

EL CONTROL DEL ESTADO SOBRE LA EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CONTROL CUALITATIVO, CUANTITATIVO Y PROCEDIMENTAL. SUS DIVERSAS POSIBILIDADES, VENTAJAS E INCONVENIENTES *

por el DR. ALBERTO RAMÓN REAL **

Agradezco a las autoridades organizadoras, el honor que significa mi designación como Relator General del Tema II, en las Jornadas organizadas por esta prestigiosa Universidad Nacional, de la República Argentina y el Colegio de Abogados de La Plata. Es éste un país de eminentes constitucionalistas y politicólogos, muchos de los cuales se encuentran presentes aquí.

Por otra parte esta gran Nación sudamericana tiene una muy rica experiencia normativa en la materia, si bien las circunstancias históricas de las últimas décadas no han permitido la aplicación estable y el desarrollo gradual, en la vida de los sucesivos estatutos de los partidos políticos, a menudo modificados, derogados, suspendidos o vueltos prácticamente inaplicables, por los azarosos avatares del último medio siglo de vida política.

* *Tema II de las Jornadas de Derecho Constitucional y Político*, organizadas por el Instituto de Derecho Constitucional y Político de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) 24 y 25 de abril de 1981.

Trabajo presentado por el Relator General del Tema II, Miembro Correspondiente del Instituto, Dr. Alberto Ramón Real.

** Ex Profesor Titular de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derecho Administrativo, ex Decano de la Universidad de Montevideo, Uruguay.

Por todo ello es que mi misión en este acto no puede tener la pretensión de informar o recopilar datos sobre los detalles que todos los presentes conocen muy bien, porque la literatura argentina sobre el tema es una de las más copiosas y valiosas. Grandes monografías, libros, folletos, lúcidos artículos de revistas, etc., de profesores y tratadistas, que saben prácticamente todo lo importante que se ha escrito en el mundo sobre partidos políticos, volverían presuntuoso y vano cansar a esta calificada audiencia con la repetición del océano de datos que aquí todos conocen. Me reconozco deudor intelectual de todos los maestros argentinos; no puedo citarlos a todos, para no incurrir en omisiones, pero quiero mencionar a Linares Quintana, a Frías, a Mario Justo López, al recordado Romero, y más cerca de nosotros a nuestro Presidente, Vanossi, cuyo trabajo sobre *Una cuadratura del círculo constitucional: el control cualitativo de los partidos políticos* (La Ley, 2 octubre 1974) me parece intelectualmente insuperable aunque histórica y regionalmente controvertible en la práctica. Y en el propio ambiente platense el libro de Jorge Gnecco y el trabajo de Lazzarini en La Ley de 8 de noviembre de 1971 sobre reglamentación de los partidos políticos, son muy ilustrativos.

Huiré, pues, de nuestro vicio latinoamericano del enciclopedia comparatista y de las disertaciones interminables, aplastantes para las víctimas del Auditorio. Procuraré ceñirme al objeto del tema II, sin perjuicio de las mínimas referencias a los temas colaterales. (interrelacionados).

Emitiré, sin cortapisa alguna, amparado en la libertad de cátedra que esta ilustre casa de estudios me brinda, mis opiniones personales sobre los temas planteados.

Aclaro de entrada, que mi punto de referencia, el centro ideológico de mis posiciones, sobre los distintos problemas planteados por el tema, es muy claro y definido. Tengo una posición valorativa, una opción ideal en favor de la democracia constitucional pluralista, propia de los países desarrollados de occidente, que configura el Estado social de derecho, contemporáneo. Considero que ese modelo es la meta hacia la que debemos dirigirnos, a través de todas las peripecias que el subdesarrollo (en diversos aspectos) nos impone.

Repudio, por igual, a todos los regímenes totalitarios y autoritarios; no creo serio perder tiempo en esta reunión,

que persigue fines constructivos, en el contrasentido semántico del partido único, de la parte que pretende ser el todo y que no es más que el coro de la tiranía o la oligarquía, ya sea roja, negra, azul, parda, verde o de cualquier color o tendencia social. La neutralidad u objetividad de la ciencia política en estos temas es imposible. Preferimos confesar nuestro sistema humanista de valores.

Sin perjuicio de la necesaria referencia al ejemplo de las grandes democracias, estables y evolutivas, traeré a este foro, como corresponde, la experiencia nacional de mi país, que fue una democracia admirada y envidiada en Latinoamérica, pero que sufrió un proceso de decadencia y corrupción que yo ya denuncié en mi libro sobre *Neoparlamentarismo en América Latina* (1962) y en mis conferencias de 1965 sobre *Las estructuras políticas y administrativas uruguayas ante el desarrollo*. Creo que esto ocurrió, como consecuencia, en parte, de una mala legislación electoral y de un casi total vacío normativo acerca de los partidos políticos, personajes esenciales de la escena democrática, ante los cuales no puede permanecer prescindente el derecho positivo. Pero es difícil que los mismos políticos profesionales voten los remedios para evitar sus vicios y abusos.

La Constitución de 1967 ya expresó la preocupación sobre el tema, requiriendo organización democrática y programas definidos de los partidos; enseguida, en 1969 y 1970, casi en las postrimerías del régimen constitucional, se elaboraron proyectos de ley de estatuto partidario por legisladores y sectores del partido gobernante (colorado batllista), pero no tuvieron andamio.

En aquel momento publiqué en el diario "Acción", de 31 de octubre de 1970, del sector Unidad y Reforma del batllismo, mi opinión sobre la necesidad de regular legalmente nuestros partidos políticos. Como sigo creyendo que lo que dije entonces sigue siendo verdad, lo repito aquí, por más que sea inmodesto citarse a sí mismo. Podrá verse, por lo menos, que somos consecuentes con nuestras ideas y que así como advertimos los vicios de los partidos políticos, uruguayos, dimos también nuestra colaboración (desatendida) para evitar el derrumbe de nuestra democracia: "Los partidos políticos son organizaciones sociales mediante las que se institucionalizan tendencias, intereses y opiniones,

acerca de la orientación gubernamental, en los regímenes pluralistas.”

“A través de los partidos se expresan las ideologías, concretadas en planes de gobierno, ya sea para conservar el statu quo o para propiciar el cambio requerido por las nuevas circunstancias. La democracia moderna no se concibe sin los partidos, que se disputan el favor del electorado para sus distintas concepciones del porvenir de la sociedad global. La democracia efectiva supone un diálogo constante entre los partidos y entre las tendencias dentro de cada uno; entre los partidos y la opinión pública, y entre los partidos y el gobierno. Los partidos procuran el apoyo popular para llegar a dominar la mayoría parlamentaria y ocupar los cargos ejecutivos, con el fin de realizar, desde ellos, en una acción coordinada de los poderes políticos, los programas de gobierno prometidos al pueblo en las campañas electorales. El vencido en las elecciones de ayer procura ganar, desde la oposición, las elecciones de mañana. Esto nos indica la importancia capital que tienen, para la subsistencia de un sistema democrático, la organización y el funcionamiento normales de los partidos políticos y su vitalidad social. La ausencia de poderosos partidos políticos mayoritarios o de sólidas coaliciones, estructuradas en torno a programas mínimos definidos, vuelve imposible un gobierno realmente democrático. Esa carencia se paga con la anarquía, el vacío de poder, a menudo facilitado por los regímenes de representación proporcional. Y el vacío se llena, como es clásico, con el retorno de hecho o de derecho, a formar autoridades de poder personal, que no ofrecen ninguna garantía y presentan los mayores peligros. La solidez de las organizaciones partidarias, la claridad de sus programas y su democracia interna, en cuanto a la elección de los candidatos y en cuanto a la vigilancia del ajuste de su conducta política (después de electos) al programa del partido, son garantías imprescindibles para atenuar los riesgos, siempre posibles, de la excesiva personalización del poder, de la confusión del legítimo liderazgo con el despotismo. Si un gobernante no tiene detrás de sí el origen de una elección interna democrática; si no tiene por delante un programa actual y definido, que se haya obligado a realizar; si no tiene, junto a sí, una agrupación de gobierno que lo asesore y que lo limite o desautorice, en las grandes ocasiones puede tender a gobernar, de hecho, como dueño del poder público. Y el

cuerpo electoral carece, en tales circunstancias, de pautas programáticas y de interpretaciones claras y autorizadas para apreciar el ajuste o la traición del gobernante a los postulados partidarios. El personalismo, el 'culto de la personalidad', el llamado a los 'hombres fuertes', que coloca a los pueblos en situación de menores de edad, bajo tutela; las soluciones improvisadas y circunstanciales, contradictorias, la ausencia de planes, la sustitución continua de equipos y las improvisaciones, sustituyen a la obra seria de gobierno, donde no hay partidos orgánicos, en serio, en el gobierno y en la oposición. El ejemplo inglés, sin duda difícil de imitar, sigue siendo un modelo típico de democracia y de parlamentarismo eficaz, de verdadero gobierno fuerte y popular, sin mengua de la libertad. En virtud de lo expuesto, considero de suma urgencia que se legisle, como manda la Constitución, en su artículo 77, inc. 11, para que, sin mengua de 'la más amplia libertad', los partidos ejerzan 'efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades' (y candidatos a los cargos electivos nacionales y departamentales, cabría agregar) y den 'la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y programas de principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente'. Los partidos tradicionales no podrían cumplir su papel de preparar el advenimiento de la nueva sociedad, requerida por nuestro tiempo, si no empiezan por existir realmente, como tales partidos y si no se adecuan para facilitar la 'circulación de las élites' (Pareto), para recibir e insertar en sus cuadros activos a la juventud ilustrada, donde se encuentran los dirigentes del futuro, en vez de esterilizarse en querellas personalistas y de pequeños grupos, esclerosados a su vez por 'la ley de hierro de la oligarquía', que enunciara, a principios de siglo, Michels, en su resonante estudio sobre los partidos políticos. Cuando se bloquea la circulación de las élites, cuando se detiene la movilidad vertical desde las bases sociales hacia el grupo dirigente político, el partido pierde contacto con la sociedad, pierde el ascendiente (que tuvo el batllismo de Batlle), sobre los sectores estudiantiles y laborales, etc., se aísla, y así se genera, objetivamente, una situación revolucionaria (ver Monnerot, *Sociologie de la Revolution*, pág. 110). Por otra parte, la división entre los dos partidos tradicionales se ha vuelto cada vez más ficticia, desde que han perdido su unidad interior y se han dividido, internamente, en la acción, respaldando unos sectores de ambos partidos, la política gu-

bernativa, y oponiéndose a ella otros sectores de los mismos. Ya no se ajusta a la realidad la imagen de partido liberal (colorado) y conservador (blanco) pues hay sectores de ambos partidos que representan comunes intereses e ideologías, unos conservadores y otros progresistas. Quizás sería más sincero y más leal con el electorado, agrupar sectores en torno de programas comunes, proclamando la política económico-social, cultural, etc., que realmente se va a realizar y no presentarse ante el pueblo invocando pasados que nada tienen que ver con el mundo de hoy, para después contrariar, a la vez, los mandatos del pasado y los requerimientos del presente. Una legislación exigente en cuanto a concreción de programas y democracia interna puede intentar la reconstrucción de los bloques políticos, tan desintegrados y ficticios, del presente, o precipitar la crisis de la que surjan las nuevas fórmulas necesarias al porvenir. Cuando se ha llegado a los extremos actuales, después de una degradación prolongada, puede ser ilusoria la reconstitución del 'tipo ideal democrático' por instrumentos legales ortopédicos, en medio de una crisis de fondo, estructural. No obstante, el resultado dependerá de la sinceridad y fuerza con que se promueva la iniciativa y de la adhesión popular que ella pueda suscitar para concluir con la 'despolitización' en el sentido de falta de participación, auténtica e intensa, existencial, de la masa, en los procesos políticos tradicionales. Sin duda, costará muchos esfuerzos invertir el sentido de la corriente duradera de las aguas."

Más recientemente, durante el actual régimen de excepción, luego de la prohibición de actividades políticas, usual en estos casos, y de la prolongada proscripción, radical y genérica, de quienes fueron antes candidatos a cargos electivos, ha resurgido la preocupación de regular legalmente el estatuto de los partidos políticos, como condición del restablecimiento democrático.

La actual Corte Electoral designada por el presente gobierno, elaboró un largo anteproyecto, inspirado en la última legislación argentina y en algún proyecto uruguayo, de los prealudidos. El proyecto de reforma constitucional, que fue sometido al Cuerpo Electoral el 30 de noviembre de 1980 (y fue rechazado) también contenía previsiones normativas especiales sobre el asunto.

Y en la actualidad la cuestión sigue sobre el tapete, pues se sabe que no podrá reencauzarse la vida democrática del país sin partidos políticos modernos, libres y eficaces. Sobre esto hay casi unanimidad de opiniones en el Uruguay. Incluso el penúltimo cambio de titular de la Jefatura del Estado (en el presente régimen), en 1976, obedeció a una discrepancia pública con las Fuerzas Armadas del ex-presidente, señor Bordaberry, que inicialmente había accedido al cargo por elección. Mientras él sostenía y sostiene caducidad histórica de los partidos políticos y la necesidad de su sustitución directa por las Fuerzas Armadas, éstas rechazaron la tesis presidencial (reiterada ahora en un reciente libro *Las opciones*) y proclamaron hace casi un lustro, la necesidad de los partidos regulados, para restablecer el régimen democrático. Siguen estudiando el estatuto, de modo que hay cierto paralelismo, de tiempo histórico, que vuelve especialmente útil la comparación de nuestras experiencias y proyectos.

Una primera comprobación que queremos afirmar, es que el derecho de los ciudadanos a constituir partidos políticos y el de éstos a existir y funcionar, es uno de los derechos humanos políticos garantidos por los respectivos Pactos internacionales vigentes, que integran el derecho positivo de la comunidad internacional y que no requieren concesión, permiso, merced u otorgamiento gracioso de los gobernantes ocasionales, como tiende a creerse por acostumbramiento al supuesto apoliticismo que preconizan (para los demás) casi todos los titulares de regímenes autoritarios y de facto, en general.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966, aprobado por ley uruguaya N° 13.731 de 11 de julio de 1969, y vigente por ratificación de número suficiente de Estados, proclama el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras (art. 22) y *el de todos los ciudadanos* (art. 25): a) *a participar en la dirección de los asuntos públicos* por sí o por medio de representantes libremente elegidos; b) *a votar y ser elegidos* en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por lo tanto que garanticen la libre expresión de voluntad a los electores; c) *tener acceso* en condiciones generales de igualdad, a las *funciones públicas de su país*.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 1969, es aún más explícita, de acuerdo con la tradición ideológica de América republicana y democrática, que se remonta a la época fundacional de nuestras naciones y al pensamiento preclaro de sus próceres. Insistimos en que todavía más clara es la proclamación de los *derechos políticos* en el sistema interamericano, donde el vigente *Pacto de San José de Costa Rica declara* (art. 16) *la libertad de asociación* de todas las personas en los siguientes términos, que *incluyen expresamente, los fines políticos de la asociación que caracterizan al partido político*: “**Artículo 16. Libertad de Asociación.** 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

Paradójicamente suele ocurrir, al revés, que el derecho cívico de participar en política, a constituir partidos políticos y la actuación de éstos, esté sujeta a la concesión graciosa, generosa casi, de fuerzas políticas de facto, auto-investidas que se arrogan el derecho de elegir o descartar a sus posibles interlocutores válidos, sin previo debido proceso, con todos los riesgos correspondientes.

El art. 23 sobre derechos políticos, del Pacto de Costa Rica casi reproduce el Pacto universal: “**Art. 23. Derechos Políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades. a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que

se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

En el presente estado de la civilización política, de democracia gobernante y no gobernada, es general el reconocimiento de que los partidos políticos, organizados y permanentes, son el medio indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos políticos: 1°) de *preparar planes de gobierno*, para presentar opciones a un electorado mayor de edad, capaz hoy de elegir mandatarios y no mandones; 2°) de *seleccionar los candidatos* que se propondrán al pueblo y de *apoyar, controlar y sancionar disciplinariamente, la gestión de los electos, en la aplicación del programa partidario*, ya sea en el gobierno o en la oposición.

Hoy, sin pluralidad de partidos y sin libertades cívicas, los derechos políticos y la democracia son inconcebibles e ilusorios. Por ello es que en la proclamación y reconocimiento de los derechos políticos y del régimen republicano democrático de gobierno van implícitas la existencia y legitimidad de los partidos políticos.

Por otra parte no tengo ninguna duda de que aún si la Constitución y las leyes guardaron silencio sobre los partidos políticos, habría derecho a organizarlos y a hacerlos actuar, como derecho no enumerado o implícito, que se deriva de la forma republicana de gobierno (art. 72 de la Constitución uruguaya y 29 inc. c) del Pacto de Costa Rica: “forma democrática representativa de gobierno”), que “hacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno” (art. 33 de la Constitución argentina) o constituyen “otros derechos conservados por el pueblo” según la enmienda IXa. estadounidense.

Tampoco tengo dudas de que la falta de ley reglamentaria (llámese estatuto o como se quiera) no puede servir de pretexto para postergar la vigencia de derechos de raíz constitucional, amparados por el derecho internacional positivo, convencional y consuetudinario. Para entenderlo así me remito al principio de jerarquía de las normas, al *pacta sunt servanda*, a las limitaciones actuales de la sobe-

ranía, que surgen del derecho internacional y, por fin, al sabio precepto de la Constitución uruguaya de 1967 (art. 332) que prescribe que sus preceptos, que acuerdan derechos, "no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta podrá ser suplida, recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente recibidas". De modo que, dados estos principios constitucionales y estos compromisos internacionales, éste es un asunto impostergable, que no se puede eludir con la invocación del alegado poder constituyente originario de las situaciones de facto, que deben constituir excepciones transitorias, de la más estricta interpretación. Según los próceres de nuestras independencias la soberanía es del pueblo: Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa por vuestra presencia soberana, nos enseñó Artigas.

Otra premisa que queremos establecer, inicialmente, es la de que los derechos políticos (como los demás derechos) son pasibles de limitaciones legales que regulen su ejercicio, sin que se altere su sustancia o se desconozca su esencia, so pretexto de reglamentarlos, como ha fallado la Corte Suprema Argentina acorde con los sabios preceptos generales de vuestra Constitución.

El Pacto de San José de Costa Rica en su art. 30 precisa que "Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaron por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

Es, por tanto, digno del mayor encomio este esfuerzo por reflexionar y acumular elementos de juicio que ayuden a restaurar o instaurar una democracia sana, mediante la regulación eficiente de los partidos políticos, que prevenga contra sus riesgos de personalismo, caudillismo, oligarquía partidaria, demagogia, clientelismo, corrupción, conexiones indebidas de los partidos con grupos de presión capitalistas o sindicales, con asociaciones ilícitas subversivas o con organizaciones o directivas internacionales de cualquier clase, ajenas a la ciudadanía nacional y al interés de la patria. Desde luego que tales limitaciones deben aplicarse por órganos independientes y con escrupulosa imparcialidad o no valdrán nada.

Reclamar, como reclamamos, la vigencia de los legítimos derechos políticos, no debe confundirse (como a veces se pretende) con la restauración de la delincuencia política, antidemocrática, perfectamente identificada y repudiada por los pueblos americanos. Las experiencias violentas de todo tipo de los últimos años (ya sean las del fascismo, del nazismo, de sus imitadores, confesos o no, y de las guerrillas, especializadas en atacar a las democracias), han convencido a todos los demócratas de que en la democracia debe prohibirse la actuación política de quienes no están dispuestos (por ideología y antecedentes) a respetar el juego limpio (el *fair play*) democrático: a respetar el derecho a gobernar, dentro del derecho, que tiene la mayoría; a respetar el derecho de la minoría, adversaria de los gobernantes, a ejercer su oposición legítima, imprescindible para el control y la publicidad de la gestión, así como el derecho de esa minoría a tener su oportunidad de luchar electoralmente por el poder y eventualmente tornarse, a su vez, mayoría, por mandato del pueblo. La actuación violenta y la prédica de la violencia para instaurar dictaduras de partido único, vengan de donde vinieren, son incompatibles con el Estado de derecho democrático y deben reprimirse. El derecho de legítima defensa justifica esa represión legítima. Estas verdades elementales deben recordarse, para que se sepa qué lenguaje hablamos, qué queremos y a dónde queremos llegar, en este mar de confusiones y tergiversaciones, creadas por las conmociones de los últimos tiempos.

Control cualitativo

Lo expuesto nos lleva al problema del control *cualitativo*. Entiendo que la necesidad de defensa del régimen democrático exige el control cualitativo de los partidos políticos (so pena de suicidio del régimen), como medio preventivo de las dictaduras totalitarias o autoritarias. Desde luego, hay riesgos evidentes de que se abuse de dicho control, en perjuicio de grupos adversos a los gobernadores, por el hecho de serlo; comprendo, por tanto, que el gran problema es el de organizar una jurisdicción, de gran independencia y autoridad, para el juzgamiento de estos casos, o cometer a un verdadero Poder Judicial tal función, siempre con las ineludibles garantías del debido proceso. También sabemos que el curso de la historia no se detiene con normas jurídi-

cas y que cuando se dan ciertas circunstancias irrumpe, de facto, por revolución o golpe de Estado, el hecho totalitario o autoritario. No hay un seguro jurídico contra las revoluciones ni contra los golpes de Estado. Pero la esencia del derecho es su *normatividad*; regula un *deber ser deseable* (que aunque lógicamente sea inviolable como lo postulaba Stambler, de hecho es violable), pues de lo contrario no sería necesario, ya que la regla de derecho coincidiría con la ley natural, que rige el mundo del ser. Esto, que es bien sabido por los juristas, lo enseñan el sentido común y la filosofía del derecho. Recasens Siches, *Notas a la Filosofía del Derecho de Del Vecchio*, t. I, pág. 480, nos enseña conforme con Windelhand: "La norma enuncia lo que debe ser, aunque de hecho, no sea: precisamente porque en el mundo real de los fenómenos puede no realizarse lo que la norma estatuye, por eso tiene sentido. Si el contenido de la norma se realizara siempre y necesariamente perdería su carácter de deber ser y se convertiría en una ley natural" . . .

Esta es una posición de puro principio, que no juzga, no apoya ni preconiza soluciones concretas, que deberán librarse en cada caso, a un examen muy prudente de las circunstancias, teniendo bien presente el principio fundamental del liberalismo, según el cual la libertad es y debe ser la regla y la prohibición la excepción, solo justificable por leyes de interés general, de interpretación estricta. Creo que esta es además una posición realista en el presente momento de América Latina y del mundo occidental, en general.

Si la democracia no genera sus autodefensas, depurándose y defendiéndose de sus enemigos irreconciliables, por medios legítimos, aparecen inevitablemente los comedidos "gestores de negocios", autoinvertidos para efectuar la salvación pública, instituyen el autoritarismo, permanecen por tiempo indeterminado y la recuperación democrática se vuelve cada vez más difícil, si no imposible por la despolitización de las masas, la anulación de sus líderes, y el acostumbramiento a la sustitución del pueblo en la determinación de su destino. La renovación de la clase dirigente política se vuelve así, además, imposible. Todo lo que se haga por favorecer una democracia eficaz puede prevenir o atenuar estos *corsi e ricorsi* de demagogia y autoritarismo, en los que naufragan ciertas repúblicas. Los demócratas, los constitucionalistas, debemos contribuir, en lo posible, a eliminar pretextos o justificaciones a los salvadores de la pa-

tria, bajo cuyo dominio desaparecen entre otras cosas, las libertades públicas y el necesario control que ellas implican, junto con los mecanismos parlamentarios.

Estas son las razones, estrictamente democráticas, por las que opto positivamente por el control cualitativo de los partidos políticos, si bien respeto las razones de quienes sostienen la posición negativa, aparentemente más simpática y liberal, por creer que los males de la libertad solo se curan con la libertad.

Desde luego entre los que niegan a las democracias el derecho a defenderse se hallan, a menudo, los totalitarios, que quieren negar las libertades democráticas para acabar con la democracia, si llegan al poder.

En el Uruguay tuvimos experiencia, a comienzos de la segunda guerra mundial, de organizaciones de extranjeros con simpatizantes nacionales, que constituyeron asociaciones ilícitas nazi fascistas y falangistas, que fueron disueltas. Sus integrantes fueron juzgados por los delitos políticos cometidos, regulados por el Código Penal y la ley especial de asociaciones ilícitas.

Ya la Constitución de 1934 estableció el derecho de las personas a asociarse con cualquier objeto "siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley" (actual art. 39). Entre estas asociaciones podría hallarse un partido.

La misma Constitución de 1934, en su art. 70 estableció, como causa de suspensión de la ciudadanía legal, para los extranjeros, "formar parte de asociaciones sociales o políticas que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad". Estas eran las disposiciones constitucionales sobre la Nación y su soberanía y los derechos, deberes y garantías.

La Constitución de 1967 avanzó más: donde se decía "por medio de la violencia" agregó "o de propaganda que incitase a la violencia" (art. 80, actual).

Estas expresiones constitucionales tuvieron mucha importancia, pues su texto se recogió en las normas penales sobre asociaciones ilícitas y en los proyectos sobre estatuto de los partidos políticos. Ponen el acento en el empleo de

la violencia o de su propaganda, dirigida a destruir la filosofía del régimen político, plasmada en la parte dogmática de la Constitución.

La ley N° 9.936, de 18 de junio de 1940, de tiempo de guerra, declaró asociaciones ilícitas que debían disolverse, a las que *difundieran ideas* contrarias a la forma de gobierno democrático republicano, las *vinculadas* a personas o poderes extranjeros, las que utilizasen enseñas, uniformes, símbolos o saludos, que singularicen a partidos, tendencias o entidades extranjeras, etc.

Si se *propusieren* la realización de actos de violencia contra el régimen institucional de la República o contra los poderes públicos, etc., sus directores e integrantes debían ser sometidos a la justicia criminal, para aplicarles pena de penitenciaría.

El decreto-ley N° 10.379, de 19 de noviembre de 1942 estableció un régimen transitorio hasta seis meses después de la terminación de la guerra, que, entre otras figuras delictivas incluye las asociaciones subversivas, entendiéndose por tales a las "asociaciones, secciones, entes o instituciones contrarias al régimen republicano instituido por la Constitución de la República".

Más recientemente, menos de un año antes de establecerse la presente situación política, el Parlamento constitucional sancionó la ley N° 14.068, de 10 de julio de 1972, modificada por la N° 14.616 de 23 de diciembre de 1976, que incluyó en el Código Penal Militar y por esa vía sometió a la Justicia Militar varios delitos entre los que cabe destacar el de Asociaciones subversivas (art. 60, núm. V) en que incurren "los que se asociaren para *pretender*" (en delito de peligro) "*cambiar por actos directos la Constitución o la forma de gobierno por medios no admitidos por el derecho público interno*", y la asistencia a la asociación y a los asociados.

La misma ley (art. 60 VIII del C. P. Militar) incluyó con severa pena, el tipo de la asociación usurpadora de autoridades públicas, para reprimir la actividad de los clásicos grupos parapoliciales o paramilitares o de colaboradores voluntarios. En algún caso se aplicó esta última previsión.

La Constitución de 1967, agregó, al art. 77, un inciso 11 que, por primera vez, estableció ciertas normas concretas sobre los partidos políticos, que no han tenido desarrollo legislativo. Estableció: "El Estado velará por asegurar a los partidos políticos su más amplia libertad. Sin perjuicio de ello los partidos deberán:

a) *ejercer efectivamente la democracia interna;*

b) *dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programa de Principios, en forma que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente*".

En el Senado se presentó un proyecto de Estatuto de los partidos, por el grupo colorado batllista Unidad y Reforma, en diciembre de 1970, que desarrollaba los preceptos constitucionales. No contenía normas de control cualitativo.

Otro proyecto de marzo de 1969, del senador Dr. Legnani, también colorado batllista de otra tendencia. Este proyecto exigía (art. 1º inc. a)] formular declaración expresa en favor del régimen democrático de gobierno, practicado según los principios y fines consagrados por la Constitución de la República.

Se ocupaba, además, de los aspectos internos, muy ampliamente del control financiero, origen y contabilidad de los fondos partidarios, prohibición de donaciones que pudieran afectar la independencia de los partidos, etc. Y un control cuantitativo, por cuanto se preveía la caducidad de la personalidad partidaria por no haber obtenido en alguna de las elecciones anteriores el dos por ciento del total de inscriptos.

El autor fundó la medida de control cualitativo (de discutible eficacia) de la declaración democrática previa. Exige, dijo, que "el partido se comprometa a actuar dentro de nuestro medio, en acuerdo estricto con los preceptos de la Constitución". La doctrina es escéptica en cuanto a estas declaraciones programáticas que pueden ser contradichas por los hechos. Lo más curioso es que el autor se contentaba con ese compromiso, pues aclaró que la declaración "no tiene, como podría interpretarse, a excluir de la legislación a partidos políticos partidarios de regímenes autocráticos, de doctrina y esencia revolucionarias, adictos a totalitarismos caracterizados por las concentraciones del poder,

la negación de los derechos humanos o la institucionalización del partido único". Parece clara la alusión al partido comunista, que entonces tenía existencia legal en el Uruguay.

No voy a extenderme sobre la más reciente experiencia uruguaya en la materia, porque se trata de una materia candente, de política interna, bajo un conocido régimen de excepción, del que se desconocen aún las decisiones definitivas en la materia.

Cabe expresar, sí, que existe, por actos institucionales, suspensión de actividades político-electorales, suspensión de derechos cívicos de muchos ex dirigentes políticos y que el Estatuto futuro es materia de estudio y preocupación en las esferas gubernativas.

Manifestaciones concretas de esa preocupación son un anteproyecto de Estatuto de la Corte Electoral, designada por el presente régimen político y el proyecto de reforma constitucional que se votó negativamente por el Cuerpo Electoral el último 30 de noviembre.

El anteproyecto de la Corte es de 1978 e incluye un amplio control cualitativo, cuantitativo (moderado) financiero, con mucho detalle, y con amplios detalles sobre la organización interna.

El art. 3º manda denegar las solicitudes formuladas por quienes hayan integrado organizaciones sociales o políticas que por medio de la violencia o propaganda que incite a la violencia tiendan a destruir las bases de la nacionalidad (art. 80 inc. 6º de la Constitución). Se recoge, como se ve, la fórmula de la causa de privación de la ciudadanía legal a los extranjeros. Se agregan "quienes hayan integrado asociaciones declaradas ilícitas" y el caso en que el partido que se pretende constituir "persiga esa finalidad, o por su ideología, principios o denominación, denote vinculación o conexión con partidos políticos, instituciones extranjeras o con otros Estados". La fórmula es sumamente amplia, como se ve y puede afectar a la democracia cristiana y al socialismo democrático, que son gobierno u oposición legítima en los países democráticos, como Alemania Occidental.

Se sanciona con la extinción, pronunciada por la Corte, la violación de las limitaciones del art. 3° “por modificaciones de la carta orgánica o del programa de principios”.

No se ha previsto, por error de técnica, el apartamiento de hecho, en la conducta práctica, de las limitaciones prealudidas.

El proyecto constitucional rechazado por el Cuerpo Electoral contenía un capítulo de cuatro artículos (arts. 59 a 62) que incluía en esencia, en su artículo 62, las normas de fondo premencionadas, de control cualitativo del anteproyecto de la Corte Electoral, un control cuantitativo (equivalente de afiliados al uno por ciento de votos válidos de la última elección) “ejercicio efectivo de la democracia interna para la elección de sus autoridades y para la selección de los candidatos a los cargos electivos”.

El problema sigue planteado y el país necesita sin discusión una regulación moderna de los partidos políticos. Sobre las modalidades, los detalles de contenido, la oportunidad y las condiciones para establecer el Estatuto, mucho habría que decir, pero ello por ahora interesa sólo a los ciudadanos uruguayos.

Recordaremos, para concluir, como homenaje al desaparecido Dr. Justino Jiménez de Aréchaga, la opinión de este egregio constitucionalista (en el más cabal sentido de la palabra) que emitió en un reportaje periodístico el 17 de febrero de 1979.

Expresó sobre *Partidos y libertades*: “Mucho más importante, que cuanto se pueda establecer en una ley electoral o en una ley reglamentaria del funcionamiento de los Partidos, es que se garantice en toda su plenitud el derecho a la libre expresión del pensamiento, el derecho irrestricto a la crítica de los actos del gobierno, el derecho de asociación, sin otras limitaciones que las que provengan de la ley penal aplicada por jueces inamovibles e independientes. Sin estas condiciones, todo lo demás será siempre lo de menos”.

Y luego de referirse a la antigua preocupación por evitar el fraude en el acto de las elecciones que llevó al desarrollo de las garantías electorales y a la institución de órganos de justicia electoral independientes y controlados por los

partidos, dijo nuestro Profesor Emérito, en una de sus últimas lecciones, lo siguiente: “pero el enorme desarrollo de los medios de comunicación social, propio de nuestro tiempo, nos ha demostrado la forma más depurada del fraude que es el fraude anterior a la elección”.

“Entiendo por tal, el que se cumple por los gobiernos autoritarios que clausurando periódicos y emisoras de radio, canales de televisión o prohibiendo asambleas públicas impiden la libre confrontación de los programas. Cuando un país ha sido sometido a este tratamiento durante un par de años ya no necesita recurrir a las otras formas de fraude para impedir que se cumpla la voluntad popular. Son variadísimas, pues, las formas que debe cumplir un régimen para que efectivamente se garantice la libertad del sufragio. Sin ir tan lejos como ha ido Costa Rica, por ejemplo, que desde antes de la elección hasta que se publican los resultados, transfiere el mando de la policía —única fuerza pública existente en ese país— al Presidente del Tribunal Electoral. muchas cosas se puede hacer para asegurar a los ciudadanos que sus decisiones serán debidamente respetadas.”

“Sin duda, lo más importante es garantizar vigorosamente la independencia y autoridad de los órganos electorales, a los cuales corresponde naturalmente el contralor del cumplimiento de las normas que se dicten acerca de los Partidos Políticos.”

“Sin embargo en esta delicadísima materia estimo que hay cierto orden de cuestiones cuya decisión debe ser reservada exclusivamente a la justicia ordinaria. esto es, a jueces de carrera integrantes inamovibles de un Poder Judicial independiente.”

“NO ESTAN DADAS LAS CONDICIONES”

“Restaría preguntarse —señaló el jurisconsulto— si están dadas las condiciones para que se dicte una ley sobre los Partidos Políticos. Entiendo que no. Pero no por las consideraciones que generalmente se apuntan, cuando este tema es tratado en algunas tiendas. Estimo que previamente será indispensable el restablecimiento de las libertades a que anteriormente me he referido.”

“No debemos perder de vista que la reglamentación de los Partidos y del sistema electoral son cuestión adjetiva. Lo sustancial es la existencia de un cuadro de ciudadanos libres, ejerciendo su libertad.”

Por excepción suele suceder que hasta estas previsiones de los sabios son desmentidas por la sabiduría y valor del hombre común. El espíritu humano se resiste a su manipulación.

El pueblo uruguayo supo votar contra el proyecto gubernamental, favorecido por una publicidad masiva, el 30 de noviembre de 1980. Antes lo hizo, ya en 1916, entonces con plenas libertades públicas, contra el Colegiado de Batlle, favorecido por el oficialismo, la primera vez que tuvimos voto secreto. Y esto ocurrió a pesar de que el proyectista era un gran caudillo popular, ganador de la guerra civil que implantó la paz en nuestro país desde 1904. La pequeñez física no impide a veces estas proezas democráticas dignas de Atenas o de Suiza. Perdonen esta vanidad patriótica.

Muchas gracias por la atención prestada y disculpen la extensión de mi relato.