. "El método más eficaz para obtener el poder políticamente —dice— consiste en organizar un movimiento esencialmente revolucionario como un partido político regular y normal de la mayor envergadura posible. Inútil es decir que nigún partido subversivo proclama sus objetivos revolucionarios. Por el contrario, se presenta, en apariencia, respetuoso de las leyes y de la Constitución y pretende no luchar contra los otros partidos políticos legítimos, sino mediante las armas legales." Agrega Loewenstein que en presencia de estas nuevas técnicas, el Estado democrático se ha llegado a encontrar ante un dilema fundamental, al cual las doctrinas sobre

³⁷ ROBERT MICHELS, Introducción a la sociología política, cit. p. 131.

las que descansan las instituciones liberales no ofrecen solución; ya que resulta difícil que aquél pueda limitar o impedir la acción política de un partido que, no obstante que en realidad persigue finalidades subversivas, evita cuidadosamente proclamar abiertamente sus intenciones revolucionarias. Fue justamente esta explotación astuta y de mala fe, por medio de una hábil y sostenida propaganda y presión organizadas, de ese escrúpulo legalista de las autoridades republicanas, que permitió a Hitler alcanzar legalmente el poder³⁸.

López ha escrito que "desde el punto de vista de la democracia constitucional —en todos sus grados y con sus más diversas modalidades— v a la luz de la sociología política que no puede eludir la cuestión del ajuste entre las formas constitucionales y las fuerzas políticas—, no es posible ignorar la distinción entre los partidos gestados para desenvolverse normalmente dentro del régimen democrático y los formados para destruir ese régimen o actuar al margen de él. Y por supuesto que el régimen legal tampoco puede eludir la distinción. Sin esa distinción fundamental es inevitablemente estéril todo esfuerzo teórico para comprender la naturaleza y la función de los partidos políticos, pero además -v esto es lo más grave-, sin esa distinción fundamental, el estatuto legal pierde conexión con los propios valores sustentadores del régimen y los desfigura en una neutralidad suicida"39

Sartori —quien ha sido uno de los primeros científicos políticos que usaron la denominación de partidos antisistema— señala como primera característica distintiva del pluralismo polarizado, la presencia de partidos antisistema importantes. El sistema se caracteriza por una oposición antisistema, especialmente de la variedad comunista o fascista, pero también de otras variedades. Sin embargo, como

88 KARL LOEWENSTEIN, Controle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes, version francesa de Albertine Jéze, Librairie Génerale de Droit et de Jurisprudence, París, 1939, ps. 23/24.

³⁹ MARIO JUSTO LOPEZ, Partidos políticos: teoría general y régimen legal, Ed. Cooperativa de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1965, ps. 8/9. Véase, además, del mismo autor: Partidos políticos, Ed. Cooperativa de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1968, ps. 47/49; Introducción a los estudios políticos, Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1971, t. 2, ps. 495/496, 498/99 y 513/514; Manual de derecho político, Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1973, ps. 169/170 y 197/198; Esbozo para una teoría del partido antisistema, Ed. Instituto de Derecho Público y Ciencia Política de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Buenos Aires, 1981, p. 6/7.

el concepto de dicho tipo de partido ha sido objeto de controversia así como de considerables malentendidos. Sartori estima necesario evaluar una serie de aspectos. Para empezar, distingue entre una definición amplia y otra estricta de lo que es antisistema. Con el tiempo, es inevitable que varíen el grado y la intensidad de una actitud anti. Además. considera que no todos los partidos antisistema lo son en el mismo sentido: la negación abarca o puede abarcar un ámbito muy grande de actitudes diferentes, que van desde la enajenación y la negativa total a la protesta. Claro está que resulta evidente que las diferencias entre uno y otro concepto son de género y no sólo de grado. Pero no se puede aplicar tan fácilmente la distinción con criterios empíricos, pues hay grandes electorados que abarcan todos esos sentimientos, o todas esas actitudes. Los votantes pueden protestar, al mismo tiempo que los activistas de los partidos pueden estar enajenados. Análogamente, la dirección del partido puede tener motivaciones ideológicas, mientras que a la base sencillamente le falta el pan. Por otra parte, en el nivel del sistema político, las consecuencias de la enajenación y/o de la protesta no son demasiado diferentes: cualquiera que sea el carácter, en la fuente de la actitud anti, un gobierno tropieza con las mismas dificultades cotidianas40

En consecuencia, Sartori opina que hay dos maneras de concebir en forma amplia lo que es antisistema: las variaciones a lo largo del tiempo y las variedades de carácter, todas las cuales encuentran su mínimo común denominador en un impacto deslegitimador común. O sea, que todos los partidos que van de la negativa a la protesta—vale decir, desde la oposición de tipo extraparlamentario hasta la de tipo pujadista o de hombre de la calle— comparten la propiedad de poner en tela de juicio a un régimen y de socavar su base de apoyo. Por lo tanto, Sartori afirma que se puede decir que un partido es antisistema siempre que socava la legitimidad del régimen al que se opone. Y advierte que los partidos de protesta pueden ser partidos relámpago, y desde luego son menos anti

⁴⁰ GIOVANNI SARTORI, Parties and party systems: a framework for analysis, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, vol. 1, p. 132; Idem, Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis, versión española de Fernando Santos Fontenla, Alianza Editorial, Madrid, 1980, vol. 1, p. 167; Idem, Tipologia dei sistemi di partito, "Cuaderno di Sociologia", vol. XVII, 1968, núm. 3, p. 210.

y menos duraderos que los partidos que expresan una ideología ajena o enajenada. Mas a pesar de esta diferencia, en cada momento determinado el sistema político se enfrenta con una crisis de legitimidad. Y mientras se mantenga la actitud de protesta o ésta retroactúe —sin que importe que sea bajo banderas cambiantes— la comunidad política se enfrenta con una falta de apoyo que se suma a la enemistad ideológica⁴¹.

Sartori explica que, por otra parte, se debe tener bien en cuenta la diferencia entre la oposición ideológica y la oposición de protesta, aunque sea a lo largo de un período de tiempo y no en momentos determinados; lo que significa que la definición amplia contiene una connotación más estricta y específica. Una primera aproximación a esta connotación más específica señala que un partido antisistema no cambiaría, aunque pudiera, el gobierno, sino el sistema mismo de gobierno. Su oposición no es por cuestiones concretas sino una oposición por principio. Una oposición antisistema actúa conforme a un sistema de creencias que no comparte los valores del orden político dentro del cual actúa. Según la definición estricta, por consiguiente, los partidos antisistema representan una ideología extraña, lo cual indica una comunidad política que se enfrenta con un máximo de distancia ideológica. Sartori se preocupa de aclarar que antisistema no es en absoluto lo mismo que, ni el equivalente de, revolucionario. Si un partido está efectivamente consagrado a la preparación y las actividades revolucionarias, entonces se le debe llamar partido revolucionario. No cabe duda de que un partido semejante es antisistema, pero la oración no se vuelve por pasiva: un partido antisistema no tiene por qué ser, en ningún sentido concreto, y menos aún en la práctica real, revolucionario. Igualmente Sartori pone en claro que las variaciones de táctica v de estrategia no tienen importancia para su concepto. En especial, advierte que nunca ha equiparado antisistema con extrasistema. Un partido antisistema puede funcionar tanto dentro como desde fuera, mediante una sutil infiltración igual que mediante una obstrucción conspicua. Y sostiene que el hecho de que actualmente los grandes partidos comunistas occidentales estén

⁴¹ GIOVANNI SARTORI. Parties and party systems: a framework for analysis, cit., vol. 1, ps. 132/133; Idem, Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis, cit., vol. 1, p. 168; Idem, Tipologia dei sistemi di partito, "Quaderni di Sociologia", vol. XVII, 1968, núm. 3, ps. 210 y sigts.

jugando su partida dentro del sistema y conforme a casi todas sus normas no modifica la prueba, que es la de si intentan conseguir y consiguen un impacto deslegitimizador; que es la perspectiva con la que mejor se puede evaluar y medir la llamada integración de los comunistas occidentales⁴².

Según Sartori, el segundo rasgo del pluralismo polarizado es la existencia de la oposición bilateral. Cuando la oposición es unilateral, o sea, colocada de un solo lado frente al gobierno, cualquiera sea el número de partidos opositores, pueden éstos coaligarse y postularse como gobierno alternativo. En los sistemas polarizados se encuentran, en cambio, dos oposiciones que se excluyen recíprocamente, no pudiendo unirse los distintos partidos opositores. La tercera nota es que este sistema está enclavado en el centro. La existencia de una oposición bilateral no es sólo un indicador de distancia ideológica, sino también un indicador de un sistema ubicado sobre un polo central. Claro está que esto significa únicamente referencia a la ubicación física en el centro, pero no a una doctrina, ideología u opiniones de centro. La cuarta nota del sistema es la polarización, que significa la situación del sistema resultante de una fuerte diferencia ideológica. La probable prevalecencia del impulso centrífugo sobre la atracción centrípeta es una quinta característica del pluralismo polarizado. El funcionamiento del sistema ocasiona el debilitamiento del centro y una persistente fuga de votos hacia uno o ambos extremos. El sexto rasgo es la congénita configuración ideológica, que no es lo mismo que la diferencia ideológica anetes aludida. La ideología como intensa emotividad política obra como forma mentis. En los sistemas unipolares, el acento es puesto sobre el enardecimiento ideológico, mientras que en los sistemas pluralistas el acento recae sobre la mentalidad, o sea, sobre la ideología entendida como un modo de percibir la política, y definida como por lo tanto, un modo característicamente doctrinario v dogmático, sino metafísico, de enfocar los problemas políticos. En este último sentido, la ideología germina en una cultura, no simplemente cultura política, y refleja en forma

⁴² GIOVANNI SARTORI, Parties and party systems: a framework for analysis, cit., vol. 1, p. 133; Idem, Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis, cit., vol. 1, ps. 168/169; Idem, Tipologia dei sistemi di partito, "Quaderni di Sociologia", vol. XVII, 1968, núm. 3, ps. 210 y sigts.

típica la mentalidad racionalista en su diferencia con la mentalidad empírica y pragmática. La séptima nota del pluralismo polarizado es el desarrollo de una oposición irresponsable. Tal característica está estrechamente relacionada con el mecanismo particular de llegada al gobierno de los sistemas de centro de gravedad. Por un lado, el partido del centro—o los partidos mayores de centro— no están sujetos a rotación, v siendo la posible columna vertebral de toda la mayoría posible en el gobierno, su destino es siempre gobernar. Por otro lado, los partidos extremistas, los partidos que se oponen al sistema, están excluidos casi por definición de alcanzar el gobierno; están destinados a no gobernar nunca. La mecánica del pluralismo polarizado es por lo tanto muy distinta de la del pluralismo moderado. La fórmula de la de este último consiste en la coalición alternativa, en la cual algunos partidos alcanzan el poder y otros simplemente cambian aliados. En este caso, todos los partidos que se computan se orientan a gobernar y pueden tener acceso al gobierno. En el caso del pluralismo polarizado, en cambio, se opera una rotación semiperiférica limitada a los partidos de centro-izquierda y de centroderecha; porque los partidos antisistema no esperan llegar a ser partidos en el gobierno aun suponiendo que lo desearan. Este acceso limitado y periférico al gobierno ayuda a comprender por qué el pluralismo polarizado no da lugar a una consistente oposición responsable, y en cambio se caracteriza por una oposición semiresponsable o simplemente irresponsable. Una oposición será tanto más responsable cuanto más espera ser llamada a responder; vale decir, a cumplir en el gobierno la promesa hecha en la oposición. Por consiguiente, la posibilidad es que una oposición sea tanto menos responsable cuanto menos espera gobernar. Para Sartori, la última nota típica del pluralismo polarizado es una política de suplantamiento, que suplanta a la política competitiva propiamente dicha. La política competitiva está condicionada no sólo por la presencia de más de un partido, sino además por un mínimo de concurrencia leal48.

⁴⁸ GIOVANNI SARTORI, Tipologia dei sistemi di partito, "Quaderni di Sociologia", vol. XVII, 1968, ps. 210 y sigts.; Idem, Parties and party system: a tramework for analysis, Ed. Cambridge University Press, ps. 133 y sigts., Idem, Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis, Ed. Alianza, Madrid, 1980, ps. 169 y sigts.

En sus exhaustivas investigaciones acerca del partido antisistema. Sartori no ha omitido ocuparse del problema de la supervivencia de las comunidades políticas polarizadas v si el sistema logrará sobrevivir suficiente tiempo para absorber a los partidos antisistema en el orden político vigente. Afirma que el historiador descubrirá de modo inevitable que, a largo plazo, los partidos revolucionarios pierden su impetu inicial v se adaptan a los regimenes que no han podido derrocar. Sin embargo, piensa que es muy posible que el politicólogo haya de descubrir que el largo plazo era demasiado largo para los actores vivientes y para el sistema político. A este respecto, recuerda que en términos generales a los socialistas marxistas les llevó medio siglo integrarse, v esta integración no se ha efectuado sin sufrir pérdidas en muchos países, a favor de los partidos comunistas. Entre tanto, mientras los socialistas titubeaban, la democracia se hundía, en el período de entreguerras, en Italia, Alemania y España, Además, el problema de absorber al comunismo es de otro orden. Si recordamos las circunstancias de las clases trabajadoras en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo xx, el socialismo revolucionario era verdaderamente la "política de la desesperación". Pero difícilmente cabe decir que los partidos comunistas actuales de Francia. Italia o incluso Finlandia. reflejan circunstancias desesperadas, sino que en comparación reflejan el bienestar. En cambio, mientras que el socialismo ha sido, y sigue siendo, un movimiento bastante flexible v. a escala nacional, bastante espontáneo, caracterizado por una actitud antiaparato, el comunismo entra en la liza respaldado por una "figura paterna" concreta y firmemente atrincherado mediante una red impresionante de organización4.

Según Sartori, la cuestión de cómo se integra un partido antisistema en el sistema depende, a fin de cuentas, de si existen procesos recíprocos de relegitimación que sustituyan a los procesos anteriores de deslegitimación. Y puntualiza que habla de procesos recíprocos porque la integración exige que ambos campos persigan una política de relegitimación, porque si sólo se persigue desde un extremo el resultado no es la integración sino la toma del

⁴⁴ GIOVANNI SARTORI, Parties and party systems: a framework for analysis, cit., vol. 1, p. 140; Idem, Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis, cit., vol. 1, p. 178.

poder. La cuestión exacta es la de a qué velocidad y a qué nivel pueden deshacerse decenios de deslegitimación recíproca mediante una política de relegitimación. Los intelectuales v las élites cambian con relativa facilidad en comparación con los públicos de masas. Y la distinción entre política visible y política invisible entraña la gran posibilidad de que una relegitimación que se quede limitada a las zonas de poca visibilidad deje las expecta. tivas de los electorados antisistema prácticamente como estaban. Sartori considera que aquí la clave es si las élites efectivamente aplican sus intenciones de relegitimación completamente, hasta llegar a las masas y al nivel de los medios de comunicación social. Y si bien es posible que los estudios detecten y midan el ritmo y la medida en que está ocurriendo una relegitimación recíproca al nivel de masas, las provecciones corrientes de investigación son poco imaginativas, y las cuestiones más importantes son las que menos se investigan; lo que impide evaluar correctamente las posibilidades de supervivencia de las comunidades políticas polarizadas. Sostiene Sartori al respecto que "no cabe duda de su fragilidad externa v su debilidad ante crisis exógenas —como la de inflación en el caso de Weimar v la de Argelia en el de Francia-, que siguen siendo una constante. Pero la superación de su debilidad interna con respecto a los partidos y las actitudes antisistema sigue siendo, hasta la fecha, un peligro no calculado que se deja en gran medida a criterios optimistas. De momento, lo único que sabemos con seguridad es que más votos significan más poder. Es tan sencillo como todo eso, y eso es lo que detecta mi medida de centrifugación"45.

López ha analizado con acierto las clases y grados del impacto deslegitimador, y señala que todos los partidos antisistema lo son en el mismo sentido, ya que es muy amplio —va desde la enajenación a la protesta y a la disfuncionalidad— el ámbito de actitudes y comportamientos que abarca. En el caso de enajenación, la oposición del partido antisistema al sistema es total. No se trata de la mera oposición al gobierno de turno —rasgo típico de todo sistema pluralista— sino frontalmente al plexo de valores fundamentales que constituye la base del sistema. En este

⁴⁵ GIOVANNI SARTORI, Parties and party systems: a framework for analysis, cit., vol. 1, p. 144; Idem, Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis, cit., vol. 1, p. 183.

caso, el impacto deslegitimizador alcanza su máxima intensidad y el partido antisistema adquiere carácter de partido revolucionario, independientemente de las tácticas o estrategias que adopte. En el caso de protesta, y excluidas las variantes de que se trate de un paso táctico de un partido revolucionario o de la acción de una fuerza política extrasistema, el impacto deslegitimador no responde a propósitos ideológicos sino principalmente a comportamientos irresponsables con relación al sistema o desleales con él. Advierte López que debe tenerse en cuenta que el fair play, la competencia limpia y la confianza mutua, el respeto recíproco de las reglas de juego, es conditio sine qua non para el funcionamiento de un sistema pluralista. Si en su lugar, algunos de los participantes da libre curso a la acción directa, con continuo e intenso desorden, o una provocadora política de sobrecarga de demandas, el impacto deslegitimador tiene otro cariz —y constituye otro género u otro grado— que cuando se trata del caso de enajenación; pero no por ello deja de producir su efecto contario al funcionamiento del sistema. Con respecto a la discontinuidad -caso al margen del de enajenación y de protesta—, no se trata de radical diferencia en la weltanschaung ni de oposición desleal e irresponsable, sino, simplemente, de ciertas actitudes y comportamientos que, al dar a los partidos políticos una particular naturaleza, dificultan cuando no obstaculizan el funcionamiento del sistema, en cuvo supuesto puede llegar a existir, en ciertas situaciones, el impacto deslegitimador, clave y característica del partido antisistema⁴⁶.

López recuerda que el caso de distuncionalidad, aunque no se lo llame ni considere así, aparece manifestado a través de tipologías v clasificaciones de los partidos, de antigua data. Ya en 1900, Iellinek se refirió expresamente a un tipo de partido que denominó ilegítimo y a otro que llamó fragmentario. Dio el nombre de partidos ilegítimos a aquellos que no tienen su fundamento en las relaciones generales de la vida de los pueblos, y de partidos fragmentarios a los que se proponen la solución de una cuestión particular y carecen de una concepción sobre la política general del Estado. También hace referencia a Xifra

⁴⁶ MARIO JUSTO LOPEZ, Esboso para una teoria del partido antisistema, Instituto de Derecho Público y Ciencia Política de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Buenos Aires, 1981, ps. 16/17.

Heras, quien en sentido parecido ha distinguido, sobre la base del principio de clasificación que atiende a los intereses que defienden los partidos, entre los partidos puros, que buscan representar los intereses de toda la colectividad y están abiertos a la totalidad de los ciudadanos, y los partidos impuros, que defienden los intereses exclusivos de un sector y pueden ser, por tanto, clasistas, racistas, profesionales, confesionales, carismáticos, regionales, locales, etc. Concluye López afirmando que frente a la realidad empírica, no resulta fácil señalar en cada caso concreto la clase o grado del impacto deslegitimador: enajenación, protesta, disfuncionalidad; para lo que se requiere siempre una severa investigación y no basta, aunque también se necesita, el análisis de contenido del discurso. Es necesario tener en cuenta el comportamiento anterior y prestar permanente atención sobre su evolución en el curso del tiempo, así como verificar con sumo cuidado todos los datos del contexto: el ambiente contextual v extrasocietal v la acción —en su intensidad, dimensión v orientación— de los restantes protagonistas del sistema político de que se trate47.

⁴⁷ MARIO JUSTO LOPEZ, Esbozo para una teoría del partido antisistema, cit., ps. 17/18; GEORG JELLINEK, Teoría general del Estado, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954, p. 85; JORGE XIFRA HERAS, Formas y tuerzas políticas, Ed. Bosch, Barcelona, 1958, p. 59, citados por LOPEZ.

LA LUCHA POLÍTICA DENTRO DEL SISTEMA Y SOBRE EL SISTEMA

Duverger, en un agudo análisis de la lucha política -argumento esencial de la política-, señala que los límites de la contienda política son evidentemente más amplios en los regímenes democráticos, en donde la lucha se desarrolla a cielo abierto, que en los regímenes autocráticos, donde debe ser disimulada. Observa, además, que en las democracias, y solamente en ellas, se puede distinguir una lucha dentro del régimen y una lucha sobre el régimen. Por otra parte, la distinción entre partidos políticos y grupos de presión corresponde a la distinción entre la lucha directa para conquistar el poder o participar en él, y la lucha indirecta, para tratar de influirlo sin cambiar su titular. Considera Duverger que en una democracia la lucha directa es posible en todas las instancias, mientras que en una autocracia no se desarrolla más que en las instancias inferiores. El poder supremo es solamente objeto de una lucha indirecta, en donde privan los juegos de intrigas, cuva finalidad es obtener alguna influencia sobre el detentador del poder, pero sin pretener sustituirle. Curiosamente, en una democracia la situación es en parte la contraria, puesto que las instancias inferiores del poder tienden a ser confiadas a funcionarios técnicos, los cuales están agrupados en cuerpos administrativos y disfrutan de garantías tales en su situación que la autoridad política no puede generalmente revocarles; por lo que la lucha directa para conquistar puestos es limitada. En cambio, en las autocracias, el detentador del poder nombra y remueve a su entera voluntad todos los cargos subordinados. que son objeto de una competición directa más amplia; quien conquista la entera confianza del jefe supremo no conoce más obstáculos; los cambios de favoritos pueden ser, de este modo, más radicales que los que se producirían a través de las elecciones. El autor citado destaca, por último, que en la democracia la lucha política toma un carácter cíclico, lo que no ocurre en la autocracia. Las elecciones generales convierten al Estado en su conjunto, a intervalos fijos y determinados, en el objetivo de la batalla. Todo el aparato coercitivo del poder, todo su sistema de sujeción, se abandonan así por el vencido para pasar a manos del vencedor, hasta el día en que éste, a su vez vencido, lo transmita a un nuevo vencedor. Las elecciones generales se convierten, por lo tanto, naturalmente en el punto culminante del combate decisivo. Las luchas políticas se desarrollan de acuerdo con un ritmo regular, y así pasan cada cuatro, cinco o seis años por una fase de actividad, decreciendo en el intervalo. Los regímenes autoritarios no conocen estos movimientos de sístole v de diástole, estos flujos y reflujos clíclicos. Las intrigas se urden y se destejen continuamente y los arrebatos de fiebre se producen únicamente en las circunstancias covunturales⁴⁸.

Duverger pone en relieve que fuera de las elecciones generales, la lucha política conserva en la democracia el mismo carácter abierto y regular. En los debates parlamentarios, en las polémicas de prensa, en las reuniones v en las discusiones, en las manifestaciones de los partidos. de los sindicatos y en las organizaciones diversas, la lucha se desarrolla ante los ojos de todos. Claro está que esta publicidad no es absoluta, pues aun en las democracias, una parte de la política tiene lugar en las sombras, en la discreción, en secreto; aun cuando a pesar de todo la zona sombría es limitada. Por el contrario, en las autocracias esta zona lo abarca todo y, en consecuencia, los debates, las polémicas, las discusiones y las manifestaciones generalmente se encuentran prohibidos. Oficialmente, la opinión es unánime en su admiración, en su fidelidad y en su amor por el gobierno. De este modo, la nación está unida v desconoce toda facción; por lo que poner en entredicho esta unidad, es decir, crear estas facciones, constituye un delito reprimido por la ley. Prácticamente, la unanimidad y la unidad son ficticias; existen luchas políticas. pero se ocultan y se disimulan. Aparentemente, las democracias están mucho más divididas que las autocracias, pero en la realidad, sus divisiones son más visibles a causa

⁴⁸ MAURICE DUVERGER, *Introducción a la política*, versión española de Jorge Esteban, Ediciones Ariel, Barcelona, ps. 187/188.

de que se permite su libre expresión, llegando incluso a favorecerla. En cambio, en las autocracias, las luchas políticas abiertas de las democracias se corresponden, bien con luchas disimuladas, bien con luchas clandestinas⁴⁹.

Duverger hace notar que la lucha política abierta, incluso en las democracias, posee un carácter limitado. En este sentido, una distinción fundamental opone la lucha dentro del régimen a la lucha sobre el régimen. En Gran Bretaña, en los Países Escandinavos y en los Países Bajos, todos los partidos aceptan el régimen existente, basado en la democracia parlamentaria liberal, y ninguno de ellos lo discute: la lucha se desarrolla dentro del régimen. En Francia y en Italia, por el contrario, pequeños grupos fascistas en la extrema derecha y un gran partido comunista en la extrema izquierda, no aceptan el marco parlamentario y la democracia pluralista: la lucha se entabla también sobre el régimen. "En el primer caso —dice Duverger—, la contienda consiste para cada partido, en tratar de conquistar el poder, para ejercerlo a continuación, según el interés de las clases y de las categoría sociales que representan, pero manteniendo las instituciones y las reglas existentes, las cuales son objeto de consenso general. En el segundo caso, ciertos partidos estiman que los intereses de las clases v de las categorías sociales que representan no pueden ser satisfechos dentro del marco del régimen establecido, por lo que quieren reemplazarlo por otro⁵⁰.

La lucha sobre el régimen, según observa Duverger, adopta dos formas muy diferentes, según se refiere solamente a los fines o también a los medios. Supone siempre que una parte de los ciudadanos no admite las instituciones existentes y quiere cambiarlas por otras nuevas. Los fines de la lucha sobre el régimen son necesariamente revolucionarios; pero para conseguir el cambio perseguido se puede: bien rechazar las reglas del régimen existente y luchar contra él con la violencia en el marco de la ilegalidad; o bien, por el contrario, utilizar esas reglas para conquistar el poder y servirse del mismo a continuación para construir un orden distinto, nuevo. Esta última actitud corresponde más o menos a la que mantienen los partidos comunistas en Francia y en Italia durante los últimos años, y también fue

⁴⁹ MAURICE DUVERGER, Introducción a la política, cit., ps. 188/193. 50 MAURICE DUVERGER, Introducción a la política, cit., p. 193.

la que adoptó el socialismo en Chile llevando a Salvador Allende como Presidente de la Nación, con los resultados conocidos. Contrariamente, en las autocracias, esta distinción carece de interés, ya que la lucha sobre el régimen no se tolera en absoluto; nadie puede discutir abiertamente las instituciones existentes, por lo que la única posibilidad de oponerse a ellas es la que ofrecen la ilegalidad y la violencia⁵⁰.

Duverger afirma que contrariamente a lo que ocurre en la autocracia, en la democracia está permitida la lucha sobre el régimen; desde que "su misma naturaleza, como su grandeza, estriba en que permite a sus adversarios poder expresarse, admitiendo pues la lucha sobre el régimen. Pero, entonces, cabe preguntarse si a causa de esto se encuentra desarmada: es decir, si al dar la libertad a los enemigos de la libertad, va a permitir la destrucción de ésta, ¿Se encuentra condenada la democracia a no defenderse contra los que quieren destruirla en nombre de sus propios principios? Sobre un punto, por lo menos, la respuesta es sencilla. La democracia permite a sus adversarios su opinión siempre que lo hagan dentro del contexto de los métodos democráticos. El respeto a la opinión del prójimo no se aplica en el caso de que esta oponión intente oponerse por la fuerza. Contra los que quieren destruirla por la violencia, la libertad debe ser defendida por la violencia, sin dejar por ello de ser una democracia. Si la oposición al régimen acepta, por el contrario, el juego democrático, es decir, combatiendo en el marco de las instituciones, los principios democráticos obligan entonces a permitirle que se exprese bajo esta forma, la lucha sobre el régimen es posible. Pero solamente hasta cierto punto, que no depende de las teorías, sino del estado de las fuerzas. Si un partido comunista, que actúa dentro del marco de la legalidad, no reúne más que el 5 ó el 10 % de los sufragios de las elecciones, no existe ningún problema, la democracia puede funcionar perfectamente a pesar de esta oposición al régimen. Si reúne el 20 ó el 30 % de los sufragios, encontrándose, por otra parte, estabilizados, algunas precauciones deben ser tomadas, como por ejemplo la eliminación de los comunistas de los puestos de autoridad, apartarles del gobierno, a no ser que se trate de ministerios poco peligrosos, etc. En cuyo caso el régimen puede funcionar sin demasiadas dificultades, como así nos lo señalan los ejemplos franceses e italianos a partir de 1945.

⁵¹ MAURICE DUVERGER, Introducción a la política, cit., ps. 193/194.

Pero, si un partido comunista consigue de una democracia liberal el 50 % de los sufragios, que le confiere la mayoría absoluta y la totalidad del poder, la situación llega a ser muy diferente. Entonces, dejarle actuar en el marco del régimen sería condenar a éste a una muerte a corto plazo. Pero prohibirlo sería destruir la propia democracia, pues la supresión de un potente partido comunista supone que se le impide reformarse a través de los sindicatos, de las organizaciones paralelas, de otros partidos de izquierda; en una palabra, se desarrolla un inmenso sistema de represión y prohibición, contra la mitad de los ciudadanos del país. Sólo una dictadura puede conseguir este resultado. El hecho de que un partido comunista obtenga cerca del 50 % de los votos de una democracia liberal, significa simplemente que las condiciones de la democracia liberal no existen va en el país en cuestión, en donde únicamente es posible elegir entre una dictadura de derecha y una dictadura de izquierda"52.

Duverger sostiene que en materia de lucha sobre el régimen, conviene distinguir la apariencia y la realidad, y tener en cuenta asimismo el desfasaje que existe entre la evolución de los hechos y la imagen que se construye de los mismos. A su juicio, los partidos revolucionarios al envejecer, tienden a integrarse en el orden existente, y tanto más cuanto que éste evoluciona más o menos en su misma dirección. De este modo, de oponentes al régimen se convierten en oponentes dentro del régimen. Claro está que éstos tratarían de disimular durante el mayor tiempo posible esta transformación a sus militantes, puesto que la revolución suele gozar de mayor prestigio que el reformismo⁵³.

Burdeau encuentra que el postulado pluralista de la democracia constitucional aparece desmentido por los textos y las prácticas gubernamentales que, para proteger las instituciones políticas y el orden social establecido, prohíben, paralizan o eliminan todo intento de instaurar un régimen constitucional y social diferente. En el marco de un sistema dictatorial o de una monocracia popular una actitud semejante no tiene nada de sorprendente, ya que está de acuerdo con el principio de la dictadura ideológica como con la filosofía política que exige el régimen del poder ce-

MAURICE DUVERGER, Introducción a la política, cit., ps. 193/195.
 MAURICE DUVERGER, Introducción a la política, cit., ps. 195/196.

rrado. Desde el momento en que la idea de derecho inspiradora de la actividad gubernamental cristaliza en una ortodoxia, los gobernantes tienen no sólo el derecho sino el deber de defender un régimen que se identifica con la verdad. El adversario de la filosofía oficial es un rebelde y si pretende conquistar el poder, pasa a ser un enemigo. Por consecuencia, las acciones de que debe ser objeto exceden el marco de las medidas de policía y se justifican moralmente por la legítima defensa de la colectividad contra toda empresa encaminada a destruir la unidad espiritual de la que el orden político es su reflejo. Sobre el presupuesto de que no se trata aquí de discutir el valor del argumento, Burdeau estima suficiente comprobar que la democracia pluralista no podría sobrevivir. Siendo su principio la confrontación de las ideas de derecho, debe racionalmente tolerar la competencia de los poderes de hecho a la vez entre ellos y con relación al poder establecido; vive de la lucha política que anima a los partidos; y es en virtud de esta tolerancia, movilidad y flexibilidad que ella puede establecer el régimen de la libertad⁵⁴.

Agrega el ilustre tratadista francés que es precisamente en nombre de esta libertad que observamos hoy día a numerosos Estados reducir la generosidad de la democracia pluralista, circunscribir el campo de su tolerancia y disminuir la apertura del poder a las dimensiones de una estrecha puerta reservada a los bien pensantes. Los motivos de un endurecimiento semejante son conocidos: radican en las tácticas para la conquista del poder utilizadas después de una veintena de años por las agrupaciones revolucionarias. En lugar de actuar en la clandestinidad v de buscar el cambio del régimen establecido por un golpe de fuerza, se sirven de las facilidades que aquél ofrece para ganar primero los espíritus e instalarse en las instituciones enseguida; la revolución se ha cumplido en la legalidad. Burdeau recuerda que esta táctica, inaugurada por el movimiento fascista en Italia, fue repetida en 1933 por el nacional-socialismo luego del advenimiento de Hitler a la Cancillería del Reich, y utilizada luego en Praga en 1948. Aunque el proceso seguido en los tres casos hava observado una línea de maniobra idéntica, su desarrollo no cesó de perfeccionarse: en 1923, la utilización por Mussolini de las

⁵⁴ GEORGES BURDEAU, Traité de science politique, cit., t. 7, § 22, ps. 55/56.

instituciones constitucionales existentes no fue más que un factor secundario en el éxito de la revolución, ya que la marcha sobre Roma, es decir, el golpe de fuerza, fue el elemento esencial. En 1933, en Alemania, el empleo de la fuerza fue más discreto, por cuanto Hitler accedió al poder por los procedimientos legales: las secciones de asalto indicaron, es cierto, el sentido en que las formas constitucionales debían ser usadas, pero no intervinieron abiertamente. Finalmente, en Checoslovaquia, la técnica alcanzó la suprema elegancia de una revolución cumplida como un mero cambio de ministerio55. Por nuestra parte, agregaríamos la mención, como el más depurado ejemplo de una profunda revolución ideológica, intentada a través del triunfo en comicios garantizados por el Estado democrático constitucional, mediante la utilización, primero, y la desnaturalización, luego, de las instituciones del sistema, el advenimiento al poder en Chile de Salvador Allende y con él del socialismo, a través de una lamentable y trágica experiencia.

Según Burdeau, contra esta clase de empresas, resultan ineficaces las médidas clásicas de protección de la seguridad del Estado. Por una parte, los revolucionarios, al menos ostensiblemente, no utilizan sino la constitución del gobierno para introducir sus hombres. Por otra, los medios que emplean no son sino los mismos que en una democracia todos los partidos pueden usar: asociación, reunión, prensa, propaganda, campaña electoral, etc., Por consiguiente, resultaría imposible establecer interdicciones absolutas, dictadas abstractamente que comportaría excluir de la vida política el uso de las técnicas democráticas. Lo que se condenaría no sería el empleo de tal o cual procedimiento, sino su utilización por tal o cual agrupación. Sería el tipo mismo de reglamentación discriminatoria desde que la regla variaría según los sujetos a los cuales se aplicaría. Sostiene Burdeau que todos los Estados en los cuales ha parecido oportuno organizar la defensa del régimen, han debido, en mayor o menor medida, adoptar este sistema de discriminación, es decir, afectar el principio de legalidad sobre el cual tradicionalmente se hace reposar el orden jurídico democrático. La libertad, cesando de ser garantizada por la impersonalidad de la ley, se convierte en un

⁵⁵ GEORGES BURDEAU, Traité de science politique, cit., t. 7, § 22, p. 56.

valor relativo: reconocida a unos, es negada a otros. Y la gravedad de una actitud semejante no ha escapado aún a quienes han creído necesario recurrir a ella, que la justifican como una medida de salud pública exigida para la salvaguardia de la democracia y la libertad. Fundándose concretamente en la amenaza comunista, argumentan que no es posible tolerar que la utilización de las técnicas democráticas se dirija precisamente contra la democracia, ni que la libertad pueda servir para su propio aniquilamiento. Burdeau procura mostrar que la democracia y la libertad adquieren un sentido nuevo por el hecho de esta protección con que se las rodea: las medidas de protección del régimen las insertan en un contexto histórico que a la vez que las desvaloriza espiritualmente las hace políticamente más eficaces. Por otra parte, piensa que, al margen de la cuestión de su legitimidad, la reglamentación relativa a la defensa de las instituciones y, a través de ellas, del orden social establecido, restringe el campo del pluralismo que sirve de base a la democracia del poder abierto56.

El Instituto de Derecho Constitucional de la Univer--sidad Nacional de Córdoba, en densos y meditados estudios elaborados en 1960 y 1961, sostiene, con acierto, que "la Constitución reconoce a todos los habitantes de la Nación el derecho de asociarse con fines útiles, conforme a las leves reglamentarias del ejercicio de ese derecho. En virtud de ello, los ciudadanos son libres para constituir partidos políticos y actuar en ellos, con sujeción a las leyes que dicten el Congreso o las legislaturas provinciales. Por otra parte. la Constitución admite su propia reforma, en todo o en cualquiera de sus partes (art. 30). En ambos supuestos, trátase de una facultad extraordinaria y limitada. En efecto, so color de una reforma de la Constitución no puede llegarse a la supresión del Poder constituyente o la supresión de la propia Constitución, aunque se respete el Poder constituyente en que ésta se basaba. El art. 30 no autoriza la destrucción ni la supresión de la Constitución, sino tan sólo la reforma o revisión constitucional. Una reforma o revisión de la Constitución es constitucional sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La libertad para constituir partidos políticos y para actuar en

⁵⁶ GEORGES BURDEAU, Traité de science politique, cit. t. 7, § 22, ps. 56/58.

ellos no puede ser entendida como libertad para organizar unidades de poder que persigan la destrucción o la supresión de la Constitución. Son inconstitucionales los partidos que en cualquier forma propugnen la abolición del régimen republicano, representativo y federal, o la supresión de las libertades, derechos y garantías consagrados por la Constitución. Sin embargo, esa inconstitucionalidad no puede originarse en la mera circunstancia de que un partido procure la revisión constitucional de cualesquiera cláusulas de la Constitución —aun de las atinentes al régimen republicano, representativo y federal, o a las libertades, derechos y garantías individuales—, si tal reforma no vulnera el espíritu o los principios de la Constitución. Aunque formalmente se presenten bajo apariencia democrática, pueden ser proscriptos los partidos que se propongan destruir o suprimir la Constitución, vulnerar el espíritu o los principios que la informan, o avasallar los derechos humanos que consagra. En igual sentido, puede ser proscripto un partido que en el ejercicio del poder hava avasallado los derechos humaños, arrasado el espíritu de la Constitución o vulnerado los principios que integran la estructura fundamental. La proscripción de los partidos —que sólo puede ser establecida por lev— debe referirse exclusivamente a la acción de las organizaciones respectivas y no a la ideología de los individuos. La proscripción de los partidos no puede afectar la libertad de pensamiento"57

El mismo Instituto, en idéntica oportunidad, afirmaba, con mucha razón, que "la democracia no puede contener en su seno el germen de su propia destrucción. En la organización constitucional democrática no existe el derecho a elegir la esclavitud, ni a destruir o suprimir los fundamentos de la vida política del Estado. La consagración de los derechos humanos y del principio representativo no puede ser interpretada como otorgamiento de garantías intangibles que permitan a los partidarios de regímenes totalitarios arrasar o desvirtuar la Constitución. Por encima de las normas constitucionales en particular encuéntrase el orden de la Constitución que resume la unidad y existencia política del pueblo. La experiencia histórica enseña que cierto uso

⁵⁷ Cuadernos de los Institutos, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, núm. 46, "Boletín del Instituto de Derecho Constitucional", V, 1960, p. 160.

abusivo de los derechos individuales ha permitido alcanzar status dictatoriales destructores de aquellos derechos: que la manipulación de la psicología de masas ha posibilitado la obtención ocasional de mayorías con las cuales han pretendido legitimarse los regímenes que desprecian la dignidad del hombre; y que cuando éstos alcanzan el poder desaparecen a un mismo tiempo el principio representativo y los derechos v garantías individuales, produciéndose condiciones de perpetuación que tornan imposible la restauración democrática. Esa dolorosa experiencia demuestra la necesidad del principio de la legítima defensa de la democracia. Ha dicho John Stuart Mill: «Un pueblo puede preferir un gobierno libre, pero si por indolencia, descuido, cobardía o falta de espíritu público no está a la altura de los esfuerzos necesarios para conservarlo; si no lucha por él cuando es directamente atacado; si se le puede engañar con artificios para quitárselo; si por un descorazonamiento momentáneo, un pánico temporal, un rapto de entusiasmo por un individuo, se le puede inducir a que ponga sus libertades a los pies de un hombre, aunque sea un gran hombre, o a que le confie poderes que le permitan subvertir sus instituciones: en todos esos casos ese pueblo es más o menos inepto para la libertad; y aunque pueda haber sido benéfico para él haber disfrutado del gobierno libre aunque sea durante un plazo breve, es poco probable que goce de él durante largo tiempo». El principio de la legítima defensa del orden constitucional no ha de significar un avasallamiento de los derechos humanos, sino una limitación razonable de las garantías democráticas, relacionadas con la libertad de asociación y de actuación política. Por aplicación de aquel principio es legítima la proscripción de determinados partidos políticos o la prohibición de unidades de poder que persigan la destrucción o la supresión del orden constitucional. En igual sentido, son legítimas las determinaciones jurídico-políticas sobre alta traición que tengan por objeto proteger la Constitución, mientras ellas se ajusten a los principios y garantías regulares de nuestro sistema penal democrático"58

En su valioso libro sobre Legitima Defensa del Orden Constitucional, Octavio Carranza afirma que un partido debe ser considerado anticonstitucional, cuando impugna

⁵⁸ Cuardernos de los Institutos, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencia Sociales, "Boletín del Instituto de Derecho Constitucional", núm. 56, VI, 1961, p. 95.

-es decir, combate, contradice o refuta- o cuando vulnera los principios fundamentales del orden constitucional, a saber: a) conjunto de los derechos humanos consagrados por la Constitución; b) principio representativo y soberanía del pueblo; c) división de poderes e independencia del Poder Judicial: d) gobierno por la mayoría adecuado a la Constitución y a las leves, y garantías para la oposición y las minorías; e) elecciones libres y periódicas con igualdad de oportunidades para todos los partidos. Entiende que para que se configure una impugnación o una vulneración del orden constitucional, no se requiere necesariamente una acción dañosa consumada, ni una tentativa específica de implantar un nuevo y distinto orden político. Al respecto es suficiente la existencia del peligro de que ocurra mediata o inmediatamente la ejecución de las intenciones anticonstitucionales. Desde este punto de vista, la exclusión de las organizaciones contrarias a la Constitución tiene el carácter v el sentido de una medida preventiva de orden público 50.

Observa Carranza que los propósitos anticonstitucionales han de juzgarse en función de los fines y de la actuación del partido. Los fines han de extraerse de los programas, de las declaraciones políticas o doctrinarias, de las publicaciones de propaganda y adoctrinamiento, de las obras escritas emanadas de los dirigentes o de los teóricos reconocidos, etc. En cuanto a la actuación del partido, estará integrada por el comportamiento político de los organismos partidarios y de los miembros de la organización, tanto en las contiendas cívicas como, en su caso, en el ejercicio de funciones ejecutivas o legislativas. En los supuestos de entidades internacionales —verbigracia, el partido comunista o la llamada IV Internacional— corresponderá desentrañar sus intenciones a la luz de los fines v de la actuación de los organismos o Estados con los cuales mantengan vinculaciones doctrinarias o políticas. Señala Carranza que "la impugnación o la vulneración del orden público por un partido anticonstitucional, supone la comprobación de una conducta agresiva o de una lucha activa contra los principios de la Constitución, en cuya virtud combata, contradiga o menoscabe en forma sistemática el orden existente, o propugne su abolición o supresión me-

⁵⁹ OCTAVIO CARRANZA, Legitima defensa del orden constitucional, cit., p. 36.

diata o inmediata. Lo que importa a este respecto es la tendencia fundamental que informa la acción política del partido: v es en cambio indiferente la circunstancia de que se encuentre diferida la ejecución de los objetivos anticonstitucionales por razones estratégicas o por carencia de perspectivas de éxito, va que estamos en presencia de una figura de peligro que no requiere forzosamente la consumación de los propósitos dañosos". Y agrega que "en la apreciación de los fines y de la actuación de los partidos anticonstitucionales, es importante tener en cuenta que, por lo general, las intenciones lesivas del orden constitucional no son proclamadas en forma pública o expresa. No corresponde establecer la condición de una prueba confesional o documental que demuestre por escrito la existencia de la impugnación o de la vulneración del orden fundamental. Por ello, son jurídicamente ponderables los objetivos reales del partido, hayan o no sido confesados en las declaraciones, en los programas o en las publicaciones... Finalmente, la apreciación de los objetivos reales de un partido que en el ejercicio del poder haya arrasado la Constitución o conculcado los derechos húmanos, se encuentra facilitada por los hechos públicos y notorios proporcionados directamente por la experiencia histórica. En consecuencia. para los fines del proceso de proscripción serían indiferentes una simple remoción de cuadros directivos o los cambios de nombres de la agrupación, mientras se mantuvieran la ideología y las tendencias reales justificativas de la exclusión. Por otra parte, de acuerdo con el principio de división de poderes, y con las normas que rigen la organización iudicial argentina, compete a la justicia federal, cuando se trate de partidos nacionales, la aplicación de la ley reglamentaria del derecho de asociarse con fines políticos... La declaración de inconstitucionalidad debe traer aparejada la disolución del partido, con la extinción de su personalidad política y jurídica. Además, la cosa juzgada en la sentencia se extiende a las organizaciones sustitutivas que puedan existir o fundarse con el propósito de proseguir las actividades de la entidad disuelta. Otro efecto importante de la sentencia se relaciona con los mandatos legislativos de los miembros del partido declarado anticonstitucional. Pensamos que esos mandatos cesan automáticamente una vez pasada la sentencia de autoridad de cosa juzgada"60.

⁶⁰ OCTAVIO CARRANZA, Legitima defensa del orden constitucional, cit., ps. 37/41.

IV

DERECHO COMPARADO

La Constitución de Italia de 1947, en su art. 49, establece que "todos los ciudadanos tienen derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, con método democrático, a determinar la política nacional". Y en la sección XII de las disposiciones transitorias, estatuye que "está prohibida la reorganización, bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista. En derogación del art. 48, son establecidas mediante ley, para no más de un quinquenio desde la entrada en vigencia de la Constitución, limitaciones temporarias al derecho de voto y a la elegibilidad para los jefes responsables del régimen fascista".

Como advierte Biscaretti Di Ruffia, se ha suscitado amplio debate, sobre todo en la doctrina, respecto al alcance que debe reconocerse a la cláusula del art. 49 de la Constitución italiana que se refiere al método democrático, mediante el cual los ciudadanos, asociados en partidos, pueden concurrir a determinar la política nacional. Una primera corriente de opinión, de la que participan, entre otros, Crosa v Mortati, estima que la democraticidad del método debe referirse unicamente a la acción externa de los partidos, justificando así un control exterior y negativo; y para apoyar esta tesis cita la única excepción —que confirmaría la regla—, establecida al respecto por la sección XII de las disposiciones transitorias de la Constitución, al prescribir que "está prohibida la reorganización, bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista", delimitando de esta manera un control, sea ideológico-programático, sea también estructural y funcional interno, únicamente para tal caso especificado. Sabido es que el legislador italiano se preocupó antes de proyeer para el caso, con la lev núm. 1546, del 3 de diciembre de 1947, que penaliza la actividad encaminada a la restauración de la forma de gobierno monárquica, pero únicamente si se hace por medios violentos; como también. con fórmulas más detalladas, con la lev núm. 645, del 20 de junio de 1952: leves ambas que han sido objeto de crítica por no pocos penalistas. El penalista Nubolone ha sostenido que "el legislador ha intentado tocar la esencia del fenómeno fascismo, pero nos ha dado una mezcla singular de conceptos v seudoconceptos políticos, paralógicos, emocionales, creando para el futuro juez una fuente de incertidumbres y contradicciones". Para Biscaretti Di Ruffia. "es evidente que una vez recuperada la vida pública italiana de los estragos de la guerra y la postguerra, sea mucho más oportuno proveer, al respecto, con algunas normas muy bien meditadas, de carácter general, integradoras del título del código penal relativo a los delitos contra la personalidad del Estado, abandonando totalmente cualquier recurso a leves excepcionales o especiales. La Corte Constitucional. en su sentencia del 26 de enero de 1957, número 1, estableció que el art. 4º de la citada lev de 1952 no está en contradicción ni con la disposición transitoria XII de la Constitución, ni con el art. 21 de la misma, en cuanto que la apología del fascismo debe consistir, no en una defensa elogiosa, sino en una exaltación capaz de conducir a la reorganización del partido fascista, tipificando una instigación indirecta. Y en su decisión del 6 de diciembre de 1958, número 74, precisó, respecto del art. 74 de la precitada lev. que pueden ser objeto de pena aquellas manifestaciones del pensamiento "que susciten el peligro de reconstitución de organizaciones fascistas en relación con el monto y con el ambiente en que aquéllas se realizaron"et.

En cambio, otra corriente de opinión, en la que se ubica Espósito, no atribuye demasiada importancia a la objeción constituida por el requisito, a contrario sensu, que el art. 39 de la Constitución exige para el registro de los sindicatos, en forma específica, que sus estatutos "sancionen un ordenamiento interno de base democrática"; y considera que para concurrir los ciudadanos en la determinación de la

⁶¹ PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, Derecho constitucional, versión española de Pablo Lucas Verdú, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, § 258, ps. 733/734.

política nacional con método democrático, es necesario que la democraticidad tenga lugar no sólo en la actuación externa de los partidos, sino también en su programa y en su estructura y funcionamiento internos. Biscaretti De Ruffia piensa que la duda acerca de la posibilidad concreta de realización del primer requisito, faltando los dos siguientes, ha impresionado a no pocos de los autores que sostienen la primera tesis, pero algunos de ellos, como Mortati, han intentado explicar la fórmula más limitada empleada por los constituyentes precisando que ellos, con confiado optimismo, habían planteado conscientemente a priori la sola subsistencia de los partidos llamados de gobierno, persuadidos de que los definidos como no gubernamentales —en cuanto no son susceptibles de asumir el gobierno a no ser mediante una subversión total de la estructura social v constitucional vigente, por cuanto chocan con la misma forma de Estado adoptada por la Constitución— formarían siempre exiguas minorías, al margen de la vida democrática del país62.

A juicio de Biscaretti Di Ruffia, "acaso la interpretación más exacta del texto constitucional autoriza a pensar que, aun permitiendo a la legislación ordinaria el uso de las tres formas de control antes descriptas genéricamente, la sanción prevista para tal fin —v cuando no se den. claro está, los ya recordados y más severos límites fijados, en general, al derecho de asociación— puede consistir, no en la disolución de los partidos en examen, sino en otra más leve, o sea, en su reducción al rango de meras asociaciones políticas, privadas de aquel reconocimiento constitucional, que implica un ejercicio de funciones públicas, expresado en el art. 49; postura mantenida por Ceretti. De todos modos, está claro que falta, por ahora, la determinación legislativa detallada de los criterios estimativos que deberían seguirse en el caso, así como la misma indicación del órgano jurisdiccional competente para tal juicio: v. tal vez. la delicada situación política del país (se refiere a Italia) puede, afectivamente, aconsejar un período de cautelosa espera, para no agudizar, con desafortunadas intervenciones, los va excesivos contrastes"68.

63 PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, Derecho constitucional, cit., § 258, Ds. 734/735.

⁶² PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, Derecho constitucional, cit., § 258, 734/735.

Burdeau opina que si bien es discreta la referencia que la Constitución italiana hace al método democrático. como forma obligatoria de que los ciudadanos, asociados en los partidos políticos concurran a determinar la política nacional, dado el caso sirve de fundamento bastante para ejercer control sobre los partidos y hasta para dictar su interdicción. Y el reputado científico político v constitucionalista francés agrega —como una explicación del criterio prudente y hasta tímido de los constituventes italianos— que el mismo "no significa que las mayorías gubernamentales se desinteresen de la actividad de los partidos que sean considerados anticonstitucionales. Sólo, sea que ellas tengan repugnancia en romper abiertamente con el principio de tolerancia democrática, sea que ellas teman el peligro que constituiría para el régimen una medida decisiva que llevaría al partido comunista a una actividad clandestina más temible, ellas prefieren defender las instituciones con medidas indirectas. La más típica de ellas es la lev del 9 de mavo de 1951, relativa a las elecciones para la Asamblea Nacional, y que por el juego de la mayoría absoluta lograda gracias a las alianzas, permite amputar sensiblemente la representación a que pueden pretender los partidos extremistas"64

La Constitución de Alemania Occidental, de Bonn, de 1949, es la que mejor ha reglado el problema del partido antisistema. En su art. 21 ha establecido que: "los partidos participarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus miembros, persigan desvirtuar o abolir el orden básico libre y democrático, o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, serán inconstitucionales. La Corte Constitucional Federal decidirá la cuestión de su inconstitucionalidad. La reglamentación se hará mediante legislación federal".

Ya hemos dejado establecido que la democracia constitucional únicamente admite los partidos constitucionales; por lo que, a contrario sensu, quedan excluidos de ella

⁶⁴ GEORGES BURDEAU, Traité de science politique, cit., t. 7, § 23, ps. 60/61.

los partidos antidemocráticoconstitucionales o antisistema. El gran mérito - entre otros muchos - de la Constitución de Alemania Occidental ha sido el de consagrar expresamente en su texto tal principio básico, o sea, el principio de la constitucionalidad de los partidos políticos; que no ha quedado circunscripto a su mera enunciación teórica en la letra de la Lev Fundamental, sino que ha sido aplicado en la práctica por la Corte Constitucional Federal. Bien ha dicho el profesor Leoni que "en la República Federal de Alemania ha sido consagrado oficialmente el principio de la constitucionalidad del partido político. Y no sólo por lo que dispone el art. 21 de la Ley Fundamental, sino también por las decisiones del Tribunal de Karlsruhe, importantísimas sobre todo por la estructuración concreta que imprimen a la disciplina de esta materia"65. Claro está que aun sin la especificación del principio en forma expresa, en el texto de las constituciones de las democracias constitucionales, él igualmente tiene plena vigencia, como imposición ineludible del sistema y de la necesidad de su defensa contra la antidemocracia, que pretende ampararse en la libertad garantizada por la democracia para alcanzar el poder y suprimir aquélla.

Como comenta Ramírez, los partidos encuentran en esta fórmula una fijación de su sentido dentro de la vida política alemana: cooperar en la formación de la voluntad política popular. Son, pues, piezas del mecanismo democrático de aquel país. La libertad de su creación queda limitada por dos vías: la carencia de una estructura interna democrática (específicamente aludida, frente al caso italiano) o la existencia de un fin que dañe o pueda dañar el régimen de libertad y democracia vigente o la existencia de la República Federal Alemana. Hay que entender que si lo primero se formula como una aceptación previa del consenso político sobre el que descansa el régimen, dentro del cual ha de desarrollarse necesariamente el juego político; lo segundo apunta a una defensa frente a fuerzas que negarán la existencia como Estado de la República Federal en provecho de cualquier otra salida. La sombra de la República Democrática Alemana está, como es obvio, muy presente. Como es sabido, y como no podemos detenernos a analizar ahora, en dos ocasiones el Tribunal Constitucio-

⁶⁵ FRANCESO LEONI, La regulación legislativa del partido político, cit., p. 95.

nal alemán ha estimado esta circunstancia de inconstitucionalidad. En sentencia de 21 de octubre de 1952, declarando inconstitucional al Partido Neonazi (Socialistiche Reichspartei), y en sentencia de 17 de agosto de 1956, haciendo lo mismo con el Partido Comunista Alemán (Komunistische Partei Deutschlands), si bien en ambos casos la posterior realidad política ha superado el intento de estas dos prohibiciones⁶⁶.

Comentando el régimen constitucional de Alemania Occidental, el profesor Bernard Saint-Girons, de la Facultad de Derecho de Toulouse afirma que una formación política no podrá ser interdicta sino al término de un juicio sustanciado por ante la Corte Constitucional de Karlsruhe, lo que muestra de manera clara que se está en presencia. no de un problema de naturaleza política, sino jurídica. Unicamente la Corte Constitucional puede decidir que un partido político constituve un peligro para el orden social. luego del examen de su estructura, de su composición y de sus objetivos. Günter Olzog, en su libro Die Politischen Parteien, ha señalado que a pesar de las presiones de que ha sido objeto, la Corte ha persistido en declarar que su convicción era formada como resultado de una reflexión puramente jurídica, sin que preocupación política alguna turbara su serenidad: la Ley Fundamental previó la posibilidad de prohibir ciertas formaciones políticas, pero ello no podrá ser sino cuando la Corte hava considerado que se han reunido las condiciones objetivas requeridas. La intervención de la Corte Constitucional no puede tener lugar sino cuando ha sido requerida bajo la acusación de que una formación política pone en peligro el orden social existente. La Corte no puede intervenir de oficio, sino a pedido del Gobierno Federal, o del Bundestag o del Mundesrag. Debe tenerse en cuenta que por la naturaleza federal de Alemania, el Gobierno de un Land puede formular un pedido con referencia a un partido político cuya actuación se circunscribe sólo al territorio del Land correspondiente. En cada Asamblea del Bund, la decisión de actuar contra una formación política puede ser adoptada por simple mayoría. Plantéase la cuestión de saber si el Gobierno está obligado a presentarse ante el Tribunal de Karlsruhe, cuando está

⁶⁶ MANUEL RAMIREZ, Los partidos políticos en la Constitución española de 1978, "Revista de Estudios Políticos", Madrid, nueva época, núm. 13, enero-febrero 1980, ps. 50/51.

convencido del carácter inconstitucional de un partido político, o puede encontrarse fundamento alguno de obligación semejante, de manera que el Gobierno no podría ver comprometida su responsabilidad por que renuncie a demandar la condena de un partido⁶⁷.

Sobre la base de las decisiones de la Corte Constitucional de Karlsruhe, y aunque con ejemplar modestia advierta que no pretende hacerlo, el profesor Saint-Girons ha ensavado la formulación de una teoría general de la eventual interdicción de ciertos partidos políticos en Alemania. "Se trata —dice— de precisar los elementos de análisis que permitieron a la Corte considerar que un partido pone en peligro el orden democrático y liberal. Una decisión semejante no emana del buen parecer o del libre arbitrio, sino que debe fundarse sobre argumentos objetivos a fin de que la libertad de pensamiento no pueda ser amenazada de manera alguna. La misión de la Corte es, por lo tanto, proporcionar toda garantía contra la posibilidad de un eventual retorno a un sistema totalitario y asegurar la defensa de los partidos que respetan el orden establecido v la pluralidad de opiniones. Para pronunciarse, los magistrados deberán examinar atentamente la estructura del partido, su programa y su comportamiento en la sociedad... Tanto en uno como en otro caso se requiere que toda formación política actúe conforme a los principios de la democracia liberal"68.

Agrega el profesor Saint-Girons que el art. 21 de la Constitución de la República Federal de Alemania no se limita a precisar las funciones de los partidos en la sociedad alemana, sino que además les acuerda garantías a fin de evitar que las autoridades administrativas se inmiscuyan en la vida partidaria, disponiendo que sólo el Tribunal Constitucional será competente para pronunciarse sobre la impugnación a una formación política. Estas garantías serían ilusorias si un partido político pudiera ser afectado sin que el Tribunal decidiera sobre su compatibilidad con las normas constitucionales, evitando que una formación política sea excluida sin que el Tribunal haya resuelto al

 ⁶⁷ BERNARD SAINT-GIRONS, Le régime juridique des partis politiques de la République Fédérale Allemande, "Revue de Sciences Politiques", Toulouse, núms 22/23, 1970, p. 184.
 ⁶⁸ BERNARD SAINT-GIRONS, Le régime juridique des partis politiques des partis politi

⁶⁸ BERNARD SAINT-GIRONS, Le régime juridique des partis politiques de la République Fédérale Allemagne, "Revue des Sciences Politiques", Toulouse, núms. 22/23, 1970, p. 186.

respecto. Más concretamente, la Corte ha decidido que los miembros de los partidos políticos se beneficien de ciertas garantías en el eiercicio de sus funciones. Resulta de un fallo pronunciado en 1961 que dichas personas no pueden ser objeto de ninguna persecución por el hecho de que la actuación de la agrupación a que pertenecen no esté de acuerdo con la Lev Fundamental: importando poco que militen en el partido, en tanto éste no haya sido interdicto por la Corte Constitucional. Destaca el autor citado que de una manera general, resulta que ninguna autoridad puede tomar una decisión con respecto a un partido, fundada en su carácter inconstitucional en tanto éste no hava sido objeto de una decisión de interdicción... En definitiva, se presume que un partido cumple las condiciones impuestas por la Constitución mientras la Corte no haya decidido lo contrario69.

Günter Olzog, ha resumido las condiciones que debe reunir un partido político para poder ser considerado partido constitucional, de acuerdo con la letra y el espíritu de la Ley Fundamental de Bonn: a) debe esforzarse en asegurar la concretización de los derechos del hombre; b) en lo relativo al orden liberal y democrático, debe respetar la separación de los poderes en el sentido de la responsabilidad del gobierno y de la independencia del poder judicial; c) debe aceptar el pluripartidismo, con las siguientes consecuencias: respecto de la igualdad de oportunidades de los diferentes partidos políticos, derecho a participar en la formación de la opinión, y facultad de manifestar una eventual oposición; d) debe aceptar las exigencias de la libertad de pensamiento y de la tolerancia, guedando excluida toda discriminación entre las diferentes opiniones o cualquier presión; e) debe respetar las reglas democráticas en el proceso de la formación de la voluntad del pueblo y en el conjunto de su actuación de la manera más amplia y genérica 70.

En Alemania Occidental, la ley del 24 de julio de 1967, que ha establecido el régimen legal de los partidos políticos,

⁶⁹ BERNARD SAINT-GIRONS, Le régime juridique de partis politiques de la République Fédérale Allemande, "Revue des Sciences Politiques", Toulouse, núms. 22/23, 1970, p. 185.

⁷⁰ GÜNTER OLZOG, Die politischen partelen, cit. por BERNARD SAINT-GIRONS, Le régime juridique des partis politiques de la République Fédérale Allemande, "Revue des Sciences Politiques", Toulouse, núms. 22/23. 1970, p. 192.

dedica su capítulo sexto a reglar la ejecución de la interdicción de las agrupaciones partidarias. Su parágrafo 32 determina que "si un partido o una de sus organizaciones seccionales son declarados no conformes con la Constitución en los términos del art. 21 apartado 2º de la Lev Fundamental por la Corte Constitucional Federal, las autoridades competentes del Land deben adoptar todas las medidas conformes con la lev para asegurar la ejecución de esa decisión. Las autoridades supremas del Land disponen a este fin de un poder discrecional sobre las autoridades y los servicios responsables de la seguridad y el orden público en el Land. Si la organización o la actividad del partido o de la sección del partido declarados inconstitucionales se extienden fuera de la jurisdicción del Land, el ministro del Interior dará las instrucciones necesarias para la ejecución uniforme de la decisión. La Corte Constitucional Federal puede prever las modalidades de esta ejecución de acuerdo con el § 35 de su estatuto sin perjuicio de las prescripciones de los apartados 1º y 2º. La apelación y la reconsideración de las medidas de ejecución no tienen efecto suspensivo. Si el procedimiento omite una cuestión de una importancia fundamental para la ejecución de la decisión, puede ser interrumpido y demandar a la Corte Constitucional Federal expedirse sobre dicha cuestión. La Corte Constitucional Federal también es competente para conocer de las oposiciones relativas a las medidas de ejecuciones especiales ordenadas por él. tanto sobre el fondo como sobre la forma". Según el parágrafo 33, "está prohibido crear organizaciones de reemplazo que prosigan las actividades inconstitucionales de un partido interdicto en virtud del art. 21 apartado 2) de la Ley Fundamental y del § 46 del estatuto de la Corte Constitucional, así como también incitar a organizaciones existentes a convertirse en organizaciones de reemplazo". Corresponde a la Corte Constitucional Federal decidir si un partido debe ser considerado como organización que reemplaza a un partido interdicto, según determina el precitado parágrafo 33 de la ley.

Como señala Saint-Girons, el partido político que ha sido interdicto ya no podrá ejercer influencia sobre la vida política del país. Si bien las personas que participaban de las concepciones defendidas por el partido pueden en el futuro conservar sus convicciones intimas bajo el amparo de la libertad de pensamiento, no podrán pretender reunir-

se en el seno de una agrupación para ejercer una influencia concreta sobre el funcionamiento de las instituciones nacionales. Para ser más precisos, dos órdenes de consecuencias resultan de la interdicción de una formación partidaria: las unas concernientes a la organización propiamente dicha; las otras a los representantes elegidos gracias al apoyo del partido interdicto.

En primer lugar, va de suyo que el partido interdicto será disuelto y no podrá participar más en el proceso de la formación de la voluntad general. La ley orgánica de partidos políticos del 24 de julio de 1967 ha previsto todas las medidas que las autoridades federales y locales deben adoptar para el cumplimiento de la interdicción; como así también prohíbe la creación de organizaciones de reemplazo que continúen las actividades inconstitucionales del partido interdicto. La Corte Constitucional ha precisado la noción del partido de reemplazo primordialmente en un fallo pronunciado el 2 de abril de 196372. Estableció en dicha oportunidad el Tribunal que para determinar el carácter de la organización cuestionada, debe tenerse menos en cuenta la estructura y las formas exteriores, que el criterio de reclutamiento de sus miembros y los métodos y objetivos considerados. Este análisis permitirá solamente conocer si la organización ha venido o no a reemplazar al partido disuelto. La Corte hizo notar en la sentencia que ella únicamente se pronunciaba sobre la calificación de la organización de reemplazo y que el carácter inconstitucional de la actividad desarrollada anteriormente había quedado definitivamente fijado por el primer pronunciamiento. De manera que la organización de reemplazo no debía ser considerada como un nuevo partido, por lo que no se beneficiaba de las garantías consagradas en el art. 21. La Corte ha resuelto que la decisión condenatoria contra un partido inconstitucional impide a los diputados pertenecientes al mismo continuar ocupando sus bancas en el parlamento, en la medida en que las opiniones que sostengan son consideradas peligrosas para la sociedad. "Este criterio -- sostiene Saint-Girons -- puede ser criticado desde dos ángulos: por una parte, en cuanto constituiría una grave derogación de la libertad de pensamiento; y por la

72 Recueil des arrêts de la Cour Constitutionnelle de Karsruhe, t. 16, p. 4.

⁷¹ BERNARD SAINT-GIRONS, Le régime juridique des partis politiques de la République Fédérale Allemande, "Revue des Sciences Politiques", Toulouse, núms. 22/23, 1970, p. 192.

otra, porque presupondría que el vínculo que une a un diputado con su partido resulta de un mandato imperativo. Fuerza es sin embargo reconocer —agrega— que él encuadra perfectamente en la lógica de la defensa de la sociedad alemana: ¿de qué serviría prohibir un partido si sus representantes pudieran continuar actuando en su nombre?"⁷⁸.

Las constituciones de los Länder germanos han seguido la orientación sentada sobre el punto por la Ley Fundamental de Alemania Occidental. Así, la Constitución de Sarre, en su art. 8°, establece la interdicción de los partidos u otras organizaciones políticos encaminados a "suprimir o a cambiar por la violencia o por abuso de competencia las libertades y los derechos garantizados por la Constitución". Una ley del 18 de marzo de 1952, en función de esta norma, impuso el registro de los partidos de manera obligatoria y el compromiso de los miembros de sus comités directivos de respetar la Constitución y de oponerse a toda tendencia encaminada a cambiar las instituciones del Estado o el orden democrático (art. 3º). Todo partido que trate de desacreditar las instituciones o de perjudicar el régimen democrático es inconstitucional y la Corte Constitucional pronunciará su disolución (art. 5°). Según la Constitución de Bade, "los partidos políticos pueden constituirse libremente a condición de adherir, en su programa y en su actuación, a los principios del Estado democrático... Está prohibida la creación de partidos políticos, de grupos electorales o de otras asociaciones de cualquier naturaleza, dirigidas a destruir las libertades cívicas o a usar la fuerza contra el pueblo, el Estado o la Constitución. Las personas que integren asociaciones de esta naturaleza no serán admitidas a participar en las elecciones o consultas populares" (art. 118). Normas en el mismo sentido forman parte de las constituciones de otros Länder, como Renania-Palatinado (art. 133), Baviera (art. 153), Hesse (art. 126).

La Constitución de Venezuela de 1961, modificada en 1973, también se ha preocupado de asegurar el carácter democrático de los partidos políticos. Así, en su art. 114, ha

¹⁵ BERNARD SAINT-GIRONS, Le régime juridique des partis politiques de la République Fédérale Allemande, "Revue des Sciences Politiques", Toulouse, núms. 22/23, 1970, ps. 193/194.

establecido que "todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrátivo y garantizar su igualdad ante la ley". A contrario sensu la Constitución venezolana excluye al partido antisistema, o sea, antidemocrático o inconstitucional.

De acuerdo con la Ley Suprema del Perú de 1979, "los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos" (art. 68). Asimismo, "el Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores" (art. 70).

La Constitución de Ecuador de 1979, determina que "para que un partido político pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, debe cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con el número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cociente electoral, de conformidad con la ley" (art. 38).

La Constitución española de 1978, en su art. 6°, establece que "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

El profesor Manuel Ramírez, catedrático de derecho político en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, sostiene que la presencia de los partidos en el constitucionalismo actual supone, por un lado, el reconocimiento de su carácter de piezas sobre las que descansa el proceso democrático de expresión de la opinión pública v representación de sus intereses, sobre todo a través de los mecanismos electorales de composición de órganos y selección de personas. Por otro lado, la constitucionalización, como ocurre con todo reconocimiento jurídico, hace derivar un juego de derechos y obligaciones para los partidos. Las obligaciones apuntan siempre al respeto de los patrones vigentes en el régimen político instituido: el respeto a la soberanía, la independencia o la democracia. En algunos casos se añade, cada vez con mayor fuerza, la obligación de respetar el método democrático hacia fuera v hacia adentro. Es decir, respetar el pluralismo de partidos v de poseer una estructura interna de carácter democrático. Precisamente para controlar este último aspecto, seguirá al reconocimiento constitucional la emanación de otro tipo de disposiciones (estatuto de partidos, leves orgánicas o leves ordinarias) que abordarán las características que los partidos han de tener, el contenido indispensable de sus reglas de funcionamiento interno, el tema de la financiación, etc.⁷⁴.

En Finlandia, la ley orgánica de la Cámara de Diputados, en su art. 7º, declara inelegible a quien forma parte de una asociación o agrupación cuya actividad se dirija a cambiar el sistema político y el régimen social existente, o que tienda a favorecer directa o indirectamente tal actividad.

Paradójicamente, algunos regímenes que tienen poco o nada de democráticos, se han preocupado de condenar en la letra de las constituciones de sus países al partido antisistema. Así, por ejemplo, la Constitución del Paraguay de 1967, enmendada en 1977, establece, en su art. 117, que "todos los paraguayos aptos para votar tienen derecho a organizarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la formación de las autoridades

⁷⁴ MANUEL RAMIREZ, Los partidos políticos en la Constitución española de 1978, "Revista de Estudios Políticos", Madrid, nueva época, nº 13, enero-febrero 1980, p. 54.

electivas y en la orientación y el funcionamiento de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante ella". Según su art. 118, "no se admitirá la formación ni el funcionamiento de partido político alguno que tuviere por propósito destruir el régimen republicano y democrático representativo de gobierno o el pluripartidismo. Queda prohibida la subordinación o la alianza de los partidos políticos paraguayos con organizaciones similares de otros países. Tampoco podrán recibir subvenciones ni directivas del exterior". Por el art. 121, se establece que "no se podrá suspender o cancelar la personería jurídica de los partidos políticos sino por transgresiones a las normas prescriptas en este capítulo y en virtud de sentencia judicial".

LEGISLACIÓN ARGENTINA

Las normas legales sancionadas en nuestro país, en el curso del tiempo, no omitieron contemplar el problema que plantea la existencia y actuación de los partidos anticonstitucionales, reconociéndole toda la gravedad que asume.

El proyecto de Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos, que elaborara una comisión constituida por los doctores Benjamín Villegas Basavilbaso, Rodolfo Medina, José Manuel Astigueta y Segundo V. Linares Quintana, designada en 1946 por el Poder Ejecutivo —que fuera desnaturalizado en su letra y espíritu por este departamento de Estado, al aprobarlo por decreto, introduciéndole modificaciones sustanciales atentatorias al principio democrático— preocupóse del problema del partido anticonstitucional. Fue así que en su art. 43, determinaba que "la declaración de propósitos y el programa de acción deberán ajustarse al principio de la soberanía del pueblo y a las declaraciones, derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional, así como a las normas de moral pública y privada. Exclúyese todo contenido que preconice, expresa o implicitamente, el empleo de la fuerza o la violencia, como medio, directo o indirecto, para la supresión o reforma de la Constitución o de las instituciones del Estado". El decreto núm. 17.428/45, excluyó de este precepto la cláusula: "así como a las normas de moral pública y privada". El proyecto establecía como causal de extinción de la personalidad iurídica reconocida a los partidos políticos, actuar, preconizar, difundir o hacer propaganda visible u oculta en contradicción con la declaración de propósitos y el programa de acción, a que se refiere el art. 43".

El decreto-ley núm. 10.044, dictado el 16 de octubre de 1956 por el gobierno de la Revolución Libertadora, evidenció la preocupación de asegurar que los partidos políticos encuadraran su organización y funcionamiento dentro de los principios y fines de la Constitución Nacional. En sus considerandos proclamaban "que siendo los partidos políticos órganos esenciales de la democracia representativa destinados a encauzar y orientar la voluntad popular mediante el contacto entre el elector y el elegido, deben también constituirse, organizarse, gobernarse y funcionar en forma democrática, para que no existan inconvenientes en el seno de las actividades partidarias que trasciendan como secuela a los ámbitos de las actividades públicas u oficiales". Por el art. 1°, se establecía que "el Estado garantizará el libre desenvolvimiento de las actividades de las agrupaciones políticas democráticas, así como la facultad de organizarse como partido y gobernarse de acuerdo con los estatutos y cartas orgánicas que cada uno se dicte". Para que una agrupación política pudiera ser reconocida como partido, debía, entre otros, cumplir con el requisito de: "una declaración de principios y un programa de acción política en los que se propugne expresamente el mantenimiento del régimen democrático republicano, representativo y federal de gobierno, así como el de las libertades, derechos y garantías individuales que consagra la Constitución Nacional" (art. 3° inc. a).

El decreto-ley núm. 19.102, dictado el 30 de junio de 1971, en su art. 25, estableció que: "la declaración de principios y el programa o bases de acción política, deberán sostener los fines de la Constitución Nacional y expresar la adhesión al sistema democrático, representativo, republicano, pluripartidista, el respeto a los derechos humanos y no auspiciar el empleo de la violencia para modificar el orden jurídico o llegar al poder. Los partidos se comprometieron a observar en la práctica y en todo momento, los principios contenidos en tales documentos; los que se publicarán, por un día, en el «Boletín Oficial»". Además, según el art. 50, los partidos se extinguían "cuando la actividad que desarrollan a través de la acción de sus autoridades o candidatos y representantes, no desautorizados por aquéllas, fuere atentatoria a los principios fundamentales establecidos en el art. 25". Conforme al art. 51, "la cancelación de la personalidad política y la extinción de los partidos serán declaradas por sentencia júdicial, con las garantías del debido proceso legal, en el que el partido será parte".

El decreto núm. 7.162, dictado el 24 de julio de 1962. evidenció muy claramente el propósito de excluir a lospartidos antisistema de la vida política argentina. En susconsiderando expresaba categóricamente que "uno de los obietivos fundamentales del actual Gobierno de la Nación, finca como es notorio y ha sido recientemente refirmado por conducto del ministerio del Interior (comunicado del 13 de julio de 1962 en curso relativo al plan político), en la necesidad de reformar el Estatuto de los Partidos Políticos aprobado por decreto-ley núm. 19.044/56. con el fin primordial de hacer imposible el reconocimiento v actuación en el orden electoral de aquellas agrupaciones caracterizadas por su organización antidemocrática v su tendencia totalitaria, de derecha o izquierda, manifiestas o encubiertas, cuva existencia no se concilia en forma alguna con los principios de libertad, soberanía del pueblo v plena vigencia de los derechos humanos en que se asienta nuestro régimen constitucional. Que ciertamente el Estatuto puesto en vigencia por el decreto-lev núm. 19.044/56 exige a los partidos políticos, como condición para obtener su personalidad electoral, la presentación de un programa en que expresamente se propugne el mantenimiento de las instituciones y derechos fundamentales estatuidos por la Constitución, y una carta orgánica que asegure la libertad de afiliación y la participación efectiva de los afiliados en las determinaciones esenciales del partido: pero la inclusión de tales requisitos no ha impedido el reconocimiento y la actividad electoral de agrupaciones partidarias que en el hecho no se han ajustado a ellos. Oue, como la Corte Suprema de Justicia lo ha señalado en uno de sus últimos pronunciamientos (caso Partido Obrero), toda organización que tenga por objeto el aniquilamiento de la libertad o la instalación de la dictadura, arrasando así las instituciones que reposan en el respeto sustancial de los derechos humanos, carece de causa lícita, y el Estado se encuentra jurídicamente capacitado para impedir su admisión v funcionamiento: pero sería ingenuo limitarse a indagar la existencia de tales objetivos en las enunciaciones programáticas, va que forma parte de la técnica subversiva de esas agrupaciones, proclamar enfáticamente su respeto a la democracia y a las instituciones del país en que actúan, por lo cual es indispensable desentrañar el programa real y verdadero, aunque oculto, del partido, sobre la base de un examen objetivo de su conducta v actividades. Oue el Estado democrático debe adoptar las providencias necesarias para preservar y defender las instituciones en que se funda su existencia «contra todo aquello que las desconozca, afecte o amenace», siendo por ello incuestionable su facultad de prohibir la existencia de partidos cuya actuación entrañaría «grave riesgo o daño previsible para uno de los presupuestos esenciales del bien común: la permanencia de las bases que sustentan el integro sistema de la Constitución y de las que depende la vida ordenada y pacífica de la comunidad» (Corte Suprema de la Nación, fallo citado). Oue es necesario también reglar la organización interna de los partidos, en forma de asegurar la efectiva y real participación de auténticos afiliados en la designación de sus autoridades y candidatos a cargos electivos; y adoptar los recaudos necesarios para la fiscalización de sus recursos, a fin de evitar el ingreso o egreso de aportes que desnaturalicen su función específica. Que para satisfacer tales finalidades y promover la formación de partidos con verdadera orientación democrática o asegurar el más eficiente desenvolvimiento de los que va existen, se han acordado las disposiciones que se consignan en el presente decreto, las cuales han sido objeto de cuidadosa v deliberada consideración".

El precitado decreto núm. 7.162/62 determinaba, en su art. 14, que "la declaración de principios y el programa de acción deberán consignar expresamente: 1) el mantenimiento del régimen democrático, republicano, representativo v federal de gobierno y la vigencia de las libertades, derechos v garantías individuales que consagra la Constitución Nacional; 2) el respeto de los preceptos básicos de la moral pública y privada y el rechazo de la violencia como medio directo o implícito para la supresión o reforma de las instituciones: 3) la expresa intención de no propiciar el retorno al régimen subsistente hasta setiembre de 1955 y de no apañar a disfrazados rótulos que representen de hecho una prolongación encubierta de aquél, ni hacer en forma alguna el panegírico de dictaduras pasadas o presentes; 4) el expreso repudio de todo sistema de gobierno comunista, filocomunista, nazifascista o de cualquier otro totalitarismo de derecha o izquierda y también los que representen una prolongación encubierta de aquéllos: 5) la negación absoluta de todo nexo determinante de dependencia política con personas físicas o ideales que residan fuera del territorio de la República, fuese tal vínculo explícito o encubierto, de orden personal, ideológico o patrimonial: 6) la obligación de abstenerse de efectuar la apología de los sistemas anteriormente aludidos y de todo tipo de propaganda que utilice los símbolos, lemas, efigies, marchas, slogans y cualquier otro medio de acción proselitista propio de los referidos regímenes o que incite a la violencia o a la lucha de clases, o favorezca el antagonismo entre sectores religiosos o sociales. Las declaraciones contenidas en los apartados 1 a 6 precedentes formarán parte obligatoria del contenido de la declaración de principios y programa de acción de todas las agrupaciones políticas, constituvendo su omisión causal suficiente para denegar el reconocimiento de la personería de aquéllas". La violación de estas normas era causa de extinción del partido infractor (art. 52 inc. b).

El proyecto de la ley orgánica de los partidos políticos, que tuvimos el honor de elaborar con la colaboración del doctor Héctor R. Orlandi, remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso y sancionado por éste, como ley núm. 16.652, con algunas modificaciones que no hacen a la esencia de la iniciativa original, establecía, en su art. 18, que: "1) la declaración de principios, el programa v/o bases de acción política, deben propugnar expresamente el sostenimiento del régimen democrático, representativo, republicano y federal, basado en el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales del hombre, la división de los poderes gubernativos, la legalidad o imperio de la ley, la pluralidad de partidos, a la indestructibilidad y la autonomía de las Provincias y el mantenimiento del régimen municipal; así como también el sostenimiento de los principios y los fines de la Constitución Nacional, con exclusión de toda sujeción o dependencia de personas, autoridades u organizaciones extranjeras: 2) Los partidos acatan la Declaración universal de los derechos del hombre, de las Naciones Unidas". Por el art. 19: "1) No cumplen con las condiciones exigidas por el artículo anterior los partidos que, en su doctrina política o en cualquier aspecto de su funcionamiento, auspicien o realicen, en forma directa o indirecta, inclusive en su organización y vida interna, cualquiera de las características inherentes a los regímenes autocrático o totalitario. 2) A los efectos de la presente lev orgánica, se considera régimen autocrático, por oposición al democrático, a aquel en el que el ejercicio de la autoridad se manifiesta en el desconocimiento de los derechos humanos v de sus garantías; la concertación del poder gubernativo; la fuerza; la ilegalidad; el partido único: las facultades extraordinarias o la suma del poder público en el sentido contemplado por el art. 29 de la Constitución Nacional; el apoyo o el elogio de regimenes o partidos autocráticos y/o totalitarios presentes o pasados; el antagonismo de razas o religiones; v. en general, en modalidades que no encuadren en los principios inherentes al régimen democrático, representativo y republicano de gobierno adoptado por la Constitución Nacional". De acuerdo con el art. 25, "1) la actividad del partido, sus autoridades, candidatos y afiliados. debe ajustarse a las prescripciones de la carta orgánica, v concordar en la realidad con su doctrina política, contenida en la declaración de principios, el programa y/o las bases de acción política. 2) Esta norma debe ser tenida especialmente en cuenta para verificar el cumplimiento de lo determinado por los arts: 3°, 18, 19, 65 y 66. 3) La concordancia requerida por el presente artículo no queda afectada por la sola y exclusiva actividad de uno o varios afiliados, siempre que las autoridades competentes del partido aclaren en forma fehaciente la posición doctrinaria y activa del mismo. En dicho caso, para determinar la conducta partidaria, la Justicia nacional electoral debe dar traslado del incidente al partido, antes de dictar resolución al respecto, a fin de que aquél expresamente ratifique o rectifique los actos o hechos de los afiliados que puedan comprometerlo, imprimiéndole el procedimiento reglado en el título VIII, capítulo tercero". Conforme con el art. 46, "a los fines de la propaganda y proselitismo partidarios, no puede utilizarse expresiones verbales o escritas contrarias al orden o a la moral pública, ni a religión alguna, ni que auspicien, directa o indirectamente, el establecimiento de cualquier régimen autocrático o totalitario, o antagonismos de razas o religiones, ni que sean ofensivas contra la Nación, sus símbolos e instituciones". Por el art. 66, "los partidos se extinguen: c) cuando la actividad del partido, sus autoridades, candidatos v-afiliados no concuerden en la realidad con la doctrina política de aquél, contenida en la declaración de principios, el programa y/o las bases de acción política, auspiciando o realizando en forma directa o indirecta, inclusive en su organización y vida internas, cualquiera de las condiciones o características inherentes a los regímenes autocrático o totalitario, de conformidad a lo establecido en los arts. 3°, parágrafo 2, 18 y 19°. La extinción de los partidos debía ser declarada por sentencia de la Justicia nacional electoral, con todas las garantías del debido procedimiento legal, en que el partido sea parte.

La ley núm. 16.652, sancionada por el Congreso el 29 de diciembre de 1964, determinó, en su art. 3º, que: la existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones sustanciales: b) doctrina que en la determinación de la política nacional promueva el bien público, a la vez que propugne expresamente el sostenimiento del régimen democrático, representativo y republicano, y el de los principios y los fines de la Constitución Nacional". Por el art. 22, "la declaración de principios y el programa o bases de acción política deben ajustarse de manera formal y real a las exigencias del art. 3º inc. b) y orientarán la acción del partido". De acuerdo con el art. 23, "no cumplen con los requisitos del artículo anterior los partidos que por su doctrina o en su actuación —por vía de sus organismos o candidatos— lleven a la práctica en su organización y vida interna o en su actuación exterior la negación de los derechos humanos, la sustitución del sistema democrático, el empleo ilegal y sistemático de la fuerza y la concentración personal del poder". Según el art. 64, "los partidos se extinguen: c) cuando la actividad del partido, a través de la acción de sus autoridades o candidatos no desautorizados por aquéllas, fuere atentatoria a los principios fundamentales establecidos en los arts. 3°, 22 y 23". La extinción de un partido debe ser declarada por sentencia de la Justicia nacional electoral, con todas las garantías del debido proceso legal, en que el partido será parte (art. 65).

La ley núm. 21.018, sancionada por el Congreso el 28 de agosto de 1975, estableció, en su art. 1°: "derógase el decreto-ley núm. 19.102, dictado el 30 de junio de 1971. Mantiénese, en consecuencia, en todo lo referente a la organización y funcionamiento de los partidos políticos, la ley núm. 16.652, a la que deberán ajustarse adecuando sus respectivos estatutos".

VI

JURISPRUDENCIA ARGENTINA

En la democracia constitucional únicamente pueden actuar los partidos constitucionales, quedando excluidos los partidos antidemocráticoconstitucionales. Por ello, la Constitución Argentina rechaza terminantemente la existencia v el funcionamiento de estas últimas agrupaciones. En su art. 1º y disposiciones concordantes, que adoptan y reglan la forma representativa republicana federal, la Lev Suprema ha consagrado el denominado sistema democráticoconstitucional uno de cuyos elementos esenciales es el pluripartidismo. Y el art. 29 de la Ley Suprema —escrito con la sangre de los argentinos, al decir de Estrada— condena a los partidos que pretenden destruir ese sistema. Bien ha establecido la Corte Suprema, en el caso Partido Obrero (Capital Federal), que analizaremos en detalle luego, que el art. 1º de la Constitución Nacional sustenta la existencia y pluralidad de los partidos políticos, que han llegado a convertirse en órganos de la democracia representativa, y que de lo que ellos sean depende en gran medida lo que ha de ser en los hechos la democracia y que cuando se trata de agrupaciones políticas cuya actuación se traduce en peligro cierto y real para la subsistencia del Estado democrático le es permitido al legislador sancionar medidas prohibitivas. Con anterioridad, en la causa Amador Spagnol y otro, que también examinaremos más adelante. el Alto Tribunal había decidido que la Constitución Nacional presupone la existencia de una causa lícita como requisito indispensable para el ejercicio de los derechos que ella garantiza; y que no reviste dicho carácter legal la actividad conjunta que contradijera las normas de la moral social o

personal o que intentara suprimir las libertades individuales aseguradas a los habitantes de la República; la actividad conjunta que conspirara contra la libertad política, porque habiéndose otorgado ésta como único medio conocido de asegurar la libertad civil, a la larga la desaparición de aquélla acarrearía el avasallamiento de esta última. Agregaba la Corte que el art. 29 de la Lev Suprema traduce bien la existencia de este peligro, que nuestra historia documenta como una experiencia dolorosa, al consignar la negación implícita del derecho de reunión —doctrina que igualmente rige para el derecho de asociación política— cuanto tuviera por fin recomendar o proponer cualquier sistema político mediante el cual la vida, el honor o la fortuna de los habitantes llegara a quedar a merced del gobierno o persona alguna. Carecería de fin lícito toda reunión -agregamos nosotros, u asociación o partido político— cuya finalidad consistiera en suplantar el régimen de libertad reglamentada adoptado en la Ley Fundamental, por el de la dictadura o tiranía que constituye su negación. Advertía asimismo el Alto Tribunal, que del mismo modo, no se compadecería el derecho de petición con la amplitud de ejercicio que lo llevase hasta el punto de solicitar que el Congreso otorgara al Poder Ejecutivo la suma del poder público, como tampoco sería admisible y legítima la reunión —o asociación o partido político, agregamos por nuestra parte- que a la larga se propusiera igual objeto.

En el caso Amador Spagnol y otros, decidido el 10 de diciembre de 1941, la Corte Suprema estableció que "el derecho de reunión presupone la existencia de una causa lícita como requisito indispensable para su ejercicio. No revestiría el señalado carácter legal, la actividad conjunta que contradijera las normas de la moral social o personal o la que intentara suprimir las libertades individuales aseguradas a los habitantes de la República por el capítulo primero de nuestra Carta Fundamental y sin cuyo ejercicio efectivo el hombre estaría inhabilitado para cumplir con dignidad su misión terrenal: o, por último, la que conspirara contra la libertad política, porque habiéndose otorgado ésta como único medio conocido de asegurar la libertad civil, a la larga la desaparición de aquélla acarrearía el avasallamiento de la última. Que el art. 29 de la Constitución Nacional traduce bien la existencia de este último peligro, que nuestra historia documenta con una experiencia

dolorosa al consignar la implícita negación del derecho de reunión cuando tuviera por fin recomendar o proponer a la consideración de otros hombres cualquier sistema político mediante el cual la vida, el honor o la fortuna de los argentinos, o de los extranjeros domiciliados en el país, llegara a quedar a merced de algún gobierno o persona. Para tal supuesto el derecho de reunión no puede existir, pues resultaría por demás contradictorio que aquél se emplease en destruir aquello mismo que con tanto trabajo edificaron los constituyentes, amasando el sufrimiento y el esfuerzo de varias generaciones de argentinos. Carecería, en efecto, de fin lícito, toda reunión cuya finalidad consistiera en suplantar el régimen de libertad reglamentada adoptado en la Ley Fundamental por el de la dictadura o tiranía que constituye su negación. Y, del mismo modo, no se compadecería el derecho de petición con la amplitud de ejercicio que lo llevase hasta el punto de solicitar que el Congreso otorgara al Poder Ejecutivo la suma del poder público, como tampoco sería admisible v legítima la reunión que a la larga se propusiera igual obieto. El art. 29 representa dentro de la Constitución un obstáculo legal insalvable. La solución contraria importaría olvidar que históricamente la Constitución significó una clara y decidida reacción contra la tiranía, a la cual ninguno de sus redactores pensó que pudiera nunca volverse sin caer en la traición a las instituciones. como así lo dijeron en el propio instrumento... Que el Estatuto Constitucional que rige nuestros destinos desde hace más de ochenta v ocho años, tiene entre sus propósitos fundamentales declarados en el Preámbulo, el de asegurar la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino. Ese principio constituve parte principal del orden público, al que, por consiguiente, débenle acatamiento no sólo los habitantes, sino también, y por razones obvias, más especialmente los extranieros incorporados o en vias de incorporarse a nuestra nación"75.

Al resolver la causa Partido Obrero (Capital Federal), el 27 de junio de 1962, la Corte Suprema dijo: "que es exacto que, como esta Corte refirmó en el precedente de Fallos: 250,437, tratándose de partidos de actuación nacional, la decisión referente a la concesión o a la cancelación de su

with the control of t

⁷⁵ Fallos, t. 191, p. 388.

personería política debe ser única. Y también lo es que se advirtió entonces que la decisión del punto corresponde a la justicia con asiento en el lugar de su establecimiento como tales, en el caso, la de la Capital Federal. Que de lo dicho no se sigue, sin embargo, que la posibilidad del otorgamiento de la personería política de un partido impida la ulterior consideración de su procedencia. Es obvio que el punto sería válidamente objeto de examen en los procedimientos tendientes a la cancelación de tal personería. parece claro que la cuestión pueda promoverse con motivo del requerimiento de la personería electoral en el ámbito del distrito de la Capital, en el que son competentes, precisamente, los órganos jurisdiccionales a los que corresponde, en el caso, el pronunciamiento respectivo de la personería nacional del partido. Se cumple así la exigencia de una solución única por un solo tribunal central y se respeta el principio de que las cuestiones litigiosas pueden proponerse por cualquiera de las partes en litigio —actor o demandado en tanto no exista prescripción legal expresa que lo impida, que no la hay en el caso. Que en cuanto al fondo del asunto y como esta Corte lo tiene uniformemente resuelto. la admisión de un derecho ilimitado importaría una concepción antisocial (Fallos: 136,161). Dentro del ordenamiento constitucional argentino, en consecuencia, los derechos que la Constitución consagra, lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlas compatibles entre sí y con lo que corresponde reconocer a la comunidad (Constitución Nacional, art. 14; Fallos: 136, -161; 142,80; 191,197 y muchos otros). Que entre los bienes jurídicos cuya tutela justifica la restricción de esos derechos, se encuentra la defensa del Estado democrático; esto es la preservación de las instituciones vigentes —fundamentalmente de las aludidas en el art. 1º de la Constitución-contra todo aquello que las desconozca, afecte o amenace. Que disposiciones constitucionales como las atinentes al estado de guerra (art. 67 inc. 21 y art. 86 inc. 18), al estado de sitio (art. 23) y a la movilización de milicias para contener insurrecciones (art. 67 inc. 24), no son manifestación concreta de la potestad señalada en el considerando anterior, la cual, por lo demás, ha sido genéricamente reconocida en diversos pronunciamientos de esta Corte. Así al resolver el conocido caso Rosenblat, con fecha 10 de agosto de 1934, el tribunal advitió que «mientras la humanidad continúe políticamente dividida en naciones», corresponderá a cada una

de ellas «tutelar las instituciones que se ha dado y que resulten de su particular idiosincrasia» (Fallos: 171,103,114). Más tarde, en el caso Ariones volvió sobre el tema afirmando que nuestros Constituyentes quisieron que el sistema de gobierno por ellos organizado «sea capaz de practicar su autodefensa y de asegurar la supervivencia de las formas políticas que le dan vida» (Fallos: 243.504.516. En igual sentido: Fallos: 248.600. considerando 7º: conf. también Fallos: 246,237). Que la doctrina expresada en esas decisiones judiciales tiene alcance general, lo que equivale a decir que legitima la reglamentación de todos los derechos. y también el de asociarse con fines políticos (conf.: C. A. Beard, American government and politics, ps. 111 y sgtes.; W. W. Willoughby, Principles of constitutional law of the United States, ps. 265 y sigts.; Lasalle, la Cour Suprême et le problème communiste aux Etats Unis, p. 192). Incluso puede sostenerse que el control estatal cuando versa sobre este último derecho, no ha de ser menos cuidadoso que en otros supuestos. Ello debido a que los partidos políticos, cuva existencia v pluralidad sustenta el art. 1º de la Constitución, condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e, incluso, de la acción de los poderes gubernamentales. Han llegado a convertirse en órganos de la democracia representativa (decreto-lev núm. 19.044/56, considerando 2°). De lo que los partidos sean depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país en que actúan. Al reglamentarlos, pues, el Estado democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital. Que así lo entendió el legislador argentino, sin duda, cuando puso en vigencia el estatuto orgánico (decreto-ley núm. 19.044/56, ley núm. 14.467), cuyas normas establecen controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la mejor organización y la acción desembarazada de los partidos, así como el sometimiento de ellos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico. Que, por consiguiente, el reconocimiento al Estado del poder reglamentario sub examine hállase fuera de discusión. El propio recurrente lo admite en términos generales, de modo que el debate planteado en la causa no recae sobre ese poder, sino sobre sus alcances. Que al respecto interesa destacar, ante todo, que entre las atribuciones inherentes a la potestad estatal de que aquí se trata, utilizables para asegurar el logro de fines públicos, figura la de prohibir, en determinadas circunstancias, ciertos modos de ejercicio de los derechos que la Constitución prevé. En efecto, hay actividades que son palmaria e insalvablemente incompatibles con alguno o algunos de los intereses que aquella potestad tutela. Y bien, cuando el Estado tiene ante sí una actividad de esa especie y comprueba que cualquier manifestación de ella amenaza, vulnera o destruye valores jurídicos de contenido público, es admisible que prohíba la conducta socialmente dañosa (Fallos: 198, 111, entre otros). Que, con arreglo a esa doctrina, cuando se trata de agrupaciones políticas cuya actuación se traduce en peligro cierto v real para la subsistencia del Estado democrático, al legislador le es permitido valerse, también, de medidas prohibitivas. Ello —al margen de otros supuestos sobre los cuales no cabe pronunciarse ahora— es indudablemente razonable toda vez que la prohibición alcanza a partidos subversivos, entendiéndose por tales las agrupaciones que tienden a destruir por medios ilícitos, el régimen a que se refiere el art. 3º inc. a) del decreto-ley núm. 19.044/ 56, o sea, a partidos que: a) provoquen la rebelión, el golpe de Estado, la huelga revolucionaria u otros medios igualmente ilícitos para tener acceso al gobierno; o bien, b) persigan la toma del poder con el designio de utilizarlo para provocar lo que una vez esta Corte llamó «la disolución revolucionaria de las instituciones» (Fallos: 171,103,113). Oue no es discutible la razonabilidad de la prohibición legal impuesta a los partidos subversivos. En efecto, si el punto de partida es que el interés sujeto a la reglamentación y el interés beneficiario de ella no pueden coexistir en ninguna medida, debido a que entre ambos media un conflicto insalvable, no merece tacha constitucional el acto que resuelve el sacrificio del menos valioso. Siempre que sea forzoso optar por la salvación de uno entre dos valores jurídicos contrapuestos, la elección hecha en favor del que posee más jerarquía, de ningún modo puede ser considerada irrazonable (conf.: doctrina de Fallos: 246,345; 250,46; 256, 46 y sus citas). La aplicación de este principio, cuyo traslado a los casos litigiosos requiere especial precaución y afinada sensibilidad jurídica, no es dudoso respecto de los partidos subversivos, pues, establecido que ellos ponen en peligro la subsistencia del Estado democrático, una solución que no fuera prohibida equivaldría a resolver que, para no impedir a algunos una actividad particular, es lícito crear el riesgo grave de que desaparezca la genérica libertad de todos. Además, una de las reglas aceptadas por esta Corte.

acogida también en precedentes jurisprudenciales de Estados Unidos, es la que se expresa diciendo que cuanto más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor podrá ser la medida de la reglamentación. Por tanto, si una actividad puede ser prohibida en razón de que afecta la moralidad. la seguridad o la salubridad públicas (Fallos: 157,28; 195,108; 193.111, 199, 483.525, etc.); v si el Estado puede negar reconocimiento o autorización a sociedades civiles o comerciales -impidiéndoles toda forma de actuación cuando contrarían el bien común o el interés público (Código civil, arts. 33 inc. 5, 45 y 48 inc. 2°; Código de comercio, art. 318; Fallos: 203,253), sería contradictorio desconocerle la misma facultad legal prohibitiva respecto de partidos cuya actuación supondría grave riesgo o daño previsible para uno de los presupuestos esenciales del bien común: la permanencia de las bases que sustentan el integro sistema de la Constitución, y de las que depende la vida ordenada y pacífica de la comunidad. Finalmente, es preciso no olvidar que cuando las actividades a que se aplica la regulación carecen de causa lícita, la autoridad pública puede impedirlas sin que ello comporte transgresión del art. 28 de la Constitución Nacional (Fallos: 191,388, considerando 4°; 172,21.61 y 66). Porque lo que en semejante hipótesis se niega o prescribe no es el derecho en sí mismo ni la titularalidad de él. sino sólo la posibilidad de que se lo ejerza de manera que inflija daño o perjuicio al interés general, o al de un grupo sustancial del pueblo (Fallos: 172.21.66). En mérito a ello, el criterio a adoptarse en el sub lite no es dudoso, pues va ha sido resuelto que la indicada falta de causa lícita existe siempre que el objeto perseguido por un sector o conjunto de personas consista en aniquilar la libertad e instalar la dictadura, arrasando las instituciones que reposan en el respeto sustancial de los derechos humanos (doctrina de Fallos: 191,399,392 v 296; Fallos: 248,291 v sus citas). De todo ello se sigue que el impuenado art. 3º inc. a) del decreto-ley núm. 19.044/56 (Jev núm. 14.467) no es irrazonable y no adolece de invalidez constitucional. Que, a mayor abundamiento, es oportuno destacar que las legislaciones modernas e incluso las constituciones más recientes disponen la prohibición de los partidos subversivos con alcance semejante al precedentemente expuesto (véase: lev francesa 10/1/36 v fallo del Conseio de Estado caso Pujo et autres, "Revue de Droit Public". 1936, ps. 284 v sigtes.; Constitución italiana, art. 49, y Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, 1957, p. 356: Constitución de Bonn. art. 21. v sentencia de la Corte Federal de Garantías Constitucionales, sala 1°, 23 octubre 1952, colección de fallos, t. 2, ps. 1/79; legislación local en Estados Unidos comentada por S. Hoffman, "Revue de Droit Public", 1956, ps. 87 y sigts., especialmente los casos 20 Cal. 536 y 201; conf. Declaración universal de los derechos del hombre, de las Naciones Unidas, art. 30). Que admitida la validez de la prohibición legal, resta por considerar el punto relativo a cómo ha de practicarse, en los casos litigiosos, la prueba del carácter subversivo atribuido a un partido o agrupación. A este respecto, los datos notorios de la experiencia contemporánea, de los que ciertamente no puede prescindirse, demuestran que la actividad de los partidos subversivos no responde a una estrategia improvisada o siguiera veriable. sino que se ajusta a directivas más o menos rígidas de las que resultan tipos uniformes de comportamiento. En efecto, es un hecho reiteradamente comprobado que -quizás a partir de los movimientos políticos que posibilitaron el triunfo del fascismo italiano en 1922 y del nacional-socialismo alemán en 1923— ningún partido subversivo proclama o reconoce su condición de tal. Antes bien, las agrupaciones de ese carácter, revistiéndose de una apariencia que las muestra como si estuvieran adscritas al sistema constitucional en vigor, utilizan lo que podría llamarse "las cómodas vías del acceso al poder" ofrecidas por un Estado democrático al que descuentan desprendido y desquarnecido. Esa circunstancia, de algún modo prevista por el tribunal en el caso Amador Spaonol y otros (Fallos: 191 288 v 396), fue expresamente puntualizada por la Corte Federal de Garantías Constitucionales, en su fallo de 23 de octubre de 1952, más arriba citado. Allí, el alto organismo judicial alemán, al ocuparse de los partidos que se han denominados subversivos, advirtió que: "los objetivos adversos a la Constitución sólo se han hecho efectivos, con francueza v mediante la fuerza, después de conquistado el poder político". Por tanto, los fines partidarios ilícitos no suelen ser proclamados clara o inequivocamente: Hitler, antes de 1933, formuló declaraciones de lealtad en varias oportunidades: v cuando Hindenburg lo nombró canciller del Reich, en 1933 aun juró la Constitución de Weimar (véase en el mismo sentido: 341 U.S. 494, 56, voto del Juez Jackson; G. Burdeau, Traité de science politique, 1957, t. 7, ps. 56/ 57; F. Virga, Il partito nel ordinamento giuridico, 1948,

p. 216 y nota 43; P. Biscaretti Di Ruffia, Diritto costituzionale, 1956, p. 615). Que el hecho mencionado en el considerando anterior, revelador de las técnicas universales empleadas por los partidos subversivos, coloca a los iueces ante una disvuntiva estricta. O se atienen al programa ficticio que les es presentado con vistas a la obtención del reconocimiento: o, en cambio, desentraña el problema real y verdadero, aunque oculto, para basar en este último su pronunciamiento. En consecuencia, siempre que de acuerdo con una prueba objetiva e imparcialmente analizada, y con respeto del derecho de defensa, se tenga por acreditada la referida duplicidad programática, los jueces, a quienes ha sido confiada la alta y delicada misión de resguardar, en este respecto, la subsistencia del Estado democrático, deben atenerse al programa que exprese la índole verdadera del partido peticionante, único modo de evitar que el control por la lev se convierta en cosa fútil e inoperante. Por lo demás, esta Corte tiene declarado que la necesidad de acordar primacía a la verdad jurídica objetiva e impedir su ocultamiento ritual, reconoce base constitucional como exigencia del adecuado servicio de la justicia, que garantiza el art. 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 247.176). Que de todo ello se sigue el acierto de la sentencia apelada y la consiguiente necesidad de confirmarla. La afirmación de que la decisión judicial ha de fundarse en el «auténtico programa de acción política» del Partido Obrero, y no en las manifestaciones verbales o escritas formuladas como «subterfugio tendiente a eliminar un obstáculo para su reconocimiento», es correcta. habida cuenta de la prueba que el tribunal a quo menciona. De ella surge que el Partido Obrero, indudablemente ligado o vinculado a la IV^a Internacional, tiene, como real y verdadero «un programa revolucionario fundamentado en la insurrección permanente e internacional». Y también es conforme a derecho la conclusión de que, dado que dicha insurrección resume «los medios a aplicar» para el logro de los propósitos perseguidos por la agrupación apelante, el art. 3º inc. a) del decreto-ley núm. 19.044/56 obliga a denegar el reconocimiento que se solicita. Que, además, en la especie, tal como lo afirma la sentencia en recurso, se halla debidamente acreditada la identidad de la agrupación política recurrente con la del Partido Obrero Revolucionario Trotskista, cuya personería fuera denegada con anterioridad, por no resultar de

su declaración de principios y de su programa partidario el cumplimiento de los recaudos exigidos por el inc. a) del art. 3º del decreto-ley núm. 19044/56. Por ello, y habiendo dictaminado el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada a fs. 186".

^{76 &}quot;Revista Argentina de Ciencia Política", núm. 4, ps. 327 y sigts., con nota de Segundo V. Linares Quintana.

VII

CONCLUSIONES

La cuestión que suscita la existencia y la actuación. abierta o encubierta, del partido antidemocráticoconstitucional no abarca sino uno de los aspectos, y con seguridad de los más importantes, del gravísimo problema que plantea la defensa del sistema de la democracia constitucional, que crea inexcusable responsabilidad a la ciudadanía toda, tanto a gobernantes como a gobernados, cuyo supremo deber cívico es la legítima defensa, sin pausa ni claudicaciones, del sistema político que permite vivir al hombre como hombre, en la plenitud de sus atributos, bajo el imperio de la libertad, el derecho y la justicia. Deber primario del ciudadano del Estado democrático constitucional es ser fiel a la República, por cuanto es inadmisible utilizar las instituciones de ésta para aniquilar el sistema. Nadie puede servirse de la libertad para suprimir la libertad, incurriendo en la más infame traición cívica. El Estado democrático no solamente tiene el derecho, sino además v sobre todo, la insoslavable obligación de defender su sistema. Quienes no la cumplieren asumirán la más tremenda responsabilidad ante la historia. El Dante en su Infierno describió los horribles tormentos a que estaban condenados quienes traicionaron a la libertad ejerciendo el poder. Alberdi escribió que "el tirano no es más que un ladrón que se alza con el poder público que se le dio a guardar"; pues "no es más un tirano que el ladrón de la soberanía del pueblo"". Y el partido antidemocráticoconstitucional es el ladrón de la libertad y la soberanía del pueblo; por lo que no puede tener cabida en la democracia constitucional v. por ende, en nuestro régimen político, sin caer bajo el terrible anatema del art. 29 de la Ley Suprema, que según la frase famosa de José Manuel Estrada, fue escrito con la sangre de los argentinos.

⁷⁷ Juan B. Alberdi, *Obras Selectas*, ed. La Facultad, Buenos Aires, 1920, t. 15, p. 405 y t. 11, p. 569.