

Financiamiento de la democracia: Partidos políticos, campañas y elecciones

DECLARACIÓN DEL CONSEJO DE PRESIDENTES Y PRIMEROS MINISTROS DE LAS AMÉRICAS

CENTRO CARTER

El Centro Carter organizó, en Atlanta, Georgia, la conferencia: "Financiamiento de la democracia: partidos políticos, campañas y elecciones", el pasado 19 de marzo en colaboración con el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Un grupo de líderes de partidos políticos y gubernamentales, destacados académicos, expertos en políticas, representantes del sector privado, líderes de la sociedad civil, profesionales de los medios de comunicación y organizaciones internacionales del hemisferio occidental, se reunieron durante dos días y medio en sesiones plenarias y grupos de trabajo para debatir los dilemas del financiamiento político. Ofrecieron su asesoramiento al Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas del Centro Carter, un grupo de 35 líderes, diez de los cuales participaron en la conferencia, y otro de los cuales envió a un representante. Basado en las constataciones del grupo, el Consejo ofrece ahora las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Introducción La política es importante para mejorar las vidas de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática, y necesitan dinero para funcionar.

Lamentablemente, la política se ha convertido en una actividad desprestigiada para muchas personas, en gran parte debido a numerosas prácticas incorrectas al financiar campañas y escándalos de corrupción. La confianza en las instituciones democráticas está decreciendo.

Tenemos que revertir esta percepción; tenemos que invertir en la capacidad de nuestros partidos políticos para informar y alentar a los ciudadanos, en vez de gastar millones en anuncios de campañas negativas.

Debemos alentar la participación de todos los ciudadanos, no sólo de los más

ricos o de los que esperan favores especiales. Debemos encontrar formas de restaurar la confianza en las instituciones democráticas al asegurar elecciones y un gobierno competitivos, justos y limpios.

El hemisferio está progresando, pero no al ritmo necesario ni con la energía esperada. Los mandatos de la Cumbre de las Américas de Québec llevaron a la creación de un Foro Interamericano sobre Partidos Políticos para abordar estos temas y, a través de ese foro, la OEA ha comenzado una campaña para catalogar la legislación y práctica existentes. Grupos de vigilancia de ciudadanos están supervisando los gastos de campañas con la intención de responsabilizar a sus líderes. Estamos preparados para tratar la próxima etapa de la regularización, monitoreo y cumplimiento de los estándares de financiamiento político para reducir la corrupción, promover la participación de los ciudadanos y mejorar la legitimidad política de nuestras instituciones democráticas.

No existe una fórmula única sobre financiamiento político que resolverá permanentemente los problemas para todos los países. De hecho, la lucha para mejorar el proceso democrático es continua y requiere la participación activa de toda la sociedad civil. Basados en el trabajo realizado por el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, International Idea, Transparencia Internacional, USAID y otros organismos, hemos identificado un conjunto de principios para el financiamiento político. Instamos a nuestros gobiernos a que adopten estos principios, y a nuestros ciudadanos a que vigilen atentamente para garantizar que estos principios sean puestos en práctica.

Recomendamos firmemente el desarrollo de una cultura política democrática, el compromiso moral y normas éticas que brindarán un entorno conducente a la aplicación de estas medidas.

Principios para el financiamiento político Las normas sobre el financiamiento de partidos políticos y campañas diferirán para cada contexto nacional, pero todas ellas deberán alentar las siguientes normas básicas:

Principios • Promover partidos políticos más fuertes, responsables y representativos. En sus funciones de representación y participación, los partidos políticos necesitan tener acceso a recursos apropiados para funcionar eficaz y éticamente.

- Garantizar una competencia electoral eficaz. Los partidos y candidatos deben tener una oportunidad equitativa de comunicar sus ideas en las campañas; el acceso a los medios de comunicación y recursos adecuados es fundamental. Se deben abordar las ventajas injustas de la titularidad de un cargo público, y se debe prohibir estrictamente el uso de recursos del Estado para las campañas.
- Promover la igualdad política y la participación de los ciudadanos. Los ciudadanos, ricos o pobres, deben tener una igualdad de oportunidades para participar en el proceso político y apoyar a los candidatos o partidos de su elección. Las contribuciones financieras son una forma legítima de respaldo. Se deben compensar las desigualdades vinculadas con el género, raza, origen étnico o poblaciones marginales. El principio de una persona, un voto debe ser preservado.
- Preservar la integridad del proceso electoral mediante la transparencia. Se deben dar facultades a los votantes para que tomen decisiones como ciudadanos autónomos e informados, libres de coerción, intimidación o seducción de beneficios económicos, e informados sobre los recursos y apoyo para candidatos y partidos.
- Mejorar la responsabilidad y eliminar la corrupción.

Los funcionarios públicos elegidos deben representar a sus constituyentes en su conjunto, y no depender financieramente de unos pocos de ellos. No se deben utilizar las donaciones para comprar el acceso a políticos o funcionarios públicos, favores personales (contratos, exenciones impositivas, etc.) ni favores políticos.

- Consolidar el Estado de derecho y la capacidad de hacer cumplir las normas. Se debe garantizar una justicia oportuna y terminar con la impunidad en los abusos de financiamiento político. El cumplimiento de las leyes y regulaciones financieras políticas requiere la existencia de autoridades de control independientes y un sistema eficaz de sanciones para terminar con la impunidad.

Reconocemos que cada país tiene un punto de partida distinto, pero todos los países se deben mover a un ritmo apropiado para lograr los siguientes objetivos y herramientas, derivados de estos principios.

Objetivos y herramientas • Invertir en la naturaleza democrática de los

partidos, en vez de campañas largas o negativas. Se deben reducir las presiones de la recolección de fondos mediante el control de los factores que incrementan los costos de las campañas. Las medidas podrían incluir limitar los gastos; hacer campañas más cortas; ofrecer un acceso equitativo a los medios de comunicación, incluso tiempo gratuito en los medios para los candidatos durante las horas pico de audiencia; prohibir o restringir la publicidad política pagada; promover el financiamiento público; eliminar anuncios difamatorios, y adoptar y aplicar prohibiciones contra la compra de votos.

- Mejorar la transparencia y reducir la influencia del dinero al solicitar la divulgación de las donaciones y gastos. Se debe requerir a los partidos y candidatos que divulguen públicamente las donaciones detalladas que excedan ciertos montos y sus orígenes, incluso las con.

tribuciones en especie, antes y después de las elecciones para que se pueda determinar la influencia indebida del donante. Los partidos y candidatos deben hacer regularmente informes públicos de gastos detallados que puedan ser auditados, incluso gastos en especie, y todos los fondos deben ser canalizados a través de cuentas bancarias identificadas, administradas por individuos especificados que puedan ser hechos responsables. Se debe requerir a los medios de comunicación que divulguen las tarifas publicitarias estándares y que reporten descuentos como donaciones políticas, y que mantengan tarifas publicitarias que no excedan las tarifas comerciales generalmente utilizadas. Se deben prohibir las contribuciones de fuentes extranjeras, salvo para los ciudadanos que viven en el extranjero, si lo permitiera la legislación nacional. Las campañas y candidatos deben rechazar donaciones del crimen organizado o narcotráfico.

- Promover la equidad, participación y competencia.

Se recomiendan sistemas de financiamiento mixtos con un componente público significativo. Se deben proveer fondos públicos como un sustituto de las donaciones privadas o como un complemento de las mismas en todas las etapas del proceso electoral y político. El financiamiento público para las actividades continuas del partido y las campañas debe ser asignado por una mezcla de normas proporcionales y subsidios fijos para todos los partidos que alcancen umbrales razonables.

Se deben limitar las grandes donaciones de personas; se deben promover las

pequeñas donaciones que el ciudadano promedio pueda pagar, quizás ofreciendo créditos fiscales; y se deben crear normas voluntarias para los medios de comunicación para una cobertura equilibrada de los mismos.

- Las instituciones responsables de hacer cumplir las normas deben brindar tanto incentivos como sanciones.

Las entidades de control, ya sean organismos de gestión electoral o judiciales, deben ser independientes, no partidarias, y deben estar provistas de suficientes recursos humanos y financieros y suficiente autoridad para hacer cumplir las leyes del país. De otro modo, ninguna de las otras medidas sugeridas en este documento será eficaz. Se debe crear la capacidad de hacer cumplir las normas para un monitoreo, investigación y enjuiciamiento eficaces, e incluir facultades para hacer citaciones, proteger a informantes y acceder a cuentas bancarias. Las sanciones deben incluir acciones reparadoras, multas, enjuiciamiento penal y denegación de ejercer una función pública o el acceso futuro a la financiación pública.

Medidas de apoyo Al mejorar el financiamiento de las democracias, los grupos de ciudadanos y organizaciones internacionales desempeñan un papel importante al ayudar a lograr estos principios. Recomendamos lo siguiente:

Organizaciones internacionales 1. El Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, otras organizaciones internacionales, bancos multilaterales y universidades deben auspiciar la investigación para ayudarnos a comprender mejor los factores contribuyentes de los costos de campañas, la eficacia de herramientas potenciales para controlar estos costos, y el impacto de nueva tecnología como internet y la programación de televisión directa. Por ejemplo, existe una información conflictiva con respecto a si los costos de campañas aumentan con respecto al PIB, y con cuánta rapidez, y cuáles pueden ser las causas: los costos publicitarios de televisión y radio al modernizar las campañas; sistemas de tributación; política de auspicios y compra de votos en las campañas más tradicionales; la democratización interna de los partidos; la duración de la campaña y la naturaleza del sistema electoral.

2. Los gobiernos del hemisferio deben adoptar los principios sobre financiamiento político en la próxima Cumbre de las Américas, como una medida concreta para cumplir con el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana.

3. Las organizaciones no gubernamentales como el Centro Carter y Transparencia Internacional deben trabajar en colaboración con organizaciones multilaterales como Internacional Idea para desarrollar un conjunto de estándares y marcos de referencia para evaluar el progreso en el cumplimiento de estos principios.
4. La OEA y otras organizaciones activas en la región deben ofrecer asistencia a los Estados miembros para que apliquen los principios adoptados, por ejemplo, en la forma de las mejores prácticas y leyes modelo, y asesoramiento del relator especial para la libertad de expresión de la OEA y otras entidades.
5. Las fundaciones partidarias internacionales y otras organizaciones deben continuar suministrando capacitación y educación a los miembros de los partidos y trabajadores electorales, pero sólo de modo compatible con las leyes nacionales.
6. Los gobiernos deben cooperar para contribuir a investigar y determinar el origen del dinero interna.

cional de donaciones políticas ilegales a través de paraísos fiscales (offshore), lavado de dinero y crimen organizado, y cooperar los unos con los otros para llevar a juicio a los infractores. La ayuda internacional para la capacitación y la formación para investigar y determinar el origen del dinero ilícito es necesaria. Los gobiernos deben codificar estos tipos de cooperación en acuerdos internacionales. Los gobiernos también deben enmendar la legislación sobre lavado de dinero para que establezca la divulgación de cada transacción en efectivo que exceda un monto específico.
7. Los acuerdos internacionales como la Convención contra el Soborno de la OCDE y la Convención Interamericana contra la Corrupción deben incluir protocolos adicionales que prohíban el soborno de partidos políticos y candidatos, así como las donaciones extranjeras cuando son ilegales en la legislación nacional.
8. Las misiones de observadores electorales internacionales deben incorporar el financiamiento político como un elemento que deberá ser monitoreado.
9. Las instituciones de préstamo multilaterales deben incluir el financiamiento político como un elemento dentro de sus programas para promover el Estado

de derecho y contra la corrupción. Las organizaciones bilaterales y multilaterales deben ampliar las iniciativas para ayudar a los organismos de gestión electoral, partidos políticos, contribuyentes de campañas y observadores electorales, a cumplir con las leyes de financiamiento político.

La sociedad civil y los partidos políticos

1. Las empresas deben adoptar voluntariamente códigos de conducta para divulgar donaciones cuando aún no existan leyes que así lo establezcan, o hacer una divulgación más completa cuando las leyes sólo requieren una divulgación mínima.

2. Los partidos políticos y candidatos deben adoptar voluntariamente códigos de conducta para hacer una divulgación completa de las donaciones y gastos cuando aún no existan leyes que así lo establezcan, o hacer una divulgación más completa cuando las leyes sólo requieren una divulgación mínima. Las organizaciones de la sociedad civil pueden alentar estos códigos.

3. Los medios de comunicación deben adoptar voluntariamente un código de ética y principios que garanticen un tratamiento equitativo a los partidos y candidatos en campañas electorales.

4. Las organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación deben cumplir funciones independientes y fundamentales en el monitoreo de normas de financiamiento de campañas y publicitar las infracciones, incluso supervisar los gastos y la cobertura de campañas por los medios de comunicación, generar información y alentar el debate público.

5. Los grupos de vigilancia deben explorar el potencial para utilizar leyes de acceso a la información para solicitar datos sobre donaciones y gastos de partidos políticos y corporaciones, y garantizar la transparencia en el uso de recursos del Estado.

6. Para que los medios de comunicación puedan respaldar el cumplimiento de las leyes, exponer la corrupción y lograr una transparencia, se deben enmendar las leyes de difamación para que observen los principios establecidos en el caso New York Times contra Sullivan; se deben abrogar las leyes sobre desacato, y las agresiones cometidas contra periodistas o el homicidio de los mismos se deben investigar inmediatamente y llevar a juicio con todo el alcance permitido por la ley.

El Centro Carter, en colaboración con la Organización de Estados

Americanos, agradece a The CocaCola Company por su auspicio de la conferencia "Financiamiento de la democracia en las Américas". Se ha recibido el apoyo adicional de Americas Gateway Strategy, el Consulado General de Alemania, Delta Air Lines, King & Spalding, Open Society Institute y la Oficina para el Desarrollo Internacional del gobierno de Estados Unidos.