

Corrupción en el financiamiento de los partidos: el caso para normas globales

Por Keith Ewing

Introducción

La prevención de la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos es un factor crucial en la calidad de la democracia. El soborno electoral y la conducta política contraria a la ética, la “captura” del proceso político, ya sea por intereses comerciales o criminales, y la ausencia de instituciones independientes, todos ellos dañan el proceso democrático.

Una especial preocupación de la política contemporánea es el crecimiento de los costos de las elecciones y campañas, factor que, en la actualidad, es responsable en parte, de la corrupción en el financiamiento de los partidos. En este sentido, se enmarca la preocupación por las grandes donaciones destinadas a financiar campañas, incluso, desatendiendo la ley en forma descarada.

Naturaleza y magnitud del problema¹

Aún cuando las regulaciones y tradiciones que rigen los partidos políticos son distintas en cada país, los modelos básicos ponen en claro manifiesto la ilegalidad del financiamiento de los partidos y de las gestiones relativas a las campañas. Lo anterior incluye la formación de organizaciones “directivas”, a través de las cuales se pueden canalizar los fondos pasando por alto las limitaciones legales, o bien, el contrabando que ocultan los fondos “de sobornos políticos o propaganda corruptiva” en las arcas de los partidos. En algunos casos, el financiamiento se realiza con pretextos legales y, de este modo, no es necesario ocultarlos ni constituye un acto criminal, como es el caso del “dinero débil” en el financiamiento de las campañas políticas de los Estados Unidos. No obstante, existen críticas con respecto a este último.

Las leyes de transparencia que se relacionan con el financiamiento de partidos se evadieron tremendamente a nivel mundial durante el periodo 2000 - 2001. En Alemania, el Canciller Kohl fue obligado a renunciar como presidente honorario de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) luego que se revelaron donaciones ilegales a su partido durante su cancillería. En Asia del Sur, se manifestó que los elevados costos de las elecciones tenían parte de responsabilidad en las diferentes formas de corrupción que se expusieron en Indonesia, las Filipinas y Tailandia. En Ecuador, se descubrieron considerables donaciones ilegales realizadas en la campaña del ex-Presidente, lo que se tradujo en el arresto de un famoso banquero³.

Incluso los países que argumentan tener fuertes organismos reglamentarios y tribunales independientes no escapan a la cesura según se asevera en la historia de Alemania durante los últimos años. Paradójicamente, la “independencia” o “relativa autonomía” de los tribunales pueden presentar otro grupo de problemas para quienes desean limpiar la política. Muchos de los problemas relativos al financiamiento de partidos en los Estados Unidos son un resultado directo de la decisión de 1976 de la Corte Suprema para derribar los límites de gasto introducidos después de Watergate - límites que se establecieron para eliminar la corrupción electoral mediante la reducción de los costos de las campañas. La Corte invocó la Primera Enmienda (la cual garantiza la libertad de expresión) y emitió la opinión que el dinero es expresión. Se reglamentó que era inconstitucional reducir el gasto de candidatos adinerados a fin de motivar la reducida voz de los menos adinerados.

Normas Globales: se sembró la semilla

¿Qué se puede hacer? Muchos países han identificado el financiamiento de la campaña y el financiamiento de los partidos políticos como un problema grave y han adoptado las medidas para enfrentarlo⁴. Entre ellas se incluyen las prohibiciones o los límites de los aportes políticos privados; los subsidios estatales para los partidos y/o candidatos; los controles sobre los gastos políticos; y las reglas que aseguran la transparencia de las contribuciones y los gastos. Estas medidas se aplican en diversas combinaciones en los diferentes sistemas políticos. Sin embargo, la naturaleza global de este problema plantea inquietudes acerca de si existe al menos una respuesta global que pueda contemplarse cuando aún no existe una solución global.

Iniciativas internacionales

Las últimas iniciativas presentadas por OECD confirman la posibilidad de establecer normas internacionales. La Convención Antisoborno OECD dispone que los países que se suscriban, tomarán medidas para garantizar que el soborno a un funcionario público extranjero constituya una ofensa criminal. Un funcionario público extranjero se define como cualquier persona que ocupa un cargo legislativo, administrativo o judicial, pero esto no incluye a los funcionarios de los partidos políticos extranjeros. Esta última omisión debe ser encausada con el propósito de cerrar un importante vacío de la Convención⁵.

Entre tanto, si una convención internacional que prohíbe el soborno de los funcionarios gubernamentales extranjeros, ¿por qué entonces, no crear una convención que prohíba las donaciones empresariales destinadas a los partidos políticos extranjeros? Esta es una interrogante que requiere un mayor análisis y una exposición más amplia.

Asimismo, las pautas revisadas de la OECD sobre las Empresas Multinacionales son importantes a nivel internacional, fueron adoptadas en junio de 2000 por 29 estados miembros (además de los países no miembros como Argentina, Brasil, Chile, y el actual miembro Eslovaquia). A pesar de que será difícil poner en práctica estas pautas voluntarias, su lectura se ha difundido. Su contenido es extenso, de gran alcance y se abordan temas relacionados con los derechos del medio ambiente y los trabajadores. Además, exhortan a las empresas multinacionales para que se “abstengan de participar en cualquier actividad política local incorrecta”. Una sección acerca de la “lucha contra el soborno” señala que las empresas “no deben hacer aportes ilegales a los candidatos a cargos públicos ni a los partidos políticos u otras organizaciones políticas. Los aportes deberán cumplir a cabalidad con las exigencias públicas de difusión y ser informadas a la gerencia superior”⁶.

<p>Dinero débil y lo que se compra</p> <p>La Causa Común cree que la integridad de la democracia de los Estados Unidos está seriamente comprometida por las disposiciones que en la actualidad regulan el financiamiento de las campañas para los cargos federales. La característica corruptiva es el denominado “dinero débil”. Este corresponde a un dinero donado por intereses privados a los partidos políticos, evadiendo las restricciones legales con respecto a las contribuciones.</p> <p>El ciclo de elecciones de 1999-2000, donde se observó a los candidatos presidenciales George W. Bush y Al Gore en una lucha estrechamente reñida por la victoria, fue financiado por US \$463 millones de dólares de dinero débil, repartidos en forma muy pareja entre los dos partidos. Esto representa más de un 90 por ciento más del dinero que cualquiera de los dos partidos hubiera obtenido en el ciclo de elecciones presidenciales anterior. El grueso de este dinero (más de US \$360 millones de dólares) fue proporcionado por intereses empresariales¹.</p> <p>Desde 1907, se ha prohibido a las empresas hacer donaciones a los candidatos de cargos públicos, y los sindicatos de trabajadores han estado sometidos a la misma regla desde 1947. Sin embargo, durante los últimos años, los dos principales partidos han llegado a depender cada vez más de la publicidad televisiva; mientras que los difusores de televisión continúan negándose a difundir los mensajes de las campañas en forma gratuita e incluso han reducido sus índices de tiempo.</p> <p>En la actualidad, tanto los Republicanos como los Demócratas tratan que la publicidad televisiva cumpla con las exigencias legales, siempre y cuando se eviten ciertas expresiones prohibidas tales como “vote por” o “vote en contra de”. A medida que se aproxima el ciclo de elecciones, los partidos políticos y sus candidatos solicitan de manera frenética contribuciones de dinero débil, donde tanto el donante como el receptor saben que se destina para pagar la publicidad de las campañas. Mientras tanto, los esfuerzos para elevar el apoyo a nivel de las comunidades rurales han disminuido.</p> <p>Cuando en 1978, la Comisión Federal de Elecciones (FEC) dispuso que los aportes ilimitados y no regulados podían hacerse a los partidos políticos nacionales y destinarlos a los esfuerzos de las campañas en las comunidades rurales para los candidatos estatales y locales se abrió un enorme vacío. A pesar de que los partidos aún no comenzaban a sacar total provecho de ello hasta mediados de 1990, durante las elecciones</p>	<p>Presidenciales de 1996, el vacío se devoró por completo la prohibición legal relacionada con los dineros de las empresas y sindicatos. Los partidos no usaron este dinero ilimitado para los esfuerzos locales de construcción de los partidos, sino para ejercer influencia sobre las elecciones federales, corrompiendo la efectividad de las leyes promulgadas a la luz del escándalo de Watergate, que restringió los aportes individuales a US \$1.000 por candidato en cada elección.</p> <p>Las consecuencias son graves. De acuerdo con un estudio de los ejecutivos de negocios de los Estados Unidos realizado por el Comité para el Fomento Económico compuesto por un grupo de expertos, algunos contribuyentes que hicieron donaciones voluntarias, admiten hoy en día, haberlo hecho con la esperanza de recibir un tratamiento especial en los asuntos legales o reglamentarios. El resultado es que las campañas federales han llegado a realizar aparentes subastas donde los candidatos y los partidos venden lo que sin mucha imaginación denominan “acceso”.</p> <p>La Causa Común, fundada en 1970, comenzó a pleitear contra el problema del financiamiento de campañas durante los escándalos que surgieron en el gobierno de Nixon y, como entidad de la sociedad civil tuvo un mayor impacto en el consecuente impulso para la reforma. Desde 1988, su compromiso con este problema se ha intensificado. Alrededor de 80 voluntarios ayudan a la movilización de los 200.000 miembros de comunidades rurales de la Causa Común, quienes cabildan a los funcionarios elegidos y mantienen presión por la reforma. En Washington, la Causa Común cabildea a funcionarios y a demandantes, documenta la acelerada venta de “accesos” y alimenta los resultados para los medios de noticias nacionales y locales</p> <p>La Causa Común ha trabajado en la legislación de la reforma con el Senado y la Cámara de Representantes, ya que éstos se analizaron por primera vez en 1997. En abril de 2001, un proyecto de ley del Senado aprobado después de la presión de la comunidad rural, ayudó a que los atemorizados oponentes del Senador John McCain emitieran un voto válido. En aquella época, el movimiento había ganado nuevos aliados, algunos de ellos provenían de regiones inesperadas, debido a que la conmoción pública aumentó con el escándalo del dinero débil.</p> <p>Actualmente, la diversidad es una característica de gran importancia en la coalición de la reforma. Ha llegado a abarcar no sólo a aquellos que han visto perjudicados sus intereses materiales y políticos a causa del dinero débil, sino también a personas y empresas, cuyos intereses</p>
---	--

<p>egoístas habrían sido útiles para continuar con el juego. Muchas de las empresas Fortune 500 han dejado de aportar dinero débil debido a la frustración por lo que un ex Gerente General, Ed Kangas de Deloitte Touche Tohmatsu, denominó “extorsión” en forma categórica. El inversionista de éxito, Warren Buffett y otros individuos han hecho un llamado público a la reforma, argumentando que si el dinero no se puede eliminar de los políticos de los Estados Unidos, una legislación estricta “finalmente reducirá al mínimo los montos que llegan a través del sistema de alcantarillado”².</p> <p>Por otra parte, el reconocimiento de una corrupción predominante también se está filtrando en los mismos partidos. “Los partidos políticos se han convertido simplemente en una máquina para hacer dinero”, afirmó Paul Kirk, ex director del Comité Nacional Demócrata, en el año 2000. Y</p>	<p>William Brock, ex Presidente del Comité Nacional Republicano señaló que “los partidos eran más fuertes y cercanos a sus raíces antes de la llegada de este vacío [dinero débil]”³.</p> <p>A mediados del año 2001, la legislación de la reforma aún está bajo análisis en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Incluso si no se promulga la ley para cuando termine la sesión ordinaria de la Cámara, el creciente tamaño y la extensión del movimiento de la reforma dan una razón para esperar un posible éxito.</p> <p style="text-align: right;">Causa Común</p> <p>1 Cifras de la Causa Común: <http://www.commoncause.org>.</p> <p>2 <i>The Buffalo News</i> (EE.UU.), 25 de marzo, 2001.</p> <p>3 <i>The Hill</i> (EE.UU.), 29 de abril, 1997.</p>
---	--

Iniciativas Regionales

Iniciativas de distinto tipo se han llevado a cabo a nivel regional, donde el Consejo de Europa y la Unión Europea consideraron más allá la idea de los estándares internacionales. El Consejo de Europa ha designado un Grupo de Trabajo sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y el Comité de Asuntos Políticos de la Asamblea Parlamentaria realizó un estudio al respecto. En mayo de 2001, se entregó el informe de este último en la Reunión de la Primavera de la Asamblea realizada en Estambul. Dicho informe detalla la necesidad de transparencia en el financiamiento de un partido, la necesidad de regular la fuente y la dimensión de las donaciones, la función del estado en el financiamiento de los partidos políticos y la necesidad de controlar los costos de las campañas en una era de costosos medios de comunicación. Es posible que a partir del informe se haga una recomendación para determinar las normas del documento legal.

El Consejo de Europa no es el único que mantiene la calma en su posición para intervenir con una norma internacional. En 1999, Unión Europea realizó las gestiones en Niza para introducir una amplia legislación de la Comunidad para gobernar los partidos políticos a nivel europeo, es especial, las regulaciones con respecto al financiamiento de los partidos. Lo anterior concluirá de manera inevitable en alguna forma de regulación por parte de la Comunidad, a pesar de que ninguna de tales iniciativas tendrá limitaciones claras y las medidas realizadas como resultado de ello estarán confinadas a la operación de la misma EU. Al mismo tiempo, no es seguro si alguna legislación sobre “financiamiento” se extenderá hacia el problema asociado de los “gastos”, que parece ser crucial si la ley tiene efecto.

En 1998, los gobiernos de los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OAS) propusieron “fomentar la cooperación y considerar las medidas para prevenir el crimen organizado y el tráfico de drogas mediante la contribución financiera a las campañas electorales”⁷. Otras organizaciones políticas regionales, tales como la Comunidad para el Desarrollo de Sudáfrica (SADC), han adoptado normas relativas a la lucha contra la corrupción, pero aún no han abordado el tema de la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, dada la permanencia del problema, es el momento para que también se aborde el problema en otros foros.

Los desafíos

En la era de la globalización, la idea de crear normas a nivel mundial que establezcan un hito a través del cual todo pueda ser evaluado y juzgado, resulta una posibilidad atractiva. Pero ¿no es descabellado? Existen graves problemas por resolver. El primero es que los sistemas democráticos son diferentes. ¿Es posible tener normas comunes que pudieran aplicarse con igualdad en los países desarrollados y en los países en desarrollo, en los regímenes democráticos y no democráticos y en los sistemas presidenciales y parlamentarios del gobierno? ¿Es diferente si algunos países son federales y otros son estados unitarios? ¿Y qué pasa con las diferencias de los sistemas electorales?

Un segundo problema es que las estructuras constitucionales son diferentes. Las constituciones proporcionan un marco de restricción dentro del cual se puede ejecutar y aplicara la ley del financiamiento de partidos. No todos los países son tan permisivos como otros, donde derechos similares se aplican de diversas formas en diferentes países.

En relación con este marco para los derechos, una estrategia de reforma puede ser que parte del financiamiento de los partidos políticos la haga el estado; otra puede ser reducir los niveles de gastos permitidos en las campañas, extinguiendo a través de ello la demanda de dinero. El primer planteamiento se topó con dificultades en Alemania, mientras que el último tropezó con serios problemas en los Estados Unidos y Canadá. En Australia, a modo de reducir los costos, las restricciones sobre la publicidad política se reglamentaron fuera de la constitución.

En democracias menos desarrolladas, las disposiciones burocráticas, judiciales o constitucionales más débiles complican aún más el asunto. Los partidos en Rusia, por ejemplo, tienen una función limitada debido al amplio poder presidencial. El modelo ruso del financiamiento de los partidos se basa en la exención de impuestos para el caso de las donaciones políticas, entre otros subsidios. A pesar de que existen reglas para asegurar procesos justos en el financiamiento de partidos, existe una tendencia para no llevarlos a la práctica⁸.

Además de variaciones sistémicas mencionadas anteriormente, se debe considerar un tercer problema. Para que cualquier norma internacional sea aceptada en forma universal, éstas tendrían que tomar en cuenta los diferentes modelos para los partidos políticos en sí. La característica típica de un partido político es aquella donde una asociación de individuos se reúne en forma voluntaria para una causa común. No obstante, no todos los partidos se adaptan a este tipo: existe una amplia variedad de características organizacionales diferentes a nivel mundial.

El contenido de las normas globales

Sin perjuicio de la escala de desafíos, algo ha comenzado a agitarse. La amenaza para el gobierno democrático y el temor de que los regímenes débiles en el financiamiento político socaven la confianza pública en la democracia están generando preocupación no sólo al interior de cada nación, sino también entre las naciones. El problema del financiamiento político es una cuestión global, y existe una caja para las normas universales que define un marco de principios donde todo puede encausarse para suscribirse y aplicarse, y a través de la cual todo se puede juzgar.

¿De qué manera podría construirse una estructura de ese tipo? La mayoría concuerda en que el punto de partida es la transparencia. Sobre todo, existe una necesidad de una norma reglamentaria que exija a los partidos políticos y a los candidatos que postulen a cargos públicos, rendir cuentas sobre la magnitud y la fuente de las contribuciones en conformidad con un límite mínimo prescrito. Las personas de cualquier partido político tienen derecho a saber quién está financiando a sus partidos y candidatos con el objeto de estar plenamente informadas acerca de los intereses a los que probablemente se avocarán.

<p style="text-align: center;">Cambio de incentivos en la política de Argentina</p> <p>Llega el tiempo de las elecciones, Argentina fue una vez un lugar perfecto para los candidatos y partidos políticos con intereses propios en mente. La especial combinación de los factores legales, políticos e institucionales en el país creó incentivos y oportunidades para el financiamiento ilegal de las campañas electorales. En términos políticos e institucionales, Argentina tiene altos índices de corrupción, bajos niveles de rendición de cuentas, un reglamento legal débil y escaso respeto hacia las instituciones. La actual ley sobre el financiamiento de campañas no impone límites a las donaciones, no existen límites sobre los gastos de las campañas ni tampoco existen límites sobre la duración de la campaña. Con respecto al control de los fondos privados, el Artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos faculta a los donantes que soliciten a los candidatos retener el nombre del donante durante al menos tres años.</p> <p>Asimismo, la economía informal representa un grave problema en Argentina. De acuerdo con un estudio reciente, la evasión de impuestos a la renta anual podría alcanzar US \$1,8 billones de dólares, tasa de evasión que fluctúa entre 45 y 50 por ciento. Entre tanto, la evasión anual de Impuesto al Valor Agregado (IVA) podría ser de US \$9,1 billones de dólares, tasa de evasión de 35 por ciento¹.</p> <p>Esta característica de la vida económica en Argentina indica la existencia de un gran y descontrolado flujo de fondos ilegales y algunos de ellos podrían convertirse en financiamientos no informados en el balance general de los partidos.</p> <p style="text-align: center;">¿Cómo es posible controlar, en este contexto, el aumento de fondos en la elección de partidos políticos?</p> <p style="text-align: center;">Modelo del Poder Ciudadano</p> <p>Poder Ciudadano, capítulo de TI sobre Argentina, ha creado un modelo que pretende cambiar los incentivos de los partidos políticos según se describe a continuación. En primer lugar, los políticos son motivados a firmar un “acuerdo de transparencia” (TA). Como parte de este acuerdo, ellos se comprometen a informar sus gastos mensuales a Poder Ciudadano y a permitir que un ONG revise sus presupuestos para la campaña. A modo de comparación, Poder Ciudadano reúne además los datos sobre el financiamiento y los gastos de la campaña de</p>	<p>Manera conjunta con una empresa privada externa del sector. La totalidad de este control deberá incluir todos los gastos del partido, pero, dado los recursos limitados en cuanto al dinero y el tiempo, en general, esto no es factible. En vez de ello, la investigación de Poder Ciudadano se centra en el control de gastos incurridos en los medios publicitarios, bajo la hipótesis de que el gasto en esta área vital de la campaña puede considerarse como una señal de los modelos del financiamiento y gastos de los partidos en su totalidad.</p> <p>En definitiva, el modelo de Poder Ciudadano produce datos altamente importantes, confiables y fáciles de entender con respecto a los gastos incurridos por los partidos y los candidatos durante las elecciones. Cuando esta información es ampliamente publicitada en los medios y se pone a disposición de todos los ciudadanos, el modelo dispuesto en Argentina es una herramienta que incentiva la acción colectiva y genera presión por parte de la sociedad civil al corregir las asimetrías deliberadas de la información.</p> <p>Con esta presión, resulta mucho más costoso para los políticos no firmar el TA que firmarlo. Una vez que se ha firmado el TA, es igualmente costoso para los partidos no hacer honor a sus términos.</p> <p>Poder Ciudadano ha controlados los gastos de las campañas desde las elecciones presidenciales de 1997, incluidas las elecciones presidenciales de 1999 y las elecciones municipales de 2000 para Buenos Aires. Esta experiencia ha sido muy motivadora. Por ejemplo, aún cuando fue posible acceder sólo a información muy limitada en el gasto de las campañas de los candidatos durante las elecciones presidenciales de 1996, en las elecciones presidenciales de 1999, los tres candidatos presidenciales principales (Domingo Cavallo, Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde) y sus respectivos partidos se comprometieron a cooperar con Poder Ciudadano a fin de cumplir con las exigencias de divulgación de los gastos. Esta experiencia sin precedentes marcó un vuelco en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil en Argentina.</p> <p>Durante las elecciones de mayo de 2000 para la legislación y el alcalde de la ciudad de Buenos Aires, se repitió el éxito. Todos los candidatos acordaron controlar y firmar un TA. Los resultados bajo control fueron ampliamente publicitados, lo que se tradujo en una controversia generalizada en los medios.</p>
--	---

<p>Del mismo modo, el control de los gastos de las campañas también comenzó a realizarse en Perú, donde la ONG Asociación Civil Transparencia aplicó el modelo en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del año 2001³.</p> <p>Tal como lo demuestra el caso de Argentina, el extenso debate y la gran presión pública por parte de la sociedad civil pueden cambiar los incentivos y las acciones de los políticos. El elevado nivel del debate público sobre el tema condujo a una aumentada participación de la sociedad civil en la política en general. El modelo es una herramienta poderosa para dar facultades a los ciudadanos y aumentar la transparencia en los gastos de las campañas. Ahora bien, el desafío en Argentina, y en otros lugares también, es extender este compromiso con</p>	<p>la transparencia y la integridad hacia el financiamiento de los partidos y, en términos más generales, en la política. Cuando se combina una mayor información pública con la acción colectiva, las reglas del juego político puede y debe cambiar para mejor.</p> <p style="text-align: center;">Poder Ciudadano (TI-Argentina)</p> <p>1 Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), <i>La Economía Oculta en Argentina</i> (Buenos Aires: FIEL, 2000).</p> <p>2 Poder Ciudadano ha capacitado a otros ONG en América Latina para usar este modelo de control de los gastos de los partidos. Para analizar dichas redes de ONG, vea la página 180.</p>
--	--

Opciones para reducir los costos

La necesidad de mayor importancia es contar con medidas que controlen los gastos. Esta estrategia ha sido penosamente subestimada ni tomada en cuenta. Hasta que no se tomen las medidas para controlar la demanda de dinero, será imposible regular su uso corrupto. Por supuesto, será difícil, ya que ni la riqueza ni la voluntad corrupta en forma independiente desearán que se restrinja su influencia o que disminuya su función actual. Sin embargo, se sigue dando el caso que el gasto es el motor de la corrupción y los grandes aportes son su combustible. Los intentos para reformar los sistemas corruptos de financiamiento de partidos serán finalmente inútiles, a menos que los gastos se mantengan bajo control en una era donde los costos de los medios son cada vez más altos.

Conocer cuáles son los costos de las elecciones puede ser justificable por varias razones. No es sólo un modo de controlar la demanda del dinero sucio, el dinero débil o cualquier otro tipo de dinero, es un modo de responder a los principios fundamentales de la democracia. La política deberá dirigirse sobre la base de la calidad de un mensaje, no por su volumen. Los vicios del oficio no deben dirigirse hacia quienes gritan más fuerte. Estos aforismos reflejan el primer principio de una autonomía democrática, que es el principio de la igualdad política: aquellos que representan a más sectores de la opinión dentro de una comunidad no deben excluirse del oficio debido a la riqueza de sus oponentes.

En efecto, existe una serie de opciones disponibles para reducir los costos. La primera de ellas sería exigir la imposición de un límite en la cantidad de dinero que pueden gastar los candidatos y los partidos en una campaña. Esto tendrá que establecerse desde bien abajo para que tenga significado hasta bien arriba para permitir que los candidatos y los partidos sean escuchados y evitar, de este modo, que las elecciones estén dominadas por la prensa institucional y sus propietarios.

La segunda opción, para los estados donde la libertad de expresión es un obstáculo, estaría orientada a rebasar dicho obstáculo mediante la creación de un régimen de elecciones de financiamiento público como un todo, o bien, parte de éste (en el caso de los costos de transmisión). En este sentido, la suscripción de los costos por parte del estado tiene la doble ventaja de reducir además la demanda de dinero por los mismos partidos.

Opciones para abordar el problema de las donaciones

Al abordar los desafíos de los aportes financieros a un partido político, en primer lugar, se debe disipar la interrogante de quién puede donar. Para argumentar lo anterior, podría fijarse como regla general que se prohibieran los aportes provenientes de individuos o empresas extranjeras. Los partidos políticos deben representar los intereses de la comunidad local y no de las empresas extranjeras. Puede hacerse una excepción en el caso de las donaciones provenientes de fuentes autorizadas (tales como las fundaciones políticas). Esta disposición debe realizarse con extremo cuidado a fin de asegurar que no se convierta en un lavado de dinero del exterior.

No obstante, resulta más difícil determinar quién está autorizado a hacer donaciones dentro de una determinada jurisdicción. La exigencia de que sólo las personas pueden hacer donaciones podría llevar a una arriesgada crisis de financiamiento en algunos partidos y podría afectar gravemente la estructura de un partido y la organización en otros. Establecer un límite en las cantidades que puede donar un individuo u otros, podría tener consecuencias similares. Esto significa que será necesario superar el déficit por medio de uno de los diversos métodos de financiamiento público (por ejemplo, la desgravación impositiva para las donaciones políticas o las donaciones anuales en bloque). Sin embargo, no está claro si sería prudente tratar de obligar a los gobiernos a financiar los partidos políticos de esta forma en un instrumento transnacional.

Todo lo anterior sugiere que, una vez más, sería mejor abordar el problema de la fuente y la magnitud de los aportes en una norma transnacional por medio de un menú de opciones, desde donde cada estado podrá elegir la mejor forma de acomodarse a sus circunstancias locales. La opción uno sería exigir una restricción en relación con la magnitud de las donaciones (sin grandes aportes) y la fuente (sólo personas naturales). La compensación sería una obligación para asegurar que los partidos tengan fondos suficientes de las fuentes públicas, si es necesario, con el propósito de permitirles satisfacer sus demandas. La opción dos sería aceptar la legitimidad del financiamiento proveniente de personas jurídicas, pero imponiendo la exigencia de que las empresas y los sindicatos sólo puedan hacer donaciones con la autoridad de sus accionistas y miembros, quienes deberán ser consultados en forma regular. Sin embargo, puede ser difícil impedir el caso por la restricción de la magnitud de los aportes.

Disposición y cumplimiento de las normas globales

¿Quién deberá determinar estas normas internacionales y de qué modo se deberá asegurar su cumplimiento? No es suficiente que este asunto quede en manos de organismos especializados. La corrupción política es una cuestión de robo para la NU, que está a cargo de crear normas que, a la vez, puedan ser una fuente de inspiración para los organismos regionales, tales como la UE, el foro de la Cooperación Económica del Pacífico de Asia (APEC), la Organización de la Unidad Africana (OAU) y la OAS. Estas normas pueden ser lo suficientemente flexibles - sin perder su significado - para albergar la gran variedad de los diversos sistemas políticos.

La NU ya está realizando un importante trabajo sobre corrupción con respecto a las áreas políticas⁹. No obstante, existe la sensación de que puede hacerse más aún para promover mejores normas en relación con el financiamiento de los partidos políticos. Estas incluyen programas de apoyo para incentivar y consolidar democracias nuevas y renovadas. El “Compacto Global” es una oportunidad perdida para abordar el tema de la corrupción política¹⁰.

La caja para una norma transnacional destinada al financiamiento de los partidos políticos debe ser sólida, basada en una serie de principios de aplicación universal. Estos principios deben ser lo suficientemente flexibles a fin de tener importancia en todas las democracias. Y, además de las estrategias que se basan en la transparencia, el control de los costos y la regulación de la fuente y la magnitud del aporte, también es necesario abordar el tema de su cumplimiento. Sin una entidad reglamentaria independiente con poderes firmes y un adecuado presupuesto para controlar las normas apoyadas con fuertes sanciones, la utilidad de las normas se vuelve dudosa. En muchos países del mundo no existe una tradición de un poder judicial independiente, y en otros, existen regímenes donde las agencias que dan cumplimiento a la ley son parte del problema de la corrupción, en vez de dar una solución. ¿Qué tan realista resulta la búsqueda de comisiones electorales genuinamente independientes en estos regímenes?

Es en este punto donde confrontamos la realidad de que el financiamiento de los partidos políticos es parte de un problema mayor, no sólo sobre la política electoral, sino sobre la naturaleza de la sociedad civil y sus instituciones, por una parte y, por otra, sobre el gobierno constitucional. El control de los gastos y la disposición de normas en el financiamiento de los partidos es un aspecto vital de un esfuerzo multidimensional en la lucha contra la corrupción. Las normas globales deben jugar un papel crucial. Por último, se deberá asegurar el cumplimiento y la efectividad de dichas normas a nivel nacional; sin embargo, la posibilidad de la presión internacional para garantizar su cumplimiento no debe descartarse.

- 1 La investigación para esta sección fue realizada por Kevin Casas-Zamora.
- 2 En 1999, el Partido Uno de Israel del entonces primer Ministro, Ehud Barak evadió los límites de gastos en su campaña mediante el uso de dineros presuntamente provenientes de organizaciones sin fines de lucro independientes. Michael Pinto-Duschinsky, *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns* (Estocolmo: IDEA, forthcoming 2001), vista general disponible en: http://www.idea.int/publications/funding_parties/funding_overview.pdf
- 3 Tanto al banquero como al anterior partido del presidente se les exigió pagar los fondos en este caso. *La Hora* (Ecuador), 8 de marzo de 2001.
- 4 Ejemplos recientes incluyen a todos los Partidos Políticos del Reino Unido, las Elecciones y Referéndum, Acta del 2000; la Comisión Rau en Alemania, establecida en el año 2000 para responder al escándalo de la donación al partido a fin de examinar los métodos existentes sobre financiamiento de los partidos; y el Parlamento de la

- Federación en Bosnia, que aprobó una nueva ley para el financiamiento de los partidos en julio de 2000.
- 5 Para obtener más información acerca de la Convención Anticorrupción de OECD vea el próximo informe.
 - 6 Disponible en: <<http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/>>.
 - 7 OAS, Cumbre de la red de Información Americana:
<<http://www.summit-americas.org/corruption/corruption.htm>>.
 - 8 Daniel Smilov, 'Structural Corruption of Party Funding Models,' contribución a la Conferencia Conjunta sobre Corrupción, Budapest 1999,
<<http://www.coc.ceu.hu/smilov.html>>.
 - 9 El trabajo de la NU sobre corrupción es realizado por el PACTO UN DESA, UNICRI y UNDP.
 - 10 El 'Compacto Global' de Kofi Anan, 1999, desafía a los líderes de negocios a nivel mundial para que cambien sus prácticas y políticas públicas de apoyo con respecto a una serie de principios que relacionan los derechos humanos, el trabajo y el medio ambiente, pero no la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos en forma explícita:
<<http://www.unglobalcompact.org>>.