

RESTRICCIONES A LA EXPRESIÓN DE COLECTIVOS DE ACCIÓN POLÍTICA EN SALVAGUARDA DEL ORDEN DEMOCRÁTICO

Luis Alberto Ceruti C.

El artículo siguiente fue elegido como ganador del concurso organizado por Themis-Revista de Derecho entre los trabajos presentados como parte del curso de Metodología de la Investigación en el ciclo 2001-I. Felicitamos a su autor, Luis Alberto Ceruti, por el excelente trabajo realizado.

En el presente artículo, su autor desarrolla con claridad la noción de partido político. Asimismo, plantea los conflictos que surgen cuando uno de ellos o cualquier otro colectivo de acción política tiene un discurso antidemocrático, y analiza la posibilidad de restringir en cierta medida la expresión de esta clase de ideas.

1. COLECTIVOS DE ACCIÓN POLÍTICA

1.1. ¿Qué son partidos políticos?

No podemos hablar de partidos políticos sin referirnos necesariamente a colectividades, organizaciones sociales espontáneas cuya vida gira en torno a una común interpretación de la realidad. En ese sentido nos parece adecuado, mucho antes de intentar cualquier conceptualización, diseñar una aproximación sociológica del mismo.

1.1.1. Aproximación sociológica. Características

Max Weber se refiere a los partidos como formas de socialización, entendidas así por Ramírez Novoa como “asociaciones libres de individualidades en torno a principios y programas de gobierno”, aunque también a partir de “propuestas concretas, objetivas y prácticas”¹. Estas ideologías y/o propuestas mencionadas no sólo constituyen el eje alrededor del cual los individuos se ubican a consecuencia de una gruesa identificación con ellas sino también como aquel espíritu que sus simpatizantes racional y conscientemente internalizan buscando, a su turno, irradiarlo, propagarlo en sus respectivas áreas de desenvolvimiento social.

¹ RAMÍREZ NOVOA, Ezequiel. “La Democracia, los Partidos Políticos y su Constitucionalización”, 2000. p. 51.

Carlos Fayt considera que los partidos “existen respondiendo a los móviles políticos de la actividad humana. En su conjunto reflejan la estructura social (...)”². En ese sentido, creemos que en tanto instrumentos de lucha por el poder político, los partidos fungen de medidores sociales a través de los cuales podemos ver la forma cómo la sociedad está organizada en atención a los sectores socioeconómicos que los integran o con los que se identifican primordialmente.

Sin embargo, y pese a surgir de fenómenos sociales plenamente identificados, mal haríamos en atribuir la calidad de “partidos” a aquellos colectivos efímeros o de cierta duración que respondan en el fondo a intereses personales o “notables” de algún contexto temporal en particular, toda vez que somos de la opinión que es precisamente la continuidad un rasgo que identifica de forma inequívoca a los partidos políticos y los diferencia de cualquier otra asociación análoga. Marcial Rubio Correa, al respecto, y suscribimos lo dicho, opina que por continuidad se entiende que “el partido tiene vocación de durar más que las personas que lo conforman porque se considera una institución política de valor y vigencia permanentes”³. Así, venciendo las “inexorables” tentaciones oligárquicas de poder internas de la agrupación en estudio, el partido político requiere estar dotado de institucionalidad. La institucionalización se refiere a un proceso en el cual los partidos adquieren estabilidad y solidez. Éstas se consiguen a través de una estructura de decisiones en la que el poder se comparte entre dirigentes y militantes. Bernales, en lo particular, afirma que “el hecho de que exista o no un sistema de partidos institucionalizado, contribuye no sólo a la estabilidad del sistema político sino a la calidad en el funcionamiento de la democracia”⁴. El partido está llamado a socializarse, hacerse flexible, democratizarse internamente, renovar cuadros periódicamente, empieza a pertenecer a la militancia y, en cierto modo, a todos quienes se sientan representados por él.

1.1.2. Aproximación jurídico-constitucional. Características

Para el estudioso del Derecho no resulta suficiente

intentar comprender el fenómeno partidario sólo desde un punto de vista sociológico. Como bien afirma Ferrando Badía citando a Paolo Virga, desde una perspectiva jurídico-constitucional podemos distinguir en el partido dos aspectos principales:

- a) Como asociación: entendida como unión de personas organizadas en forma estable y vinculadas jurídicamente para la consecución de un fin político común.
- b) Como órgano: en tanto el partido se presenta a comicios como agrupación electoral y aspira a constituirse en grupo parlamentario. Los partidos son, para cierto sector de la doctrina, “entes auxiliares del Estado: son presupuestos del ordenamiento estatal. No son pues, órganos del Estado. Los partidos buscan su interés propio”⁵.

En lo relacionado a las actividades desplegadas por el partido considerado como una asociación jurídica, éstas deberán ceñirse a lo establecido por cada ordenamiento, el que se limitará a exigir que las actividades internas y externas se desarrollen dentro del respeto incondicional de las normas penales y de policía, “prohibiendo el uso de la violencia y del fraude para la afirmación y éxito del programa político del partido”⁶.

Al respecto, es de mencionar que adicionalmente a una concepción estrictamente descriptiva de los tipos de organizaciones políticas en mención, ésta deberá ser debidamente contrapesada y morigerada por “los límites de lo que puede y no puede considerarse partido (que) están indicados en la concepción de sociedad política que trae la Constitución del Estado”⁷. La constitucionalización de los partidos o su reconocimiento “de existencia” legal deberá ir acompañada “siempre de un coherente y acabado sistema de normas de constitucionalidad, (entendida esta última como) “el conjunto de formas y procedimientos de control”⁸. La institucionalización de los partidos de la que se habló líneas arriba, por tanto, debe buscar la adecuación y promoción del marco de las instituciones políticas y jurídicas propias del

² FAYT, Carlos. “Derecho Político”, Tomo II, p. 299, citado por RAMIREZ NOVOA, Ezequiel. Ibid. p. 53.

³ RUBIO CORREA, Marcial. “Las Reglas que nadie quiso aprobar: Ley de Partidos Políticos”. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997. p. 23.

⁴ BERNALES, Enrique. “Partidos políticos: ¿hacia dónde vamos?”, disponible en <http://palestra.pucp.edu.pe/palelc/?file=derepolitic/bernales.htm> visitada el 30 de septiembre del 2001.

⁵ FERRANDO BADIA, Juan. “Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del Caso Italiano”. En: De Vega, Pedro. “Teoría y Práctica de los Partidos Políticos”. Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977. pp. 7-26.

⁶ FERRANDO BADIA, Juan. Ibid. p. 308.

⁷ RUBIO CORREA, Marcial. Op. cit. p. 34.

⁸ DE VEGA, Pedro. “Presentación”. En: DE VEGA, Pedro. “Teoría y Práctica de los partidos Políticos”. Op. cit. p. 25.

Estado de Derecho, sin violentar los principios rectores sobre los que descansa, garantizando así su subsistencia.

1.2. El rol de los partidos. Funciones

Resulta difícil referirnos de una manera categórica al tema de los roles que los partidos están llamados a cumplir. El hecho que se hable de una serie de colectivos políticos (comunidad de lectores, asociación, movimiento, alianza, etcétera) demuestra la problemática terminológica. Sin embargo, se habla de partido político cuando se trata de una organización cuya meta es ejercer influencia permanente sobre la formación de la voluntad política y que por lo tanto necesita contar con estructuras también permanentes que le permitan formular sus enunciados programáticos.

Sin lugar a dudas una característica esencial de un partido político es su participación en elecciones con el fin de obtener poder e influencia en forma directa. Para la consecución de lo expuesto, necesita contar con personas y estructuras, ideas, conductas y ejercer poder en ciertos ámbitos. La experiencia histórica indica que para poder cumplir con su cometido, requieren de un espacio de acción parlamentario. Los partidos deben participar en forma permanente y esencial en el proceso de formación de la voluntad política. El campo de acción es básicamente el parlamentario, pero mal haríamos en no mencionar a la propia comunidad a través de mecanismos de socialización diversos.

Los procesos de modernización deben incluir una reforma del sistema político que permita restaurar un cierto equilibrio entre el poder presidencial y el control parlamentario. La voluntad política se concreta en el marco del orden democrático en el que la competencia genera un debate pluralista. La política debe solucionar cuestiones básicas, esenciales para la convivencia y la superación de conflictos.

Es importante poner en relieve que si bien los partidos ejercen influencia decisiva sobre el parlamento y el gobierno, no tienen acceso a la justicia ni a la administración. Que los partidos gobiernen no debería significar que tengan dominio sobre el Estado o la sociedad en su conjunto o sobre una de sus partes. Son precisamente las elecciones las que obligan a los partidos a observar una conducta conforme con el sistema y las que los dotan de legitimidad.

1.3. Movimientos políticos, fuerzas antisistema

Además de los partidos políticos, son los movimientos y las fuerzas antisistema las que de alguna manera buscan cumplir roles similares aunque pudiese ser a través de medios y formas distintas. Es precisamente la aspiración a la detentación del poder político lo que los identifica plenamente.

1.3.1. Movimientos políticos. Contrastes

Entendemos al movimiento político como aquel colectivo de acción política que se edifica en base y gira en torno a un líder o cúpula y que depende exclusivamente de las decisiones de uno de ellos o ambos. La inconsistencia institucional del movimiento es evidente al no viabilizar una efectiva participación de los afiliados en las decisiones políticas que se adoptan dentro de él, no obstante sus intereses de grupo busquen acaso defender, apuntalar o incluso enriquecer el sistema.

En estos colectivos, pese a quizás no estarles expresamente negada la participación activa, no han querido (elemento de volición) o se han visto formalmente imposibilitados (elemento de organización) de implementar los mecanismos para que los afiliados logren efectiva y eficazmente tomar parte en los procesos de decisión sobre cuestiones técnicas, programas, candidatos y dirigentes. En otras palabras, no se han introducido en el seno de la agrupación los medios adecuados para poner en práctica una verdadera democracia interna, principio elemental que debiera caracterizar a los partidos.

Por otro lado, los movimientos en tanto sirven de vehículo de acceso al poder al líder y/o su cúpula directiva, tienen vocación de temporalidad y normalmente o languidecen (en el mejor de los casos) o se les infunde vida artificialmente con formas poco ingeniosas, bien si no hayan sido favorecidos por el voto popular, o si este los lleve en el ejercicio de sus cargos a ejercer la representación de sus electores, respectivamente.

A la luz de la experiencia local, podemos decir que los movimientos políticos surgen directa o indirectamente como producto de climas de inestabilidad política, pérdida de la fe en las instituciones, intensificados por un exacerbado caudillismo, fruto de un paternalismo de ya muy larga data pero de muy difícil olvido.

1.3.2. Fuerzas antisistema

Estos colectivos o agrupaciones antes que expresarse en una organización política con fines, objetivos y

una ideología clara con relación al poder, se constituyen adoptando una actitud ética negadora de la dominación y del control social. Pueden ser entendidas como utopías en tanto "alumbran espacios de posibilidad que apuntan más allá de las continuidades históricas"⁹. Se asumen como utópicas, de esta manera, las formulaciones que superan la realidad de un lugar y tiempo determinado y que al proponer un orden en la conducta de los hombres, buscan destruir parcial o totalmente el orden de cosas predominante en un momento.

En situaciones de crisis económica, social o política se esparcen nuevas fuerzas críticas u hostiles a los elementos básicos del orden social o a la totalidad del sistema. Estas tendencias se expresan como oposición marginal. Estas fuerzas no sólo no logran introducirse en el ordenamiento político sino que rechazan de plano cualquier intento por realizarlo.

Recogiendo la clasificación mencionada por Landa¹⁰ a las fuerzas antisistema, podríamos dividir las de la siguiente manera:

- a) Movimientos independentistas o de liberación.
- b) Grupos Terroristas que a su vez pueden subdividirse en:
 - b.1) Nacionalistas, como el IRA, ETA y otros.
 - b.2) Políticos entre los que podemos distinguir:
 - b.2.1) Ultraizquierda como las Brigadas Rojas de Italia y el Ejército Rojo Alemán.
 - b.2.2) Ultraderecha, como los focos neonazis en distintas partes del mundo.
 - b.3) Religiosos, como los integristas católicos shiítas y los fundamentalistas musulmanes del Yihad islámico.

2. DEMOCRACIA Y RESTRICCIONES A LA EXPRESIÓN POLÍTICA. ¿ES VIABLE LA DEMOCRACIA MILITANTE?

Hoy más que nunca y a la luz de experiencias históricas que no sólo han significado un mero replanteamiento de nuestras concepciones políticas

sino (y sobre todo) un cuestionamiento de raíz del rol del hombre en la preservación de su especie y su entorno, resultaría simplemente ilusorio negar una evidente interdependencia de conceptos de tal vinculación como democracia y pluralismo político (debiéndonos referir acaso con mayor propiedad en este último aspecto al discurso político o *political speech*). Bástenos sólo, en este sentido, recordar a Kelsen y su visión del «desacuerdo» político: "El punto de partida del pensamiento político totalitario es la unidad, el arranque de la concepción democrática es la diversidad. Si el acuerdo en lo fundamental caracteriza a los totalitarismos, el desacuerdo y la organización del desacuerdo define a la democracia"¹¹.

Este discurso, esta forma de expresión, goza de los mecanismos de protección que los sistemas democráticos, dentro de sus propias necesidades y realidades, le garantizan. Pero, en casos límite pero no irreales, ¿cuál debe ser la posición a asumir cuando el discurso arremete contra su propia auspiciadora, su incondicional benefactora?

2.1. Democracia y discurso político antidemocrático: ¿proteger o castigar?

A fin de intentar una mejor aproximación al particular, creemos poco menos que imprescindible señalar a qué nos referimos cuando hablamos de democracia. Al respecto, mucho se ha hablado (y se sigue haciendo, por cierto) de democracia como el control, la administración, "el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo". Así, y tal como muy bien lo indicaba el siempre recordado Pedro Planas, se pretende seguir reduciendo el concepto de democracia a números y a quiénes y bajo qué procedimientos ejercen el poder, cuando la experiencia nos demuestra que las mayorías no sanean un gobierno autocrático en tanto "(...) no es el quantum lo que interesa (...)" pues ni el apoyo mayoritario "transforma las formas dictatoriales en formas democráticas"¹² ni la popularidad garantiza la razón y la verdad.

Asimismo, un grueso (aún) sector de la doctrina identifica a la democracia como una mera herramienta para solucionar el problema de la legitimación formal de quién decide en un Estado y través de qué procedimientos. Así, lo que se consigue o se establece con la decisión de las mayorías es siempre congruente con

⁹ HABERMAS, Jürgen. "El Fin de una Utopía." En: El País, Madrid, 9 de Diciembre de 1984. p. 14.

¹⁰ LANDA, César. "Derecho Político". Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990. p. 143.

¹¹ Citado por DE VEGA, Pedro. "Presentación". En: DE VEGA, Pedro. "Teoría y Práctica de los Partidos Políticos". Op. cit. p. 15.

¹² PLANAS, Pedro. "Regímenes Políticos Contemporáneos". México, FCE, 2000. pp. 29-30.

los principios democráticos, o peor aún, es lo que “(todo) el pueblo quiere y por ello es lo mejor”. Y es que bastaría recordar que las constituciones, como hijas predilectas de los procesos democráticos, además de ser cuerpos normativos a los que no son ajenos los Estados contemporáneos, se caracterizan precisamente por ser instrumentos contra mayoritarios: “Las constituciones limitan el poder de la mayorías: a) al regular una serie de derechos fundamentales que no pueden ser alterados por la voluntad de las eventuales mayorías que dominen el poder legislativo ordinario y b) a través del control constitucional sobre la producción legislativa de esas mismas mayorías”¹³.

Porque no podemos confundir la democracia con los mecanismos de los que se vale para la realización de sus fines y la garantía de sus medios, debemos ser capaces de entender a la democracia como valores, principios que garantizan un “núcleo duro” -llámense acaso derechos fundamentales- que aseguran la existencia del propio hombre y el entorno social propicio para su desarrollo: “Los indicadores por los que habremos de indagar son, por tanto, los valores democráticos, así como por aquellas instituciones que hacen posible el ejercicio continuado de una democracia constitucional”¹⁴.

Ahora bien, estos valores democráticos señalan la necesidad de fomentar un debate político agitado y turbulento. Es, por cierto, a través de esta protección de la pluralidad del *political speech* como se enriquece, amplía y sensibiliza el debate, contrapesándose y evaluándose opiniones diversas que permitan ayudarnos a tomar decisiones no estrictamente adecuadas (ni la democracia ni nada creado por el hombre lo puede asegurar) sino razonadas, fruto de un estado de conciencia de la existencia y validez de una amplia gama de interpretaciones y concepciones desarrolladas en relación a temas de carácter político.

Sin embargo, este impulso de reconocer el pluralismo de la expresión política en tanto soporte indispensable de la democracia, presenta ciertos cuestionamientos en torno a la eventual constatación de que los colectivos de acción política puedan constituirse como “destructores” potenciales de la misma no sólo a través de la difusión de agudas

críticas al *establishment* o con propuestas ideológicas que lo coloquen en entredicho, sino más allá todavía, intentando mediante llamados o invocaciones a sus bases y adeptos alterar el orden establecido. Todo esto nos lleva, indudablemente, a analizar la constitucionalidad de sus discursos, la afinidad con el ordenamiento jurídico al que se adscriben y, además, determinar los límites de la libre expresión de ideas (sean aquí de carácter político) y la protección de la estabilidad del orden democrático.

2.1.1. Tesis liberal

Este enfoque traslada la estructura del libre mercado y el principio de autonomía al campo de las opciones políticas. La expresión en general, en palabras de Stuart Mill recogidas por Susanne Baer, debe enmarcarse dentro de un “mercado de ideas”: “El hecho de expresarse involucra la búsqueda de la verdad, aquella verdad finalmente prevalecerá, y esa expresión/verdad sabrá proteger(nos) de la falsedad”¹⁵.

Es obvio que esta teoría asume un nivel de racionalidad compartido entre el orador y la audiencia, basándose, en este sentido, en una presupuesta e indiscutible igualdad de los actores políticos. Aquí la tolerancia más que un valor en sí, se constituye como un medio a través del cual los individuos son expuestos a ideas que compiten entre sí. La alusión a los criterios de mercado es más que evidente.

Es, asimismo, de notar que de ello se deriva el argumento liberal de la “neutralidad del contenido”. Son los actos y no las ideas las que son pasibles de ser criminalizados. El peligro radica, sin duda alguna, en que el analizar los contenidos puede llevar a la censura de ideologías y al silenciamiento de la oposición. La propia intervención judicial es discutida: “El control judicial que puso en práctica (la Constitución Alemana) se ha revelado perjudicial. Ningún tribunal puede juzgar la naturaleza, los objetivos de un partido, que son por definición políticos”¹⁶. Ello, por cierto, no impide el sometimiento de sus miembros y simpatizantes a las normas penales como consecuencia de la comisión de actos ilícitos. De esto podemos desprender que la sanción política es en la urnas y no en la Corte.

¹³ CARBONELL, Miguel. “Constitucionalismo, Minorías y Derechos”. En: Materiales del Seminario de Teoría General del Derecho, Compilación por Eduardo Hernando Nieto, 2001. p. 243.

¹⁴ PLANAS, Pedro. Op. cit. p. 29.

¹⁵ BAER, Susanne. “Violencia: Dilemas de la Democracia y del Derecho”. En: KRETZMER, David (editor). “Libertad de Expresión e Incitación contra la Democracia”, La Haya, Kluwer Law International, 2000. p. 80.

¹⁶ AJA, Eliseo. “Propuesta para la constitucionalización de los Partidos Políticos”. En: DE VEGA, Pedro. “Teoría y Práctica de los Partidos Políticos”. Op. cit. p. 282.

2.1.2. Tesis proteccionista: la democracia militante

Frente a la tesis liberal podemos encontrar una a la que bien podríamos definir como proteccionista, pero que de ningún modo se debería entender como esencialmente opuesta a la anterior. Esta teoría es conocida como Democracia Militante y ha sido recogida por el régimen constitucional alemán. Esta opción no es gratuita y responde indudablemente al oscuro y no muy lejano pasado totalitarista teutón, durante el cual sus ciudadanos vieron restringidos “legalmente” una serie de derechos fundamentales, así como deformada la propia estructuración de su Estado.

En atención a esto, la *Grundgesetz* o Ley Fundamental de Bonn regula y pena en forma severa y sumamente controversial, cualquier intento interno por restringir la democracia. Esta es, a grandes rasgos, la esencia de la Democracia Militante. Este concepto puede perfectamente resumirse con lo dispuesto por el artículo 18 de dicho cuerpo normativo que establece la “pérdida de derechos tales como de libre opinión, libre reunión y asociación, entre otros tantos contra quien abuse de los mismos con el propósito de combatir el régimen fundamental de libertad y democracia”¹⁷.

Ya en lo referido al discurso político, la democracia militante plantea que sin la debida garantía de la libertad (protección) reconocida, la democracia perdería su alma. Pero esta libertad encuentra un límite infranqueable, un muro de contención que sin ser necesariamente un fuerte, goza de un contingente armado hasta los dientes dispuesto a morir en su defensa. Este barrera es la propia democracia: “El concepto de democracia militante clama por el establecimiento de límites de las libertades políticas para combatir a aquellos que activa y agresivamente luchan contra la democracia”¹⁸.

De conformidad con esto y en lo concerniente a los partidos políticos, esta tesis encuentra su realización en el artículo 21.2 de la *Grundgesetz*, el cual prevé como causa de inconstitucionalidad el “que los partidos políticos, en razón de sus objetivos, o de la conducta de sus afiliados, traten de atentar o abolir el orden fundamental libre de la República Federal Alemana”¹⁹, siendo el Tribunal Constitucional Federal quien decida en esta materia.

El hacer extensiva la prohibición de aquellas asociaciones no sólo en atención a la conducta desplegada por los adherentes (¿eso incluye a los simpatizantes?) sino incluso tras la calificación de sus fines, revela que esta línea de pensamiento disiente del criterio liberal de “neutralidad de contenido”, toda vez que el escrutinio de los fines supondría necesariamente un análisis del discurso en sí, es decir, un análisis de fondo de una expresión de corte ideológico lanzado al ruedo político para el esperado y beneficioso enriquecimiento del debate.

2.2. Restringiendo el discurso “peligroso”. ¿Democracia militante o limitante?

El concepto de democracia militante encierra indiscutiblemente un problema que debe ser enfocado desde el reconocimiento de la tensión real o potencial entre derechos como el de la libre expresión (conexo a otros), y principios como el orden público o seguridad nacional. La necesidad de dar luces sobre la línea fronteriza (muy vaga, a menudo) entre ambos bandos nos lleva a la importancia de entender con cierta claridad (siempre sin ánimo de insinuar definiciones absolutas) la diferencia entre el discurso crítico y discurso desestabilizador de un lado y la importancia de la determinación de la naturaleza del nexos, por el otro.

2.2.1. Discurso crítico y discurso desestabilizador

Como en casi todo, una apreciación adecuada de la crítica admite la posibilidad de diferenciar entre crítica positiva y otra negativa, pero crítica al fin. En un régimen democrático, el discurso crítico en general propaga salud, lo reafirma, lo solidifica, es necesario para la preservación del sistema. La democracia se fortalece, vive de sus críticas. Baer señala que la ley “debe hacer una distinción entre un discurso con efectos puramente comunicativos (que son considerados como no violentos), y un discurso que apunte a generar violencia, a fin de justificar las limitaciones”²⁰. El discurso crítico propiamente dicho debería identificarse, creemos con el primero. Pese a los encarnizados debates que pueda iniciar no vulnera los valores democráticos que le garantizan su propia existencia.

¹⁷ PLANAS, Pedro. Op. cit., p. 215.

¹⁸ BAER, Susanne. Op. cit., p. 82.

¹⁹ DE LOJENDIO, Ignacio María. “Algunos problemas que plantea la constitucionalización de los partidos”. En: DE VEGA, Pedro. “Teoría y Práctica de los Partidos Políticos”. Op. cit. p.365.

²⁰ BAER, Susanne. Op. cit., p. 85.

El discurso desestabilizador, en cambio, recoge ese ingrediente “violento” del que Baer habla. La violencia surge a consecuencia del abandono del ejercicio racional. De ésta se valen quienes conscientes de la fragilidad o inconsistencia de sus argumentos, pretenden hacerles saltar la valla de la concurrencia a una competencia de ideas. Este tipo de discurso no sólo busca plantear críticas al gobierno de turno, ni sólo cuestiona las políticas adoptadas en torno a un determinado asunto, sino que su propia expresión atenta contra los cimientos del orden constitucional y el conjunto de valores democráticos del que dicho orden se nutre. Esta violencia no tiene que ser necesariamente explícita: en Skokie, Illinois un grupo de ne nazis norteamericanos intentaron marchar en los suburbios de Chicago en un área habitada principalmente por sobrevivientes del Holocausto. Para Frowein, “el mensaje era claro: ‘Tan pronto como se nos dé la oportunidad política, actuaremos tan violentamente como lo hicieron los Nazis’. Debe protegerse expresiones como ésta?(...) Ninguna sociedad pacífica podría tolerar este tipo de mensaje”²¹.

Sin embargo, y pese a lo expuesto arriba, la línea que pueda separar un discurso del otro a veces puede ser demasiado tenue. Una crítica mal recibida podría atribuirle con cierta facilidad a la asociación que la formuló (en especial a una con un porcentaje ínfimo de popularidad) la calidad de desestabilizadora o sediciosa. Luego, ¿el Tribunal Constitucional estaría llamado a calificar como desestabilizador (inconstitucional) a dichos entes que formulen argumentos netamente de interpretación política de la realidad?

2.2.2. Importancia de la determinación de la naturaleza del nexa

Tal y como se expresó en el capítulo primero al hablarse del rol que cumplen los partidos políticos, éstos tienen como una de sus funciones primordiales la formación de conciencias, hecho que se desprende de la diseminación o propagación de sus opiniones. Las consecuencias derivadas de un claro mensaje de odio, de incitación a la violencia o a la ruptura del orden podrían involucrar como incitadores a quienes autorizadamente hablan en nombre de la asociación, vinculándola con su proceder, en razón a su cargo, nivel de compromiso en ella o legitimidad con la que cuentan.

Sin embargo, en la práctica esto puede dar lugar a algunas dificultades. ¿Podría atribuírsele la incitación a la comisión de desmanes o crímenes a sus dirigentes o la propia asociación por todos los actos criminales cometidos por sus afiliados en su nombre? Es innegable que un mensaje como “Es hora de una limpieza étnica, matemos a los kosovares” no ofrece dudas al respecto. Pero ¿qué sucedería con mensajes tales como “¡Los soldados son asesinos! ¡No deben haber soldados!”. ¿Puede este *slogan* ser considerado como un llamado a cometer actos violentos contra los soldados en una cafetería o contra el propio gobierno por proponer un aumento del pliego presupuestal de defensa? La respuesta no surge con tanta facilidad como en el caso anterior.

El problema es aquí determinar si una errónea o tendenciosa interpretación por parte de los adherentes -¿o de una facción?- de los mensajes proferidos podría o no arrastrar consigo en su criminalidad a la asociación política propiamente. ¿Podría prohibirse una asociación política por actos criminales producto de opiniones tergiversadas? ¿Quién está llamado a determinar el grado de conformidad con la tesis originaria?

Consideraciones como éstas pueden acaso haber influido en que desde 1956, el artículo veintiuno, inciso 2 de la *Grundgesetz* no haya sido invocado contra posibles partidos políticos inconstitucionales. Así, “el Estado ha tolerado las actividades políticas de un número de partidos extremistas tales como el DKP, un claro sucesor del otrora KPD, o partido comunista”²².

Creemos en la justificación que pudo encontrar la democracia militante durante los años de la Guerra Fría, pero también creemos en la necesidad de reformularla, delimitando específicamente su campo de acción. En lo particular, el tema de los partidos políticos merece un tratamiento extra-jurisdiccional: el extremismo político, independientemente de las implicancias penales individuales que pueda generar, debería ser contenido por los propios mecanismos políticos diseñados especialmente, siendo el electorado el llamado a determinar si merece o no ser condenado a la permanente marginación, evitándose así la creación de mal constituidos “mártires de la democracia”.

²¹ FROWEIN, Jochen. “Incitación contra la Democracia”. En: KRETZMER, David (editor). “Libertad de Expresión e Incitación contra la Democracia”. La Haya, Kluwer Law International, 2000. p. 38.

²² OBENDÖRFER, Dieter. “La Democracia Militante en Alemania”. En: KRETZMER, David (editor). “Libertad de Expresión e Incitación contra la Democracia”. La Haya, Kluwer Law International, 2000. p.240.

3. TRATAMIENTO NORMATIVO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR LA LEGISLACIÓN COMPARADA: ¿EXISTEN RESTRICCIONES JUSTIFICADAS?

Indudablemente pacífica resulta la afirmación de que el tema de las restricciones a la conformación o vigencia de los colectivos de acción política no ha sido recogido en forma explícita en el ordenamiento jurídico peruano. A decir verdad, esto puede hacernos pensar (engañosamente, por cierto) que ello responde al hecho de que el tratamiento de la materia viene siendo objeto de una legislación de vanguardia: eficaces garantías a la libre asociación plena, apuntalamiento y consolidación de la libertad de opinión como instrumento esencial de la democracia, además de un reconocimiento del rol insustituible que los partidos cumplen en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Nada más alejado de la realidad. La hasta ahora postergadísima dación de la Ley de Partidos -tan esperada por muchos, aunque ciertamente temida por nuestros gobernantes sin excluir, claro está, a ciertas cúpulas partidarias- no hace sino reflejar la voluntad por parte de, primero el constituyente, y luego del legislador de pretender disminuir la importancia de las organizaciones políticas. El espíritu "anti-partidos", herencia fatal del régimen de la década pasada se resiste a abandonar su guarida que tan bien supo armar, gracias en parte, a la propia desidia y desaciertos de sus víctimas inmediatas: los partidos políticos.

En el presente capítulo analizaremos el irregular tratamiento constitucional y legal que han recibido los partidos políticos en el Perú, intentando poner al descubierto las posibles restricciones injustificadas que se hallen solapadas -encubiertas- en la normatividad vigente. Dada la nimia regulación sobre la materia, haremos extensivo el estudio aludido a dos de los recientes proyectos que apuntan a regular el establecimiento y funcionamiento de las organizaciones políticas presentados en lo que va del período de labor legislativa iniciado en julio del presente año.

En la segunda y última parte del capítulo haremos una revisión del tratamiento jurídico dado por la normatividad constitucional alemana en lo concerniente a restricciones a la conformación y vigencia de partidos políticos, lo que nos permitirá luego analizar la posible justificación que puedan recibir o no dichas

disposiciones en atención a la defensa de las libertades individuales y colectivas.

3.1. A nivel interno: Constitución Peruana de 1993

La Carta de 1993 aborda el tema referido a los partidos políticos en el artículo 35, señalando que:

"Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el Registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general"²³.

El precepto señala como vehículos a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer sus derechos -entendemos que políticos- tres tipos de organizaciones políticas: los partidos, los movimientos y las alianzas. En atención que sólo las dos primeras han sido explicadas en el primer capítulo, creemos necesario referirnos ahora a las alianzas.

Éstas se constituyen como pactos institucionales de partidos u organizaciones políticas para participar en una elección o en un período de gobierno. Rubio, al respecto, opina que las alianzas son "una especie de superestructura de decisión política a la que se someten las organizaciones de su base. (...) Eventualmente, aunque no de manera frecuente, pueden conducir a una fusión de partidos extinguiendo los antiguos y haciendo nacer uno nuevo"²⁴.

Es de anotar que la Constitución sólo se refiere expresamente a estos tres tipos de colectivos. Sin embargo, creemos que el listado hecho no es necesariamente taxativo ni mucho menos excluyente -no se menciona, por ejemplo, a las agrupaciones independientes- pero indudablemente se rescata el elemento organizacional: la Constitución recoge el término globalizante de "organizaciones políticas". Ello nos parece acertado en la medida que se evitan así "escue-

²³ Constitución Política del Perú. Artículo 35.

²⁴ RUBIO CORREA, Marcial. Op. cit. p. 147.

las" de formación política deficientes, improvisadas, -¿inestables?- con un evidente y exclusivo apetito desmedido por el poder. De algún modo, el constituyente apuntó conscientemente o no a identificar a las organizaciones políticas con partidos políticos o, al menos, hacer que las agrupaciones a ser reconocidas como formadoras de conciencia política y voluntad popular tiendan a adoptar conductas y mecanismos sujetos al método y disciplina propios de aquéllos.

Por otro lado, la Constitución pareciera reconocer a las organizaciones políticas una función eminentemente concientizadora: concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Ello, innegablemente, representa uno de sus primordiales roles (véase el capítulo 1), siendo importante el hecho de su mención a nivel constitucional, pero somos de la opinión que la Carta Fundamental debió garantizar expresamente la participación activa de las organizaciones en comicios o justas electorales de diversa naturaleza. En ese sentido, al no garantizar dicha participación se estaría dejando un resquicio por el que mediante vías infraconstitucionales se podría limitar o restringir indebidamente el acceso de los partidos a las justas y mediatamente al poder. Nuevamente, Rubio acierta al señalar que "no permitir dicha participación crea una fuerza centrífuga del sistema de partidos y propende a actitudes antisistema"²⁵, a lo que podemos agregar el evidente efecto desestabilizador en la configuración del Estado democrático que ello puede acarrear. La remisión a una ley de desarrollo que mencione la manera cómo los ciudadanos puedan ejercer sus derechos a través de las organizaciones políticas (ley que como sabemos no existe aún, pese a la serie de proyectos presentados²⁶) hace que penda la espada de Damocles sobre los partidos políticos y de manera mediata sobre los mismos individuos, en tanto que aquélla no pueda o desee ser aprobada.

Cabe indicar que en adición a lo anterior, la norma constitucional prevé que la ley sobre la materia asegure el funcionamiento democrático de los partidos políticos (léanse aquí, elecciones internas, participación de los adherentes en la toma de decisiones, transparencia en materia de financiación, etcétera) mas no se hace mención alguna de las demás organizaciones políticas en lo particular. Plantear una exi-

gencia en ese sentido, refleja nuevamente la preferencia y/o conveniencia de la opción "pro-partido" que subyacen como *telos* de la norma. Los movimientos y demás agrupaciones, dada su coyunturalidad e improvisación poco podrían hacer para satisfacer el cumplimiento requerido. Sin embargo, podría serles extensivo a las organizaciones políticas en general lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución: "Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación"²⁷.

Al respecto, nótese que se exige la sujeción formal a la normatividad vigente ("respetar el ordenamiento jurídico de la Nación") mas nada hace siquiera presuponer que las organizaciones políticas pretendan ser consideradas como instrumentos o adalides de la consolidación del régimen democrático (tal como lo plantean en su conjunto los proyectos de ley sobre la materia a ser analizados en el siguiente sub-capítulo) reforzando así el rol concientizador democrático -y no sólo de respeto a las normas- reconocido en realidades jurídicas como, por ejemplo, la alemana en consonancia a su ferviente democracia militante.

Nos parece, finalmente, que supeditar el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado a un mecanismo proporcional en función al último resultado electoral general, esconde una política discriminadora y por tanto, injustificada. Independientemente de lo apuntado por Planas en cuanto a la vaguedad de la disposición en lo concerniente a los parámetros a ser tomados en cuenta, "¿qué entender por resultado general? ¿acaso una media aritmética entre el resultado presidencial y el resultado parlamentario? ¿significará (...) que ya no se ofrecerán espacios gratuitos a las agrupaciones políticas que sólo presenten candidatos a nivel parlamentario?"²⁸.

Consideramos que la adopción de una disposición en este sentido no hace sino favorecer al partido del gobierno de turno cuya elección evidentemente responde a una mayoría, haya sido esta apretada u holgada. No creemos en este sistema de asignación de torta publicitaria. Este debería ser formulado, o eventualmente suprimido, toda vez que no hace sino

²⁵ Ibid. p. 149.

²⁶ Sólo en lo que va del nuevo período legislativo (iniciado hace menos de seis de meses) existen cuatro proyectos sobre el particular, sin contar los 17 proyectos presentados entre los años 1983 y 1996.

²⁷ Constitución Política del Perú. Artículo 38.

²⁸ PLANAS, Pedro. "La relativización constitucional de los partidos políticos". En: "La Constitución de 1993, análisis y comentarios". Tomo II. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995. p. 60.

perjudicar a las agrupaciones nuevas, mas aún en momentos de grave crisis de cuadros (como el actual) no sólo a escala constitutiva y/o interna sino también a nivel cuantitativo.

3.2. A nivel interno: legislación y proyectos

En el punto 3.2.1. pasaremos a analizar los principales puntos controvertidos que podemos encontrar por la legislación vigente en materia electoral para luego en el 3.2.2. proceder a echar un vistazo a los últimos proyectos presentados hasta la fecha que apuntan a la dación de la tan esperada Ley de Partidos Políticos.

3.2.1. Legislación vigente

La Ley 26859 o Ley Orgánica de Elecciones publicada el 29 de septiembre de 1997 -en adelante la Ley- y sus diversas modificatorias (siendo la última de ellas, la reciente Ley 27505) regulan lo concerniente al acceso de las organizaciones políticas a los comicios o justas electorales pero desde un aspecto exclusivamente formal, abordando entre otros aspectos los requisitos que deberán cumplir las organizaciones políticas a fin de lograr su inscripción para su participación en los procesos electorales y la propaganda política.

En virtud del artículo 86 de la Ley se establece que es el Jurado Nacional de Elecciones el responsable de la inscripción de candidatos elegibles en el Distrito Electoral Nacional. Así, la norma le atribuye una función supervisora, verificadora del cumplimiento de los requisitos que la Ley establezca para la inscripción de candidatos en el Registro de Organizaciones Políticas, labor que viene a ser asistida por la RENIEC en tanto y en cuanto la Ley 27369 del 14 de noviembre del 2000 le encarga a esta entidad el control de la firmas de las adherentes.

El segundo párrafo artículo 87 de la Ley modificado por la Ley 27505 establece asimismo que conservarán la inscripción en el registro correspondiente "los partidos, agrupaciones independientes o alianzas que hayan obtenido representación parlamentaria en el último proceso de Elecciones Generales"²⁹, párrafo que modificó a su similar de la Ley que señalaba como patrón un porcentaje. Como vemos, la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas con todo lo que ello involucra se constituye como una de carácter eminentemente temporal, supeditada casi exclusiva-

mente a la celebración de las elecciones próximas y, sobre todo, al éxito que en las justas inmediatamente anteriores les haya deparado a las agrupaciones la buena fortuna, -¿la mera simpatía coyuntural hacia un candidato sobrevenido?- quedándole a los partidos en proceso formación o reconstitución pagar por los pecados de una campaña austera o un proceso controversial.

Ya en lo referido a los requisitos, encontramos en el inciso b) del artículo 88 de la Ley modificada por la Ley 27505 que el Jurado Nacional de Elecciones procederá a inscribir a aquellas agrupaciones que presenten una relación de adherentes que representen no menos del 1 por ciento del total del electorado del proceso electoral próximo anterior. La norma, como vemos, exige que el grupo político que desea inscribirse, muestre que cuenta con cierto respaldo de la ciudadanía³⁰. Ello, sin embargo, no puede llevarnos a colegir que dichos suscriptores de firmas sean necesariamente futuros electores (este punto en particular será desarrollado en el siguiente párrafo) como tampoco sería lógico entender que ese porcentaje pueda representar el máximo al que podría aspirar obtener la agrupación en las elecciones.

Por otro lado, el artículo 90 de la Ley prevé que en materia de control de adherentes, aquéllos que figuren en los padrones de inscripción de una agrupación política no podrán adherirse en el mismo período electoral a otro partido político. Es evidente que aquí hay una imprecisión: la norma confunde adherentes o militantes de un partido con quienes inscriben sus nombres en apoyo al registro de una agrupación. Creemos que son dos situaciones distintas, en tanto que el adherente o simple simpatizante podría estar interesado en que aras del beneficioso pluralismo político se constituyan para los comicios no sólo un partido sino dos, más aún en el entendido que, como es práctica saludable, el ciudadano puede, al momento de ejercer su derecho al voto, manifestar su preferencia por el candidato presidencial de un partido y candidatos congresales de otros cuadros.

El único aspecto de restricciones por cuestiones de fondo que, dicho sea de paso, incide mediatamente en las agrupaciones lo encontramos en la Ley en el artículo 188 que prohíbe el uso o invocación de temas religiosos de cualquier credo durante la propaganda política. Ello, claro está, no involucra invocación de

²⁹ Ley 27505, publicada el 9 de julio del 2001, artículo Único.

³⁰ Esta modificatoria dejó de lado el altísimo 4 por ciento que exigía la Ley originalmente, porcentaje que equivalía a casi medio millón de votantes.

temas de evidente sensibilidad social: discursos xenófobos, demostraciones destinadas a la difamación o ridiculización de individuos, etcétera, siendo ciertamente incomprensible, por decir lo menos, el no haber abordado el tratamiento de la propaganda política a un nivel más amplio.

3.2.2. Proyectos que apuntan a la dación de una Ley de Partidos Políticos

Buscamos en este sub-capítulo presentar al lector los aspectos de mayor notoriedad en materia de la regulación de los partidos políticos de acuerdo a los dos últimos proyectos presentados en lo que va del año 2001 por dos congresistas que forman parte de nuestro actual Parlamento, siempre intentando enfocar nuestra atención en el tema de la validez o justificación de posibles restricciones.

De entre las definiciones de partidos políticos recogidas en los proyectos estudiados, tomamos la siguiente: "Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de carácter no lucrativo, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos con el objeto de ejercitar sus derechos políticos y contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional"³¹.

Como es de observar esta definición recoge sus fines primordiales además de asignarle un deber positivo: la contribución al funcionamiento del régimen democrático. Este deber, como recordamos no fue considerado en la norma constitucional.

Es notable, asimismo, el reconocimiento hecho por los proyectos de la importancia de la participación política. Guerrero opina que "la participación democrática, aquella cuyas decisiones se someten al sufragio, tanto dentro como fuera del partido político, es un ingrediente de vital importancia, porque aquellas agrupaciones construidas para dirigir asuntos públicos con motivos dictatoriales no pueden ser consideradas como partidos"³².

De modo similar, Morales Mansilla considera que "En las democracias contemporáneas, los partidos políticos, son los verdaderos soportes del sistema democrático y de la estabilidad política, económica y social de la nación y forman el eje sobre el cual se asienta la vida política de los Estados contemporáneos, cualquiera sea la modalidad de sistema político que adopten"³³.

Así, una futura Ley de Partidos Políticos reconocería a éstos como instrumentos, garantías necesarias del sistema democrático, no estando sujetos sólo a la adecuación de sus actos a la normatividad vigente sino adoptando un compromiso de colaboración, contribución afirmativa para con el respeto y consolidación de los valores democráticos. Ello, por cierto, involucra el mantenimiento de un equilibrio entre deberes y derechos del Estado y de los ciudadanos, "de manera que no se vulnere principios como el de la libertad de asociación política del individuo, como también que no se altere el orden social y se pueda mantener la unidad del Estado"³⁴.

Cabe resaltar de manera especial que de la lectura del proyecto del congresista Guerrero se desprende el hecho de que de requerirse la aplicación de cierto control por parte de organismos estatales, éste ha de centrarse más bien en aspectos estructurales y funcionales que en cuestiones ideológicas o programáticas, de forma que no se pueda vulnerar la autonomía partidaria si no cuando se esté afectando los derechos -en esos aspectos- de sus integrantes o afectando a la sociedad como tal. Esta eventual afectación, creemos, puede obedecer no sólo a la conducta lesiva desplegada o fomentada por sus dirigentes, sino como veremos en el siguiente párrafo al establecimiento de fines vulneratorios de derechos y/o libertades.

En ese sentido se prevé en el Proyecto de Ley 1287 como fines de los partidos, entre otros, contribuir a la unidad y desarrollo nacional y al fortalecimiento del sistema democrático (objetivo primordial contenido también el Proyecto 1207); servir de canal de expresión de la voluntad popular; participar activamente en los procesos electorales; fomentar el desarrollo de la identidad nacional, vigencia de derechos, y la formación política, cívica y moral de la población; y prohibir la intolerancia, el etnocentrismo, el fanatismo, el racismo, la xenofobia, la desobediencia fiscal, la discriminación de cualquier índole y el recurso a la violencia bajo todas sus formas. No obstante ser recogidos en el artículo que enumera los fines, creemos que estas disposiciones son de aplicación extensiva a las conductas desarrolladas por aquellos miembros del partido que vinculen de manera efectiva a su agrupación.

No obstante las especificaciones contenidas en la norma, queda aún por aclarar los mecanismos de

³¹ Proyecto de Ley 1287 propuesto por el congresista Luis B. Guerrero Figueroa, artículo 2.

³² Ibid. Exposición de Motivos, cuarto párrafo.

³³ Primer párrafo de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 1207 propuesto por el Congresista Pedro Morales Mansilla.

³⁴ Tercer párrafo de los Fundamentos Jurídicos del Proyecto de Ley 1287.

fiscalización de dichos fines así como los de la imposición de sanciones tales como la extinción del registro, tareas que si bien entendemos son de competencia del Jurado Nacional de Elecciones, imaginamos serán objeto de la reglamentación correspondiente apenas sea aprobada la Ley.

Por lo que respecta a los requisitos formales de inscripción, ambos proyectos concuerdan con el requerimiento de la adhesión de no menos del 1% del electorado hábil, así como la prohibición expresa de que un afiliado pueda pertenecer a dos agrupaciones distintas simultáneamente. Por otro lado, Guerrero prevé en su proyecto una subvención económica del Estado que se asignará en parte (en un discutible 60% del monto total) de acuerdo a los resultados de los últimos comicios. Por último debemos rescatar que ambos proyectos prevén que bajo ningún motivo podrá supeditarse el acceso a los medios de comunicación estatales a resultado electoral alguno, debiendo ser aquel asignado de modo equitativo. Ello desencadenaría, como podrá imaginarse, un abierto conflicto entre la Ley a aprobarse y la Norma Fundamental, hecho que -de adoptarse la Ley- implicaría acudir al mecanismo previsto por la propia Ley Fundamental a fin de proceder a la reforma constitucional pertinente.

3.3. Tratamiento del control de partidos políticos en el ordenamiento constitucional alemán

La esencia democrática de la Ley Fundamental Alemana o *Grundgesetz* que promueve mecanismos tales como la intangibilidad de los derechos fundamentales y la propia estructuración del Estado ha llevado a sancionar de manera bastante discutible cualquier intento por restringir la democracia. Así, por ejemplo, se prevé en el artículo 18 de la Norma Fundamental "la pérdida de los derechos a la libre opinión, libre enseñanza, libre reunión y asociación(...) contra quien para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia abuse de los mismos"³⁵.

En virtud de ello y toda vez que la Ley Fundamental prohíbe expresamente las asociaciones cuyos fines o cuya actividad sean contrarios al orden constitucional o la idea del entendimiento entre los pueblos, la *Grundgesetz* en su artículo 21. 2 limitó el derecho a fundar partidos políticos, si son contrarios a (o tiendan a contrariar) los principios democráticos del régimen o si, por su fines o la actitud de sus adherentes amenazan la existencia de la República.

Para Obendörfer, este dispositivo cumple una función preventiva propia de la opción constitucional por la democracia militante asumida por Alemania que aunque radical sólo ha sido aplicada en dos oportunidades toda vez que, tal como lo sostiene: "El país no se ha visto enfrentado a fuerzas extremistas poderosas. Políticamente hablando ha sido fácil prohibir o tolerar partidos extremistas -el SRP y el KPD, posteriormente que no han tenido arraigo en el electorado"³⁶. La sanción que viene a ser dada es la inconstitucionalidad y es dictada por el Tribunal Constitucional siempre y cuando haya sido solicitada por el gobierno federal, el gobierno de un *Land* o por un tercio de los representantes del *Bundestag*.

Vemos, entonces, que la libertad de los partidos sólo tiene su límite en el orden constitucional, o más exactamente en ese núcleo de la constitución que la Ley Fundamental circunscribe con el concepto de los "procedimientos de la libertad y la democracia" y cuyo contenido esencial (dignidad del hombre, democracia, estado de derecho, etcétera) se sustraen incluso a cualquier modificación de la Ley Fundamental. Inversamente, todo partido que no haya sufrido una prohibición constitutiva por el Tribunal Constitucional goza plenamente de la protección de la Ley Fundamental y de una ilimitada libertad de partido, que responde directamente a la importancia dada a los partidos como instrumentos de formación de la voluntad política así como parte integrante necesaria y jurídico-constitucional del ordenamiento democrático fundamental.

CONCLUSIONES

1. En un lento pero constante devenir, desde la fase de persecución hasta la de su incorporación a los sistemas constitucionales y reconocimiento legal, los colectivos de acción política han demostrado que ni la pluralidad del pensamiento ni la divergencia de intereses acarrear inestabilidad alguna en las sociedades. Muy por el contrario fortalecen los incipientes sistemas democráticos y enriquecen el debate público ampliando el espectro de enfoques y perspectivas a partir de los cuales emprender políticas diversas como, por ejemplo, las de desarrollo y convivencia.
2. Si bien uno de los objetivos o fines esenciales de las agrupaciones políticas en su totalidad es la de participación en justas electorales con miras a

³⁵ PLANAS, Pedro. Op. cit. p. 215.

³⁶ OBENDÖRFER, Dieter. Op. cit. p. 243.

hacerse del poder, es propio de los partidos políticos en tanto su vocación de continuidad e institucionalidad inherentes, la consecución de objetivos tales como la formación de voluntad política, la contribución al entendimiento y convivencia entre los individuos, y la defensa de valores y estructuras que garanticen la permanente participación de los ciudadanos en la determinación de sus destinos.

3. Al tratar el tema de la legislación sobre los partidos políticos, más allá de su reconocimiento, debe analizarse los deberes y derechos de los mismos respecto tanto del Estado como de la ciudadanía en general, de manera que no se vulnere principios como el de la libertad de asociación política del individuo, como también que no se altere el orden social y se pueda mantener la unidad del Estado. El enfoque es por tanto diseñar un campo fértil para lograr y mantener el equilibrio entre éstos así como brindar garantías mínimas que les permitan coexistir en sus esferas de acción.
4. En ese sentido, el control que los organismos estatales puedan ejercer sobre los partidos políti-

cos deberá apuntar a circunscribirse a aspectos estructurales y funcionales en lugar de cuestiones ideológicas o programáticas, de forma que no se pueda vulnerar la autonomía partidaria si no cuando se esté afectando los derechos -en esos aspectos- de sus integrantes o afectando a la sociedad como tal.

5. Una manifestación radical de esta política estatal la constituye sin lugar a dudas la opción institucional de la democracia militante. A través de ella se busca defender el orden democrático por encima de las formas y voluntades mayoritarias. La legalidad asumida por un partido político no lo exime de un ulterior control a nivel más amplio, existiendo la posibilidad, cual si fuere el control de una disposición normativa, de declararse la inconstitucionalidad de agrupaciones que pudiesen significar una amenaza del orden democrático basado en libertades. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia alemana, el extremismo político no ha sido contenido por la democracia militante sino por la propia dinámica política y los mecanismos convencionales de competencia electoral.