
LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ALGUNOS DILEMAS DEL CASO MEXICANO

*Ezequiel GONZÁLEZ MATUS**

SUMARIO: I. La vida interna de los partidos políticos; II. Las precampañas electorales.

Cuando se habla de partidos políticos en el contexto del sistema político mexicano, me parece que hay dos temas que tienen que ver con la vida cotidiana y orgánica de los partidos, que en la actualidad resultan notorios. Me refiero a la reglamentación de su vida interna, quizá como un asunto más amplio y genérico; y a los procedimientos y condiciones que se siguen para la postulación de candidatos, en concreto a lo que se ha dado en llamar precampañas electorales.

Ambas cuestiones, la vida interna y las precampañas, forman parte, por llamarlo de algún modo, de una generación de asuntos político electorales que en México se han incorporado al análisis y al debate público apenas en años recientes. Son temas complejos, e incluso inacabados en muchos países altamente democráticos, que plantean dilemas tanto legales como políticos que involucran cuestiones como la relación derecho y política o la preeminencia entre las aspiraciones del sistema político y ciertos derechos fundamentales. Creo que no es exagerado afirmar que estamos frente a algunos de los puntos finos de la contienda política moderna.

Ahora bien, para una adecuada aproximación a la vida interna de los partidos y a las precampañas, permítanme poner sobre la mesa cuatro ideas que sirvan como marco histórico, político y legal en el que creo que podemos situar el debate:

*Asesor del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

1. En los hechos, los partidos políticos han reproducido en su interior muchas de las formas y códigos de actuación que hasta hace poco tiempo eran casi exclusivas de la dinámica política nacional. Pareciera haber una tendencia para copiar en la vida interna de los partidos muchos mecanismos legales y políticos que se pensaban propios de la competencia externa entre partidos.

Así, de manera natural, la interactuación de fuerzas y corrientes políticas al interior de los partidos, ha dado lugar a legítimas confrontaciones de puntos de vista, a verdaderas contiendas por el liderazgo y, en algunos casos, ha sido factor para la generación de conflictos.

2. Estamos ante asuntos en los que el silencio de la ley se presenta como la regla general. Desde la perspectiva del análisis político, pareciera que la realidad fáctica que involucra a las precampañas electorales y a las novedosas dinámicas intrapartidistas, ha rebasado el diseño de las leyes electorales mexicanas y que dichas materias constituyen lagunas en las que hace falta algún tipo de diseño legislativo.

3. El debate político involucrado con este asunto, tiene que ver esencialmente con la autonomía de los partidos políticos, confrontada con la posibilidad de que las leyes definan formas o procedimientos para que ellos conduzcan sus negocios internos. En pocas palabras, la cuestión política está en definir si sujetar a los partidos a normas comunes en esta materia, es sinónimo de menoscabo de sus libertades o de injerencia del Estado en su vida íntima.

4. Por último, cabe advertir que enseguida se plantean los dilemas que genera la reglamentación tanto de la vida interna de los partidos, como de las precampañas, en la inteligencia de que nuestro punto de partida es el reconocimiento de que se trata de temas sumamente complejos, de que no existen soluciones simples ni universales y de que en esta clase de asuntos el reto está en encontrar un punto medio que conjugue la precisión jurídica con la eficacia política de las normas.

I. LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La reglamentación de los partidos políticos, en tanto género, involucra, desde la óptica de la doctrina, cuestiones tan diversas

como: a) la naturaleza de las leyes de partidos; b) el contenido y la forma de sus estatutos y programas; c) la definición de la democracia interna como obligación, como norma programática, o como ninguna de ellas; d) la organización y estructura de los partidos; e) los derechos de sus afiliados; f) la disciplina partidaria; g) el funcionamiento de los grupos parlamentarios; h) las instancias internas de disolución de conflictos y de control estatutario; y, por último, i) el control estatal, sea administrativo o judicial, de la legalidad hacia el interior del partido.

Así, la regulación de partidos políticos supone definiciones políticas y jurídicas que se conectan permanentemente y que, en pocas palabras, tienen que ver con qué clase de partidos aspira a tener el sistema político, con qué formas de interacción habrá entre ellos y sus afiliados, y con qué tipo de relación existirá entre el Estado y los partidos.

En este contexto, en México recientemente ha despertado interés el tema de la vida interna de los partidos políticos —motivado principalmente por ellos mismos— en particular en lo que tiene que ver con la posibilidad de que las autoridades electorales intervengan en la resolución de conflictos domésticos de los partidos y, eventualmente, corrijan sus actos y señalen el sentido en que deben actuar los órganos partidistas.

Se trata de un fenómeno novedoso y controvertido. Para ilustrarlo, basta conocer algunos números y hechos:

- En cuestión de números, en el año 2000 el Instituto Federal Electoral conoció de 54 quejas promovidas por militantes en contra de sus propios partidos; en el año 2001 dicha cifra fue de 40; y en el presente año ha llegado a 62. En la mayoría de los casos, se trata de controversias que tienen que ver con la aplicación de las normas estatutarias en asuntos como la postulación de candidatos o la elección de las dirigencias nacionales o estatales.

- Ante esos casos, el Instituto Federal Electoral en principio sostuvo su incapacidad para pronunciarse respecto de cuestiones que, a su juicio, competen únicamente a los órganos de los partidos. La intención era acotar la intervención de la autoridad electoral en los negocios internos de los partidos políticos.

- Por su parte, el Tribunal Electoral ha sostenido que el IFE tiene la capacidad de revocar los actos de los partidos que sean contra-

rios a sus estatutos, a la ley, o que violen derechos políticos de sus afiliados. Incluso ha resuelto que el IFE está en posibilidad de ordenar que se restituya a los afectados en el goce de los derechos que les sean violados.

- En respuesta, los partidos políticos han argumentado que sus asuntos internos son competencia exclusiva de ellos mismos y que la intervención de la autoridad supone el riesgo de que el Estado pretenda regir la vida íntima de las fuerzas políticas, lo cual es contrario a la libertad y autonomía política que deben tener.

Como puede verse, en nuestro país el tema de debate no está en la definición de la naturaleza o forma de ser de los partidos políticos, no está en definir si han de sujetarse a prácticas democráticas, o en determinar si sus afiliados deben contar con mecanismos de defensa. En México el punto medular está en definir de qué modo han de interactuar jurídicamente partidos, militantes y autoridades, para hacer efectivo el cumplimiento de las normas internas que los propios partidos se dan a sí mismos y de las leyes que el Estado establece para ellos y para cualquier persona.

Además, hay que reconocer que se trata de un tema que rebasa por mucho a nuestro sistema político nacional; que a la fecha sigue siendo objeto de debate a nivel mundial; y que en esta materia difícilmente puede hablarse de opiniones definitivas o inapelables.

La doctrina identifica tanto modelos legislativos de corte pro o anti intervencionista, como argumentos en contra y a favor del control estatal en los asuntos de los partidos políticos.

Así, un caso típico de legislación intervencionista es la alemana, en donde la Ley Fundamental de Bonn (1949) y la Ley de Partidos establecen exigencias en materias tales como la democracia que debe guardar el orden interno de los partidos, la rendición de cuentas, la responsabilidad de los dirigentes y los derechos de los afiliados. Se trata de un modelo en el que la fuerza del Estado permite que el Tribunal Constitucional juzgue sobre las violaciones de los partidos al orden democrático y, eventualmente, declare la inconstitucionalidad de los mismos.

Por su parte, el caso italiano resulta ilustrativo del modelo no intervencionista. En ese país, donde no existe una ley de partidos políticos, la única exigencia formal para éstos es que guarden res-

peto a los procedimientos democráticos en sus relaciones con las demás fuerzas políticas. Por lo demás, subsiste una tendencia constitucional de corte liberal conforme a la cual un mayor rigor legislativo en la organización partidaria, podría generar que se invada la esfera de la libertad de asociación. Así, a los partidos les son aplicables las normas de las asociaciones en general y, conforme a ellas, sólo hay tres supuestos que pueden dar lugar a que su existencia sea considerada ilícita: a) cuando persigan fines prohibidos por las leyes penales; b) cuando sean organizaciones secretas, y c) cuando tengan una organización interna de carácter militar.

Cabe aquí señalar que el caso de México resulta un tanto atípico, pues mientras que la ley electoral exige a los partidos políticos un comportamiento democrático y faculta a la autoridad para conocer de las infracciones que cometan, por principio únicamente permite que imponga sanciones de naturaleza económica. Así, no es la ley la que dispone que la autoridad administrativa pueda anular actos internos de los partidos políticos, sino que ha sido el Tribunal Electoral el que mediante sus resoluciones abrió esa posibilidad. En pocas palabras, en México podemos hablar de un modelo legalmente antiintervencionista, pero jurisprudencialmente abierto a la intervención de las autoridades en la vida partidaria. Además, no sobra decir que los partidos políticos se han opuesto reiteradamente a cualquier clase de control estatal. Así, la complejidad de nuestro caso salta con gran claridad a la vista.

Paso ahora a las posiciones en contra y a favor de la intervención estatal en la vida interna de los partidos políticos.

En primer lugar, las objeciones más generalizadas tienen que ver esencialmente con cuatro argumentos:

1. La ideología liberal concibe a los partidos políticos como entes autónomos respecto del Estado, de manera que la existencia de leyes que permitan la intromisión de los órganos estatales en la vida de los partidos, supone poner en peligro el pluralismo político y la vida de los propios partidos. En otras palabras, el control sobre los actos internos de los partidos se convierte en un mecanismo de control político sobre los partidos.

2. La intervención del Estado en los asuntos de los partidos limita el ejercicio de la libertad de asociación. Al respecto, se dice que

los partidos políticos deben tener plena capacidad de autodeterminación y, bajo este entendido, la persona que ingresa a un partido lo hace asumiendo el grado de democracia interna y la forma de organización del partido. Así, no son las leyes las que deben definir el modo en que han de conducirse los asuntos internos de un partido, sino que ello corresponde a las personas que, ejerciendo su libertad de asociación, se han afiliado a él y están de acuerdo con sus propias reglas.

3. Una legislación fuerte, que exija democracia interna y mecanismos para salvaguardarla, tiende a disminuir la eficacia en el funcionamiento al interior de los partidos y tiende a polarizar las posiciones dentro de ellos. Así, la ley puede convertirse en factor de desgaste hacia adentro y puede entorpecer la acción conjunta del partido en el ámbito nacional.

4. Una ley intervencionista puede llegar a convertir al juez en actor político, lo cual desvirtúa la función de árbitro que deben tener las autoridades electorales.

En contraparte, los argumentos a favor de la intervención del Estado se sustentan fundamentalmente en cuatro ideas:

1. La forma de actuación de los partidos políticos hacia su interior incide en el funcionamiento del sistema democrático nacional. Así, si la democracia en las actividades intrapartidarias es sana para el funcionamiento del sistema político, la ley debe exigir que la vida interna de los partidos se sujete al principio democrático y debe establecer mecanismos jurídicos para verificar que así sea.

2. Los partidos políticos ejercen una función social que es reconocida como un valor superior para el Estado. Así, los partidos rebasan el ámbito jurídico de lo privado y se colocan en el campo del interés público, de manera que la adecuación de sus conductas a la ley se convierte en algo que, por principio, interesa al Estado.

3. La legitimidad del Estado se encuentra en el cumplimiento de la ley. En ese sentido, los partidos políticos son antes que otra cosa sujetos del derecho y no entes plenamente autónomos que puedan conducir sus actividades al margen de las directrices de la Constitución y las leyes. Así pues, si el principio de legalidad ha de regir en todos los ámbitos de un país, la vida interna de los partidos no puede quedar exenta de él.

4. Los ciudadanos, cuando deciden adherirse a un partido político, lo hacen en ejercicio de un derecho político fundamental que implica no sólo la posibilidad de asociarse, sino también la de llegar a contender por un cargo de elección y la de eventualmente ejercerlo. Entonces, si es la norma suprema de un Estado la que hace posible que los ciudadanos participen en política y se integren a los partidos políticos, es necesario que el propio sistema jurídico establezca mecanismos para que esos derechos puedan ser efectivamente ejercidos.

Me detengo en este argumento, porque es justamente la tutela de los derechos políticos, lo que en mi opinión puede aportar mayores elementos para fundar algún tipo de intervención estatal en los asuntos internos de los partidos políticos. Veamos:

Para afirmar que el Estado no debe intervenir en la vida de los partidos, se recurre a argumentos que tienen que ver esencialmente con la autonomía y la libertad de autodeterminación de los partidos. Ambas son características indispensables para la existencia real de la contienda política. Los partidos necesitan contar con un amplio margen de libertad para autoconducirse y deben estar libres de cualquier tipo de presión o coacción que provenga del Estado. Sin embargo, dicho régimen de independencia política, no puede entenderse como sinónimo de un régimen de ausencia de controles jurídicos, pues del mismo en que las leyes tienen el deber de tutelar la autonomía de los partidos, tienen la obligación de establecer mecanismos que garanticen a los ciudadanos el adecuado ejercicio de sus derechos políticos.

La idea del derecho es eliminar espacios de impunidad en la sociedad y en ese sentido los partidos políticos no son la excepción en lo que toca al respeto de los derechos políticos fundamentales. Dicho en pocas palabras: si la libertad de autodeterminación de los partidos políticos se convierte en un límite a la actuación del Estado; la protección de los derechos políticos se convierte en un límite a la actuación de los partidos.

Para concluir con este tema, insistiendo ante todo en la complejidad del tema y en lo difícil que resulta hacer juicios conclusivos en esta materia, hay que decir que, siguiendo una de las tendencias más claras de nuestro sistema electoral, cuya evolución ha caminado hacia la mayor protección de los derechos político

electorales, quizá resulte conveniente adecuar nuestras leyes electorales y conducir las hacia un modelo que bien pudiera llamarse “intervencionista acotado”, en el cual el fundamento para la eventual intervención del Estado, en los asuntos de los partidos políticos sea justamente la protección de los derechos políticos, pero bajo un esquema de supuestos jurídicos muy delimitados, como por ejemplo en aquellos casos de postulación de candidatos o de elección de dirigentes. Por lo demás, de ningún modo resultaría sano que las autoridades intervengan en asuntos como la definición de los principios o las políticas de acción de los partidos políticos.

En conclusión, la idea es contar con un modelo en el cual el principio sea la plena libertad de autodeterminación de los partidos y la excepción, mínima y razonable, sea la intervención del Estado para garantizar el cumplimiento de la ley en lo que tiene que ver con los derechos político electorales de los militantes.

II. LAS PRECAMPAÑAS ELECTORALES

Las precampañas son un tema que ha estado presente en el debate electoral mexicano desde los planteamientos previos a la reforma de 1996 y, destacadamente, desde la contienda presidencial del año 2000. Antes de esos años, los procesos internos de los partidos políticos para seleccionar a sus candidatos difícilmente llegaban a ser transparentes para los electores o para la opinión pública y, en la gran mayoría de los casos, los militantes de los propios partidos estaban formal y fácticamente alejados de ese tipo de decisiones.

El día de hoy, sin embargo, nuestro sistema político ha dado un giro importante y, como lo señalé en la parte introductoria de mi exposición, la contienda política se vive con mayor intensidad no sólo entre partidos, sino también al interior de ellos mismos. Este es el contexto en el que se han generado corrientes vivas y plurales dentro de cada fuerza política y en el que, en consecuencia, se han desarrollado mecanismos de competencia interior para alcanzar posiciones electorales.

Ahora bien, en la ley electoral mexicana la tendencia ha sido que las reglas para que los partidos seleccionen a sus candidatos son asunto exclusivo de cada fuerza política. Hay una exigencia

genérica para que se sigan métodos democráticos, pero el detalle, las formas, los tiempos y las condiciones, corren a cargo de la libre determinación de los partidos. Así pues, en nuestra ley no encontramos una definición de precampañas, sencillamente no existen. No obstante, como una aproximación al tema, se puede decir que la precampaña es el conjunto de actos que realiza cualquier ciudadano para obtener la candidatura de un partido político a un cargo de elección popular y posteriormente contender en la campaña electoral. En pocas palabras, la esencia de las precampañas es el ejercicio de las libertades de expresión, asociación y reunión en materia política, para exteriorizar el deseo de participar como candidato en una contienda electoral.

Advierto que, como concepto, las precampañas bien pueden verificarse tanto en un ámbito social abierto, es decir al margen de los partidos políticos, como en el contexto institucional que representan los partidos. No obstante, en esta presentación quisiera referirme sólo a aquellas precampañas que se desarrollan dentro del marco de los partidos políticos, porque son éstos los agentes a los que la ley electoral mexicana concibe como las instancias únicas para la participación de los ciudadanos en las elecciones.

En este contexto, me parece que cuando se habla de precampañas, el análisis puede hacerse a partir de tres elementos que son justamente los que dan forma a la complejidad del tema: 1. el ejercicio de las libertades de expresión y asociación; 2. las condiciones de equidad en la contienda política, y 3. la reglamentación de los procesos partidistas de selección de candidatos. Veamos:

1. Por un lado, cuando se habla de las libertades de expresión y asociación en materia política y, en particular de su significado en materia electoral, existen argumentos que, en principio, pueden hacer pensar que el establecimiento de reglas que delimiten la realización de actos o la abierta expresión de intenciones en busca de una candidatura, vulnera el ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política.

Se dice que estamos frente a libertades fundamentales que, cuando se relacionan con la competencia política, adquieren un significado amplio que no se circunscribe a la manifestación verbal de ideas, sino que se extiende a la posibilidad de ejecutar actos para difundirlas abiertamente a la ciudadanía en general. Más aun, en

el caso de la libertad de expresión, existen posturas que afirman que la utilización de recursos económicos en la contienda política es algo consustancial al ejercicio de la libre expresión.

Así pues, el primer elemento de análisis en el tema de las precampañas, centrado en el uso de las libertades fundamentales, indica, en pocas palabras, que por principio, cualquier ciudadano tiene derecho a decir “*yo quiero*”.

2. Sin embargo, el tema adquiere complejidad cuando hace acto de presencia el tema de las condiciones de equidad en la contienda política. Al respecto la argumentación política es válida: las precampañas tienen una incidencia directa en la competencia electoral y ello hace necesario que la ley se ocupe de determinar las reglas a que deben sujetarse, en particular en lo que se refiere a los recursos que a través de ellas se destinan para la obtención del voto.

Cuando se habla de equidad, de entrada hay que señalar que se trata de una cuestión de justicia y de condiciones equilibradas en la contienda política. En este sentido, se dice que la aspiración democrática conduce a que las condiciones equitativas no sean sólo necesarias en la contienda entre partidos, sino que también deben ser un principio rector de los procesos internos de éstos.

Así, los argumentos de equidad que apelan por la reglamentación de precampañas, suelen tener una intención doble. Por un lado, evitar que, tomando provecho de un vacío legal en esta materia, alguien pueda allegarse de recursos ilimitados para promover el voto en su favor hacia adentro de los partidos políticos y con el electorado en general, de modo que obtenga una ventaja sobre otros posibles candidatos, desde antes de iniciado el proceso electoral. Y por otra parte, en forma similar a la regulación de las campañas electorales, la intención es propiciar que todos los contendientes tengan la misma posibilidad de acceder a recursos, que tengan los mismos topes de gastos y que estén sujetos al mismo rigor fiscalizador.

3. El tercer factor de complejidad está en la reglamentación de los procesos internos de los partidos políticos para seleccionar a sus candidatos. Al respecto, el análisis nos dice, por una parte, que si bien los tiempos y las formas de los procesos de selección de candidatos tienen una reglamentación estatutaria, es decir, que cada partido

político determina sus propias normas y éstas son aplicables sólo a los propios institutos políticos y a quienes militan en ellos, una exigencia democrática mínima conduce racionalmente a que los partidos políticos asuman mecanismos democráticos y transparentes para postular a sus candidatos. Por otro lado, se dice también que para el sistema político es deseable el fortalecimiento de la democracia interna de los partidos y que, tratándose de procesos selectivos internos, puede ser sana la existencia de líneas generales que hagan homogéneas las contiendas hacia dentro de los partidos.

Así, este tercer elemento de análisis nos sitúa en el centro del debate, pues la regulación de los procesos internos y de las precampañas electorales, se presenta inevitablemente como un elemento restrictivo de la libertad de autodeterminación de los partidos políticos.

Vistos los factores que moldean la complejidad de las precampañas, puede decirse que la reglamentación de esta figura plantea para el sistema político el reto de hacerse cargo de que la mayor protección a ciertos valores de la democracia, como lo son en este caso la equidad en la contienda o el fomento de la democracia interna de los partidos políticos, supone inevitablemente establecer límites tanto a la libertad de expresión en materia política, como a la libre autodeterminación de los partidos políticos. Para decirlo en pocas palabras: reglamentar las precampañas significa establecer reglas sobre los procesos internos de selección de candidatos y eso se traduce, en mayor o menor medida, en que los partidos políticos vean acotado su ámbito de actuación autónoma.

En mi opinión, el asunto merece ser visto, más que desde una perspectiva en negativo, que se duela de la restricción al ejercicio de derechos de partidos o ciudadanos, desde una óptica en la que se asuma la necesidad de definir de qué modo puede hacer frente el sistema electoral a situaciones de hecho que han rebasado el diseño legal y que inciden claramente en el desarrollo de la competencia política.

Así pues, si se piensa en el establecimiento de reglas para los procesos electorales intrapartidistas y para el desarrollo de las precampañas, me parece que, de manera similar a lo que acontece con el tema genérico de la vida interna de los partidos, la intervención del Estado debe estar más cerca de un mínimo que de un máximo.

Esto es, quizá sea conveniente que, por un lado, los partidos políticos sigan teniendo la plena libertad para definir qué clase de mecanismos utilizarán para seleccionar a sus candidatos, de modo que ellos mismos puedan optar por la realización de elecciones primarias, de asambleas electivas, o de elecciones indirectas mediante delegados, por decir sólo algunas modalidades. Pero al mismo tiempo, creo que cuando un partido elija adoptar un mecanismo de contienda interna electoral, en la cual diversos candidatos realicen actos de proselitismo en busca del voto, entonces es conveniente que desde la ley se establezcan condiciones homogéneas para todos los partidos, en cuestiones elementales como la duración de las precampañas, las fuentes de ingresos, los topes de gasto, los mecanismos de rendición de cuentas hacia dentro del partido y a los órganos electorales, así como la resolución de los conflictos internos que lleguen a suscitarse con motivo de los procesos internos.

Para terminar, quisiera insistir en que estamos ante asuntos no sólo complejos sino también novedosos. Creo que no debe extrañarnos que la acelerada evolución de nuestro sistema electoral nos coloque cada vez con mayor frecuencia frente a este tipo de circunstancias sin precedentes. Ello es muestra de las nuevas dinámicas de la política mexicana y, sobre todo, de la fuerza viva que han adquirido los partidos políticos.