

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES EN HAITÍ¹

Félix Ulloa

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República establece la obligación para el Estado de ayudar proporcionalmente a los partidos políticos con los gastos que incurran en ocasión de los procesos electorales. Para tener derecho a esta ayuda estatal es necesario que los partidos políticos obtengan como mínimo el 10% de la votación en el ámbito nacional y un mínimo de 5% en cada uno de los nueve Departamentos de la República.

En la realidad ningún partido ha recibido ni demandado al Estado este derecho que la Constitución les otorga.

Los partidos políticos pueden recibir donaciones de las personas naturales y morales. Existe como limitación que no pueden recibir más de 100.000 gourdes² (US\$ 2,500) en efectivo y si la donación es en especie y su valor es superior a los 100.000 gourdes, ésta debe ser previamente autorizada por los Ministerios del Interior y de la Defensa Nacional.³

Ningún partido político hasta la fecha ha brindado públicamente información de las donaciones que ha recibido.

Las donaciones a los partidos políticos son deducibles del impuesto sobre los ingresos. Pero con la limitación que el monto que se puede deducir no exceda del 10% de los ingresos imponibles.

Hasta la fecha ninguna persona natural o jurídica ha pedido deducir de los impuestos las donaciones que haya dado a partido político alguno.

La legislación haitiana no establece limitación alguna a los gastos que los partidos políticos pueden hacer durante las campañas electorales en materia de propaganda en los medios de comunicación o de cualquiera otra naturaleza.

La ley sobre los partidos políticos otorga el derecho a los partidos políticos contendientes durante la campaña electoral a dos horas de antena en la televisión y radio del Estado. Estas dos horas deben ser distribuidas de común acuerdo entre el director del medio y la dirección del partido en espacios de 5 a 15 minutos.

Desde la vigencia de la ley esta disposición legal no ha sido cumplida en los procesos electorales que se han realizado.

¹ Las opiniones expresadas en este documento no comprometen ni reflejan la posición oficial de la Organización de los Estados Americanos.

² Actualmente 40 gourdes equivale a 1 dólar US.

³ En 1995 por Decreto Ejecutivo el Presidente Jean Bertrand Aristide suprimió las Fuerzas Armadas y el Ministerio de la Defensa Nacional. Aunque constitucionalmente Haití puede tener Fuerzas Armadas.

Desde el día anterior de las elecciones hasta que las BEC y las BED⁴ emitan los resultados está legalmente prohibido que los centros de investigación, opinión y pronóstico electoral publiquen resultados de sus estudios y encuestas concernientes la campaña electoral. Tampoco los medios de comunicación social pueden dar a conocer pronósticos electorales realizados por quien sea.

No existe norma legal, procedimiento, organismo de control, sanción legal ni tampoco tradición de rendir cuentas ni de divulgar información por parte de los partidos políticos respecto a ningún aspecto sobre sus finanzas ni respecto de cualquier actividad que realicen, sea del tipo que sea.

La transparencia y rendición de cuentas no ha sido y no es la norma ni costumbre en Haití.

II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

La Constitución de la República establece en los artículos 281 y 281-1 el derecho de los partidos políticos de recibir por parte del Estado recursos económicos para sufragar proporcionalmente los gastos incurridos en ocasión de los procesos electorales. Requisito para tener acceso a dicho financiamiento es obtener en el ámbito nacional al menos el 10% de la votación con un mínimo en los departamentos del 5%.

La ley⁵ de 1986 que regula el funcionamiento de los partidos políticos no desarrolla ningún mecanismo, instancia ni procedimiento para el cumplimiento de esta obligación estatal constitucional.

Hasta la fecha ningún partido político ha demandado del Estado este derecho que la Constitución les reconoce.

En su artículo 24 este Decreto establece limitaciones respecto a las donaciones privadas que pueden recibir los partidos políticos. Las donaciones en efectivo de personas naturales o morales no pueden ser superiores a 100.000 gourdes.

Si la donación es en especie y su valor superior a los 100.000 gourdes, ésta debe ser previamente autorizada por los Ministerio de Interior y de la Defensa Nacional. Este último Ministerio ya no existe dada la desaparición de las Fuerzas Armadas.

El Código Fiscal – artículos 24 numeral 13 y 129 - establecen que las donaciones a los partidos políticos son deducibles del Impuesto sobre los Ingresos. Las deducciones no pueden exceder el 10% de los ingresos imponibles.

⁴ BEC= Bureau Electoral Communal
BED = Bureau Electoral Départemental

⁵ Décret réglementant de façon rationnelle le fonctionnement des Partis Politiques

Para poder beneficiar de estas deducciones, como para recibir donaciones el partido político debe estar inscrito en la Dirección General de Impuestos y tener un Número de Identificación Tributaria.

Los medianos y grandes donantes acostumbran dar su contribución a varios partidos políticos, no quieren se conozca que le dan dinero a un partido político y, mucho menos lo sepa el gobierno; pues tienen temor –infundado o real- de sufrir acoso fiscal y ser acusados de propiciar con ello la desestabilización del país.

En la práctica ningún partido político ha declarado ninguna donación ni tampoco los donantes privados utilizan el beneficio fiscal de deducir dichas donaciones del impuesto sobre los ingresos.

Dado el alto nivel de concentración de la riqueza en el país el número de donantes importantes es bastante limitado.

Por su parte, los dirigentes políticos hasta la fecha tanto pública como al interior de sus partidos nunca han informado de los montos recibidos ni quienes son los donantes pequeños, medianos o grandes.

No existe ninguna normativa legal que limite los gastos que pueden hacer los partidos políticos en campañas electorales.

No existe tradición ni norma legal que obligue a los partidos informar de cuánto gastan en los procesos electorales. Ni se puede saber cuanto invierten los partidos o candidatos en las elecciones, pues es un tema sobre el cual hay absoluta reserva y por ello ninguna información.

La Ley Electoral de junio 1999 creó el Consejo Electoral Provisional. A la fecha aún no ha sido posible integrar un Consejo Electoral Permanente que la Constitución de 1987⁶ creó como la institución independiente que debía organizar y controlar en total independencia todas las operaciones electorales.

De conformidad al artículo 93 de la ley Electoral los candidatos o listas de candidatos deben entregar entre 125 gourdes a 750 gourdes⁷ dependiendo del cargo al cual se es candidato a la Dirección General de Impuestos a la cuenta del Consejo Electoral Provisional . Si la persona no es candidato de un partido, agrupamiento o reagrupamiento de partidos políticos los montos suben respectivamente 10 veces. Si el candidato recibe al menos 10% de los votos válidos puede solicitar el reembolso de dicha cantidad.

El artículo 94 de dicha ley desarrolla una política de género ya establece que si el candidato es mujer, se presenta bajo la bandera de un partido político, y dicho partido presenta al menos 30% de candidatas mujeres el monto establecido en el artículo 95 se reduce en dos tercios para las mujeres candidatas. Si la cantidad de candidatas es menor al 30% el monto se reduce a la mitad para las mujeres candidatas.

⁶ Artículos 191 a 199 de la Constitución

⁷ Entre US\$ 3,13 y US\$ 18,75

Los candidatos cubren de su propio peculio una parte importante de los gastos que generan las campañas electorales. Los candidatos a diputados por las 83 circunscripciones electorales contribuyen a financiar las campañas de los candidatos de su partido a las CASEC (Conseils d'Administration de Section Communale), ASEC (Assemblées de Section Communale), Delegados de Ciudad y Consejos Municipales en su respectiva circunscripción electoral. Igualmente los 27 candidatos a senadores, 3 por Departamento, contribuyen a los gastos de campaña de todos los funcionarios que son electos en su Departamento.

Los gastos son menores en las localidades pequeñas por cuanto existe un mayor nivel de fidelidad a los partidos y candidatos, siendo más frecuente el voluntariado. Tampoco necesitan incurrir en gastos en medios de comunicación pues no hay estaciones de radio local, concentrándose los gastos en afiches con la fotografía del candidato, concentraciones y reuniones.

En las ciudades grandes es más cara la campaña. Tienen que imprimir miles de afiches con la foto del candidato, spot de radio y cuñas de televisión, contribuir o financiar pequeños proyectos de beneficio colectivo en las comunidades, con asociaciones o equipos deportivos o de servicio a la comunidad, pagarle y/o darle de comer a las personas que trabajan en su campaña y a los mandatarios de los partidos en las urnas el día de las elecciones.

Un costo importante que tienen los candidatos, sobre todo diputados y senadores, es el transporte pues dado el mal estado o casi carencia de la infraestructura vial necesitan vehículos 4x4 para poder movilizarse.

No existe tradición de transparencia en lo referente a la utilización de los fondos públicos. Según Leslie J. R Péan⁸ el Estado es percibido como propiedad privada de los que detentan el poder, los fondos públicos son administrados como sus fondos privados. Cita las frases del Presidente Pétion⁹ quien dijo “robar al Estado no es robar” y de Jean Jacques Dessalines, fundador de la república de Haití, hay que “desplumar la gallina pero no hay que dejarla gritar”. Según Péan sus sucesores siguieron dicho principio sólo que la despluman aunque grite, pues consideran el Estado como la cueva de Ali Baba donde se puede servir uno a voluntad.

Existe un proyecto de ley presentado por el diputado Wilnet Content para regular el funcionamiento de los partidos políticos, el cual establece como requisito para crear un partido político un mínimo de 22.000 miembros, en la actualidad el mínimo requerido es de 5.000 miembros. Impone la obligación a los partidos de pagar anualmente a la Dirección General de Impuestos 10 gourdes por miembro registrado. Los partidos deberán participar en todas las elecciones bajo pena de ser cancelados si no participan. Establece la obligación financiera del Estado con los partidos, la cual el Estado va a fijar, si y solamente si, el partido obtiene un mínimo de 15% de los votos.

⁸ Péan Leslie J. R. *Économie politique de Corruption (De Saint Domingue à Haïti 1781-1870)* Éditions Mémoire 2000 Haïti.

⁹ Presidente de 1807 a 1818

La temática del financiamiento a los partidos políticos no constituye en sí mismo un tema relevante. La discusión nacional es la crisis política global que afecta al país, la celebración de elecciones anticipadas, la inseguridad, el nombramiento de una autoridad electoral independiente que genere credibilidad.

III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La ley que regula el funcionamiento de los partidos políticos establece en su artículo 23 que los partidos políticos contendientes en una elección tienen derecho a dos horas de antena en la radio y televisión del Estado para difundir su propaganda. Estas dos horas se deben distribuir en espacios de 5 a 15 minutos para lo cual deberán ponerse de acuerdo el director del medio y la dirección del partido.

Igual derecho para los partidos políticos establece el artículo 112 de la ley electoral de julio 1999 de conformidad al cual los medios de comunicación del Estado en época de campaña electoral deben darles un tiempo equitativo a los candidatos, un número equivalente de horas a cada uno y además brindar información objetiva.

Según la opinión de diversos sectores de oposición y de la sociedad civil entrevistados esta norma legal no se ha cumplido en el país. En los últimos días de campaña spot de televisión o cuñas de radio de algunos partidos de oposición son difundidos al menos una vez en los medios de comunicación estatal, dependiendo del nivel de relación de amistad, personal o conocimiento del candidato con el director del medio de comunicación.

Existen 71 partidos políticos legalmente inscritos y si todos se presentaran candidatos a elecciones, caso muy hipotético pues una buena parte de ellos son solo siglas sin presencia, militancia ni organización, habría que establecer mecanismos y procedimientos claros que permitan la equidad entre los 71 partidos contendientes.

Por su parte, funcionarios del partido de gobierno sostienen que los partidos de oposición no quieren utilizar esta posibilidad de los medios de comunicación estatal para no legitimar la radio y televisión nacionales.

Para tener una mejor apreciación de la influencia de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública es necesario tomar en cuenta ciertos factores, tales como el problema de la electricidad.

Muchas ciudades del país, aún capitales departamentales, no digamos pequeñas poblaciones rurales, no tienen electricidad ni un día todo el año. Aún en la capital de la república como en las demás zonas y poblaciones que reciben el servicio de la energía eléctrica, por regla general sólo la reciben algunas horas al día, a veces 3 ó 4 horas, aunque a veces pasan días o semanas sin dicho servicio.

Además del problema de carencia de electricidad la mayor parte de las personas no tiene aparato de televisión, tampoco saben leer y escribir para informarse por medio de la prensa o propaganda escrita, por ello la cultura y transmisión oral, y por ende la radio, es la forma fundamental de comunicación e información.

Toda la población haitiana de todos los estratos sociales y culturales hablan créole. Una minoría habla además francés y, es mucho más reducida, la población que lee francés.

Estas circunstancias hacen que los partidos políticos utilizan como principales medios de propaganda política afiches con las fotos de los candidatos, la radio y la comunicación persona a persona.

Según directores de medios de comunicación entrevistados éstos les han dado la palabra a los partidos para que puedan comunicarse con la población, con el propósito de crear una especie de “balance virtual” entre el gobierno y la oposición; pero según ellos los partidos políticos no tienen un discurso ni un planteamiento a presentar a la sociedad para resolver los problemas nacionales. Lo único que quieren es que quien está en el poder se vaya para llegar ellos o él.

Estiman que los partidos políticos no son instituciones permanentes ni ideológicas, sino se basan en la relación personal de los miembros, dirigentes o responsables departamentales o regionales con el dirigente nacional. Son partidos identificados o representando a una persona, al líder, más que una ideología o grupo social. Sus líderes o dirigentes nacionales son de por vida pues desde la fundación del partido permanecen como máxima autoridad. No existe tradición de renovación en la dirigencia.

Afirman que es frecuente los partidos políticos no celebren durante años Asambleas o Congresos Nacionales, Departamentales o Municipales para definir la línea partidaria o elegir las autoridades correspondientes de conformidad a sus propios estatutos, arguyendo razones de carácter económico, persecución política e inseguridad.

Consideran que tampoco existe batalla o confrontación de ideas entre la clase política sino más bien lo que existe es una lucha por llegar al poder y una vez llegan al poder lo que buscan es mantenerse en el mismo utilizando los mismos mecanismos y prácticas antidemocráticas de los anteriores gobernantes, con la filosofía tradicional de que quien llega al poder busca quedarse para siempre, ser presidente de por vida. Todo es para él y nada para los otros.

Respecto a las tarifas que cobran los medios de comunicación, por una parte afirman que la tarifa para la propaganda política es más elevada que la comercial por los riesgos que implica transmitir propaganda política dado los niveles de intolerancia y violencia política.

Al mismo tiempo manifiestan que por la poca capacidad económica de los partidos es frecuente les cobren menos sin que sepa el Gobierno para evitar represiones fiscales, políticas o económicas. También porque desean ayudar al desarrollo político del país permitiendo que los diferentes partidos políticos se comuniquen con la población.

Afirman también que en tiempo de campaña firman contratos con los partidos y/o candidatos para pasar en su respectivo medio de comunicación su propaganda. Publican o difunden la propaganda política, luego no es raro si los partidos políticos o candidatos pierden la elección les dicen que no pueden honrar sus deudas pues no tienen dinero para ello.

En lo referente a las limitaciones de la publicidad de las encuestas, la ley Electoral en su artículo 121 estipula que desde el día anterior de la votación hasta que los resultados sean dados por las BEC y las BED los centros de investigaciones, opinión y pronóstico electorales no pueden publicar los resultados de sus estudios y encuestas concernientes la campana electoral ni los medios de comunicación pueden dar a conocer pronósticos electorales realizados por quien sea.

No existen normas legales ni costumbre de limitación a la publicidad institucional gubernamental.

El Consejo Electoral Provisional no ejerce control al respecto.

IV. RENDICIÓN DE CUENTAS Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN “DISCLOSURE”.

No existe norma legal ni tradición al respecto.

V. APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO “ENFORCEMENT”

No existe costumbre, mecanismos, procedimientos ni normatividad para ejercer control, exigir el cumplimiento de las limitaciones y obligaciones ni sanciones por violación de las disposiciones legales.

Las normas establecidas en la Constitución y en la legislación secundaria pertinente no desarrollan procedimientos ni mecanismos que aseguren su cumplimiento y exigencia de aplicación.

Por otra parte, lo establecido en la ley no se aplica en la práctica.

VI. CONCLUSIONES

Haití no ha tenido en sus 199 años de historia republicana mayor experiencia democrática, sino todo lo contrario, lo cual ha propiciado y consolidado una cultura y tradición de intolerancia, desconfianza, violencia. Produciendo según Péan un modelo de sociedad que viene desde los fundadores del estado haitiano que no deja espacio al conflicto social, en el que la política es la guerra y todos los conflictos se solucionan por la desaparición del adversario.

Un aspecto importante a considerar es el fenómeno que analiza Michel-Rolf Truillo¹⁰ de la separación entre el estado haitiano y la sociedad. Para él el estado no ha buscado la

¹⁰ TROUILLOT MICHEL-ROLF, Haiti state against nation. The origin & legacy duvalierism. Monthly Review Press, New York 1990

integración nacional, sino más bien al contrario ha mantenido y promovido el aislamiento de los campesinos -la inmensa mayoría de la población- del resto de sectores sociales; igualmente el aislamiento de Haití del resto del mundo.

Considera que el Estado al fomentar el aislamiento interno, no es que haya creado dos sociedades separadas; sino por el contrario ha establecido mecanismos que mantienen dichos sectores distintos en una desigual y complementaria relación.

La política de aislamiento en todos los sentidos, su carácter insular, su historia de lucha contra la esclavitud, el hecho de ser la primer república negra y la supresión de la esclavitud que atentaba contra intereses políticos, económicos privados y públicos importantes en la época, la de infringir la primera derrota militar a las fuerzas imperiales de Napoleón Bonaparte, el proceso de desarraigo de sus orígenes africanos, su especificidad étnica, cultural, lingüística han producido una sociedad diferente, que no es africana ni latinoamericana. Sin entender la interacción de este conjunto de factores, entre otros, no se puede entender el desarrollo y la forma de actuar del pueblo e instituciones haitianas.

Al no percibir la presencia del Estado ni recibir los servicios y funciones que el Estado debe prestar, el que la mayor parte de haitianos trabajen en la economía informal ha privilegiado en la conciencia y accionar colectivo la búsqueda del beneficio individual, que para la mayoría se reduce a la supervivencia, todo ello en desmedro o desconocimiento del concepto de bien común. Como dice Péan, Haití: república de individuos.

Existe muy poca legislación que regule lo referente al financiamiento de los partidos políticos, con la característica que no existe la práctica de cumplir con dichas disposiciones. Lo que produce tendencia a la impunidad.

La falta de institucionalización, transparencia, la no rendición de cuentas en casi todos los aspectos de la vida social, política, económica del país, en que lo imprevisible en todos los órdenes y acciones sea frecuentemente la normalidad, frena e influye el desarrollo del país como de cualquier política, programa o proyecto que se piense implementar.

Toda acción de fortalecimiento o cambio que se pretenda llevar a la práctica debe tomar en cuenta los factores estructurales y culturales propios del país para tener éxito.

La población estima que los partidos políticos y la clase política en su totalidad son responsables de la crisis pues sólo piensan en sus particulares intereses¹¹.

El país necesita partidos políticos democráticos en su vida interna, transparentes, ideológicos, con organización y participación de sus miembros en todo el país, que sean representativos de los distintos sectores sociales, que concerten acciones que respondan a las necesidades concretas, urgentes, que en la mayoría de hombres y mujeres haitianos se reduce a la misma supervivencia.

¹¹ Es la opinión de la población haitiana sobre la democracia y los partidos políticos según un focus group realizado por Römer & Associates en septiembre del 2002 para el National Democratic Institut (NDI) con el patrocinio de USAID.

Es necesario el financiamiento público de los partidos políticos, no sólo en momentos de campaña electoral, sino para que funcionen activamente en periodos no electorales para ayudarles a convertirlos en partidos políticos modernos haitianos.

Es necesario trabajar y colaborar en la construcción de un sistema político que genere y promueva democracia, tolerancia, respeto mutuo, condiciones humanas de vida.

Es necesaria la integración de un Consejo Electoral Provisional, pues ahora no hay, el cual deberá generar confianza política, técnica, autoridad, transparencia, legitimidad y legalidad al que gane en una elecciones credibles.

Es importante la participación de la sociedad civil para que desde sus particulares y diferentes puntos de vista e intereses contribuyan a la solución de los problemas, a la construcción de una sociedad transparente y democrática. Que ejerza también sus funciones de control social.

Es conveniente desarrollar programas de educación cívica que fomenten y difundan el conocimiento y prácticas democráticas, proporcionar a la población haitiana la posibilidad de escuchar las ideas y soluciones que los partidos políticos tienen para el país.

La radio y televisión nacional puede quedar bajo la dirección del Consejo Electoral Provisional para convertirlas en instrumentos de educación cívica, de expresión de las distintas ideas, visiones y soluciones de los partidos políticos y demás sectores del país. Ejemplo concreto de fomento y vivencia de valores democráticos.

Haití vive una crisis política, social, económica, cultural, educativa; profunda e integral.

Las próximas elecciones de funcionarios públicos de todos los niveles son ocasión propicia para la creación de instituciones que reflejen credibilidad, seguridad, transparencia, incremente la participación y control de la sociedad, en las cuales todos se sientan representados, escuchados, participantes y se genere la esperanza que es posible construir mejores condiciones de convivencia para todos en la búsqueda y construcción de la concertación entre los haitianos y haitianas; para que en el respeto de su creativa diversidad puedan configurar y vivir una sociedad basada en los valores y práctica de la democracia; todo ello respetando la especificidad haitiana.