

CONSTITUCIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA DICTADURA Y DEMOCRATIZACIÓN

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA *

SUMARIO: I. *El constitucionalismo guatemalteco. Decisiones políticas fundamentales.* II. *Antecedentes históricos del régimen de partidos.* III. *Régimen jurídico de los partidos políticos.* IV. *Constitucionalización del régimen partidario.* V. *De la conspiración del silencio a la conspiración de la exclusión.* VI. *Dinámica historia política contemporánea.* VII. *El orden constitucional vigente. Escabroso camino de la democratización.* VIII. *Democracia y pluralismo.*

I. EL CONSTITUCIONALISMO GUATEMALTECO. DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES

Guatemala, ha sido, formalmente, desde la independencia, una democracia liberal. Todas las múltiples constituciones promulgadas en la región, y los proyectos frustrados en el camino, en general, han reconocido que su sistema de gobierno es republicano y democrático representativo, y resguardan lo que algún texto latinoamericano denomina un gobierno "que es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo".¹ Además, tanto las constituciones aprobadas, como en general todo el ordenamiento jurídico secundario, han acogido los elementos básicos fundamentales de la democracia liberal y reconocen las decisiones típicas de este sistema: sufragio universal, representación popular basada en elecciones libres, reconocimiento de los derechos individuales, económico-sociales y culturales, división de fun-

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente director ejecutivo del Centro (Interamericano) de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, con sede en San José de Costa Rica.

¹ Sobre la historia constitucional de Guatemala, ver García Laguardia, Jorge Mario, *Política y Constitución en Guatemala*, Guatemala, Editorial Serviprensa Centroamericana, 1977, y especialmente del mismo autor "Breve historia, Constitucional de Guatemala. Evolución político constitucional" en García Laguardia, Jorge Mario, y Edmundo Vásquez Martínez, *Constitución y orden democrático*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1984, pp. 3-105.

ciones entre órganos que garantizan un control del gobierno por el Congreso, sistema de frenos y contrapesos entre los órganos, orden jerárquico de normas con la Constitución como norma fundamental y principio de legalidad. Y también, como elemento básico del sistema político, se considera que una de las instituciones esenciales de la democracia liberal es la de los partidos políticos y, en alguna forma, se favorece un sistema pluripartidista.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉGIMEN DE PARTIDOS

Guatemala fue una de las provincias, la más importante entre otras razones por haber sido la sede de las autoridades de la Capitanía General durante la Colonia, de la primera federación centroamericana que se constituyó al declararse la independencia de España, en una sesión de cabildo abierto el 15 de septiembre de 1821. Y durante el siglo pasado y parte del presente, el cuadro de los partidos es semejante en la región con matices locales.

Este periodo estuvo calificado por el enfrentamiento de los partidos históricos: liberal y conservador. Con motivo de la restauración de la onstitución de Cádiz en 1820 —texto que tuvo en Centroamérica una influencia mucho más destacada que en otras regiones americanas—² y la realización de elecciones en ella previstas, surgieron los partidos decimonónicos en una efímera alianza coyuntural de la oligarquía agraria con la *intelligentzia* pequeño-burguesa enfrentadas a los grupos comerciantes.³ La radicalización del proceso que conduce a la independencia, la que se consuma el 15 de septiembre de 1821, en virtud de la declaración de una *Junta de Notables* reunida en la capital —lo que hoy es Ciudad de Guatemala—, da paso a la configuración de los programas de los partidos históricos.

El catalizador de este proceso será la integración del primer constituyente centroamericano —1823-1824— que dicta la primera Constitución federal de noviembre de este último año, la primera del país

² Sobre Centroamérica en Cádiz y la Constitución en Centroamérica, ver Volio, Marina, *Costa Rica en las Cortes de Cádiz*, San José de Costa Rica, Editorial Juricentro, 1980; Rodríguez, Mario, *The Cadiz Experiment in Central America, 1808 to 1826*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1978, y García Laguardia, Jorge Mario, *Orígenes de la democracia constitucional en Centroamérica*, San José de Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1a. ed., 1971; 2a. ed., 1976.

³ Lee Woodward, Ralph, "Orígenes económicos y sociales de los partidos políticos guatemaltecos (1773-1823)", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, núm. 1, 1974, pp. 61-85.

y de Centroamérica, inspirada en el joven constitucionalismo español en su estilo e inspiración general y en la ley norteamericana en su parte orgánica. En ella, se adoptaba un sistema republicano, representativo y federal; proclamaba la soberanía nacional; reconocía una amplia lista de derechos; fijaba la católica como religión oficial —precio pagado al clero menor que participó en el movimiento de independencia—; favorecía la inmigración; sobre la base de un sufragio censitario, adoptaba el sistema electoral indirecto en tres grados de Cádiz y en su parte orgánica recogía la división de poderes, incorporando un Senado como institución híbrida que complicaba su funcionamiento. La gran cuestión que enfrentó —como en otras partes— a los incipientes partidos, fue la decisión por el federalismo, y las ideas son muy semejantes. Detrás de múltiples argumentos, emerge la búsqueda por los tradicionalistas de un nuevo tipo de poder autoritario que sucediera al de los reyes, una “concepción republicana de la monarquía”. Y por parte de los innovadores, la obsesión por un mecanismo gubernamental que detuviera el absolutismo.

Los liberales, en los años siguientes, fieles al programa de la primera Constitución liberal, formularon un programa basado en la secularización de la vida política del país orientada al progreso, cuyos principales pilares eran la defensa irrestricta de la libertad civil como dique al despotismo y la igualdad social como barrera contra los privilegios corporativos. Se concretaba en el anticlericalismo; abolición de los fueros de la Iglesia y el ejército; desamortización de los bienes eclesiásticos y abolición de instituciones monásticas; educación estatal laica; supresión de la pena de muerte y colonización como medida demográfica y de control territorial. Representados por el presidente Francisco Morazán, a nivel regional, y el jefe del Estado de Guatemala, Mariano Gálvez, a nivel local, emprendieron una reforma de gran profundidad; pero fracasaron ante obstáculos invencibles, precipitándose en divisiones internas. Fue el primer planteamiento orgánico del programa liberal, a nivel de gobierno, que tendría que esperar condiciones propicias para realizarse.

Los conservadores, que se autocalificaban como “el partido del orden”, dieron forma a su propio programa, basado en el mantenimiento de las tradiciones hispánicas “nacionales” y la “Constitución histórica”, lo que los hacía defender un gobierno central y fuerte de base militar, que defendiera la religión católica y sus fueros. Se oponían al sistema representativo basado en elecciones populares; se orientaban a una nueva división territorial dirigida a la supresión del

provincialismo y a la constitución de un ejército profesional fuerte con milicias de reserva. En diversas coyunturas propusieron, sin eufemismos, una dictadura apoyada por el clero, el ejército y los propietarios. Fue la derecha histórica.

Sin embargo, es importante señalar que, durante el frágil periodo de gestación del Estado nacional, ambos partidos —cuyos integrantes tenían la misma extracción social— convergían en plataformas comunes y básicas. Consideraban que el Estado no debía intervenir en los procesos económicos y estaban de acuerdo en que la dirección de los nuevos países correspondía a una minoría de criollos y mestizos con derecho a disputarse el poder, pero sin intervención de la mayoría indígena y campesina, una “plebe”, un “populacho”, al que paternalmente había que proteger y civilizar.

Típicos partidos de “cuadros” representaron la lucha intergrupal de las clases altas, en el enfrentamiento entre una precaria aristocracia sin títulos y grupos emergentes agrario-exportadores y comerciales. En conjunto, articulaban los intereses de la élite agraria beneficiada por la emancipación y se diferenciaban por sus puntos de vista sobre el papel de la Iglesia, la incorporación a la estructura de poder de los ejércitos decimonónicos, la secularización de la vida política, y organización del aparato estatal. Protagonizaron —a lo largo del siglo diecinueve y aun después— una larga y cruda pelea personal y generacional por el ejercicio del poder.

Un inteligente viajero, contratado por el gobierno para organizar el sistema de enseñanza lancasteriano en los albores de la república federal, en una coyuntura de dominio conservador, los describía así:

... Están divididos en dos partidos, difiriendo ambos grandemente tanto en ideas como en sentimientos. Los “liberales”, compuestos de unos pocos individuos quienes cuidadosamente han logrado reunir algunos de los rayos dispersos del saber, y que a pesar de la vigilancia de España, han por varios años penetrado dentro del corazón del nuevo continente, están poseídos de una energía y un grado de intelecto más elevado que el del partido moderado, pero desgraciadamente al quitarse el yugo y efectuar su independencia mental, se han embebido en las peores doctrinas revolucionarias de la escuela francesa, y muy parecidamente exhiben en sus odios, los desafortunados principios, que prevalecieron en aquel triste periodo de la historia europea. Los “serviles” consisten de las familias de más influencia, quienes antes de la revolución se abrogaron a sí mismas el título de nobleza y manejaron el país con mano despótica, por medio de sus

vicereyes a quienes ellos adulaban y explotaban. Ahora éstos ocupan todos los puestos del gobierno actuando conforme a los principios españoles. Son odiados y despreciados por todos los partidos; sin embargo, mantienen sus puestos debido a la influencia de la iglesia y de los españoles residentes, quienes sostienen dicho régimen por miedo a los excesos de los liberales. La llamada nobleza junto con los europeos por una antipatía a todo cambio y un miedo febril a toda innovación, tenazmente se oponen a todo aquello que pudiera disminuir la influencia de la iglesia, o a introducir un sistema liberal de política comercial. Los liberales, por otra parte, libertados abruptamente de un yugo soportado por edades, y en algunos casos poseedores ya en provincias de puestos y poder, adoptan cualquier cosa nueva con avidez, se sumergen en proyectos de los que ellos nada entienden, y en su celo por arrojar a todas las instituciones existentes, se olvidan de separar lo bueno de lo malo, el trigo de la paja. Estos últimos son tan incautos como son miedosos los primeros. Unos sostienen detestables teorías pero amenguan el mal por medio de práctica moderada. Los otros arruinan principios mejores, por la miserable ejemplarización que hacen de ellos. En política los unos son ultrarrepúblicanos, los otros ultraaristocráticos. En religión, unos se inclinan a la superstición; los otros al escepticismo.⁴

Y la violencia del enfrentamiento político de los contendientes, en su propio origen, sorprendía a uno de los primeros diplomáticos norteamericanos, quien comentaba:

... Entre ellos las diferencias políticas rompían todos los vínculos. Los peores ultrajes de nuestros partidos son moderados y suaves comparados con los términos en que ellos se expresan el uno del otro... A los partidarios vencidos, se les fusila, se les destierra, se les hace huir o se les considera moralmente apesados...⁵

La historia dio la razón a los liberales, con motivo de la incorporación significativa de la región al comercio internacional, en el último tercio del siglo pasado, como consecuencia del cultivo extensivo

⁴ Dunn, Henry, *Guatemala, o las Provincias Unidas de Centroamérica durante 1826-1828, siendo bosquejos hechos durante una residencia de doce meses en aquella república*, New York, G. & C., Carvil, Broadway. (Existe una traducción al castellano de Ricardo de León, Guatemala, 1960, que es la que utilizamos, pp. 71 y 72.)

⁵ Stephens, John L., *Incidentes de viaje en Centroamérica, Chiapas y Yucatán*, San José de Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, t. I, 1971, p. 284.

del café. Los programas de los dos partidos, de hecho, se unificaron, y frente al crecimiento económico que el nuevo régimen produjo, solamente quedó un simbólico enfrentamiento de personalidades y la supervivencia, también simbólica, de la lucha entre la Iglesia —limitada en su poder económico— y el Estado, en la dirección del cual se entronizaron dictadores crueles y paternos. La Constitución definitiva de los liberales, la de 1879, estuvo vigente hasta 1944 —longevidad común a dichos textos en la región centroamericana—, aunque fue reformada ocho veces (1885, 1887, 1898, 1903, 1921, 1927, 1935 y 1941). Sólo las reformas del 21 y 27 afectan su orientación general, iniciando la constitucionalización de la cuestión social que se afirmara en la segunda posguerra. Las otras, indefectiblemente, se refieren a los poderes y periodo presidencial, y juegan alrededor del artículo 66, que prohibía la reelección. La última, del año 41, es muy representativa: se limitó a dejar en suspenso dicho artículo, para ampliar legislativamente el periodo del dictador Jorge Ubico (1931-1944), hasta el año 49, quien sólo parcialmente pudo disfrutar de su malabarismo constitucionalista, porque fue derrocado en 1944.

En la década de los 20, se produjo algún despertar en la vida política, más por influencias externas que por modificación de la estructura social, que en la década siguiente se inmoviliza como consecuencia del inicio y fortalecimiento de la dictadura de Ubico, quien es derrocado hasta 1944. Los acontecimientos que se suceden a su caída, así como el aire público general de la posguerra, modifican el cuadro que hemos expuesto. El surgimiento de amplios sectores medios, la extensión del sufragio cualitativa y cuantitativamente, la incipiente concientización política de los grupos proletarios urbanos, la organización de los trabajadores de los enclaves bananeros y del transporte ferroviario, y la amplia propaganda democrática que las potencias aliadas desarrollaron durante la guerra, propiciaron la formación de nuevos agrupamientos políticos y el desprestigio de los partidos históricos tradicionales que se habían avejentado en el uso abusivo del poder y que cuidadosamente habían impedido la participación de la población en el proceso político. No soportaron las presiones del cambio y naufragaron para siempre acompañados en su ocaso por el régimen dictatorial de Ubico, el último hombre a caballo de nuestra historia, lo que significó también el final del régimen liberal.

Todo este esquema, estaba relacionado con las modificaciones que se dieron en la estructura general del poder. La oligarquía agroexportadora, que se consolidó con motivo del triunfo de la revolución libe-

ral, permaneció hasta el año 44, y aún permanece, como la fuerza más importante, por la supervivencia de la estructura agraria de la región; pero su liderazgo se ha visto discutido por el surgimiento de una nueva clase emergente empresarial, producto del crecimiento económico y del inusitado aumento del comercio intrazonal con motivo del proyecto de mercado común centroamericano, fortalecida por los nuevos sistemas de inversión extranjera, especialmente norteamericana, que se desplazó del sector de servicios públicos (transportes, energía eléctrica) y de economías de enclave agrícola, al sector industrial y de manufactura.

Intentos de romper la estructura de dominación política que dicho sector ensayó desde el siglo pasado, produjeron su aglutinamiento y la entrega del ejercicio del gobierno al poder militar directa o indirectamente, convirtiendo al ejército, de moderna factura, en el árbitro del proceso político, que cobró el precio de haber realizado el trabajo sucio, al convertirse en el factor último de decisión, cargando también con la responsabilidad de su ejercicio. Y a la sombra de esa patología, creció una amplia clase media burocrática y tecnocrática que se postuló indispensable para el cumplimiento de tareas subalternas de gobierno, y que utilizó liberalmente su función, como instrumento de movilidad social. Y todavía más, también se ha desarrollado una verdadera *mafia* o "sociedad secreta" dedicada a la sombra de un aparato de gobierno cada vez más corrupto, a facilitar sus negocios lícitos e ilícitos, cohechar con ellos y propiciar liberalmente un enriquecimiento sin proporciones, bajo el amparo de un crecimiento económico sin equidad distributiva. La contradicción insoluble en que se sumergió el gobierno militar hizo crisis el 23 de marzo de 1982, en que se produjo un golpe de Estado, que inició un proceso de entrega del poder y que concluyó con la promulgación de un nuevo texto constitucional en 1984, con base en el cual se convocaron elecciones generales, que en 1985 ganó el partido Democracia Cristiana Guatemalteca.

En estas condiciones, aun cuando en el fondo el aparato del Estado se ha puesto al servicio de este proceso de desarrollo, en algunos periodos coyunturales se ha independizado de los sectores protagónicos y representado una función integradora del sistema, propiciando un reparto más amplio de los beneficios. Y lo que desde el centro de interés de este trabajo hoy nos preocupa, fuera de breves periodos considerados anormales por los mismos detentadores del poder, es la búsqueda de una legitimación de su ejercicio —por los

canales de la democracia liberal constitucional—, lo que ha obligado a permitir un relativo libre juego de fuerzas que ha producido un sistema multipartidista, que en amplios periodos ha sido manipulado legal y extralegalmente para preservar el régimen. En el difícil proceso de democratización, que con el abandono del poder de los militares se ha iniciado, se produjo también una recomposición del sistema de partidos y tendencias, y en la *Constitución y Ley Electoral* constitucional, como se verá adelante, se formuló un esquema de apertura que rompió el régimen de exclusión que calificó el régimen anterior desde 1954.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos pueden analizarse desde diversas perspectivas, una de las cuales, además de la sociológica y politológica, es la jurídica. Naturalmente, ésta no es la perspectiva esencial. Los partidos existen como fenómeno social, antes que el derecho los regule. Aquí pretendemos analizar precisamente el proceso de aprehensión en Guatemala por la norma de superior jerarquía, la Constitución, del fenómeno partidario. Pero en el esfuerzo de racionalizar el orden político, la perspectiva jurídica adquiere una relevancia especial, si consideramos el papel de los partidos en los regímenes constitucionales pluralistas, como intermediarios entre la ciudadanía organizada en cuerpo electoral y las instituciones de gobierno. Los partidos son, al decir de Paolo Barile, "el esqueleto político del pueblo".

En el régimen constitucional guatemalteco, el concepto de partido político se integra por varios elementos: una agrupación de ciudadanos, que se reúnen con el objeto de influir en la orientación general del gobierno, actuar en la vida pública, conquistar y ejercer el poder e influenciar a quienes lo ejerzan por los medios establecidos en la ley; con una organización estable; inspirados en una ideología y proyecto político general; agrupación que se construye sobre un vínculo jurídico perfectamente establecido de naturaleza contractual, que tiene su origen en el acto constitutivo o con el expediente de su reconocimiento, y que tiene el carácter de institución de derecho público.

IV. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN PARTIDARIO

En Guatemala, se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial, con respecto a los partidos políticos:

Después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del Estado policía y aun en aquella, extremadamente individualista del Estado surgido de la Revolución Francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto propia del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX, se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista (culminada, luego, a veces —sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista— en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del *status* de personas jurídicas públicas con relieve constitucional).⁶

En una primera fase, la actitud de los constituyentes y legisladores fue igual a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos a quienes seguían: una rígida oposición al reconocimiento de su existencia, con base en la desconfianza para los grupos intermedios que se interponían entre la organización estatal y el cuerpo de ciudadanos. "Hablo de partidos, o más bien de facciones, perniciosas siempre en un Estado libre", afirmaba Pedro Molina, uno de los diputados más importantes del primer Congreso Constituyente centroamericano de 1823-1824, y se remitía a una cita significativa de Rousseau del *Contrato Social*: "Para lograr el enunciado voto de la voluntad general es menester que no haya sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine por sí. Tal fue la única y sublime institución del gran Licurgo: porque si hay sociedades parciales es menester multiplicar el número y prevenir la desigualdad." Y otro eminente diputado al mismo Congreso, don Juan Lindo —quien más tarde fuera presidente de Honduras y El Salvador—, propuso, en la misma línea, que "ningún ciudadano, asociación o corporación pueda representar a la Asamblea, gobierno supremo y demás tribunales, tomando la sagrada voz del pueblo, so pena de incurrir en las señaladas a los que trastornan el orden público". En el fondo, en esta perspectiva política, se tenía una desconfianza profunda contra los partidos, considerados facciones negativas. Se encontraba una incompatibilidad entre la Constitución, considerada como un instrumento para lograr el bien común general, y los partidos, núcleos representativos de los intereses particulares.

En una segunda etapa, con motivo de la ampliación del catálogo de derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mi-

⁶ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1975, p. 720.

tad del siglo pasado, se incorporó el de hacerlo con finalidades políticas, y formalizaba limitaciones a las organizaciones religiosas, al constitucionalizarse un punto programático de la reforma liberal. El artículo 25 de la Constitución de 1879 (en México y Centroamérica a diferencia de otros países latinoamericanos la profundidad de la reforma liberal es significativa) decía: "Se garantiza el derecho de asociación y de reunirse pacíficamente y sin armas; pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones monásticas." Y basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos —el liberal y el conservador— y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del poder público.

Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal y constitucional de la actividad de los partidos. Esto se produce por el enriquecimiento de la vida política en diversos sentidos. Persistentemente durante el siglo pasado se amplía el derecho de voto. Grupos afines en las asambleas, constituyen bloques parlamentarios, que son un híbrido de grupos de presión y directivas partidarias. Clubes políticos fuera de las asambleas actúan cada vez con más permanencia, caciques locales encuadran masas clientelísticas en comicios manipulados y surge a partir de la década de los veinte, acatando la línea internacional, el primer partido marxista que pretende representar los intereses de la casi inexistente clase obrera.

El proceso de reconocimiento se produce en dos etapas sucesivas: primero, el reconocimiento indirecto y, después, el directo, hasta llegar a la coronación del ciclo.

El Estado, en un primer momento de esta etapa, comienza a reconocer la actividad de los partidos, en el nivel parlamentario y en el nivel electoral. En los reglamentos de los congresos y en las leyes electorales se les da un tratamiento inicial pero no todavía en las constituciones. Y así se inicia su reconocimiento indirecto. Y en las leyes y disposiciones electorales se señalan líneas de participación en los comicios, como conducta en el proceso, presentación de candidaturas, etcétera. Así irrumpen en el orden jurídico, por la puerta trasera.

Después, mientras su presencia se hace sentir cada vez más, se inicia el proceso de control de su actividad, cada vez más amplia, en orden a la importancia en el proceso político y a la necesidad de vigilar su comportamiento. De una actitud limitada se pasa a un más amplio desarrollo legal de su control.

Biscaretti señala los tres procedimientos de control: externo o negativo, ideológico o programático y estructural y de funcionamiento interno; tipos de control que también se suceden en el derecho guatemalteco. El primero, control exterior o negativo, se orienta a que sus actividades se encuadren dentro del orden constituido. Se trataba de defender el sistema democrático liberal y fijar una democracia entre partidos; regulaciones que penalizaban actividades de las organizaciones que eran constitutivas de delitos perfectamente tipificados, y que se dirigían a fijar reglas del juego claras sobre bases democráticas, sin interferir en las ideologías y plataformas de las organizaciones. En el fondo, eran reglamentaciones al derecho de asociación, ya reconocido constitucionalmente.

Pero, como la experiencia de Italia, Alemania y Rusia demostró, utilizando las libertades otorgadas, partidos extremistas de distinto signo, al triunfar, rompían todo el orden democrático. Y por eso, en muchos Estados, se dictaron sofisticadas legislaciones contra los extremismos políticos. Al prohibir partidos de orientación comunista o anarquista, se estaba haciendo un reconocimiento negativo de su existencia. Y así, irrumpen los partidos en el orden, ya no de la legislación ordinaria, sino constitucional.

El endurecimiento de la vida política a partir del año 31, cuando el presidente Jorge Ubico llega al poder, y que se prolonga hasta 1944 —epílogo final del régimen liberal—, se produce un largo periodo dictatorial, dentro del cual aparece el reconocimiento constitucional de los partidos, aunque en forma negativa, al prohibir la organización y funcionamiento de aquellos que se estimaba atentaban contra el sistema democrático liberal. En esa dirección perfectamente definida en la prohibición, se aprueba en 1935 la reforma constitucional del artículo 25 de la Constitución de 1879,⁷ que garantizaba —como hemos visto antes— el derecho de asociación, para excluir de tal garantía a “las entidades o individuos” que sustentaran doctrinas que de manera ostensible e inequívoca tendieran al cambio de las instituciones sociales y políticas por medio de la violencia. La *Comisión* que dictamina sobre la reforma es bien clara, al afirmar que se refiere:

a excluir del derecho de asociación y reunión a las entidades o individuos que de manera ostensible o inequívoca sustentan doctrinas que tiendan al cambio de las instituciones sociales y polí-

⁷ *Reforma constitucional de 1935. Antecedentes. Texto taquigráfico de los debates sostenidos en la Comisión de la Constituyente que abrió dictamen sobre la materia*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1935, p. 14.

ticas por medio de la violencia; porque de acuerdo con las nuevas tendencias del derecho social, esta garantía no la podemos concebir como un derecho absoluto y sin limitación, sino que, por el contrario, es necesario dictar y establecer medidas convenientes para que el ejercicio de este derecho no atente al orden social y a la tranquilidad y seguridad públicas. . . las actividades de carácter francamente comunista o anarquista se perfilan actualmente en el mundo como tendencias disociadoras que se encaminan por procedimientos de violencia a subvertir el orden social y político, desconociendo en absoluto las bases sobre que descansa la estructura del Estado. Los individuos y grupos comunistas o anarquistas no se encuentran en el mismo plano de los partidos políticos que, aunque divergentes en ideas, persiguen fines lícitos y reconocen y se someten a las autoridades del Estado, confiando el triunfo de sus doctrinas o principios, a la evolución pacífica operada mediante el convencimiento de las masas sociales.⁸

A nivel constitucional, es la primera referencia en el país al partido comunista como tal; pero a nivel legislación ordinaria, hemos encontrado un antecedente de legislación represiva, en el cual el anticomunismo se utiliza como pretexto para perseguir a la oposición política y establecer un régimen de exclusión. Es un intento legislativo dirigido contra la oposición política, representada en ese momento por el *Partido Unionista*, más bien de tendencia conservadora que unificó la opinión contra el dictador liberal Manuel Estrada Cabrera, el personaje de la novela de Miguel Ángel Asturias, *El señor presidente*. Un proyecto de ley, curiosamente llamado *Anti-Bolcheviki*, se presentó a la Asamblea Legislativa en marzo de 1920; el *Club Unionista de Estudiantes Universitarios* pidió a la Asamblea que no se aprobara el proyecto, expresando sus motivos inconcesados:

El móvil se trasluce: no es otro sino el de perseguir, por una fracción de la Asamblea, compuesta de allegados al Poder, a un partido, que más que un Partido puede llamarse hoy la universalidad

⁸ De otra opinión es José Miranda: "hasta la terminación de la Segunda Guerra Mundial no se perfila claramente en el panorama constitucional la tendencia que tiene como mira escudar o proteger la democracia; pues si bien hallamos en las Constituciones latinoamericanas preceptos que seguramente obedecían a ese propósito. . . lo cierto es que se rehuye la expresa enunciación de lo defendido en relación con los medios puestos al respecto, y que, a causa de ello, cabe abrigar la duda de si con los referidos preceptos no se perseguían fines de otra índole." (*Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina, 1945-1956*, México, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, pp. 264 y 265.)

de la República, que quiere vivir en un régimen de Ley y Garantías... excitamos a la Asamblea a efecto de que no dicte la Ley Anti-Bolcheviki (*sic*). Este proyecto de ley es contrario a los principios constitucionales que rigen la libertad absoluta del pensamiento en todas sus manifestaciones, al derecho de reunión, así como la inviolabilidad de la correspondencia y el derecho de locomoción del individuo; llega a los extremos de la confiscación que está prohibida por nuestra Ley Fundamental; impone penas jamás previstas en nuestros códigos, como la deportación; se refiere a instituciones de que carecemos como es el Jurado. Es, pues, una Ley exótica y de circunstancias... no estamos en estado de guerra como Estados Unidos... ni nos vemos amenazados de anarquía social: de suerte, pues, que semejante Ley es absolutamente inoportuna y su copia, fuera de razón.⁹

Así aparecía, en el mismo momento del reconocimiento constitucional, el otro tipo de control, el ideológico, orientado a encuadrar a los partidos dentro de la democracia representativa y constitucional.

El paso al reconocimiento positivo, se dio en la Constitución de 1945, que inaugura el ciclo del constitucionalismo social, producto de la revolución cívico-militar que derrocó al dictador Ubico. La Junta de Gobierno que lo sustituye, en el Decreto 17 que recogía un decálogo de "principios fundamentales de la revolución", incluyó como uno de ellos, en forma absolutamente expresa, el "reconocimiento constitucional de los partidos políticos" que se vinculaba con la representación proporcional. El argumento que se daba y con el cual se hilaba muy delgado, era que:

el sistema de sufragio mayoritario para elegir miembros de los cuerpos colegiados que establece la Carta Constitutiva deja sin representación en dichos cuerpos a las minorías organizadas en partidos políticos, con lo que a un sector de la opinión pública se le priva de intervenir en la gestión de los negocios del Estado; y que por tal razón debe reconocerse constitucionalmente la existencia de los partidos políticos que reúnan los requisitos que la ley determine.¹⁰

En el *Decálogo*, se ordenaba "el reconocimiento constitucional de los partidos políticos de tendencia democrática, organizados conforme la ley, y representación de las minorías en los cuerpos colegiados de elec-

⁹ Periódico *El Estudiante*, 3 de marzo de 1920.

¹⁰ "Decreto Número 17", 333 *Decretos del Congreso de la República Boletín No. 7*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1947.

ción popular"; pero en el artículo 33 constitucional se apuntó simplemente que:

Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. La Ley Electoral debe conformarse al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados, las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación.

En el artículo 32 —que fue aprobado sin discusión en la Comisión y en el pleno, lo que dificulta su interpretación auténtica—, al mismo tiempo que se prohibía el establecimiento de instituciones o asociaciones monásticas, se hacía lo mismo con las organizaciones políticas “de carácter internacional o extranjero”. Entrevistas con algunos diputados importantes parecen indicar que la prohibición se orientaba contra los grupos de derecha de orientación fascista y el sindicalismo católico; pero la imprecisión de la redacción permitió que la oposición a los gobiernos reformistas, más tarde, le diera una connotación anticomunista, frente a la decisión del presidente Jacobo Arbenz, de autorizar el funcionamiento legal, en 1952, del recién refundado en 1949 partido comunista, con el nombre de Partido Guatemalteco del Trabajo.

La implantación del programa reformista de los gobiernos de los presidentes Arévalo y, especialmente, Arbenz, los enfrentaron con una derecha interna cada vez más aglutinada y fuerte y con los intereses norteamericanos que se vieron afectados con la aplicación de la reforma agraria y el tono general del régimen. En 1954, el presidente Arbenz es derrocado y el jefe militar de la revuelta, que triunfa con determinada ayuda externa, se convierte en el caudillo de la contrarrevolución anticomunista que calificará la historia reciente del país. Se apresuró a dictar una nueva Constitución en 1956, que mantuvo el reconocimiento constitucional de los partidos, y puso especial énfasis en las prohibiciones contra los partidos de orientación marxista cuya persecución se convierte en el punto central del programa del nuevo régimen. Sin embargo, en el tratamiento general del tema, así como en el del sufragio y autoridades electorales, se produce una tecnificación del aparato constitucional.

Y finalmente, ese avatar legislativo constitucional tuvo otro epígono. El ejército, esta vez como institución, ante el temor de un eventual triunfo electoral del carismático expresidente Juan José Arévalo, por medio de un golpe de estado contra el presidente general Miguel Idi-

goras —quien dirigía un gobierno mezcla de corrupción y folklore—, se hace cargo del gobierno con el pretexto del peligro “de la subversión permanente que han propiciado sectores pro-comunistas”, y dicta un nuevo texto constitucional en 1965, que entró en vigor en septiembre de 1966. En él se mantuvo el reconocimiento constitucional de los partidos “cuyas normas y principios sean democráticos” (artículo 25, inciso 1o.), y se profundizó en la tendencia de preservación del sistema y contención de grupos adversos. Esta Constitución es reiterativa en este aspecto: en el artículo 68, que reconoce el derecho de asociación, se le califica, al indicar que “se prohíbe la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación a entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario”; el 27 garantiza la vida partidaria, siempre que sus normas “y principios sean democráticos”, y el segundo párrafo expresa que “es prohibida la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atenten contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática de Guatemala”. Para la inscripción de un partido, la Constitución fijaba una serie de requisitos imposibles de cumplir, dado el contexto del país: se requería un mínimo de cincuenta mil afiliados, de los cuales no menos del 20% deben saber leer y escribir (artículo 28), y en la ley reglamentaria se agregaban otros requisitos muy sofisticados para el trámite, plazos muy cortos para cumplir obligaciones, y se daba intervención al Ministerio Público que promovería de oficio investigaciones pertinentes sobre su plataforma ideológica, directivos y demás afiliados.¹¹

En su artículo 29, esta Constitución reconoció a los partidos legalmente inscritos como instituciones de derecho público, con lo que se llegó a la coronación del proceso de constitucionalización de su régimen, incorporándolos formalmente en la estructura de poder, lo que trajo varias consecuencias. Por una parte, al darles ese carácter, se les estaba concediendo personalidad jurídica, con las consecuencias inherentes a

¹¹ Diego Valadés llama la atención sobre que “uno de los problemas que plantea la constitucionalización de los partidos es que se puede derivar hacia una inconveniente rigidez en el régimen de los propios partidos. Esto ocurre cuando se imponen, para su constitución o funcionamiento, requisitos difícilmente susceptibles de ser cumplidos. Cuando, por el contrario, se regula la existencia de los partidos con extrema laxitud, se corre también el riesgo de generar la atomización de las inquietudes cívicas a través de un pluripartidismo desarticulado e inoperante. En un caso se propende a legalizar la hegemonía; en otro, la dispersión.” (“Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos”, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 107.)

esta situación: responsabilidades y derechos. El propio Código Civil establece, en sus artículos 15 y 16, que son personas jurídicas las instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley, que forman una persona distinta de sus miembros individualmente considerados y que pueden ejercitar derechos y contraer obligaciones representadas por la persona u órgano que designe la ley, las reglas de su institución o sus estatutos o reglamentos. Y, por otra parte, al incluirlos dentro de la regulación del derecho público, se estaban reconociendo sus funciones de carácter general e interés colectivo. Así, resulta que los partidos políticos en Guatemala, desde entonces, porque la tendencia continúa como veremos adelante aunque esta Constitución fue derogada, son efectivos órganos auxiliares del Estado, en el sentido de que, aun cuando su actividad está orientada a satisfacer intereses propios, se convierten en presupuestos de la organización democrático-liberal del Estado y realizan funciones públicas en beneficio del Estado y la comunidad, insertándose dentro de la estructura de poder y el marco global del Estado. Basta señalar algunas de estas funciones: fijan pautas para la real expresión de la voluntad popular, convirtiéndose de hecho en "el esqueleto político del pueblo", al decir de Paolo Barile, que organiza la expresión del sentir político ciudadano; seleccionan a la clase gobernante al designar los candidatos a los cargos de elección, e integran relaciones institucionales con órganos del Estado. En el esquema general que las constituciones han formulado, desde el establecimiento de los requisitos de ciudadanía, las condiciones del sufragio, la organización del cuerpo electoral, hasta la designación de los gobernantes, su papel de cuerpos intermedios institucionales queda perfectamente claro, así como su integración al sistema, a través de un catálogo de obligaciones y derechos.

V. DE LA CONSPIRACIÓN DEL SILENCIO A LA CONSPIRACIÓN DE LA EXCLUSIÓN

Paulatinamente, como hemos visto, se pasó de una posición minimalista, a una posición maximalista en el tratamiento del régimen partidario, de encubierto sentido autoritario. De una conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos, se pasaba a una nueva conspiración, esta vez de su manipulación constitucional y legal; posición maximalista, entendida como un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos, que en gran medida se orientaba a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de

la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa, que dejaba en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. Conscientemente se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente, lo que ha provocado, como una de las causas, la polarización de la vida política, y estimulado las actitudes violentas y radicales de diversos signos.

En una interpretación abusiva del marco jurídico, en este modelo, se ha bloqueado persistentemente la participación política de la oposición, no sólo de la extrema izquierda, como podría suponerse, sino de los grupos moderados del centro a la izquierda. Y en situaciones límites, se ha usado para controlar el escrutinio y realizar fraudes denunciados por la oposición y la opinión pública independiente, y reconocidos, en algunos casos límite, por los propios grupos de gobierno, que perdieron legitimidad, y que, afortunadamente, fueron desplazados del poder recientemente.

Todo ese aparato institucional se ha utilizado para controlar la existencia y coaccionar la actividad legal de los partidos, negando la inscripción persistentemente a grupos orgánicos y amplios de oposición. De especial riqueza son los expedientes de inscripción y rechazo de partidos en el Registro Electoral.

Un *Memorandum* secreto —que se filtró a la prensa y así dejó de serlo—, redactado en una crisis interna de los grupos de gobierno con motivo de la designación presidencial de 1974, suscrito por el líder más importante de los partidos de la derecha, en ese tiempo el presidente del Congreso, expresa con especial crudeza los aspectos de la manipulación a que nos referimos; en él se describe nitidamente el mecanismo empleado para impedir la inscripción del partido social-demócrata —Frente Unido de la Revolución—, que fue fundado en 1961 por un grupo de intelectuales y obreros de centro-izquierda. Dice así:

Desde hace algunos meses, en discusión de alto nivel en el gobierno, se mantuvo la tesis de no otorgar el permiso para su funcionamiento como Comité pro formación de partido político, desde el Presidente hasta casi todo el ejecutivo (como es natural). La argumentación sostenida por mí sobre la base que era conveniente dar permiso por una serie de razones, que someramente le expongo se aceptó y con motivo de la desaparición de los dirigentes del Partido Guatemalteco del Trabajo (Partido Comunista de Guatemala), yo fuí de los que forcé a que se diera el permiso. Las

ideas mías eran primero: ver el grado de fuerza que podía tener Manuel Colom Argueta (el líder más importante del Frente Unido de la Revolución). Segundo: fomentar división entre la izquierda ya que su afiliación la tendría que obtener de los partidos de izquierda, quitándole gente a la Democracia Cristiana y Partido Revolucionario. Tercero: conocer quiénes eran sus elementos públicamente. Cuarto: hacerlos gastar dinero y esfuerzos y Quinto: teniendo siempre la posibilidad de que al llenar el cupo de cincuenta mil afiliados en los seis meses, el Registro Electoral en la depuración del cotejo, podría pararlo y allí obstaculizarlo definitivamente. Estas razones y una exposición más completa que hice provocó que prevaleciera mi opinión ante la atención que puso el Presidente Arana, (el General Arana Osorio, 1970-1974), a quien noto con mucho más, pero mucho más sentido de sensibilidad política que otrora.¹²

El contenido de este documento es especialmente espeluznante, porque, efectivamente, el Comité Central completo del Partido Comunista de Guatemala, sorprendido por la policía en una reunión clandestina, desapareció, literalmente desapareció para siempre ese año, y porque Manuel Colom Argueta, el líder más importante de la agrupación socialdemócrata, virtual candidato a la Presidencia con fuertes posibilidades de triunfar en elecciones libres, por su altísimo liderazgo carismático y apoyo popular, fue asesinado en marzo de 1979, una semana después de ser inscrito el partido, al final de un larguísimo viacrucis de carácter legal.

El profesor José Luis Aranguren decía que el riesgo que siempre corría la oposición política era que se le considerara inútil. En Guatemala, el riesgo que ha corrido el bloque en el poder, ha sido considerar innecesaria a la oposición.

VI. DINÁMICA HISTORIA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

El marco legal de los partidos y su evolución se inscribe en un marco político mucho más sofisticado que su regulación. La riqueza de situaciones en la historia reciente es sorprendente. El país en los últimos cuarenta años ha sufrido y gozado prácticamente de todo, en cuanto a regímenes políticos se refiere.

El final de una dictadura típica siglo diez y nueve, la del general Jorge Ubico (1931-1944), epígono de los regímenes liberales en crisis, el

¹² Diario *La Hora*, 21 de julio de 1973, en donde se publica una copia fotográfica del documento original, para que no se pudiera desautorizar su autenticidad.

último político a caballo de la historia del país. En 1944, se produjo el movimiento nacional-revolucionario, que calificaría la década siguiente, periodo en el cual se pudo experimentar el funcionamiento real de una democracia liberal con sistema partidario y en sus últimos años, un proceso de radicalización a la izquierda, que en sus meses finales, produjo, no un régimen comunista, pero sí un gobierno con preponderancia del Partido Guatemalteco del Trabajo (Comunista) —con reconocimiento legal efímero (1952-54)— a través de su influencia en Palacio Presidencial. El fin de este proceso —en el climax de la guerra fría, cuyo precio se pagó en América Latina en la pequeña Guatemala— se resolvió con el apoyo extranjero a una invasión desde Honduras, que concluyó en el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz.

De ese año clave, hasta este año —1986— en que, como consecuencia de elecciones libres, accede al poder un gobierno demócrata-cristiano, muchos gobiernos conservadores de variados matices han ejercido el poder.

Una coyuntura anarquizante, hizo que un antiguo general —de los del general Ubico—, Miguel Idígoras Fuentes, llegara a la Presidencia, produciendo una especie de folklore político llevado a extremos de grave irresponsabilidad, lo que provocó su derrocamiento por los mismos militares en que se apoyaba. Y el ejército, entonces, como institución se hace cargo de la gestión pública y gobierna por varios años, al cabo de los cuales la apertura de un proceso electoral —consecuencia de fuertes presiones— provoca el ascenso de un presidente civil, el licenciado Julio César Méndez Montenegro, quien encabeza una coalición electoral de centro-izquierda con la que triunfa en los comicios y que, mediata por el ejército, hizo un gobierno de centro-derecha, que permitió una escalada brutal de la contrainsurgencia, que alcanzó a la izquierda en su conjunto con el pretexto del surgimiento —en la década de los 60— de un movimiento guerrillero de orientación marxista, aunque con muchos matices, que desconoce el sistema y trata de sustituirlo violentamente, todo lo que ha provocado una guerra civil de bajo perfil y producido una violencia estacional que ha erosionado toda la sociedad.

A partir del año 70, cuando el general Carlos Arana triunfa en las elecciones de ese año, se inicia la "constitucionalización" del régimen militar, a través de un pacto de los generales, oficiales de más alta graduación, que se adjudicaron el turno en el ejercicio de la Presidencia, y gobernaron a través de un partido propio, que organizó alianzas con los otros partidos del centro-derecha a la extrema derecha, y que en el ejercicio del poder perdieron legitimidad, entre otras causas, por la

erosión que sufrieron en los últimos fraudulentos procesos electorales al ser manipulados abierta y burdamente.

El 23 de marzo de 1982 varios oficiales se alzaron en armas contra sus jefes, con el argumento central y expreso de los reiterados fraudes electorales cometidos, y se suspendió el orden constitucional y las actividades de los partidos, se disolvió el Congreso y se anularon las recientes elecciones generales del 7 de marzo. En uno de los catorce lineamientos de la Junta Militar se hace referencia al propósito de reestructurar el sistema electoral, a fin de evitar las frustraciones populares y garantizar el respeto a la participación política. Un año después, se anunció una "apertura democrática", que después de un periodo errático que produjo un nuevo golpe militar, el 8 de agosto de 1983, concluyó en elección de una Asamblea Constituyente y la promulgación de una nueva Constitución. En el marco legal, se flexibilizó la organización y participación de organizaciones políticas, lo que permitió que se inscribieran 17 partidos políticos, 3 comités electorales y 1,174 candidatos a las 88 curules previstas para el cuerpo constituyente. Un agudo estudio de este proceso concluye que éste fue "el primer evento electoral no viciado durante los últimos 14 años de historia política de Guatemala".¹⁸

VII. EL ORDEN CONSTITUCIONAL VIGENTE. ESCARBOSO CAMINO DE LA DEMOCRATIZACIÓN

Guatemala tiene el dudoso honor, en América Latina, de ser uno de los países que tiene el mayor número de textos constitucionales, y elaborado el mayor número de proyectos frustrados pero discutidos. La inestabilidad constitucional ha sido una característica de nuestra vida política republicana. La asamblea constituyente de 1984 fue convocada con la atribución de elaborar el texto constitucional, pero también dos leyes de carácter constitucional: la de *Garantías Constitucionales* y la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, que dictó como Decreto Ley No. 1-85 de 3 de diciembre de 1985. En este documento los grandes temas de la regulación de los partidos se tratan en la forma que reseñamos a continuación.

1. *Reconocimiento*

La nueva Constitución, organiza al país, dentro de la vieja tradición

¹⁸ Rosada Granados, Héctor, *Guatemala 1984. Elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*, San José de Costa Rica, Cuadernos de Capel, 2, Centro (Interamericano) de Asesoría y Promoción Electoral, 1985, p. 25.

republicana, como una democracia liberal, y adopta el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. El libre juego de fuerzas y opiniones y la competencia abierta por el control del poder político, son reconocidos en el texto y, dentro de ese esquema, las asociaciones políticas juegan un papel esencial como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral. Jurídicamente, los partidos son considerados como un conjunto de ciudadanos que se reúnen en ejercicio de sus derechos políticos y se agrupan bajo las mismas banderas ideológicas en forma permanente y sujetos a un estatuto jurídico, con el objeto de influir en la política general. Se reconoce expresamente su existencia.

El artículo 223 de la Constitución expresa que el Estado "garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la Ley determinen", y la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, define como organizaciones políticas (artículo 16) a los partidos políticos y los comités cívicos para la constitución de los mismos, insistiendo (artículo 17) al indicar que "es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley".

Por otro lado, es pertinente recordar que se sigue reconociendo el clásico derecho de asociación, al indicar (artículo 34) que "se reconoce el derecho de libre asociación", y fija además dos características especiales nacionales, de coyuntura, al indicar que nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares y que se exceptúa el caso de la colegiación profesional que es obligatoria. Balladore Pallieri llama la atención en que, de esta manera, el reconocimiento de la actividad partidaria estaba asegurada, y en referencia a la Constitución italiana, que en su artículo 49 se refiere escuetamente a los partidos, afirma que "nada agrega y nada quita a la consabida libertad de asociación".¹⁴

2. Prohibiciones

Como el régimen de exclusión política que se estableció en las constituciones anteriores, no condujo a la desaparición de la oposición considerada inconveniente, sino alimentó grupos de oposición extrema, neutralizó el desarrollo de un centro político y en alguna medida fue una de las causas del surgimiento de la contestación armada que se inició en 1960, en el nuevo texto constitucional, que entró en vigencia en

¹⁴ *Diritto Costituzionale*, 3a. ed., Milano, Guiffré Editore, 1953, p. 338.

enero de este año, se cuidó mucho de limitar los controles y propiciar una apertura.

Como hemos indicado, el cuerpo constituyente redactó, además de la Constitución, una *Ley Electoral y de Partidos* de carácter constitucional que entró en vigencia en diciembre de 1985. En ella no se fija ninguna prohibición expresa, en el espíritu del artículo 223 constitucional, que sumariamente garantizó la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y dejó a la *Ley Electoral* su regulación y limitaciones; pero en los trámites para la inscripción de los partidos, entre los requisitos para la organización de un comité pro formación de partido, indica que en su documento constitutivo se hará una declaración de principios que deberá contener: la obligación de observar y respetar la legislación vigente; la exposición de los fundamentos ideológicos y los "postulados económicos, políticos, sociales y culturales que se propone realizar", y, además, dos juramentos: el de desarrollar sus actividades por "medios pacíficos, por la vía democrática y respetando los derechos de las demás organizaciones políticas, dentro de un espíritu pluralista", y otro que se orienta a la democracia interna de los partidos y que consiste en el respeto a "toda expresión democrática y particularmente, a las que se producen internamente para la integración de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos". En el proyecto de ley, al definir el partido como institución de derecho público y duración indefinida, se agregaba como obligación la de que configurara el carácter democrático del régimen político; pero la decisión de superar el régimen de exclusión, posiblemente, hizo que este concepto no pasara a la ley, y que se facilitara mucho la inscripción de nuevos partidos.

3. *Privilegios*

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

A. Representación proporcional

La representación de minorías que beneficia a los partidos derrotados en las elecciones, está reconocida desde la Constitución de 1945 y se mantiene en la Ley Constitucional vigente. En la calificación del sufragio se aplica el sistema de mayoría absoluta para la elección presidencial incorporándose el sistema de la segunda vuelta o *ballotage*, cuando no se produce en la primera elección (artículo 201); mayoría

relativa para la elección de alcaldes y concejales municipales y para las consultas populares (artículo 202), y representación proporcional con el sistema D'Hondt de adjudicación, en la elección de diputados por lista nacional y distrital (artículo 203, todos de la *Ley Electoral Constitucional*).

B. Presentación de candidatos

El monopolio en la designación de los candidatos es un evidente privilegio que lleva consigo la posibilidad de la desviación del sistema a una "partitocracia", en la cual el poder político está controlado automáticamente por las oligarquías partidarias. Raramente, como apunta Biscaretti, se ha concedido este privilegio. Sin embargo, los grupos partidarios en Guatemala han fortalecido este monopolio, y solamente han permitido candidaturas independientes a nivel local. En la discusión de la Constitución de 1965, los diputados fueron explícitos en la decisión. La *Comisión Redactora* del proyecto iba aún más lejos, porque atribuía a los partidos, incluso, la designación de los candidatos a los cargos de gobierno local, y cuando se presentó por la *Comisión* al Pleno el anteproyecto, se expresó el criterio de "... darle el mayor vigor posible a los partidos... como medio... de expresión y de polarización de la opinión ciudadana", porque argumentaba que "... si los ciudadanos no se expresan a través de los partidos... no existe opinión coherente...".¹⁵

La Constitución de 1965, en su artículo 30, recogió el privilegio, indicando que "únicamente" los partidos podrían inscribir candidatos, y la decisión se mantuvo, aunque en forma menos terminante, en la *Ley Constitucional Electoral y de Partidos* vigente, la que en su artículo 212 indica que los legalmente reconocidos podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular, y que los comités cívicos electorales sólo podrán hacerlo para los cargos de alcalde y corporaciones municipales.

Cierto difuso malestar contra las cúpulas partidarias y la conducta de la clase política dirigente que controla los partidos políticos, difuso malestar, por otra parte, general a toda la región latinoamericana, ha generado una corriente de opinión que cuestiona ese privilegio y propicia la autorización de candidaturas independientes.

¹⁵ Ver *Diario de Sesiones de la Comisión de los Veinticinco y Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1965-1966, Mimeógrafo*, Archivo del Congreso de la República de Guatemala.

C. Financiamiento

Recogiendo una tendencia del constitucionalismo reciente en la región, la Constitución, en su artículo 17 de las disposiciones transitorias y finales, ordenó el financiamiento a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, y en la Ley Constitucional Electoral, artículo 20, se desarrolló el principio del reconocimiento de la deuda política sobre las siguientes líneas: a) Dos Quetzales por voto legalmente emitido a favor del partido; b) siempre que haya obtenido no menos del cuatro por ciento del total de sufragios válidos, haciendo el cálculo con base en el escrutinio de la primera vuelta de la elección de presidente y vicepresidente; c) el pago se hará dentro del periodo presidencial, en cuatro cuotas anuales y durante el mes de julio de los primeros cuatro años, y d) en caso de coaliciones de partidos, el financiamiento obtenido se distribuirá en partes iguales entre los coaligados.

D. Administración y justicia electorales

El control administrativo y judicial de los procesos electorales aparece después de la segunda guerra, como una preocupación determinada por los abusos que los gobiernos dictatoriales habían cometido y en busca de garantizar la pureza del sufragio. La Constitución remite a la Ley Constitucional lo que se refiere al régimen político electoral, y ella crea el *Tribunal Supremo Electoral* (artículo 121), organismo de gran autonomía. Rompe la tradición de un cuerpo político electoral de integración partidista y actuación temporal, para dar paso a un órgano independiente y "no supeditado a organismo alguno del Estado" (artículo 121), con autonomía económica al fijar una asignación anual no menor del medio por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado (artículo 122) y atribuirle la organización y fiscalización de la libertad del sufragio, de la libre organización política partidaria y del proceso electoral. Y en su integración se estableció un procedimiento novedoso con participación de la sociedad civil, en busca de su completa autonomía: los cinco propietarios y sus suplentes son designados por el Congreso por mayoría calificada de dos tercios de una nómina de treinta miembros presentada por una *Comisión de Postulación*, integrada a su vez por el rector de la Universidad Nacional (en Guatemala sólo existe una universidad estatal), el decano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, un representante de los rectores de las universidades privadas, un representante del Colegio

de Abogados electo en asamblea general y un representante de todos los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas.

E. Naturaleza jurídica. Entes auxiliares del Estado

En su artículo 18, la Ley Constitucional Electoral y de Partidos considera a éstos legalmente inscritos como instituciones de derecho público, y, con ello, se llega a la coronación del proceso de constitucionalización de su régimen, incorporándolos formalmente en la estructura de poder. Al subrayar la importancia de su misión última, que es dar al Estado su gobierno,¹⁶ se ha señalado la insuficiencia de la personalidad jurídica privada que recogen la mayoría de legislaciones vigentes en América Latina. Y el reconocimiento de su carácter público trae varias consecuencias; por una parte, al darles ese carácter, se les está concediendo la personalidad jurídica, con las consecuencias inherentes a esa situación: responsabilidades y derechos, y, por otra parte, al incluirlos dentro de la regulación del derecho público, se están reconociendo sus funciones de carácter general e interés colectivo.

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

- a) Fijan pautas para la real expresión de la voluntad popular constituyéndose en los canales de la participación política;
- b) Colaboran en la estructuración del gobierno y en los mecanismos de sucesión;
- c) Selección a la clase política gobernante al monopolizar la designación de candidaturas;
- d) Integran relaciones institucionales con órganos del Estado;
- e) Participan en la integración del aparato electoral al fiscalizar el proceso;
- f) Son permanentes alimentadores de opinión pública, y
- g) Son creadores a largo plazo de programas de gobierno, plataformas políticas y formaciones político-ciudadanas.

¹⁶ Frías, Pedro, *El ordenamiento legal de los partidos políticos*, Buenos Aires, editorial Depalma, 1944, p. 57.

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

VIII. DEMOCRACIA Y PLURALISMO

En la nueva tendencia que se recoge en la última *Constitución y Ley Constitucional Electoral y de Partidos*, se ha cerrado el régimen de exclusión política y se ha tratado de crear un marco jurídico constitucional sobre los partidos políticos y el régimen electoral, que es la pieza clave de la organización político-constitucional, haciendo el reconocimiento de las funciones clásicas de articulación y agregación de demandas sociales, así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. Debe mantenerse y profundizarse esa tendencia, en busca de un auténtico pluralismo político, no nominal ni semántico, para que las distintas fuerzas se manifiesten libremente y se realicen los principios de representación, legitimidad y legalidad. Esto es necesario para poder fortalecer el difícil proceso de democratización que se inició con el retiro de las fuerzas armadas del gobierno y que recorre un escabroso camino.