



Estrasburgo, 3 de junio de 2009

Estudio No. 414/2006

CDL-AD(2009)021

Or. Engl.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS EL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

**CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS
EN EL ÁMBITO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**Adoptado por la Comisión de Venecia
en su 77ª Sesión Plenaria
(Venecia, 12-13 de diciembre de 2008)**

E INFORME ACLARATORIO

**Adoptado por la Comisión de Venecia
en su 78ª Sesión Plenaria
(Venecia, 13-14 de marzo de 2009)**

**basado en las observaciones de
Sr. Carlos CLOSA MONTERO (Miembro, España)
Sr. Jean-Claude COLLIARD (Miembro, Francia)**

Índice

I.	<i>Introducción</i>	4
II.	CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LOS PARTIDOS POLITICOS	7
A.	Principios generales	7
1.	Definición	7
a)	Un tipo específico de asociación	7
b)	Libertad para constituir partidos políticos	7
c)	Marco legal	7
2.	Principios rectores de los partidos políticos	8
a)	Estado de derecho	8
b)	Democracia	8
c)	No discriminación	8
d)	Transparencia y apertura	8
B.	Organización interna de los partidos políticos	9
1.	Afiliación	9
2.	Organización	10
3.	Nombramiento de los dirigentes y candidatos electorales	11
C.	Financiamiento	12
1.	Fuentes	12
2.	Restricciones	12
3.	Mecanismos de supervisión	13
D.	Funciones políticas	13
1.	Programa	13
2.	Capacitación	13
3.	Elecciones	13
4.	Desempeño en el cargo y oposición	14
5.	Cooperación Internacional	15

III. REPORTE ACLARATORIO	15
A. Principios generales	15
1. Definición	15
a) Un tipo específico de asociación	15
b) Libertad para constituir partidos políticos	16
b.1 Registro	17
b.2 Prohibición o disolución	18
c) Marco legal	21
c.1 Regulación internacional	21
c.2 Regulación nacional	22
2. Principios rectores para los partidos políticos	23
a) Estado de derecho	23
b) Democracia	24
c) No discriminación	25
d) Transparencia y apertura	25
B. Organización interna de los partidos políticos	26
1. Afiliación	26
2. Organización	33
3. Nombramiento de los dirigentes y candidatos electorales	35
C. Financiamiento	44
1. Fuentes	45
a) Financiamiento privado	45
b) Financiamiento público	47
2. Restricciones	49
3. Mecanismos de supervisión	49
D. Funciones políticas	51
1. Programa	51
2. Capacitación	53
3. Elecciones	55
4. Desempeño en el cargo y oposición	58
5. Cooperación internacional	65

I. Introducción

1. El 17 de abril de 2007, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) adoptó la Resolución 1546 (2007) invitando a la Comisión de Venecia a elaborar un Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos (punto 15), en el cual se establecerían los elementos más importantes de su conducta.

2. La Comisión de Venecia tiene experiencia en la elaboración de ese tipo de códigos, ya que ha elaborado el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (CDL-AD(2002)023rev) y el Código de Buenas Prácticas sobre Referéndums (CDL-AD(2007)008), mismos que cuentan con una buena reputación y amplia credibilidad. Estos códigos se dirigieron a las autoridades públicas, lo cual implica que podrían ser leídos como una compilación de normas y guías para la evaluación de la legislación nacional. Por otro lado, la experiencia y los logros de la Comisión de Venecia respecto de los partidos políticos son considerables, tanto en la forma de instrumentos generales como en la de opiniones específicas. Entre los primeros están:

- CDL-INF(2000)001 Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, adoptados por la Comisión de Venecia en su 41ª Sesión Plenaria (Venecia, 10-11 de diciembre de 1999)
- CDL-INF(2001)008 Lineamientos e Informe sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos: adoptados por la Comisión de Venecia en su 46ª Reunión Plenaria (Venecia, 9-10 de marzo del 2001)
- CDL-AD(2004)007rev Lineamientos e Informe Aclaratorio sobre la Legislación de los Partidos Políticos: Algunos Temas Específicos, adoptados por la Comisión de Venecia en su 58ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2004)
- CDL-AD(2006)014 Opinión sobre la Prohibición de las Contribuciones Económicas a los Partidos Políticos por Fuentes Externas, adoptada por la Comisión de Venecia en su 66ª Sesión Plenaria (Venecia, 17-18 de marzo de 2006)
- CDL-AD(2006)025 Informe sobre la Participación de los Partidos Políticos en las Elecciones, adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 16ª reunión (Venecia, 16 de marzo de 2006) y por la Comisión de Venecia en su 67ª Sesión Plenaria (Venecia, 9-10 de junio de 2006).

3. La Comisión de Venecia también ha adoptado diversas opiniones acerca de la legislación sobre los partidos políticos en países como Armenia (CDL-AD(2003)005), Azerbaiyán (CDL-AD(2004)025), Moldavia (CDL-AD(2003)008), y Ucrania (CDL-AD(2002)017).

4. El Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos propuesto tiene, en comparación con los textos anteriores sobre partidos políticos, diversas características específicas que introducen un nuevo enfoque del tema. Su objetivo principal, como lo ordena la resolución de la APCE, es reforzar la democracia interna de los partidos políticos y aumentar su credibilidad a los ojos de los ciudadanos, contribuyendo así a la legitimidad del proceso y de las instituciones democráticas en su conjunto y fomentando la participación en la vida política, así como promover los principios democráticos tales como la igualdad, el diálogo, la cooperación, la transparencia y la lucha contra la corrupción (véase punto 10 de la Resolución).

5. Para lograr esto, la Resolución identifica en primer término a los destinatarios del Código: los partidos políticos (puntos 8, 9 y 10 de la Resolución) y también establece que las autoridades públicas no son los destinatarios últimos del Código. En segundo lugar, el propósito del Código difiere significativamente del de los códigos anteriores: busca ofrecer un repertorio de “mejores prácticas” (y no normas jurídicas) para los agentes públicos (por ejemplo, los partidos políticos y sus miembros) quienes no constituyen, sin embargo, en manera alguna, autoridades públicas. En este contexto, la palabra “Código” no debe entenderse como una codificación de normas, sino como un repertorio sistemático de buenas prácticas. La idea detrás de estas “buenas prácticas” es ofrecer a los partidos políticos lineamientos derivados de las mejores y más comunes prácticas en Europa y, adicionalmente, ofrecer a las autoridades públicas y órganos jurisdiccionales un punto de referencia para evaluar a los partidos políticos.

6. Sobre esta base, es claro que el Código no puede tener un carácter obligatorio, no puede prescribir normas, ni requerir su ejecución por parte de las autoridades públicas (aparte de los casos específicos en los que puedan existir normas específicas). La única posible interpretación obligatoria deriva de lo que los partidos políticos y sus miembros deben hacer en cumplimiento de la ley.

7. Como fue solicitado por la Resolución de la Asamblea Parlamentaria, este documento está basado en la experiencia de los partidos políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa y extraído de las buenas prácticas existentes, tomando en cuenta tanto la legislación nacional como la práctica en el campo de la regulación de las actividades de los partidos políticos y sus estatutos.

8. Fuentes adicionales utilizadas son: Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria para la democracia, como la Recomendación 1438 (2000) y la Resolución 1344 (2003) sobre la amenaza que representan los Partidos políticos extremistas y movimientos en Europa, la Resolución 1308 (2002) acerca de las restricciones a los partidos políticos en los estados miembros del Consejo de Europa, la Recomendación 1516 (2001) sobre el financiamiento a los partidos Políticos, y la Resolución 1264 (2001), la Resolución 1320 (2003) y la Recomendación 1595 (2003) sobre un código de buenas prácticas en materia electoral (2006)¹; los Lineamientos sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (2000)², los Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas (1999)³ y el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (2002)⁴, más otros instrumentos y declaraciones internacionales. Finalmente, el código también ha extraído información valiosa de los informes de ciertas organizaciones y fundaciones internacionales.

¹ CDL-AD(2004)007rev – Lineamientos e Informe Aclaratorio sobre la Legislación de los Partidos Políticos: algunas cuestiones específicas, adoptados por la Comisión de Venecia en su 58ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de mayo de 2004)

² CDL-INF(2001)007 – Lineamientos e Informe sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, adoptados por la Comisión de Venecia en sus 46ª Reunión Plenaria (Venecia, 9-10 de marzo de 2001).

³ CDL-INF(2000)001 – Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, adoptados por la Comisión de Venecia en su 41ª Sesión Plenaria (Venecia, 10 -11 de diciembre de 1999).

⁴ CDL-AD(2002)023rev – Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral: Lineamientos e Informe Aclaratorio, adoptados por la Comisión de Venecia en su 52ª Sesión Plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002).

9. *Después de haber sido examinado por el Consejo para Elecciones Democráticas, el Código fue adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de diciembre de 2008). El Informe Aclaratorio fue adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 27ª reunión (Venecia, 13 de diciembre de 2008) y por la Comisión de Venecia en su 78ª sesión plenaria (Venecia, 13-14 de marzo de 2009).*

II. CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A. Principios generales

1. Definición

a) Un tipo específico de asociación⁵

10. Para efectos de este Código, un partido político es una asociación⁶ con la misión de presentar candidatos a las elecciones con el fin de ser representados en las instituciones políticas y ejercer el poder político en cualquier nivel: nacional, regional y local, o en los tres.

11. Mientras que pocos países carecen de legislación específica sobre los partidos políticos, la mayoría de los Estados Miembros del Consejo de Europa la tiene, y virtualmente en todos estos casos la legislación busca diferenciar a los partidos políticos de otras asociaciones, incluyendo aquéllas involucradas en la política. La legislación sobre los partidos políticos sirve, de este modo, para el reconocimiento de su papel esencial en la política democrática.

b) Libertad para constituir partidos políticos

12. Los partidos políticos en los estados democráticos son asociaciones libres, protegidas por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Ello significa que los ciudadanos pueden decidir libremente constituir partidos políticos, sin embargo, las legislaciones nacionales pueden limitar esta libertad en algunos casos conforme a los principios del Convenio Europeo de Derechos Humanos (de aquí en adelante "CEDH") y la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos. En diversos Estados europeos, no existen reglas sobre la prohibición de los partidos. En otros, las reglas sobre la prohibición de los partidos, son interpretadas de manera estricta, y sólo se pueden aplicar con extrema moderación. En concordancia con el legado democrático común europeo, la prohibición o disolución forzada de los partidos políticos sólo puede justificarse en el caso de aquellos partidos que estén a favor de la violencia o su uso como medios políticos para derribar el orden constitucional democrático.

13. Los partidos políticos no implican, en ningún Estado Miembro del Consejo de Europa, la creación de órganos públicos. El lineamiento que puede deducirse de esta práctica es que los órganos del Estado se deben abstener de participar en el establecimiento de los partidos políticos y no deben limitar el derecho de establecer partidos políticos a nivel nacional, regional o local.⁷

⁵ Durante las primeras reuniones del Consejo para Elecciones Democráticas ha sido sugerido por algunos de sus miembros que se usara la palabra "organización". Esto puede ser más adecuado desde un punto de vista académico, pero enfatiza los elementos estructurales. "Asociación", por otro lado, es un concepto legal, estrechamente vinculado con la idea del libre enlace entre los ciudadanos. Esa es la razón por la que este término se utiliza en este Código.

⁶ En algunos casos se define como una asociación de personas físicas, ciudadanos, etc.

⁷ Véase también el CDL-AD(2004)004, Informe sobre el establecimiento, organización y actividades de los partidos Políticos, adoptado por la Comisión de Venecia en su 57ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de diciembre del 2004).

c) Marco legal

14. Siempre que exista una regulación legal de los partidos políticos, ésta debe ser acorde con el CEDH y la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos. Los partidos deben cumplir con estas normas. Cuando se impugne un marco legal considerado incompatible con las normas de mayor jerarquía, los partidos políticos deberán siempre recurrir a los medios legales.

2. Principios rectores para los partidos políticos

15. El estado de derecho, la democracia y los derechos humanos son tres pilares de la tradición constitucional europea y del Consejo de Europa. Por lo tanto, las disposiciones sobre democracia, estado de derecho y protección a los derechos humanos junto con las normas que regulan el sistema político y la separación de poderes, destacan de entre los principios básicos de los Estados Miembros del Consejo de Europa. Los partidos políticos son actores de gran relevancia en cualquier sociedad democrática, por lo que disfrutan de los beneficios de las garantías de esos principios por parte del Estado y, en consecuencia, deben respetar y promover a su vez dichos principios. Esto último debe ser tomado en cuenta en la organización, funcionamiento y financiamiento de los partidos.

a) Estado de derecho

16. Los partidos políticos deben cumplir con los valores expresados por normas internacionales sobre el ejercicio de los derechos civiles y políticos (Pacto de las Naciones Unidas y el CEDH). Los partidos deberán respetar la Constitución y a las leyes. Sin embargo, no puede prohibírseles intentar reformar tanto la Constitución como las leyes a través de mecanismos legales.⁸

b) Democracia

17. Los partidos son parte integral de una democracia, y sus actividades deben asegurar su buen funcionamiento. Por lo tanto, un compromiso con el funcionamiento democrático interno refuerza esta función general. Aunque pocos estados europeos regulan este requisito a detalle, varios países requieren que la estructura y operación internas sean democráticas.⁹ Esta experiencia positiva podría ser compartida entre diferentes Estados Miembros del Consejo de Europa.

c) No discriminación

18. Los partidos políticos no deben actuar en contra de los valores del CEDH y del principio de igualdad. Los partidos no deben discriminar a los individuos por cualquier razón prohibida por el CEDH.

d) Transparencia y apertura

⁸ Véase también el CDL-INF(2000)001, Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, adoptados por la Comisión de Venecia en su 41ª Sesión Plenaria (Venecia, 10-11 de diciembre de 1999).

⁹ Véase el art. 26 de la Constitución de Andorra; art. 21 de la Constitución alemana; art. 51.5 de la Constitución portuguesa; art. 6 de la Constitución española. Se pueden encontrar disposiciones similares en Albania, Armenia, República Checa, Finlandia, Eslovaquia y Turquía. En un nivel diferente, el principio se refleja en la Regulación de la Unión Europea 2004/2003, sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos.

19. Los partidos deberían ofrecer acceso a sus documentos y discusiones, programáticos e ideológicos, a los procesos de toma de decisiones y a sus cuentas, para mejorar la transparencia y ser consistentes con los principios sólidos del buen gobierno.

B. Organización interna de los partidos políticos

1. Afiliación

20. Toda persona debe ser libre de escoger ser miembro de un partido político o no y de elegir a qué partido pertenecer. Mientras que este principio es reconocido internacionalmente, es muy común entre los partidos europeos que existan procedimientos específicos de admisión. Así, se logra asegurar la congruencia necesaria entre los puntos de vista de quienes se convertirán en miembros y el partido. Las mejores prácticas son aquéllas que establecen de manera clara en los estatutos del partido los procedimientos y requisitos para afiliarse al mismo, así como los criterios que se deben cumplir para ser su miembro.

21. Los partidos pueden negar la afiliación de cualquier solicitante que rechace los valores que defienden o cuya conducta va en contra de los valores e ideales del partido. La mejor práctica requiere la existencia de órganos disciplinarios y procedimientos claros para tomar decisiones razonadas. Los partidos deben cerciorarse de que sus miembros cumplan con el orden jurídico.

22. Las mejores prácticas y los marcos legales en Europa, comparten el principio de no discriminación. Por lo tanto, el cumplimiento de este principio por parte de los partidos debe considerarse como prueba de buena práctica, que tiene diversas aplicaciones específicas. En algunos casos, tal y como la discriminación por género, la legislación nacional e internacional los prohíbe categóricamente. Particularmente, la discriminación con base en el género, la raza, el color, el idioma, el origen social o nacional, la pertenencia a una minoría nacional, la propiedad o el nacimiento, debe ser evitada (cfr. artículo 14 CEDH).

23. Los partidos políticos deben cumplir con cualquier legislación nacional que prohíba la afiliación de funcionarios específicos a un partido (por ejemplo, en casos de miembros de las fuerzas armadas y la policía).

24. No es inusual que los partidos establezcan diferentes formas de participación en sus actividades por parte de los individuos tales como miembros, simpatizantes reconocidos, colaboradores, quienes participan en campañas (*campaigners*), etc. Estos estatus marcan diferentes umbrales de compromiso personal. Por lo tanto, para identificar el tipo de compromiso y respetar las decisiones personales, una buena práctica es que los estatutos del partido definan claramente los diferentes derechos y deberes de cada situación. Cualquier persona debe poder definir libremente la forma de su relación personal con un partido.

25. Existe una práctica bien establecida entre la mayoría de los estados europeos, bajo las normas del Consejo de Europa, para conceder el derecho a votar, al menos en las elecciones locales, a algunos o todos sus residentes extranjeros.¹⁰ En consecuencia, es

¹⁰ Recomendación 1500 (2001) "Participación de los migrantes y residentes extranjeros en la vida política en los Estados Miembros del Consejo de Europa". Establece: la legitimación democrática exige la igual participación

completamente acorde con este desarrollo que, a menos de que esté prohibido por la ley interna, los partidos acepten la adhesión de extranjeros que compartan sus valores. La nacionalidad no es una razón sólida para restringir la afiliación a los extranjeros, y la ley debe esclarecer esto.¹¹

26. Mientras que algunos partidos persiguen la promoción de los intereses de grupos de cierta edad (por ejemplo, los jubilados), ninguna legislación nacional acepta la discriminación en la afiliación basada en la edad (excepto lo que se conoce como edad legal para votar). Por el contrario, prácticas inclusivas que exitosamente incluyen a todos los grupos de edad puede considerarse ejemplo de una buena práctica. Es más, es una práctica bastante común que los partidos creen estructuras específicas (por ejemplo, para los jóvenes, particularmente para quienes aún no llegan a la edad legal para votar) y desarrollen programas específicos para integrar a miembros experimentados.

27. Los partidos transnacionales, que existen en el marco de la Unión Europea, están organizados como federaciones de partidos nacionales. En la mayoría de los casos, esto excluye a la afiliación directa. Ésta no erosiona los principios democráticos, y puede reforzar la legitimación de los partidos transnacionales.

2. Organización

28. Los principios generales que inspiran a este Código también aplican a la organización de un partido político. En particular:

- Representatividad y receptividad. Aplicados dentro de un partido, estos principios significan que la estructura del partido y sus procedimientos deben representar la opinión de los miembros y deben ser receptivos hacia éstas. Aunque este compromiso puede no conllevar una obligación legal expresa, su violación es contraria al concepto intuitivo básico de la organización democrática.
- Responsabilidad y rendición de cuentas. Los órganos (ya sean colectivos o individuales) deben rendir cuentas y ser responsables ante los miembros del partido. Los procedimientos deben asegurar la responsabilidad interna (y externa) y la rendición de cuentas de las acciones y políticas. Aunque este compromiso puede no conllevar una obligación legal expresa, su violación es contraria al concepto intuitivo básico de la organización democrática.
- Transparencia. Los partidos deben hacer públicos sus estatutos y programas. La publicación de informes financieros aumenta la transparencia y la confianza pública en los partidos políticos. Aunque este compromiso puede no conllevar una obligación legal expresa, su violación es contraria al concepto intuitivo básico de la organización democrática.

de todos los grupos de la sociedad en el proceso político, y que la contribución a la prosperidad del país de los residentes legales que no son ciudadanos justifica aun más su derecho a influir en las decisiones políticas en el país respectivo (párr. 4). En este sentido, la APCE "insta a los gobiernos de los Estados Miembros a conceder el derecho a votar y a postularse en las elecciones locales a todos los migrantes legalmente establecidos por al menos tres años, independientemente de su origen".

¹¹ En algunas de sus opiniones, la Comisión de Venecia ha expresado su punto de vista de que los extranjeros deben tener el derecho a participar en la vida política local. Véase también el Convenio Europea sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Política.

29. La existencia de los estatutos de los partidos es un requisito legal para reconocerlos y/o registrarlos en varios países del Consejo de Europa. Los estatutos deben cumplir con las regulaciones constitucionales y legales y reflejar las normas internacionales contenidas en la CEDH. La falta de cumplimiento de los estatutos de los partidos constituye, en algunos sistemas legales, una violación que puede ser legalmente impugnada en procedimientos extrapartidarios. En la medida en que dicho cumplimiento puede encontrarse legalmente requerido, puede deducirse que los estatutos cuentan con fuerza legal.

30. Los estatutos de los partidos regulan normalmente los derechos y deberes de sus miembros, y los órganos, la organización y procedimientos para la toma de decisiones de los partidos. En ciertos sistemas jurídicos nacionales, hay un requisito legal de que los estatutos deben establecer un procedimiento para su reforma. Cuando este requisito legal sea enriquecido con la participación explícita de los miembros, con el objeto de buscar su apoyo a través de procedimientos de votación, se acerca más a ser un paradigma de buena práctica.

31. Como norma interna, los estatutos también tienen la muy importante función de establecer procedimientos disciplinarios que pueden afectar los derechos de los miembros. En los casos de incumplimiento de estos requisitos o de serias infracciones a las reglas del partido, se podrán adoptar medidas disciplinarias, siendo la medida más severa la expulsión del partido. Las medidas deben estar regidas por un procedimiento establecido en los estatutos del partido, respetando los derechos de defensa. Para eliminar cualquier impresión de arbitrariedad, la existencia de un mecanismo de reparación es un elemento importante.

32. Siempre que sea requerido por la ley, los partidos deben definir su organización nacional, regional o local en sus estatutos. Cuando esto no sea requerido por ley, estas especificaciones contribuirán a mejorar los principios de buen gobierno identificados arriba. En cada uno de estos niveles, los órganos en que participen todos los miembros o sus representantes, reuniéndose de manera regular, deben tomar las decisiones más importantes. Idealmente, el órgano supremo (Congreso Nacional o Asamblea) debe reunirse al menos una vez cada periodo legislativo. En el periodo de receso, los consejos de administración son usualmente responsables de la toma de decisiones. Estos consejos, que están regularmente integrados por miembros elegidos por el resto de los miembros del partido, deben ser electos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los estatutos del partido.

33. Los procedimientos para la toma de decisiones deben estar claramente especificados en los estatutos. Cuando sea posible (por ejemplo, a nivel local), los miembros deben tomar las decisiones directamente; de otro modo, las decisiones deberán ser tomadas sobre la base de la delegación democrática.

34. Los procedimientos operativos de los partidos deben permitir que las opiniones de las bases sean escuchadas por los dirigentes del partido.

3. Nombramiento de los dirigentes y candidatos para elección

35. Ya sea directa o indirectamente, los dirigentes del partido deben ser electos democráticamente a cualquier nivel (local, regional, nacional y europeo). Esto significa que los miembros deben poder votar para seleccionarlos. Las prácticas de selección de los

nominados y candidatos que van desde las bases hacia la cúpula son expresión de una democracia interna sana que es percibida positivamente por los ciudadanos.

36. Igualmente, ya sea directa o indirectamente, los candidatos deben ser elegidos democráticamente mediante elecciones a cualquier nivel (local, regional, nacional y europeo).

37. De acuerdo con la regulación y práctica internacional, los partidos deben cumplir con el principio de no discriminación por género, ya sea para un puesto en el partido o para candidaturas en las elecciones. Varias legislaciones y prácticas nacionales de algunos partidos europeos han ido un paso más adelante al introducir cuotas para aumentar el equilibrio de género o, más directamente, lograr una representación equitativa de mujeres y hombres en el órgano electo. Mientras estas prácticas varían según el país y el partido, la introducción de medidas para la igualdad de género se está convirtiendo progresivamente en la tendencia dominante. Por el contrario, las situaciones continuas y repetidas de representación desigual por género no se pueden considerar, por ningún motivo, como prueba de buena práctica.

C. Financiamiento

38. El financiamiento de los partidos debe cumplir con los principios de rendición de cuentas y transparencia. La Comisión de Venecia ha tratado el tema del financiamiento de los partidos extensamente en sus Lineamientos sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos.¹²

1. Fuentes

39. Un partido político puede pedir a sus miembros pagar cuotas, cantidad que puede fijar libremente, aunque esta no debe ser de naturaleza discriminatoria. La falta de pago de las cuotas puede constituir fundamento para la expulsión del partido.

40. Un partido puede recibir donaciones dentro de los límites del derecho interno, mismos que pueden prohibir donaciones provenientes de ciertas fuentes. Por ningún motivo pueden los partidos interpretar las donaciones privadas como concediéndoles la posibilidad de influir y/o alterar el programa del partido y/o sus políticas. Los partidos deben cumplir con las leyes que requieran revelar el origen de las donaciones privadas.

41. Cuando la legislación prevea el financiamiento público, los partidos políticos deben tener acceso al mismo con sujeción a posibles requisitos mínimos. Éstos deben ser razonables y no discriminatorios. Los partidos políticos deben abstenerse de recibir cualquier asistencia, financiamiento donación en especie, por parte de las autoridades públicas, particularmente aquéllas dirigidas por sus miembros, distintas a las provistas por la ley.

2. Restricciones

42. Ningún partido podrá recibir apoyo financiero obtenido clandestina o fraudulentamente.

¹² Véase también los Lineamientos en Informe sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (CDL-INF(2001)008).

43. Para propósitos de financiamiento a las campañas políticas, los partidos deberán asegurarse de que sus candidatos cumplan con la regulación vigente, particularmente cuando haya un tope a los gastos de campaña.

3. Mecanismos de supervisión

44. Cada partido político debe incluir en sus estatutos, mecanismos para auditar sus cuentas a nivel nacional y para supervisar su contabilidad a cualquier nivel regional o local. Debe también estar sujeto a la auditoría de las autoridades del Estado, especialmente en el ámbito del financiamiento.

D. Funciones políticas

1. Programa

45. Una de las funciones más importantes de los partidos políticos es la elaboración de un programa que resulte, como una mejor práctica, del debate interno de los miembros del partido y su aprobación de acuerdo con los procedimientos preestablecidos. Los programas regulan la acción del partido cuando se encuentra en el poder.

46. Los programas del partido no son contratos legalmente vinculantes, su aplicación no puede ser legalmente demandada y todos los países europeos se basan en el principio de la democracia representativa, lo que excluye el mandato imperativo. Sin embargo, el programa provee lineamientos para que los ciudadanos entiendan e identifiquen las políticas del partido en algunos temas. De este modo, los programas no sólo sirven para informar a los ciudadanos, sino que reflejan también un tipo de “contrato suave” o compromiso moral entre los partidos y los electores. Por lo tanto, la publicación del programa no sólo satisface el principio de transparencia, sino que sirve para promover la rendición de cuentas. Es más, su disponibilidad permanente, a través del mandato electoral, sirve para verificar el cumplimiento de las promesas electorales.

47. Una medida de buena gobernabilidad es que si un partido modifica su programa después de llegar al poder, este explique por qué introdujo dichos cambios al programa original.

2. Capacitación

48. Los partidos deben proveer capacitación cívica y política a sus miembros. Para tal fin, el partido puede establecer un instituto de capacitación, que puede recibir apoyo específico adicional al que se destine al propio partido.

3. Elecciones

49. Los Estados Miembros del Consejo de Europa tienen diferentes enfoques sobre la regulación de las actividades de los partidos políticos y su participación en la vida política, particularmente en las elecciones. Temas específicos relacionados con la participación de los partidos políticos fueron abordados en el Informe de la Comisión de Venecia sobre la

Participación de los Partidos Políticos en las Elecciones.¹³ De hecho, los partidos políticos tienen como objeto precisamente participar en el proceso político, principalmente presentando candidatos a las elecciones. Por supuesto, los partidos son importantes a lo largo de todo el proceso electoral. Pero una vez que los electores entran a escena, la cuestión de la representación política pierde parte de su relevancia. Una vez celebradas las elecciones, e incluso durante el día de las elecciones, todas las reglas constitucionales o legales (y particularmente, aquéllas con relación al sistema de apelaciones e impugnaciones) deben proporcionar igualdad de trato a todos los candidatos y ciudadanos.

50. Es ampliamente reconocido que el sistema electoral en sí mismo ejerce una influencia sobre la estructura interna del partido. Por ejemplo, un sistema electoral basado en el principio de mayoría relativa difícilmente requiere el involucramiento del partido en cuestiones diversas al respaldo político al candidato y las contribuciones al financiamiento de la campaña. Por el contrario, en sistemas proporcionales con listas de partidos cerradas, un partido tiene prerrogativas muy importantes que definir, entre otras, el lugar de cada candidato en la lista.

4. Desempeño en el cargo y oposición

51. Los principios generales que inspiran este Código aplican también al desempeño en el cargo y a situaciones en las que los partidos se encuentran en la oposición.

52. Los miembros del partido deben distinguir claramente entre su lealtad al partido y sus deberes en el cargo. La implementación del programa del partido es inherente a la noción de elección democrática, pero esto debe siempre enmarcarse dentro de la legislación existente sobre el desempeño de los cargos públicos. Normalmente, las regulaciones nacionales prohíben a los funcionarios públicos abusar u obtener ventaja de su puesto para crear condiciones discriminatorias para otras fuerzas políticas. Pero incluso cuando estas obligaciones no están explícitamente establecidas, su respeto es consistente con los principios de este Código y su incumplimiento puede ser considerado ilegal.

53. Normalmente, el requisito legal de la función de la oposición es menos estricto que aquél para el gobierno o incluso no existen. La función de la oposición implica control escrupuloso, escrutinio y controles sobre el comportamiento y las políticas de las autoridades y los funcionarios. Sin embargo, el buen gobierno aconseja que los partidos de oposición (así como los partidos en el poder) se abstengan de prácticas que puedan erosionar el debate democrático y las cuales puedan, eventualmente, socavar la confianza de los ciudadanos en los políticos y partidos.

54. La corrupción política es considerada generalmente como un tipo de crimen por todas las legislaciones europeas. Los partidos deben, por lo tanto, intentar luchar en contra de la corrupción no sólo por su dimensión penal, sino también porque la corrupción política generalizada erosiona la confianza de los ciudadanos en los partidos en general. Esto amenaza a todo el proceso democrático.¹⁴ Por lo tanto, los mecanismos de prevención de la corrupción, tales como los códigos de ética para los miembros de los partidos en cargos

¹³ CDL-AD(2006)025 Informe sobre la participación de los partidos políticos en las elecciones, adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 16ª reunión (Venecia, 16 de marzo de 2006) y por la Comisión de Venecia en su 67ª Sesión Plenaria (Venecia, 9-10 de junio de 2006).

¹⁴ Véase también la Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento a los partidos políticos y campañas electorales.

públicos, son recomendables. Adicionalmente, si la afiliación de una persona que ha sido condenada por corrupción se mantiene, esto llevará a los ciudadanos a creer que todo el partido es corrupto (y pueden incluso hacer extensivo este punto de vista a todos los partidos) y contribuye a cuestionar la rectitud de los políticos en general. Por lo tanto, la exclusión de candidaturas de los cargos públicos y de la afiliación del partido, de las personas condenadas por corrupción, es plenamente coherente con los principios básicos democráticos.

55. El mandato representativo hace a un representante independiente de su partido una vez que ha sido electo. Esto le permite cambiar de partido una vez en el cargo. En algunos casos específicos pueden existir razones para justificarlo (por ejemplo, la desaparición de un partido político). En otros, sin embargo, estas prácticas pueden responder principalmente a intereses personales privados o son resultado de la corrupción. Lo anterior erosiona al sistema de partidos y socaba la confianza de los ciudadanos en el juego electoral y político. Incluso cuando las reglas legales protegen a los representantes, los partidos deben vigilar que estas prácticas no sean usadas de manera fraudulenta y contraria a la democracia. Las prácticas tales como acuerdos interpartidarios para rechazar la inclusión de representantes electos en listas de otros partidos serán muy bien recibidas.

56. Los partidos deberán informar a la sociedad civil y a los electores acerca de sus actividades y adoptar cualquier medida y práctica posible que incrementen la transparencia, ofrecer fundamentos para la crítica constructiva y proporcionar un criterio para medir los logros.

5. Cooperación internacional

57. La práctica de cooperación internacional entre partidos que compartan la misma ideología es una práctica común. Algunos partidos han proyectado más su dimensión internacional asistiendo a partidos hermanos en otros países. En el pasado, estas prácticas contribuyeron, por ejemplo, a la consolidación democrática de diversos países europeos. Siempre que esta asistencia sea compatible con la legislación nacional y en concordancia con los principios de la CEDH y los estándares europeos, será percibida como una buena práctica, ya que contribuye a crear sistemas de partidos democráticos sólidos.

III. INFORME ACLARATORIO

A. Principios generales

1. Definición

a) Un tipo específico de asociación

58. Para el propósito de establecer una definición del tipo de asociación a la cual este código se dirige, los partidos políticos pueden ser definidos como asociaciones de personas sin fines de lucro, destinadas a actuar en una perspectiva de largo plazo, y por lo tanto con una estructura interna que asegura su funcionamiento permanente con el objetivo de participar en la administración de los asuntos públicos, a través del apoyo de los electores a su programa político.¹⁵ Dos características distintivas de los partidos políticos son que

¹⁵ Esta definición mínima se construye sobre elementos de definiciones clásicas por el M. Weber, La Palombara y Weiner, Sartori y Duverger.

buscan abiertamente ejercer el poder político a través de sus representantes electos y su compromiso a ejercer tal poder para el bien común.¹⁶ Al hacer esto, los partidos políticos desempeñan funciones esenciales para la democracia representativa, tanto social (contribuyendo a la socialización y asociación política de los ciudadanos y articulando su pluralismo ideológico) como institucionalmente (controlando al ejecutivo y presentando políticas y candidatos alternos).¹⁷

59. La Corte Europea de Derechos Humanos (denominado en lo sucesivo como CoEDH) ha sostenido en diversas ocasiones que “los partidos políticos son una forma de asociación esencial para el funcionamiento propio de la democracia”.¹⁸ La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) ha reconocido también que “los partidos políticos constituyen una característica permanente de las democracias modernas, un elemento clave de la competencia electoral, y un mecanismo vinculante crucial entre los individuos y el estado”, siendo su papel “integrar a grupos e individuos al proceso político, sirviendo como herramienta para formular y representar sus intereses, estableciendo autoridades públicas en diferentes niveles, elaborando políticas y programas políticos alternativos y exigiendo al ejecutivo rendir cuentas”.¹⁹

b) Libertad para constituir partidos políticos

60. Ninguna de las características de los partidos políticos, a las que se ha hecho referencia en el texto de este Código, puede ser usada como fundamento para restringir el derecho de asociación de los partidos políticos, o limitar de alguna manera las actividades de los partidos políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa, en mayor medida que la establecida por la ley. De acuerdo con la Resolución 1308 (2002) de la APCE sobre las Restricciones a los Partidos Políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa y los Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas,²⁰ adoptados por la Comisión de Venecia, tales medidas pueden ser implementadas sólo de manera excepcional, si fuera necesario para la salvaguarda del orden democrático y de los derechos humanos, como último recurso y de conformidad con el orden constitucional y el procedimiento legal que garantice un juicio justo.

61. Hay diferentes enfoques a la regulación de los partidos políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa. El establecimiento de partidos políticos puede estar consagrado en la Constitución (como por ejemplo en la de Azerbaiyán, Bulgaria, Chipre, Grecia, Lituania, la Federación Rusa o Eslovaquia) y regulados dentro de la legislación general sobre asociaciones (como por ejemplo en Bélgica, Francia, Finlandia, Holanda o Ucrania); en la legislación específica sobre partidos políticos (como en Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Estonia, Lituania, “la ex República Yugoslava de Macedonia”, Moldavia, Noruega, Rumania, España y el Reino Unido); o no ser regulada en absoluto (como en Islandia, Italia, Malta o Suiza).

¹⁶ *Ibid.*, p.23.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 27 y 28.

¹⁸ Véase la CoEDH, 30 de enero de 1998, Caso *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*.

¹⁹ Resolución 1546(2007) sobre el Código de Buenas Prácticas para los Partidos Políticos, párr. 4.

²⁰ CDL-INF(2000)001 – Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, adoptados por la Comisión de Venecia en su 41ª Sesión Plenaria (Venecia, 10-11 de diciembre de 1999).

b.1 Registro²¹

62. En muchos Estados Miembros, el registro es un paso necesario para el reconocimiento formal de una asociación como partido político, incluyendo para el propósito de participar en las elecciones generales o para su financiamiento. El registro puede también ser requerido para la adquisición de la personalidad jurídica o para permitir a la asociación abrir cuentas bancarias, recibir financiamiento de fondos públicos o tener una propiedad (por ejemplo, en Azerbaiyán, Croacia, Georgia o Ucrania). En algunos países, este procedimiento tiene sólo consecuencias técnicas, como en Suecia, en donde no se necesita registro alguno para que el partido participe en las elecciones, pero puede, sin embargo, desear registrarse para protegerse del uso indebido de su nombre. En otros países no se requiere registro (Alemania, Grecia o Suiza).

63. Cuando se requiera el registro, usualmente se hace ya sea ante ministerios competentes (generalmente el Ministerio de Justicia o el Ministerio del Interior) u órganos judiciales (por ejemplo en Bulgaria, Polonia o Rumania). En algunos países, los partidos políticos tienen que registrarse ante más de una institución (por ejemplo en Turquía: el Fiscal General de la Corte de Casación y el Ministerio del Interior). En caso de que el registro sea denegado después de un periodo de 30 días regularmente, usualmente se cuenta con un recurso judicial.

64. Algunas condiciones formales pueden ser prescritas legalmente para el registro, tales como la dirección permanente, pago de las cuotas del registro, publicación de información sobre el establecimiento de un partido en los medios, adopción de estatutos o normas internas, formulación de un programa, elección de una junta y/o comités, entre otros. En muchos Estados Miembros del Consejo de Europa, el registro de partidos políticos se encuentra sujeto a requisitos más sustanciales, relativos a su nombre, representación territorial o un número mínimo de miembros.

65. En cuanto a la representación territorial, tales requisitos existen en algunos Estados Miembros, como en Irlanda (para mantener oficinas centrales) y Turquía (para mantener una oficina nacional en la capital). En Moldavia, a los partidos políticos se les requiere establecer subdivisiones estructurales con un mínimo número de miembros en al menos la mitad de las unidades territoriales administrativas de segundo nivel. De manera similar, en la Federación Rusa se requiere a los partidos políticos formar oficinas regionales en más de la mitad de las regiones. En Ucrania, se les pide a los partidos políticos establecer y registrar organizaciones regionales, ciudadanas y distritales en la mayoría de las regiones y provincias, en las ciudades de Kiev y Sebastopol y en la República Autónoma de Crimea, en el plazo de seis meses posteriores al día de su registro ante el Ministerio de Justicia. Con respecto a Moldavia y Ucrania, la Comisión de Venecia encontró que los requisitos relevantes podrían representar una restricción a la actividad política a nivel regional y local, y plantearon preguntas de compatibilidad con la libertad de asociación.

66. En lo que concierne a los requisitos de afiliación mínimos, el registro de los partidos políticos está a menudo sujeto a la presentación de un cierto número de firmas de miembros fundadores. En Azerbaiyán, Estonia y Lituania, la legislación requiere 1,000 firmas, mientras que en Austria, Moldavia y Noruega se necesitan 5,000. En Rumania, se

²¹ Esta sección se basa en el Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre la Libertad de Asociación (2006), vol. II, pp. 29-31, Editor: Consejo de Europa.

requieren las firmas de 10,000 miembros fundadores, acompañadas de condiciones estrictas de distribución geográfica.

67 De manera similar, en la Federación Rusa, las reformas introducidas a finales de diciembre del 2004 en la Ley sobre Partidos Políticos de julio de 2001 condicionaron su registro (y la subsistencia de los ya registrados) a la existencia de 50,000 miembros a lo largo del país, (en lugar de 10,000 como se requería antes), al menos 500 representantes en la mitad de las regiones del país, y no menos de 250 miembros en las regiones restantes. Algunos países imponen requisitos relativamente pequeños en cuanto al número de miembros (100 miembros en Serbia, 200 en Letonia y 500 miembros en “la Ex República Yugoslava de Macedonia” y Bielorrusia) mientras que otros son muy exigentes.

68. El registro puede ser una formalidad pura en algunos países, donde la única condición es producir un cierto número de firmas. En otros países, sin embargo, las autoridades se aseguran de que el partido cumpla con los requisitos materiales concernientes a sus actividades. Sin tener en cuenta la naturaleza de los requisitos, la regla esencial que rige a este tema es el principio de igualdad, requiriendo a los estados permanecer neutrales cuando enfrenten procesos de establecimiento y registro, y abstenerse de cualquier medida que pueda privilegiar a algunas fuerzas políticas sobre otras. Los requisitos basados en la representación territorial y en un mínimo de miembros, en particular, tienen el potencial de limitar las posibilidades de las personas pertenecientes a minorías nacionales para organizarse en un partido político. Por lo tanto, los países que aplican procedimientos de registro a los partidos políticos deben abstenerse de imponer requisitos excesivos para la representación territorial así como para un mínimo de miembros.

69. La práctica de requerir legalmente el registro como un paso necesario para el reconocimiento de una asociación como partido político es admisible y no constituye *per se* una violación a la libertad de asociación. Sin embargo, requisitos inalcanzables pueden elevar indebidamente el umbral para el registro a un nivel irrazonable, que puede ser inconsistente con la CEDH. Cualquier disposición en relación con el registro debe ser necesaria en una sociedad democrática y proporcional al fin que persigue la medida en cuestión. El registro de partidos políticos debe ser denegando como medida preventiva, sólo en los casos claramente indicados en los Lineamientos sobre la Prohibición de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, que será analizado en la siguiente sección relativa a los partidos políticos registrados.

b.2 Prohibición o disolución

Regulación

70. Si bien la libertad de asociación, incluyendo la libertad de formar partidos políticos, debe ser considerada como una piedra angular de la pluralidad democrática, las restricciones a este derecho pueden ser justificadas bajo el segundo párrafo del artículo 11 de la CEDH, siempre que tales restricciones – ya sean preventivas, como la prohibición, o represivas, como la disolución – sean conformes con los principios de legalidad y proporcionalidad. Dichas medidas deben ser “prescritas por ley y (...) necesarias en una sociedad democrática, en aras de la seguridad nacional o la seguridad pública, para la prevención del desorden o el crimen, para la protección de la salud o la moral o para la protección de los derechos y libertades de otros”. En consecuencia, la jurisprudencia de la CoEDH requiere que cualquier interferencia con el ejercicio de los derechos y libertades

consagrados en los artículos 10 y 11 de la CEDH pueda evaluarse por el criterio de “lo que es necesario en una sociedad democrática”.

71. Cualquier medida encaminada a la prohibición o disolución de los partidos políticos debe ser conforme, en particular, con los principios de legalidad, excepcionalidad y proporcionalidad, siendo justificadas sólo en los casos en que los partidos interesados aboguen por el uso de la violencia o usen la violencia como medio político para derribar el orden democrático constitucional del país, socavando, por tanto, los derechos y libertades garantizados por la constitución. Incluso en estos casos, las autoridades del estado deben evaluar si otros remedios, tales como multas, retiro de los subsidios del estado, sanciones administrativas o llevando a los miembros del partido político ante la justicia, podrían solucionar la situación. Incluso el boicot del partido por otros grupos políticos, por ejemplo rechazando sistemáticamente cualquier coalición con él, podría ser efectivo.

72. Además, el artículo 17 de la CEDH permite a los estados establecer cargas y contener a los partidos políticos cuyo programa o actividades tengan por objeto “la destrucción de cualquiera de las libertades o derechos establecidos en la Convención”. La CoEDH ha establecido que el propósito general de esta disposición es prevenir que grupos totalitarios exploten en su propio interés los principios enunciados en la Convención.²²

73. Las actividades de los partidos políticos registrados pueden ser cesadas a través de diversos medios legales, a saber la prohibición, la disolución y la liquidación. La prohibición o disolución de los partidos políticos debe ser considerada sólo como último recurso, a usarse con limitantes, bajo la responsabilidad de un juez, siendo la autoridad judicial esencial para evitar la interferencia por motivos puramente políticos, y de acuerdo con los procedimientos que disponen las garantías necesarias del debido proceso, apertura y juicio justo, y con respeto a los estándares establecidos por la CEDH.

*Principales fundamentos para la prohibición o disolución*²³

74. El estudio comparativo de la legislación y práctica de los estados respecto a la prohibición y disolución de los partidos políticos, dirigida por la Comisión de Venecia,²⁴ muestra una amplia variedad de enfoques de este tema en los Estados Miembros del Consejo de Europa, dependiendo de la trayectoria individual de cada país. La vasta mayoría de los Estados Miembros, si bien garantizan la libertad de asociación, regulan, no obstante, sus actividades y la mayoría de las regulaciones nacionales prevén sanciones contra los partidos que persiguen ciertos objetivos o adoptan las siguientes conductas:

75. Discriminación por raza o religión (por ejemplo en Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Francia, Georgia, Polonia, Portugal, España y Ucrania). De conformidad con la política de las recomendaciones de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), la legislación en estos países prevé la posibilidad de disolver las organizaciones que promuevan el racismo, siempre y cuando sea resultado de una decisión judicial.

76. Los partidos políticos que fomenten el odio racial, étnico o religioso podrán prohibirse en Francia, así como también bajo la ley azerbaiyana y búlgara y en las

²² *Ibid.*, vol. I., párrafo 22.

²³ Clasificación establecida por el referido Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre la Libertad de Asociación, vol. II, párrafo 23.

²⁴ CDL-INF(2000)001 – Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas.

constituciones de Bielorrusia, Ucrania y la Federación Rusa. Las constituciones polaca y portuguesa sólo se refieren a los partidos racistas, mientras que la discriminación basada en la orientación sexual, situación familiar, enfermedad y discapacidad, entre otras circunstancias, son también tomadas en consideración en España.

77. Totalitarismo (Austria, Italia, Polonia y Portugal). De acuerdo con la Resolución de la APCE 1344(2003), que estipula que el ejercicio de la libertad de asociación puede ser limitado con el propósito de luchar contra el extremismo, la constitución portuguesa prohíbe los partidos fascistas y la constitución polaca prohíbe aquéllos con programas basados en métodos totalitarios; la constitución italiana prohíbe la reorganización de los partidos fascistas disueltos y Austria prohíbe el resurgimiento del partido nacional socialista.

78. A los Estados Miembros, la Resolución recomienda la introducción de sanciones efectivas en casos de daño comprobado causado por partidos extremistas; sanciones proporcionales y disuasivas contra la incitación pública a la violencia, discriminación racial e intolerancia; suspensión o retiro del financiamiento público para las organizaciones que promuevan el extremismo; y la disolución, como medida excepcional.

79. Las buenas prácticas en este campo son también identificadas y recomendadas a los partidos políticos, como basar sus programas y actividades en el respeto a los derechos fundamentales y libertades, excluyendo las alianzas políticas con partidos extremistas, y proponiendo políticas de educación para la ciudadanía democrática y soluciones plausibles a los problemas económicos, tales como desempleo, inmigración y seguridad, que causen preocupación pública y de los cuales los partidos extremistas suelen sacar provecho.

80. Promoción de la violencia (Albania, Dinamarca, Portugal y España, entre otros). La posibilidad de disolución de los partidos políticos vinculados con el terrorismo está explícitamente prevista en las legislaciones de Turquía y del Reino Unido, así como en la de España, donde un partido separatista vasco fue proscrito por una decisión judicial por tener vínculos con grupos terroristas. En Georgia y Letonia, los partidos podrán ser inhabilitados por fomentar la violencia a través de la propaganda.

81. Tener como fin la usurpación del poder estatal (Azerbaiyán, Bulgaria, Estonia y Ucrania, por ejemplo). Las formulaciones varían en las constituciones de los Estados Miembros, y van desde prohibir aquellos partidos que planteen una amenaza a la existencia (Alemania) o la independencia del estado (Ucrania, Georgia), hasta requerir respeto a la soberanía nacional (Francia, Armenia), o a la integridad territorial del estado (Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Francia, Moldavia; Federación Rusa, Eslovaquia o Turquía).

82. Algunas disposiciones han sido consideradas incompatibles con la CEDH y los Lineamientos. Por ejemplo, la disolución de los partidos políticos, prevista en la legislación sobre partidos políticos de Moldavia, como consecuencia de la disminución en su número de miembros por debajo de un cierto umbral. En la "ex República Yugoslava de Macedonia", la ley dispone la obligación de los partidos políticos de presentar evidencia escrita ante una corte competente, probando que un cierto número de sus fundadores no ha disminuido. En caso de que queden menos de 1,000 miembros, la legislación de Lituania dispone la disolución o reorganización de un partido político en un plazo de seis meses, después de informar al Padrón Electoral.

83. Algunos países proscriben la creación de partidos políticos por motivos territoriales o regionales (Georgia) o cuyos nombres o programas giren en torno a problemas territoriales

(Portugal). Sin embargo, la CoEDH ha sostenido que no existe justificación para prohibir un partido político, solamente porque busca debatir en público la situación de parte de la población y tomar parte en la vida política de la nación, para encontrar, de acuerdo con las reglas democráticas, soluciones capaces de satisfacer las preocupaciones de todos. El principio de separación entre partidos y el estado, proscribiendo el ejercicio directo del poder por los partidos políticos, sobresale como un fundamento específico que puede justificar la disolución en los países ex socialistas de la Europa Central y del Este, como Eslovaquia, Hungría y Armenia.

84. Otras prácticas que lleven a la disolución o inhabilitación de un partido político incluyen, entre otros, el tiempo transcurrido entre dos reuniones de los órganos de gobierno de un partido (Croacia) y la omisión de la publicación de los recursos financieros del partido (Albania) o la violación sistemática de las normas sobre financiamiento de partidos (Ucrania). Las sanciones económicas que aplican en estos casos en otros Estados, pueden considerarse en estas situaciones. En algunos países, los partidos políticos pueden perder su estatus si no tienen candidatos electos en las elecciones nacionales, mientras que de acuerdo con los lineamientos se les debe permitir continuar con sus actividades bajo la normativa general sobre asociaciones. En Armenia, por ejemplo, el proyecto de la nueva Ley sobre Partidos Políticos dispone que un partido político se encuentra sujeto a la liquidación, si no participa en dos elecciones parlamentarias consecutivas, o no recibe al menos el 1% de los votos emitidos en dos elecciones parlamentarias consecutivas.

85. Cualquier requisito de actividad de los partidos políticos para mantener su estatus tiene que ser evaluado a través de la prueba de "lo que es necesario en una sociedad democrática". Las autoridades públicas deben abstenerse de cualquier control político o de otro control excesivo sobre las actividades de los partidos políticos. Cualquier interferencia de las autoridades públicas en las actividades de los partidos políticos, especialmente aquella que lleve a su inhabilitación o disolución, debe encontrarse prescrita por ley, ser excepcional, proporcional al objeto que persigue y estar debidamente motivada, y la legislación debe proveer la oportunidad para que un partido impugne tal decisión o acción ante un tribunal.

c) Marco legal

86. La mayoría de los Estados Miembros del Consejo de Europa protegen a los partidos políticos ya se explícita o implícitamente por medio de disposiciones constitucionales relativas a las libertades clásicas de asociación y expresión, consagradas en los instrumentos internacionales fundamentales, y promulgan legislación específica para regular sus actividades principales y otros aspectos relacionados. Este título se enfoca en los diferentes niveles de regulación relativos a los partidos políticos y a los problemas principales con los que se enfrentan los instrumentos internacionales, nacionales y auto regulatorios, tal y como los estatutos y cartas del partido.

c.1 Regulación internacional

87. A nivel internacional, las disposiciones de dos instrumentos básicos deben ser consideradas. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), al desarrollar los derechos de esta naturaleza proclamados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), reconoce el derecho a manifestar opiniones y el derecho a la libertad de expresión (art. 19) junto con el derecho a la libertad de asociación (art. 22), a pesar de la

posibilidad de establecer restricciones legales a su ejercicio debido a los deberes especiales y responsabilidades que estos derechos implican.

88. El Convenio Europeo sobre la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH), ratificado por los Estados Miembros del Consejo de Europa, con un alcance regional y con el propósito de promover la aplicación colectiva de algunos de los derechos establecidos en la Declaración Universal, igualmente reconoce los derechos a la libertad de expresión (art.10) y a asociarse en partidos políticos como parte de la libertad general de reunión y asociación (art. 11).

89. Otras disposiciones significativas de la CEDH incluyen la prohibición de la discriminación respecto del goce de los derechos y libertades establecidas en ella (art.14) y la admisión de las restricciones en las actividades políticas de los extranjeros (art.16). La jurisprudencia de la CoEDH ha desarrollado consecuentemente una interpretación consistente del principio de no discriminación, dejando claro que no toda distinción o diferencia de trato equivale a discriminación. El Protocolo No, 12 de la CEDH, que establece una cláusula general de no discriminación, y el Convenio sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local (1992), son también relevantes.

c.2 Regulación nacional

90. A nivel nacional, la regulación de los partidos políticos puede derivar de constituciones, leyes, reglamentos administrativos e incluso de decisiones judiciales, constituyendo así el cuerpo normativo sobre partidos.²⁵ Las disposiciones constitucionales reafirman las libertades de expresión y de asociación, pero varias constituciones no hacen mención específica de los partidos políticos (Albania, Finlandia, Irlanda o Suiza) y la mayoría de aquéllas que las mencionan proporcionan únicamente orientación básica relativa a las actividades diarias de los partidos. Regulación más detallada – si la hay - prescribiendo el comportamiento de los partidos, se encuentra en legislación especial, generalmente sobre qué constituye un partido político, las actividades en la que los partidos pueden participar y los tipos de organización partidista considerados apropiados.

91. Como señalan algunos académicos, la elaboración de leyes sobre partidos implica decidir qué tanta autoridad gubernamental debe usarse para regular a los partidos y un dilema serio: la falta de regulación conlleva el riesgo de una política despiadada y pone en peligro las finanzas públicas, pero leyes estrictas pueden desalentar la participación política.²⁶ Teniendo en cuenta esta compensación, los Estados Miembros del Consejo de Europa han desarrollado regulaciones sobre partidos políticos en distintos grados, implicando diferentes enfoques a la micro-administración legal de los partidos políticos por el estado.

92. En aquellos países en que se ha promulgado legislación nacional sobre partidos políticos, el carácter y contenido de ésta difiere considerablemente de un país a otro, en relación con los criterios de creación, formalidades a las que el registro se puede sujetar, e incluso restricciones materiales a sus actividades. Estas divergencias se encuentran profundamente enraizadas en la experiencia política e histórica o en la trayectoria institucional y tradiciones democráticas del país. Sin embargo, de acuerdo con las

²⁵ Cfr. Keneth Janda, *Adopting Party Law, Political Parties and Democracy* in Theoretical and Practical Perspectives series, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp.3 y 4.

²⁶ Véase *Ibid.*, p. 3

conclusiones del Fórum para el Futuro de la Democracia (2006), las variaciones dictadas por especificidades locales no pueden poner en duda o diluir el carácter universal de los principios de la democracia, que presuponen un clima en el que las libertades básicas consagradas en la CEDH se pueden ejercer plenamente.

93. Para promover los estándares en el campo de la legislación sobre partidos políticos sobre la base de la tradición legal europea, la Comisión de Venecia analizó diferentes aspectos de estas leyes y elaboró los Lineamientos sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (2001)²⁷ y sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas (2000).²⁸ Estos documentos serán sintetizados en los siguientes títulos, que siguen el exhaustivo Informe Temático del Secretario General sobre la Libertad de Asociación (2006). Basándose en trabajo previo, este informe provee ejemplos de legislación relevantes y práctica en los Estados Miembros, a la luz del estudio del establecimiento, organización y actividades de los partidos políticos dirigido por la Comisión de Venecia en 2003.

2. Principios rectores para los partidos políticos

94. El estado de derecho, la democracia y los derechos humanos constituyen los tres pilares de la tradición constitucional/legal europea y del Consejo de Europa. Por lo tanto, las disposiciones sobre democracia, el estado de derecho y la protección a los derechos humanos junto con las normas que regulan el sistema político, la separación de las diferentes ramas del poder y la interacción basada en el equilibrio y control mutuo, así como la organización de la administración del estado, destacan entre los principios básicos sancionados por las constituciones nacionales de los Estados Miembros del Consejo de Europa.

a) Estado de derecho

95. Muchas constituciones nacionales –desde la portuguesa, española, francesa, alemana, suiza e italiana, hasta la armenia, rumana, griega y turca– reconocen explícitamente a los partidos políticos como elementos esenciales del pluralismo democrático, instrumento básico para la participación política al ser vehículos útiles para influir en el diseño de políticas nacionales, y precondition para el correcto funcionamiento de la democracia representativa.²⁹ Sin embargo, estas constituciones requieren a los partidos políticos, la estricta observancia de la constitución y las leyes para su libre creación y ejercicio de las actividades a las que tienen derecho, en virtud de la libertad de asociación y de expresión de opiniones políticas y del derecho a participar en las elecciones.

96. Así, el reconocimiento y respeto escrupuloso del marco constitucional vigente por parte de todos los partidos políticos, es de la mayor importancia no es sólo para su credibilidad y para la legitimidad de todo el sistema democrático a los ojos de los ciudadanos, sino que también son requisitos formales constitucionales del pleno ejercicio de la libertad de asociación política. Los programas y la acción de los partidos políticos deben basarse, consecuentemente, en el cumplimiento del estado de derecho y el respeto a los

²⁷ CDL-INF(2001)007 – Lineamientos e Informe sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos.

²⁸ CDL-INF(2000)001 – Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas.

²⁹ Véase art. 10 de la Constitución portuguesa; art. 6 de la Constitución española; art. 4 de la Constitución francesa; art.21 de la Constitución alemana; art. 137 de la Constitución suiza; art.8 de la Constitución rumana; art. 29 de la Constitución griega; art. 67 de la Constitución turca; y art. 7 de la Constitución armenia.

derechos fundamentales, libertades y a la democracia, entre otros principios del orden constitucional y legal, si es que buscan participar activamente en la competencia electoral.

97. La mayoría de las leyes nacionales específicas sobre partidos políticos imponen este requisito de cumplimiento de la constitución nacional y la legislación para su creación legal y funcionamiento, aunque su alcance difiere de país a país, como lo analiza este código en el siguiente título. La mayoría de los estatutos de los partidos consultados para este estudio hacen una declaración solemne de compromiso con los principios de libertad, igualdad, legalidad y democracia, algunos refiriéndose a los estándares internacionales de protección a los derechos humanos y enfatizando ya sea la libertad o la igualdad y la justicia social, dependiendo de su ideología.³⁰ En algunos casos, estos principios se establecen en declaraciones separadas, pero cada partido político declara su adherencia formal a los valores constitucionales, comprometiéndose a usarlos como orientación básica para sus políticas y a promoverlos en las actividades parlamentarias y gobiernos en los cuales lleguen a participar.

98. El respeto al marco constitucional y legal vigente es un requisito fundamental para que los partidos políticos operen legal y efectivamente en una democracia, lo que parece una premisa de los partidos políticos a la luz de sus estatutos. Sin embargo, la búsqueda de un cambio pacífico de la constitución es un propósito legítimo, siempre y cuando se persiga por medios legales y que el cambio propuesto sea compatible con los principios democráticos fundamentales. Como lo declaran los Lineamientos sobre la Prohibición y Disolución de los Partidos Políticos y Medidas Análogas, la mera impugnación del orden establecido no se considera una ofensa sancionable en un estado liberal y democrático.

99. El establecimiento de partidos políticos que buscan derribar o cambiar por la fuerza el orden constitucional o que pretenden provocar animosidad entre la población en cualquier forma, están prohibidos por las constituciones nacionales o la legislación sobre los partidos políticos. Es importante que los partidos políticos hagan un compromiso claro de encuadrar su acción en estos límites. Como los principios mismos que permiten a los partidos políticos actuar, el estado de derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos y libertades, no deben ponerse en duda.

b) Democracia

100. El compromiso obligado con la democracia es doble. No sólo el discurso y la acción *ad extra* de los partidos políticos deben refrendar formalmente los principios democráticos y el estado de derecho, contenidos en las disposiciones constitucionales y legales del país, sino que su organización y funcionamiento internos también deben cumplir sustancialmente con los principios de democracia y legalidad. Los principios básicos de la democracia no se satisfacen con el mero cumplimiento formal o con la retórica de los estatutos del partido, sino que requieren de una aplicación sustantiva *ad intra*. [p.30, funcionamiento interno, párr.4]

³⁰ Véase, por ejemplo, el art. 2 de los estatutos del Partido Socialista belga y el art. 1 del Movimiento de Reforma; art. 2 de los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular francesa; párrafos 12 a 31 de los principios partidistas de la Unión Demócrata Cristiana alemana; sección 2 de la constitución del Partido Verde irlandés y parte I de la constitución del Partido Laborista irlandés; sección 1 de los estatutos del Partido Laborista Noruego; art. 3 del Partido Socialista Obrero Español, art. 1 de los estatutos de la Izquierda Unida, y el art. 2 de los estatutos del Partido Popular, en España; sección 1 de la constitución del Partido Democrático Social Sueco; y, en el Reino Unido, la cláusula IV del Libro de Reglas del Partido Laborista y el preámbulo de las constituciones de los Demócratas Liberales.

101. La democracia intrapartidista se manifiesta en los procesos internos que promueven la inclusión de los miembros del partido en la deliberación y toma de decisiones, extendiendo la participación de las bases del partido a ciertas tareas fundamentales del gobierno del mismo, como la selección de los líderes partidarios y los candidatos electorales, así como la definición de la posición del partido en torno a cuestiones de política pública. La democracia interna del partido cumple con la expectativa legítima de los ciudadanos de que los partidos, quienes reciben fondos públicos y determinan efectivamente quién será electo a un cargo público, “practiquen lo que predicán”, conformándose con los principios democráticos dentro de su propia organización. Por lo tanto, las buenas prácticas en el área del funcionamiento democrático dentro de los partidos políticos, en paralelo a la legislación sobre el tema, en aquellos países en donde ha sido promulgada, y con base en su propia iniciativa, en aquellos en los que no ha sido desarrollada, es esencial para mejorar la credibilidad del sistema democrático y reforzar, en términos generales, la cultura democrática.

102. Sólo algunos sistemas jurídicos regulan este compromiso a fondo, aunque varios de ellos requieren que la estructura y operación interna del partido sean democráticas.³¹ Al mismo tiempo, muchos estatutos de los partidos proclaman la democracia interna como uno de los principios básicos de su organización. Sin embargo, su aplicación en la práctica debe ser cuidadosamente evaluada.³²

c) No discriminación

103. La legislación nacional sobre partidos políticos presenta a la participación voluntaria, la igualdad, y la apertura, como tres de los principios básicos que rigen su actividad e imponen cierta obligación de procurar el acceso libre a la afiliación y trato igualitario de los miembros, con independencia de edad, origen étnico, religión, sexo, orientación sexual o profesión, entre otras circunstancias.

d) Transparencia y apertura

104. La transparencia en las actividades externas y en el funcionamiento interno de los partidos políticos es un principio fundamental para abordar la actual crisis de legitimidad y restaurar la confianza pública en las fuerzas políticas en todo el sistema democrático, así como una precondition para la rendición de cuentas y responsabilidad reales. La apertura al diálogo con otras asociaciones y organizaciones no gubernamentales en particular debe ser tomada en cuenta por los partidos políticos, ya que comparten el objetivo de servir al bien común. Compartir ideas, perspectivas y experiencias con este sector puede ayudar a los partidos a entender mejor y responder a las expectativas de sus electores con políticas públicas sólidas, cumpliendo así con su mandato representativo.

³¹ Véase el art. 26 de la Constitución de Andorra; art. 21 de la Constitución alemana; art. 51.5 de la Constitución portuguesa; art. 6 de la Constitución española. Disposiciones similares se pueden encontrar en Albania, Armenia, República Checa, Finlandia, Eslovaquia y Turquía.

³² Véase, entre otros, los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular (art. 4) y aquéllos del Partido Socialista de Francia (art. 1.4); los estatutos del Partido Socialista Obrero Español (3.1), los del Partido Popular (art. 18.b) y de la Izquierda Unida (art. 8 sobre el funcionamiento democrático y el consenso, y el art. 11 sobre el pluralismo) en España; los estatutos del partido de los Italianos Comunistas (art. 9); y el Libro de Reglas del Partido Laborista (capítulo 4a) en el Reino Unido, este último haciendo un compromiso general respecto a la justicia, apertura y transparencia en las elecciones de funcionarios nacionales y comités en particular.

105. Algunos buenos ejemplos en esta área pueden encontrarse en la Secretaría de Movimientos Sociales y Relaciones con ONGs del Partido Socialista Obrero Español y en la iniciativa (*Action Commune Culturelle Socialiste*) del Partido Socialista belga de cooperación con asociaciones cívicas que trabajan en objetivos comunes en los campos de la educación permanente, la participación política de los extranjeros y jóvenes, y el desarrollo, entre otros.³³ Otro instrumento valioso para (re)conectarse con la sociedad son los acuerdos de colaboración que el Partido Socialista Obrero Español puede celebrar con las asociaciones culturales y profesionales, centros de investigación y estudio, movimientos y asociaciones de ciudadanos, entre otras organizaciones, mismas que incluso pueden tener derecho a formar parte de los congresos del partido.³⁴

B. Organización interna de los partidos políticos

106. Los partidos políticos son parte integral de los sistemas democráticos, por lo que se les requiere, en algunos Estados Miembros del Consejo de Europa, que observen los principios democráticos en su organización y función interna. Muchos países han regulado a los partidos políticos en un grado moderado, imponiendo una obligación genérica de cumplimiento con los principios democráticos, pero otorgándoles un margen amplio para decidir cómo cumplir con esta prescripción a través de sus estatutos, como ocurre en los casos de Andorra, Finlandia, Grecia, Polonia, Turquía y Francia. Pocos países han promulgado regulaciones tan completas como Alemania, que cuenta con una regulación estatal meticulosa de la organización y actividades del partido. Otros Estados Miembros carecen de regulación específica para la organización y actividades de los partidos políticos, aplicando generalmente la normativa sobre asociaciones, como Austria, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Georgia; Irlanda; Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Suecia y Suiza. Estas tres categorías principales de países pueden distinguirse entre los Estados Miembros del Consejo de Europa según el alcance de su legislación nacional y el correspondiente margen de auto-regulación que queda a los partidos políticos para regular sus actividades y estructura internas. Ambas fuentes se tomarán en cuenta para identificar las buenas prácticas en los campos examinados en las siguientes secciones.

1. Afiliación

107. Para asegurar la inclusión y promover la participación en el contexto actual de disminución drástica de miembros en los partidos políticos, la Comisión de Venecia considera que no sólo la legislación nacional, sino los estatutos del partido también deben prohibir expresamente cualquier restricción a la afiliación basada en la raza, la piel, el color, el idioma, el sexo, la religión, el origen nacional, étnico o social, la propiedad o el lugar de residencia, introduciendo en su lugar condiciones abiertas para la afiliación. Sin embargo, las restricciones a las actividades políticas de los ciudadanos extranjeros y de las personas sin patria no sólo son posibles bajo el derecho internacional,³⁵ sino que de hecho estas son aplicadas junto con otras restricciones tradicionales contenidas en diferentes regulaciones y estatutos de partidos políticos de los Estados Miembros del Consejo de Europa.

108. Los partidos pueden negar la afiliación de cualquier solicitante que rechace los valores que defienden, o cuya conducta vaya en contra de los valores e ideas del partido.

³³ Véase el art. 24 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español y arts. 56 al 59 de los estatutos del Partido Socialista belga.

³⁴ Véase el art. 13 de los estatutos del partido.

³⁵ Véase el art. 15 de la CEDH.

La aplicación de dichas medidas por órganos independientes y el reconocimiento de las garantías procesales básicas, incluyendo el derecho a impugnar su decisión, constituyen buenas prácticas deseables. Ejemplos de dichos órganos encargados de resolver asuntos disciplinarios y sus posibles sanciones son el Consejo de Conciliación y Arbitraje del Movimiento de Reforma y la Comisiones de Seguimiento del Partido Socialista de Bélgica;³⁶ las Comisiones de Conflictos del Partido Socialista y la Comisión Nacional de Apelaciones de la Unión para el Movimiento Popular de Francia;³⁷ los Comités de Quejas del Partido Laborista de Irlanda;³⁸ la Junta de Árbitros de la Liga del Norte y el Jurado Nacional de la Federación Verde de Italia;³⁹ las Comisiones de Jurisdicción del Partido Socialista de Portugal;⁴⁰ en España, la Comisión de Garantías de la Izquierda Unida, la Comisión de los Derechos y las Garantías del Partido Popular y la Comisión de Ética y Garantías del Partido Socialista Obrero Español;⁴¹ y el Comité Constitucional Nacional del Partido Laborista en el Reino Unido.⁴² Su independencia está garantizada por medio de diferentes disposiciones interesantes, ya sea declarando la incompatibilidad de sus integrantes con cualquier otra función del partido, mandato público o ambos; requiriendo la designación de personas de reconocida integridad, calidad moral, independencia y comprensión de la política,⁴³ o requiriendo que sus integrantes sean juristas experimentados.⁴⁴

109. El artículo 11.2 de la CEDH permite a los Estados Miembros limitar la libertad de asociación a tres categorías de personas: miembros de las fuerzas armadas, de la policía y de la administración del estado. Por consiguiente, la CoEDH ha reconocido la legitimidad de restringir la actividad política de dichas autoridades públicas, debido a la necesidad de garantizar su neutralidad política y asegurar que cumplirán cabalmente su deber de imparcialidad, tratando a todos los ciudadanos de manera equitativa, justa y sin consideraciones políticas.

110. El Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre Libertad de Asociación señala que la legislación de varios Estados Miembros (Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Chipre, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Rumania, Serbia, España; Turquía y el Reino Unido) prohíbe a los miembros de las fuerzas armadas la afiliación a partidos políticos. Sin embargo, en otros Estados Miembros no se imponen restricciones a la libertad de asociación del personal militar (Austria, Bélgica, Dinamarca; Finlandia, Alemania, los Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza).⁴⁵

111. Con respecto a la policía, los servidores públicos y miembros del poder judicial, la regulación difiere entre los Estados Miembros: en Montenegro, los miembros profesionales de la policía no pueden pertenecer a ningún partido político, mientras que los jueces y

³⁶ Véase el art. 27.3 de los estatutos del Movimiento de Reforma y art. 79 de los estatutos del Partido Socialista belga.

³⁷ Véase el 11.1 de los estatutos del Partido Socialista francés y el art. 32 de los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular.

³⁸ Véase el art. 14 de la constitución del Partido Laborista irlandés.

³⁹ Véase el art. 54 de los estatutos de la Liga del Norte y el art. 22 de los de la Federación Verde.

⁴⁰ Véase el art. 57 de los estatutos del Partido Socialista portugués.

⁴¹ Véase la sección 13.B.3. de los estatutos de la Izquierda Unida y el art. 50 de los estatutos del Partido Popular y de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español.

⁴² Véase la cláusula IX del Libro de Reglas del Partido Laborista.

⁴³ Requisitos impuestos por los estatutos del Partido Socialista belga a los miembros de las Comisiones de Monitoreo (art. 79).

⁴⁴ Es el caso del Jurado Nacional regulado por los estatutos de la Federación Verde (art. 22) en Italia.

⁴⁵ Sección basada en el Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre Libertad de Asociación, vol. I, pp. 9 y 10.

integrantes de la Corte Constitucional y de la Oficina del Fiscal General no pueden ser miembros de los órganos de los partidos políticos. La legislación búlgara es similar en ese sentido, pero también restringe los derechos de asociación de los empleados del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como del personal de la Presidencia de la República. Disposiciones similares se pueden encontrar en la constitución rumana, En Italia, las restricciones al poder judicial u otros servidores públicos se permiten por la constitución.

112. Con respecto a los derechos de los miembros, la mayoría de los partidos distinguen entre niveles de afiliación o tipos de asociación y participación en las tareas del partido, abarcando distintos derechos y obligaciones. Como regla general, estos niveles se basan en el grado en el que la persona desea involucrarse dentro del partido. En este sentido, encontramos la distinción entre *adherentes* y *asociados* (Partido Socialista y Movimiento de Reforma de Bélgica); y la más común entre *militantes* y *simpatizantes* (Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, y el Partido Radical Demócrata y el Partido Socialista, de Suiza, entre otros). La clasificación se encuentra a veces vinculada a la cuestión de la nacionalidad, como la antes mencionada distinción entre *miembros* e *invitados* (Unión Democrática Cristiana en Alemania); y también puede justificarse por la edad, como la distinción entre *asociados ordinarios* o *militantes*, los cuales deben ser adultos, y *asociados de apoyo*, que pueden ser menores (la Liga del Norte en Italia).

113. En general, para ciertos grupos vulnerables, las medidas como los lugares reservados, bajo umbral electoral, comités parlamentarios especiales, límites a los distritos electorales adaptados, derecho al voto para extranjeros o representación y participación constitucionalmente garantizadas, son particularmente recomendadas para promover su participación y representación políticas. Éstas son especialmente deseables en aquellos Estados Miembros en donde los requisitos de un número mínimo de afiliados y de representación regional pueden afectar las posibilidades de las personas pertenecientes a minorías nacionales que están concentradas regionalmente para formar un partido político (como sucede en Moldavia, Ucrania o la Federación Rusa) o donde el establecimiento de partidos políticos basado en el origen étnico o religioso esté prohibido categóricamente (como en Bulgaria y la Federación Rusa).⁴⁶

114. Los marcos legales de referencia pueden encontrarse en algunos países de Europa Central o del Este como Polonia, en donde el umbral a nivel nacional no se aplica a los partidos de minoría; Montenegro, en donde se añadió un distrito electoral para facilitar la representación de una minoría en particular⁴⁷; así como en Bosnia y Herzegovina y Croacia, que garantizan la representación mínima para los grupos étnicos que los constituyen; y Hungría, Eslovaquia y “la Ex República Yugoslava de Macedonia”, donde la representación de la minorías como los pueblos gitanos, es posible y se ha materializado con el surgimiento de uno o más partidos políticos que tienen una base étnica o defiendan los intereses de estas comunidades.⁴⁸

⁴⁶ Véase el art. 11.4 de la Constitución búlgara, que proscribe a los partidos políticos creados sobre líneas étnicas o raciales, sin distinguir a los partidos extremistas, los cuales buscan *discriminación* y *exclusión*, de aquellos partidos que buscan legítimamente garantizar los derechos de ciertas comunidades étnicas o raciales para su efectiva *inclusión* social.

⁴⁷ Los ejemplos de Polonia y Montenegro se extrajeron del Informe Regional de Europa Central y del Este del Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés), *op. cit.*, p. 22.

⁴⁸ Véase el Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre Libertad de Asociación, vol. II, p. 10 y CDL-AD(2008)013 Informe sobre el voto doble para personas que pertenecientes a minorías nacionales, adoptado por la Comisión para Elecciones Democráticas en su 25ª reunión (Venecia, 12 de junio de 2008) y por la Comisión de Venecia en su 75ª Sesión Plenaria (Venecia, 13- 14 de junio de 2008), CDL-INF(2000)004 Derecho Electoral y Minorías Nacionales y el CDL-AD(2005)009 Informe sobre las reglas electorales y acción

115. Las iniciativas de los partidos políticos también son esenciales para promover la participación política de las minorías nacionales, no sólo en los países del Centro y Este de Europa, muchos de los cuales presentan sociedades heterogéneas en su composición étnica, sino también en los Estados Miembros del Oeste de Europa, en donde las sociedades multiétnicas están surgiendo. A pesar de la importancia de estas medidas para asegurar la representación política de las minorías y, por añadidura, prevenir el conflicto social, pueden encontrarse pocos mecanismos concretos en los estatutos consultados para este estudio, aparte de declaraciones solemnes de compromiso con representación inclusiva en sus respectivos preámbulos.⁴⁹

116. Diversas disposiciones que requieren que las minorías sean tomadas en cuenta para la composición de sus listas de candidatos han sido adoptadas por el Partido Socialista francés para un cargo en el partido y por el Partido Demócrata Liberal del Reino Unido en relación con la nominación de candidatos al Parlamento.⁵⁰ Una experiencia interesante, aunque limitada a un grupo étnico específico, es la integración del Partido Laborista Noruego, de un grupo político Sami con toda una estructura paralela de órganos de partido (incluyendo un consejero político del ejecutivo cuando el partido esté en el gobierno) con las tareas de colocar las preocupaciones de la comunidad en la agenda política y proveer candidatos para el Parlamento Sami, entre otros.⁵¹ Otra iniciativa notable se encuentra en los *Fóruns de Minorías Étnicas* del Partido Laborista del Reino Unido, cuyo objetivo principal es impulsar la participación de las personas de color, de origen asiático y de miembros de otras minorías étnicas, parte activa en todas las actividades del partido y a postularse para un cargo de elección popular.⁵²

afirmativa para participación de las minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones en los países europeos, adoptado por el Consejo de Elecciones Democráticas del Consejo de Europa en su 12ª reunión (Venecia, 10 de marzo de 2005) y por la Comisión de Venecia en su 62ª Sesión Plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2005).

⁴⁹ Véase por ejemplo la cláusula 2.7 (sección 47) de los estatutos de Los Verdes en Luxemburgo, los cuales incluyen un compromiso para garantizar la participación efectiva y justa de los migrantes en todos los niveles del partido pero no se suma a otra norma para garantizar la aplicación del principio. Un compromiso similar (y falta de reglas consistentes para ponerlo en función) puede encontrarse en los estatutos de la Izquierda Unida en España, al identificar a la migración como una de las áreas de trabajo del partido (página 28). En términos más generales, el art. 4 de los estatutos de la Convergencia Democrática de Cataluña afirma que el partido permanecerá atento para que los sectores y grupos de la sociedad con dificultades para alcanzar niveles equitativos de participación externa e interna en el partido puedan ser alcanzados progresivamente.

⁵⁰ Los estatutos del Partido Socialista francés demandan en el art. 1.6 *in fine* que las listas de miembros activos o sustitutos, electos por los órganos rectores del partido, traten de salvaguardar la representación de la diversidad geográfica y sociológica de la sociedad francesa. De manera similar, el art. 11.3.c de las constituciones de los Demócratas Liberales insiste en la necesidad de garantizar que las listas de candidatos parlamentarios incluyan representantes de los distintos grupos sociales y económicos y también de las minorías étnicas.

⁵¹ Véase los Lineamientos para el Trabajo Político Sami de los estatutos del Partido Laborista Noruego (pág. 23).

⁵² Junto con la regulación de los Foros de Minorías Étnicas en el capítulo 14 del Libro de Reglas del Partido Laborista, las reglas relativas a la composición de las listas están previstas. El partido se compromete a tomar acción positiva para garantizar considerablemente que más candidatos de minorías étnicas sean seleccionados para un puesto público (5A.1.e), que la capacitación esté disponible para los nominados interesados, y que se tomen acciones encaminadas a aumentar la participación de las minorías étnicas, entre otros grupos (5C.4). La responsabilidad general de promover la inclusión recae sobre el Comité Ejecutivo Nacional (cláusula VIII.3.n), el cual “trabaja para construir un Partido Laborista que refleje a las comunidades a las que sirve y garantizará, por lo tanto, una política, prácticas y procedimientos que consagren los principios de igualdad, inclusión y diversidad”.

117. Como fue mencionado antes (párr. 54), se les permite a los Estados Miembros, de acuerdo con el artículo 16 de la CEDH, aplicar restricciones a las actividades políticas a ciudadanos extranjeros y personas sin patria. Sin embargo, la admisibilidad de dichas restricciones de acuerdo con el derecho internacional difícilmente puede justificar una prohibición absoluta a la afiliación de un partido político a extranjeros, como se encuentra establecido en los Lineamientos de la Comisión de Venecia sobre Legislación de los Partidos Políticos.⁵³ En el contexto de los cambios ocurridos en Europa durante las últimas décadas, el Consejo de Europa defiende la promoción de la participación de los extranjeros en la vida política, especialmente a nivel local y por lo tanto exhorta a los Estados Miembros a que apliquen la Convención Europea sobre la Participación de Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local, en la medida más amplia posible.⁵⁴ Los ciudadanos extranjeros y personas sin patria deben, en cierta medida, poder participar en la vida política de su país de residencia, al menos hasta que puedan tomar parte en las elecciones. El país de residencia debe, como mínimo, posibilitar a estas personas la afiliación a los partidos políticos.⁵⁵

118. A nivel legal, se pueden distinguir tres enfoques en los Estados Miembros con respecto a las actividades políticas de los extranjeros. En los países sin legislación específica sobre partidos políticos, no existe restricción alguna a las actividades políticas de los extranjeros y de las personas sin patria (Liechtenstein, Malta) o la afiliación a los partidos políticos, a menos de que se estipule en los estatutos internos de los partidos (Irlanda, Italia). En algunos países, se reserva a los ciudadanos la afiliación a los partidos políticos en la constitución o en la ley.⁵⁶ En otros Estados Miembros, como Finlandia y España, los extranjeros con residencia legal gozan del derecho a ser miembros de cualquier tipo de asociación. En el Reino Unido, no hay ningún requisito legal respecto a que los miembros de los partidos sean ciudadanos nacionales. En Alemania, la afiliación a un partido político se encuentra abierta a los ciudadanos extranjeros, pero una organización política no puede ser considerada partido político si la mayoría de sus miembros o los miembros de los comités ejecutivos son extranjeros.⁵⁷

119. Entrando al dominio de la autorregulación de los partidos políticos, se pueden identificar dos enfoques principales. Un enfoque restrictivo asumido por aquellos partidos políticos que admiten exclusivamente la afiliación de ciudadanos nacionales. Entre los estatutos de los partidos políticos consultados para este informe, esta posición es representada por Italia Adelante, cuyos estatutos reservan la afiliación exclusivamente a ciudadanos italianos, requiriendo la recomendación de otro asociado.⁵⁸

⁵³ CDL-AD(2004)007rev – Lineamientos e Informe Aclaratorio sobre la Legislación de los Partidos Políticos: algunas cuestiones específicas, adoptados por la Comisión de Venecia en su 58ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 marzo de 2004).

⁵⁴ El Convenio sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local (ETS no. 144). Abierto a firma en 1992, el Convenio entró en vigor en 1997, aunque ha sido firmado o ratificado a la fecha por sólo unos cuantos Estados Miembros. Aun así, algunos estados europeos están ya implementando las medidas que propone sin haberlo firmado o ratificado formalmente.

⁵⁵ Véase el referido Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre la Libertad de Asociación, vol. II, p. 34.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, el art. 48 de la Constitución de Estonia; art. 26.2 de la Constitución de Georgia; y el art. 29.1 de la Constitución de Grecia, aunque permiten a los ciudadanos que no han adquirido aún el derecho a votar unirse a las secciones de jóvenes de los partidos. Disposiciones similares, expresamente haciendo hincapié en la necesidad de ser un ciudadano nacional para unirse a los partidos políticos, pueden encontrarse en las leyes sobre partidos políticos de Azerbaiyán, “la ex República Yugoslava de Macedonia”, Rumania; Lituania y Eslovenia.

⁵⁷ Véase el art. 2.3.1 de la Ley Alemana sobre Partidos Políticos.

⁵⁸ Cfr. Véase art. 2 de los estatutos de Italia Adelante.

120. La mayoría de los partidos políticos estudiados para este informe se suscriben explícitamente al enfoque inclusivo, pero se pueden distinguir entre dos grupos atendiendo al grado de inclusión de los extranjeros: un tipo de inclusión *regional* o *limitada* se practica por los partidos restringiendo la admisibilidad a ciudadanos de la Unión Europea, frente a la inclusión *universal* de aquellos países abriendo la participación a todos los extranjeros residentes legales. El primer grupo de partidos políticos, que reconoce a los nacionales y residentes legales que sean ciudadanos de la Unión Europea como miembros potenciales, incluye al Partido Popular de España y al Partido Socialista de Suiza.⁵⁹

121. Son mejores ejemplos aquellos partidos políticos abiertos a todos los extranjeros residentes legalmente. Un primer ejemplo es la Unión Democrática Cristiana en Alemania, que admite a todos los nacionales y extranjeros residentes legalmente, distinguiendo, sin embargo, diversos tipos de asociación al partido, lo cual involucra un estatuto de derechos y deberes distintos: los nacionales y otros ciudadanos de la Unión Europea pueden afiliarse al partido como miembros plenos (*Mitglieder*) mientras que los que no son ciudadanos de la Unión Europea sólo pueden participar en las tareas del partido como invitados (*Gastmitglieder*).⁶⁰ Otros partidos permiten expresamente la afiliación plena a todas las personas, ya sean nacionales o extranjeros residentes legalmente, como el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Socialista y la Unión para un Movimiento Popular de Francia, el Partido Laborista de Irlanda, el Partido Socialista de Bélgica y el Partido Laborista del Reino Unido o el Partido de Italianos Comunistas.⁶¹ Estos partidos permiten la libre afiliación bajo distintas condiciones formales de edad (de los 18 años requeridos por el Partido Socialista Obrero Español a los 16, 15 o 14 que son suficientes para el Partido Socialista de Bélgica, el Partido Socialista francés y el Partido de los Italianos Comunistas, respectivamente) y un compromiso sustancial de observar sus estatutos y principios básicos.

122. Los ejemplos más prominentes son aquellos partidos que, como el Partido Social Demócrata de Austria, Suecia y Alemania, los Demócratas Liberales del Reino Unido, los Partidos Laboristas de Irlanda y Noruega y la Izquierda Unida de España, reducen sus requisitos de afiliación al compromiso con el propósito y los estatutos del partido, excluyendo alguna otra condición y discriminación de cualquier tipo.⁶² La Izquierda Unida, en particular, reafirma la admisión de todas las personas, sin importar su nacionalidad y situación administrativa, excluyendo explícitamente a los inmigrantes ilegales.⁶³ Los objetivos y la esencia de la política del Consejo de Europa en esta área se reflejan en la formulación combinada de los estatutos del Partido Laborista irlandés y de los Demócratas

⁵⁹ Véase el art. 4.1 de los estatutos del Partido Popular y el art. 3.6 del Partido Socialista suizo, el cual – si bien delegando el tema de la afiliación a los partidos cantonales – expresamente abre la afiliación a aquellos ciudadanos de la Unión Europea que viven en Suiza y que fueron miembros de los partidos socialistas en sus países de origen. Otros extranjeros, sin embargo, no se mencionan.

⁶⁰ Véase el art. 4 de los estatutos de la Unión Democrática Cristiana, que exige 3 años de residencia legal.

⁶¹ Véase el art. 6 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español; art. 2.1 de los estatutos del Partido Socialista francés; art. 3 de los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular; art. 2 de los estatutos del Partido Laborista irlandés; art. 5.1 de los estatutos del Partido Socialista belga; capítulo 2 del Libro de Reglas del Partido Laborista del Reino Unido; y el art. 1 de los estatutos del Partido de los Italianos Comunistas.

⁶² Véase la sección 4 de los estatutos del Partido Social Demócrata austriaco; sección 3 de las Constituciones para las Asociaciones y Clubes del Partido Social Demócrata sueco, sección 2 del Partido Democrático Social alemán; art. 2 de los estatutos del Partido Laborista irlandés; art. 3.1 de los estatutos de los Demócratas Liberales del Reino Unido; art. 2 de los estatutos del Partido Laborista Noruego; y el art. 14 de los estatutos de la Izquierda Unida.

⁶³ Véase el art. 19.1 de los estatutos del partido.

Liberales del Reino Unido, que establecen que la afiliación al partido está abierta a todas las personas que están de acuerdo con sus valores y objetivos fundamentales, independientemente de la nacionalidad, la ciudadanía o el lugar de residencia, sin discriminación de edad, origen étnico, religión, discapacidad, género u orientación sexual.

123. Mientras algunos partidos pueden tener como fin la promoción del interés de grupos de edad específicos, ninguna legislación nacional acepta la discriminación en la afiliación por edad (excepto cuando se refiera a la edad legal para votar). La participación de la juventud en la vida política es vital para los futuros prospectos de la democracia. Pero no se debe descuidar la contribución que la participación y tutoría por parte de los miembros de mayor edad (*senior members*) de los partidos políticos pueden hacer a estos prospectos. El mecanismo más común para atraer tanto a los jóvenes como a los ancianos a las actividades de los partidos políticos en todos los Estados Miembros del Consejo de Europa, consiste en la regulación de secciones de jóvenes y adultos mayores con representación garantizada en los órganos estatutarios del partido.

124. La gran mayoría de partidos políticos en los Estados Miembros del Consejo de Europa incluyen dichas secciones específicas en su estructura. Las secciones para jóvenes comprometidos con los principios del partido y dispuestos a promoverlos activamente entre su generación pueden encontrarse bajo diferentes nombres en el Partido Social Demócrata austriaco (*Junge Generation*); el Partido Socialista de Bélgica (*Mouvement des Jeunes Socialistes*); la Unión para un Movimiento Popular (*Jeunes Populaires*) y el Partido Socialista, en Francia; la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (*Junge Union*); la Liga del Norte (*Movimento dei Giovani Padani*), el Partido de los Italianos Comunistas (*Federazione Giovanile Comunisti Italiani*) e Italia Adelante (*Giovani per la Liberta*); el Partido Laborista del Reino Unido (*Young Labour*); y el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular de España, entre otros. Esta infraestructura podría usarse para desarrollar políticas y programas en asociación con la gente joven, particularmente en aquellas áreas que les atañen.

125. Algunos de estos partidos también hacen referencia a secciones de adultos mayores, como el Partido Socialista de Bélgica, presentando a la Confederación Socialista de Pensionados como un grupo de educación permanente,⁶⁴ la Unión Democrática Cristiana de Alemania, Italia Adelante, la Unión Democrática del Centro de Suiza y la Izquierda Unida de España, entre otros. De manera interesante, la Unión para un Movimiento Popular de Francia incorpora ex funcionarios de partido e individuos elegidos por su edad y experiencia en un comité especial (*commission des sages*) con funciones de control deontológico interno.⁶⁵

126. La referencia a las secciones de jóvenes se complementa usualmente con normas que regulan su representación adecuada en la estructura orgánica del partido.⁶⁶ No obstante, sólo algunos partidos han introducido normas relativas a su representación en

⁶⁴ Véase el art. 7.3 de los estatutos del Partido Socialista belga. Aunque el art. 68 limita la edad de nominación de los candidatos a 65 años.

⁶⁵ Véase el art. 36 de los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular.

⁶⁶ Art. 7.2 del Partido Socialista belga establece una *cuota* del 15% para personas jóvenes (hasta los 30 años) en ciertos cargos del partido. En el Reino Unido, la cláusula VIII.1.f del Libro de Reglas del Partido Laborista garantiza la representación (con equilibrio de género) de los jóvenes en el órgano ejecutivo más alto; el Comité Ejecutivo Nacional se compondrá de un miembro joven electo en la Conferencia de Jóvenes Laboristas (y debe ser una mujer al menos un periodo sí y otro no).

listas de candidatos para cargos públicos.⁶⁷ La mayoría de ellos fomentan la nominación de candidatos jóvenes pero no se reservan puestos o establecen cuotas para ellos aún, excepto el Partido Socialista Húngaro, cuyos estatutos especifican que el 20% de los candidatos debe ser menor de 35 años.⁶⁸ Otras medidas para fomentar la participación de gente joven incluyen la excepción de las cuotas de afiliación.⁶⁹ Se han propuesto más iniciativas: desde la capacitación especializada, al establecimiento de foros para la libre expresión de los jóvenes e introduciendo *mandatos compartidos* o *alternativos*.⁷⁰

2. Organización

127. La estructura interna de los partidos políticos debe ser clara y transparente ya que constituye un canal a través del cual los funcionarios del partido y los titulares de cargos públicos son seleccionados y pueden ser responsabilizados frente al resto de los miembros del partido.

128. De la misma manera, las normas internas que rigen la función de dicha estructura orgánica deben ser guiadas por los principios de claridad y transparencia, y asegurar vínculos efectivos entre las unidades funcionales y las secciones temáticas operando en los diferentes niveles geográficos. De la mayor importancia es el vínculo entre la dirigencia central del partido y los niveles regionales y locales de la organización, que son fundamentales para la interacción del partido con la sociedad civil y para impulsar la participación ciudadana en la vida pública local.

129. Las normas que rigen los procesos internos se delegan a los estatutos del partido en virtud del principio de autonomía organizacional, en aquellos países que enfatizan la dimensión privada de los partidos políticos (Austria, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Georgia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, “la Ex República Yugoslava de Macedonia”, Malta, Suecia, Suiza, y el Reino Unido), mientras que su relevancia para el funcionamiento del sistema democrático, justifica el mandato constitucional o legal que requiere a los partidos políticos organizarse democráticamente en aquellos países que hacen énfasis en su dimensión pública (como Andorra, Finlandia, Alemania, Grecia, Polonia, España, Turquía o Francia, entre otros).

130. Al mismo tiempo, la mayoría de los Estados Miembros dejan en manos de los partidos interpretar el mandato constitucional de conformidad con los principios democráticos, excepto Alemania – con una regulación detallada sobre la administración interna del partido, contenida en la ley sobre partidos políticos – y otros países que han

⁶⁷ Entre aquéllos que las han incluido, la constitución del Partido Laborista sueco (regla 3 para la nominación de candidatos) establece que la necesidad de un reclutamiento continuo de personas jóvenes debe tomarse en cuenta cuando se redacte la papeleta electoral. La constitución de los Demócratas Liberales (art. 11.3.c) insiste, en relación con la nominación de los candidatos parlamentarios, en la necesidad de garantizar que la lista contenga un balance razonable entre los distintos grupos de edad.

⁶⁸ De acuerdo con el Informe Regional de Europa Central y del Este del IDEA, *op. cit.*, p. 29, esta disposición puede encontrarse en la sección 41 de los estatutos del partido.

⁶⁹ Véase el art. 34.2 de los estatutos de la Unión Democrática del Centro (Suiza).

⁷⁰ La posibilidad de dichos mandatos, exigiendo a los partidos nominar pares de candidatos que compartirían (uno como candidato principal, el otro como suplente, por ejemplo) el puesto, o alternados (uno llenando el primer término y el otro el segundo) en cada posición, fue discutido en su oportunidad en el Foro del Consejo de Europa sobre el Futuro de la Democracia (2006). Éstos ayudarían a los partidos políticos a mejorar la inclusión de grupos poco representados, equilibrando los pares de candidatos por género, religión, origen social o edad. Para más detalles, véase *Reflections on the future of democracy in Europe*, 2004, *op. cit.*, p. 84.

desarrollado un régimen imperativo mínimo.⁷¹ En España, por ejemplo, la regulación sobre partidos políticos requiere la constitución de una asamblea general de los miembros (para actuar directamente o a través de representantes) a cargo de las decisiones más importantes; la determinación estatutaria de los órganos ejecutivos así como de los procedimientos de selección democrática y control de los funcionarios del partido; y el reconocimiento de un conjunto mínimo de derechos para los miembros.⁷² Se puede encontrar otras disposiciones sobre el funcionamiento interno de los partidos en Armenia, relativas a la selección de candidatos;⁷³ en Estonia, facultando a la asamblea general para apelar la exclusión de los miembros; en Letonia, concerniente a la regularidad de las reuniones de la asamblea y la publicación obligatoria de la fecha, lugar y agenda de la reunión; o en los Países Bajos, atribuyendo el derecho de convocar a reuniones de la asamblea al 1% de los miembros.

131. Presentada con distintos nombres, reproducida en los diferentes niveles geográficos de la organización y más o menos activa o inactiva entre las elecciones, la estructura orgánica de los partidos estudiados sigue un patrón muy similar. El órgano supremo tomador de decisiones es el congreso o la conferencia del partido, compuesto de una asamblea de delegados como regla general, aunque también puede reunir a todos los miembros del partido.⁷⁴ Como órgano supremo, los congresos deciden sobre cuestiones a largo plazo, estableciendo los lineamientos de la política del partido, y seleccionan al dirigente del partido y al comité ejecutivo, entre otros representante del partido. Su soberanía debe, sin embargo, ser considerada cuidadosamente, tomando en cuenta sus poderes para controlar al comité ejecutivo;⁷⁵ y administrar su propio calendario (la regularidad de las reuniones varía entre los partidos) y agenda (usualmente controlada por el ejecutivo). El comité ejecutivo es la autoridad administrativa que decide sobre las cuestiones actuales entre congresos, aunque puede coexistir con asambleas de delegados

⁷¹ La Ley Alemana sobre Partidos Políticos (art. 7-17) desarrolla los imperativos constitucionales (art.21) de la conformidad de la organización interna de los partidos políticos con los principios democráticos, previendo varias reglas que rigen el proceso interno de toma de decisiones, la determinación de los estatutos y el programa político, así como el control del comité ejecutivo por la asamblea general.

⁷² Véase el art. 7.2 de la Ley Española sobre los Partidos Políticos, como fue analizado en Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá, *op. cit.*, pp.41-44.

⁷³ El candidato presidencial debe ser seleccionado por el órgano de mayor nivel del partido y los candidatos parlamentarios por el segundo cuerpo permanente del partido, de acuerdo con la Ley Armenia de Partidos Políticos, resumida en el Informe Regional de Europa del Centro y Este de Europa del IDEA.

⁷⁴ Entre los partidos estudiados, la Unión para un Movimiento Popular en Francia regula su congreso como un órgano integrado por todos los miembros del partido (art. 14 de los estatutos del partido), mientras que la gran mayoría del resto de los partidos opta por la asamblea de delegados: el Partido Socialista belga (art. 32.1 de sus estatutos); el Partido Socialista francés (art. 6.3 de sus estatutos); el Partido Laborista Noruego (sección 6 de sus estatutos); el Partido Socialista de Portugal (art. 60 de sus estatutos); el Partido Socialista Obrero Español (art. 30.2 de sus estatutos) y el Partido Popular (art. 28 de sus estatutos) en España; el Partido Social Demócrata de Suecia (sección 4 de su constitución); la Unión Democrática del Centro (art. 13 de sus estatutos) y el Partido Socialista (11 de sus estatutos) en Suiza; el Partido Laborista (sección 3A de su libro de reglas) y los Demócratas Liberales (art. 6 de su constitución) en el Reino Unido. En Irlanda, la Convención Nacional del Partido Verde también está compuesta por delgados, pero todos los miembros que trabajan a cambio de un sueldo para el partido tienen el derecho a asistir como observadores, con el derecho a hablar pero no a votar (sección 7.3 de su constitución).

⁷⁵ El congreso del Partido Socialista belga, por ejemplo, tiene el derecho de proponer y llevar a cabo una moción de censura contra el presidente, afectando al comité ejecutivo del partido en su totalidad (art. 35.1 *in fine* de los estatutos del partido). En el caso del Partido Socialista Obrero Español, es el órgano supremo entre los congresos (el Comité Federal) el que está facultado para presentar dicha moción contra la Comisión Ejecutiva Federal (art. 35.e de los estatutos).

reducidas.⁷⁶ Las diferentes juntas y la dirigencia rigen al partido en el día a día. Junto con estas unidades funcionales, se puede encontrar diversas secciones temáticas o de interés (de jóvenes, adultos mayores, mujeres, minorías, con sus propias unidades funcionales en algunos casos) en los distintos niveles geográficos de la organización.

132. Los partidos estudiados establecen disposiciones disciplinarias básicas dirigidas a todos los miembros del partido, para asegurar que tanto los militantes ordinarios como los funcionarios públicos o del partido, se ajusten a los estatutos y a otras regulaciones internas. Algunos también cuentan con una regulación completa de disciplina interna relativa a la toma de decisiones y el funcionamiento general de los grupos parlamentarios.⁷⁷ No obstante, dichas normas no deben equivaler a la imposición de mandatos imperativos a los diputados, que la Comisión de Venecia ha declarado incompatible con los principios de mandato libre e independiente de los diputados y con la doctrina tradicional y generalmente aceptada de democracia representativa.⁷⁸

133. Las normas especiales para los titulares de mandatos públicos o del partido son importantes para monitorear el uso del cargo público o partidario. Se pueden encontrar buenos ejemplos de disposiciones que refuerzan la evaluación y el monitoreo en la obligación de reportar periódicamente sus actividades a ciertos órganos del partido. El Partido Socialista belga, por ejemplo, requiere al grupo parlamentario que reporte a la Oficina (*Bureau*) al menos una vez al año su actividad relativa al control del gobierno, si en ese momento está en la oposición y a la aplicación del proyecto político del partido si está en el gobierno.⁷⁹ El Partido de Italianos Comunistas requiere a todos los órganos del partido, ejecutivos individuales y representantes electos que reporten sus actividades a los miembros del partido.⁸⁰ Otras medidas ejemplares para mejorar la rendición de cuentas y controlar el uso de la función pública, incluyen la regulación del Partido Popular Español de la corrupción como una infracción grave en el ejercicio de la función pública; la prohibición de aceptar dinero, regalos o beneficios en especie a los representantes públicos en conexión con su trabajo político sin el conocimiento y la aprobación del partido; y las ya mencionadas obligaciones de transparencia económica impuestas a los representantes electos o incluso a los candidatos a un cargo público, así como a la regulación sobre impedimentos.⁸¹

3. Nombramiento de los dirigentes y candidatos para la elección

134. La selección de los funcionarios del partido y de los candidatos a un cargo público es crítica para evaluar el grado de democracia intrapartidaria, misma que depende de diferentes características relevantes de la regulación de dicho procedimiento: con relación a la selección de los funcionarios del partido, los aspectos principales a tener en cuenta son

⁷⁶ En el caso del Partido Laborista Noruego, el Comité Ejecutivo coexiste con la Reunión Suprema de Delegados como órgano supremo entre congresos, con el deber de garantizar que el partido sea manejado de acuerdo a los estatutos y decisiones del Congreso (sección 7 de los estatutos).

⁷⁷ Véase, por ejemplo, el art. 9.6 de los estatutos del Partido Socialista francés; art. 20 del Movimiento de Reforma belga; art. 49 del Partido Socialista belga; y art. 74 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español.

⁷⁸ Véase el CDL-AD(2007)019 Opinión sobre la Ley de Reformas a la Legislación Relativa a los estatutos de los Diputados de la Verkhovna Rada de la República Autónoma de Crimea y de los Consejos Locales en Ucrania, adoptada por la Comisión de Venecia en su 71ª sesión Plenaria (1-2 de junio de 2007).

⁷⁹ Véase el art. 49 de los estatutos del Partido Socialista belga.

⁸⁰ Véase los arts. 9.3 y 29.1 de los estatutos del Partido de los Italianos Comunistas.

⁸¹ Véase el art. 11.b de los estatutos del Partido Popular; art. 9.6.8 de la constitución del Partido Verde irlandés; nota 106 sobre la obligación de revelar el estado económico y nota 101 sobre impedimentos.

los medios de selección (asamblea del partido, boleta de afiliados, mecanismos combinados) y las unidades del partido con derecho a seleccionar; respecto a la selección de candidatos electorales, los requisitos de elegibilidad para votar y ser nominados y votados deben ser considerados en conjunción con las posibles reglas del partido que confieren la pre-nominación o derechos de veto a la dirigencia del partido.⁸²

135. Al establecer el estatuto general de derechos y deberes de los miembros, la gran mayoría de los partidos atribuyen a sus miembros – y sólo a sus miembros, como regla general –⁸³ el sufragio activo y pasivo para cargos en el partido y para la selección de candidatos a un cargo público. Sin embargo, sus derechos están de hecho limitados por la regulación especial relativa a la previsión de cada órgano del partido y de la lista de candidatos electorales, introduciendo requisitos formales de antigüedad;⁸⁴ pertenencia a otros órganos dentro del partido o en instituciones públicas, o apoyo de ciertos órganos o masas críticas de sus miembros.⁸⁵ Distintos niveles del partido intervienen en la selección de funcionarios sus funcionarios y candidatos a cargos públicos, dependiendo del puesto en el partido o cargo público para el que se postulan. El siguiente repaso general se enfoca en la selección de candidatos electorales a cargos públicos y del funcionario de partido más representativo, el dirigente (presidente, secretario general o coordinador general).

136. Con relación a la selección de los dirigentes del partido, se puede distinguir entre dos grupos de partidos políticos, tomando en cuenta que, cuando se trata de su organización interna, los partidos se confrontan con el mismo clásico dilema enfrentado por las sociedades que pretenden administrar: optar, ya sea por la democracia directa (interna), o la democracia representativa (interna). Como ya fue mencionado, la gran mayoría de los partidos adoptan la democracia representativa, constituyendo sus órganos de gobierno supremos como asambleas de delegados. Aun así, la selección del dirigente del partido puede ser una excepción a esta regla cuando se requiere el sufragio directo y universal de los miembros del partido.

137. Los mecanismos de democracia directa para la elección del dirigente han sido introducidos por la Federación Verde en Italia, el Movimiento de Reforma y el Partido

⁸² Estos aspectos de la selección de funcionarios de partido y candidatos para un cargo público están examinadas a fondo en *Susan SCARROW, Implementing Intra-party Democracy*, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives series, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp. 8-10.

⁸³ La sección 14 de la constitución del Partido Social Demócrata sueco claramente declara que “sólo los miembros del partido pueden ser electos para puestos de confianza dentro del partido.” El partido Socialista Obrero Español ofrece, sin embargo, un ejemplo de inclusión cuando regula la posibilidad de incluir candidatos independientes en las listas electorales del partido para un cargo público (art. 24 de la Regulación de Funcionarios Públicos integrada en los estatutos del partido) y la posibilidad de integrar simpatizantes en el proceso de las elecciones primarias (art. 9.1.e de los estatutos).

⁸⁴ En el Partido Laborista Noruego, la elegibilidad para un cargo y el derecho a votar sólo se adquieren después del primer mes de afiliación (sección 12 de sus estatutos). En Irlanda, el Partido Verde impone 6 meses de prueba para que poder votar (art.4.4 de su constitución). En el Partido Socialista portugués, también se exigen 6 meses para el sufragio activo y pasivo para los cargos partidistas en general, excepto para la elegibilidad al puesto de Secretario General, que exige 12 meses de afiliación (art. 18 de sus estatutos). El partido Laborista del Reino Unido exige 6 meses de afiliación para participar en las reuniones de selección para un cargo público y 12 meses para postularse como candidato Laborista (sección 5A del Libro de Reglas) En el Partido Socialista francés son necesarios 3 años para ser elegible a un cargo en el partido a nivel nacional, mientras que sólo 6 meses son suficientes para votar (art. 1.8 de sus estatutos). El Partido Socialista belga exige 5 años de afiliación para ser elegible al puesto de Presidente del Partido (art. 42 de sus estatutos).

⁸⁵ Por ejemplo, cuando los estatutos limitan la nominación a la dirigencia del partido a los miembros de una determinada junta del partido o a los miembros de un grupo parlamentario o imponen umbrales electorales de apoyo para que la nominación prospere. Se analizarán algunos ejemplos más adelante.

Socialista, en Bélgica, la Unión para un Movimiento Popular y el Partido Socialista, en Francia, así como por el Partido Verde en Irlanda. Los estatutos de la Federación Verde Italiana establecen el sufragio universal de los miembros como regla general para la elección de todos los órganos del partido.⁸⁶ El Movimiento de Reforma de Bélgica y el Partido Socialista así como el Partido Socialista francés y la Unión por un Movimiento Popular, prevén el sufragio universal únicamente para la elección de los puestos específicos de presidente del partido y primer secretario,⁸⁷ y esta práctica parece común entre los partidos políticos franceses. La fórmula del Partido Verde in Irlanda es especialmente interesante, ya que está diseñada para asegurar no sólo la inclusión formal (a través de una votación que abarque a todo el partido <<*party-wide ballot*>>) sino a un dirigente partidista tan legitimado consensualmente como sea posible: si sólo hay dos candidatos, el dirigente del partido será electo por mayoría simple del voto de los miembros; en caso de que más de dos candidatos compitan en la elección, se llevará a cabo un *preferendum* – requiriendo a los electores que clasifiquen a los candidatos en orden de preferencia y les concedan diferentes puntos de acuerdo a la posición en donde cada elector lo puso – para asegurar un dirigente legitimado por el consenso.⁸⁸

138. Otros partidos han mantenido mecanismos más o menos inclusivos de acuerdo con la regla general de la democracia representativa, según la cual el derecho al voto se restringe a los delegados de los miembros y la elegibilidad es bastante limitada. En España, el Coordinador General de la Izquierda Unida, el Secretario General del Partido Socialista Obrero Español y el Presidente del Partido Popular son elegidos por la asamblea de delegados y los dos últimos partidos requieren candidatos para obtener apoyo previo de una parte significativa de los delegados para contender por el puesto.⁸⁹ El Partido Laborista de Irlanda y los Demócratas Liberales del Reino Unido, restringen la elegibilidad para el puesto de dirigente, a los miembros del grupo parlamentario del partido.⁹⁰ El Partido Laborista del Reino Unido presenta un tipo de mecanismo mixto, según el cual los miembros de la Cámara de los Comunes del Partido actúan como *custodios* (los candidatos deben ser miembros de este grupo o tener su apoyo) pero una votación que incluye a todo el partido se lleva a cabo para la selección de entre los nominados.⁹¹

139. Con respecto a la selección de candidatos para un cargo público, las prácticas de los partidos políticos examinados para este estudio son bastante inclusivas, abriendo la selección de posibles representantes electos a la participación de los miembros del partido. Aún subsisten, asegurando la preselección o el derecho de veto a favor de las élites centrales del partido para asegurar que tengan la capacidad de incluir ciertos nominados y de excluir a los no deseados.⁹² Sin embargo, se han desarrollado ejemplos de procesos

⁸⁶ Cfr. el art. 16 de sus estatutos.

⁸⁷ Véase el art. 12 de los estatutos del Movimiento de Reforma; art. 42 de los estatutos del Partido Socialista belga; art. 7.14 de los estatutos del Partido Socialista francés; y art. 26 de los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular.

⁸⁸ Véase el art. 5.7 de los estatutos del partido.

⁸⁹ Véase el art. 38.d de los estatutos de la Izquierda Unida; el art. 5.1 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español, que impone un umbral del 25% de delegados; y el art. 30 de los estatutos del Partido Popular, que exige un apoyo previo del 20% de los delegados.

⁹⁰ Véase el art. 10 de la constitución del Partido Laborista irlandés y el 10.5 de las constituciones de los Demócratas Liberales.

⁹¹ Véase la sección 4B.2 del Libro de Reglas del Partido Laborista, que exige el apoyo del 12.5 o 20% de sus miembros en la Cámara de los Comunes del Partido Laborista Parlamentario (dependiendo del tiempo de la elección del dirigente, ya sea para cubrir una vacante o no) y regulando el procedimiento de votación.

⁹² Como ejemplo, aunque prevén la constitución de reuniones/convenciones de selección en los distintos niveles geográficos, los estatutos del Partido Verde y del Partido Laborista en Irlanda facultan al Comité Ejecutivo

inclusivos por el Partido Laborista y los Demócratas Liberales, en el Reino Unido, de acuerdo con los cuales los miembros del área electoral interesada son invitados a participar en el proceso de preselección y selección final de los candidatos a través de votación directa.⁹³ El Partido Democrático Socialista de Suecia admite propuestas de candidatos por cualquier miembro individual y otros distritos electorales del partido, aunque la selección final corresponde a la asamblea de delegados (conferencia electoral) a menos de que una tercera parte de los delegados presentes convoquen a un voto general entre los miembros, quienes entonces podrán preparar la boleta, clasificando a los candidatos de acuerdo con sus preferencias.⁹⁴ Las así llamadas primarias pueden llevarse a cabo por la Izquierda Unida en España para la selección del candidato presidencial en las elecciones internas.⁹⁵ Las primarias están rigurosamente reguladas por el Partido Socialista Obrero Español, admitiendo propuestas de candidatos por miembros del partido (10% de ellos para el caso particular del candidato presidencial) y presentando la selección final a votación de todo el partido.⁹⁶

140. En Europa Central del Este, los partidos políticos permanecen fuertemente centralizados y dependientes en gran medida de su fundador, que a veces ha logrado conservar la dirigencia desde la caída del comunismo.⁹⁷ En este contexto, la dirigencia interna o el dirigente mismo controlan la selección de los candidatos en todos los niveles, y las votaciones a nivel nacional, en particular, son dominadas por la autoridad central, con el dirigente en la cúspide, seguido estrechamente por la dirigencia interna. Incluso cuando la organización local del partido ha alcanzado cierta autonomía, la dirigencia central del partido mantiene el derecho de veto sobre las votaciones locales o regionales. El intercambio de dinero por la nominación de los patrocinadores al principio de la lista de candidatos, asegurándoles así un curul en el parlamento, se ha convertido en una práctica común en algunos de estos países. Sin embargo, distintas características de la transición democrática y el camino institucional de otros países (como la división del estado en múltiples distritos electorales en la República Checa) ha favorecido un cierto grado de independencia a las organizaciones del partido a nivel regional o local.

141. Cuando se seleccionan los funcionarios del partido y candidatos a cargos públicos, los partidos deben también cumplir con el principio de no discriminación por razón de género. A pesar de la igualdad *de iure*, el derecho de las mujeres al voto y a postularse a un cargo público, garantizados hoy en día en todas las democracias, las mujeres permanecen sub-representadas en gran medida en las legislaturas nacionales y en los órganos locales de toma de decisiones en un gran número de Estados Miembros del Consejo de Europa.

Nacional para agregar candidatos para aceptación y para rechazar a candidatos apoyados localmente (art. 9.4 y 13.4, respectivamente).

⁹³ Véase la sección 5A del Libro de Reglas del Partido Laborista, aunque el proceso para la selección de los candidatos parlamentarios de Westminster está más dominado por el papel dominante del Comité Ejecutivo Nacional, que establece un panel parlamentario de candidatos al Parlamento. Véase el art. 11 de las constituciones de los Demócratas Liberales.

⁹⁴ Véase la constitución del Partido Social Demócrata, pp. 31 y 32.

⁹⁵ Así, sólo si el año de elecciones legislativas coincide con un año de la Asamblea Federal del partido y no se ha llegado a una candidatura basada en el consenso, puede haber candidaturas alternas que compitan por la nominación (art. 51.2 de los estatutos del partido).

⁹⁶ Véase el título III de la Regulación para Cargos Públicos integrada en los estatutos del partido. Si el mecanismo de las primarias se considera una buena práctica, el art.49.3 de los estatutos puede ser criticado por prever una válvula de salida para tal mecanismo tan halagado, ya que faculta a la Comisión Federal de Listas para que suspenda las primarias en caso de que las circunstancias políticas o el interés general del partido así lo exijan.

⁹⁷ Esta visión general sobre la región se basa en el Informe Regional del Centro y Este de Europa del IDEA, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

Por lo tanto, los partidos políticos deben idear mecanismos para promover la igualdad de género no sólo en las elecciones parlamentarias sino también en las elecciones a puestos de toma de decisiones en general, tanto fuera como dentro del partido, fortaleciendo las disposiciones legales para la igualdad de género cuando existan y subsanando el vacío legal cuando no existan estrategias de acción positiva para lograr la paridad de género. Junto con el compromiso general con la igualdad de género proclamada en los preámbulos de los estatutos, se pueden distinguir tres estrategias principales para la promoción de la participación política de las mujeres: la introducción de cuotas, la creación de secciones de mujeres y el establecimiento de comisiones de control para asegurar la igualdad de género.

142. Las cuotas, destinadas a garantizar que las mujeres constituyan una “minoría imprescindible” de al menos del 20, 30 o 40%, se han convertido en el mecanismo más popular de acción afirmativa en décadas recientes. Hay dos tipos principales: cuotas vinculantes ejecutables establecidas en la constitución o la ley, que prevén curules reservadas para mujeres en los órganos de representación nacionales o locales, o que controlan la composición de las listas de candidatos en todos los partidos, por un lado; y cuotas voluntarias del partido, por el otro, autoimpuestas en la regulación y reglas que rigen los procedimientos de selección de candidatos, dentro de partidos particulares para garantizar la nominación de cierto número o proporción de mujeres.⁹⁸

143. Aunque la representación general de las mujeres en los parlamentos europeos se encuentra en un 18% aproximadamente, la situación difiere ampliamente a lo largo de la región: desde un bajo 7% en Albania hasta un alto 47% en Suecia.⁹⁹ La mayoría de los países de Europa Occidental mantienen sus números entre 20 y 40%. En los países de Europa Central, la información varía desde la representación más baja en Albania a los niveles tradicionalmente altos de representación femenina en los órganos representativos de los estados bálticos (alrededor de 20%) y la representación más alta de mujeres en el parlamento (casi 30%) en la “República ex Yugoslava de Macedonia”. Las cuotas de género destinadas a garantizar que las mujeres constituyan al menos una minoría imprescindible, tienen una tradición muy larga en esta región, habiendo sido una práctica común durante la era comunista, “cuando la representación ‘socialista’ requería diputados que fueran reflexivos de la sociedad”.¹⁰⁰ Esto explicaría por qué, en algunos de estos países, ahora democracias modernas, las cuotas no se consideran como medidas positivas sino como recordatorios negativos de prácticas no democráticas, planteando serias preguntas y enfrentando el escepticismo y la fuerte resistencia en algunos casos.¹⁰¹

144. A nivel constitucional, en adición a las garantías genéricas de igualdad, libertad de asociación y el derecho a postularse a las elecciones, algunos países han introducido disposiciones constitucionales especiales para salvaguardar la igualdad de género en la representación política.¹⁰² Sin embargo, las disposiciones estatutarias que prevén mecanismos concretos para garantizar la participación política de las mujeres son mucho

⁹⁸ Cfr. El Informe del Sr. Van Den Brande, *The Code of good practice for Political Parties*, doc APCE. 11210 29 de marzo de 2007, p.9.

⁹⁹ La información sobre la representación de las mujeres en los distintos países de Europa contenida en esta sección se ha extraído de la Base de Datos Global de Cuotas para Mujeres, proyecto conjunto con IDEA Internacional y la Universidad de Estocolmo, disponible en www.quotaproject.org/index.cfm.

¹⁰⁰ Véase el Informe Regional del Centro y Este de Europa de IDEA, p. 33.

¹⁰¹ Véase el Informe del Sr. Van Den Brande, p. 10.

¹⁰² En Francia, el requisito de que los partidos políticos deben promover la igualdad de género fue recientemente agregado al artículo 4 de la Constitución y, en Serbia, el art. 100 de la Constitución de 2006 estipula que la igualdad y la representación de los distintos géneros debe ser prevista de conformidad con la ley.

más comunes. En los países de Europa Occidental, las disposiciones legislativas que promueven la representación equilibrada de género a diferentes niveles combinan las cuotas con reglas de orden de preferencia. Las reglas de paridad se han promulgado en Bélgica y Francia, mientras que distintas cuotas para garantizar al menos la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas de candidatos, se han adoptado por Grecia, Portugal y España.¹⁰³

145. En Bélgica, la regla de paridad requiere una parte igual de hombres y mujeres en las listas para las elecciones nacionales, y se combina con una regla de orden impidiendo que las dos posiciones más altas estén ocupadas por candidatos del mismo sexo. En Francia se aplica una regla de alternancia, la cual requiere la estricta intercalación entre hombres y mujeres en todas las elecciones basadas en listas.¹⁰⁴ Grecia aplica una cuota *pura*, requiriendo al menos una tercera parte de candidatas mujeres en las listas para el gobierno local o regional. De manera similar, Portugal establece una cuota de 33% combinada con una regla de orden de preferencia, que reserva cada tercer candidato para el sexo sub-representado, España requiere que las listas de partidos tengan un mínimo de 40% y un máximo de 60% de cada sexo, estableciendo un umbral de cuotas que operan de hecho como reglas de orden de preferencia también, ya que no sólo toda la lista sino cada quinta parte de ella debe cumplir con esa condición. Todos estos países prevén sanciones en caso de incumplimiento: desde sanciones financieras (Francia y Portugal) hasta la limitación del número de candidatos (dejando los puestos reservados vacantes, como en Bélgica), o incluso el rechazo de las listas (España, Grecia y Francia, a nivel local).

146. En Europa Central y del Este se pueden distinguir entre dos áreas.¹⁰⁵ Por un lado, en el área de los países balcánicos y caucásicos, herederos de una fuerte tradición de patriarcado, se han adoptado diferentes leyes promulgando la igualdad de las mujeres, ofreciendo buenos ejemplos a otros países sin este tipo de legislación (como Albania y Georgia), así como a los partidos políticos dispuestos a introducir medidas voluntarias. En Croacia, por ejemplo, se asigna un 10% adicional de fondos a los partidos políticos que tienen mujeres electas en el parlamento. Armenia y “la ex República Yugoslava de Macedonia” han introducido cuotas *puras* para controlar la composición de las listas de candidatos del partido de las elecciones a nivel local.¹⁰⁶ Las disposiciones legales en Bosnia y Serbia combinan cuotas con reglas de orden de preferencia a nivel nacional y local.¹⁰⁷ La

¹⁰³ Ejemplos extraídos de la Base de Datos Global de Cuotas de Mujeres del IDEA que serán analizados a detalle más adelante.

¹⁰⁴ El principio de igualdad de género fue introducido por la Ley de 6 de junio de 2000, con las siguientes disposiciones: la imposición de la regla de la alternancia en las elecciones al Senado del Parlamento Europeo; el requisito de la paridad de género en las elecciones regionales y municipales, pero con menos reglas de colocación, ya que las listas tuvieron que ser divididas en dos bloques de seis candidatos, de los cuales tres tenían que ser mujeres; y la modulación de los subsidios públicos de acuerdo con la brecha entre hombres y mujeres presentada por cada partido a las elecciones parlamentarias, sancionando a aquéllos que no han presentado suficientes candidatas mujeres. La reciente Ley de 31 de enero de 2007 ha reforzado estas disposiciones, extendiendo la estricta regla de alternancia a las elecciones municipales en comunas con más de 3,500 habitantes (art. 2) e incrementando la sanción pecuniaria en caso de desviación de las reglas de equilibrio de género.

¹⁰⁵ Véase el Informe Regional del Centro y Este de Europa de IDEA, *op. cit.*, pp. 33 y 34.

¹⁰⁶ De acuerdo con el Código Electoral armenio de 1999 (reformado en el 2007 para introducir la regla del orden de preferencia), al menos el 5% de los candidatos en las listas de los partidos para las elecciones a la Asamblea Nacional deben ser mujeres, ubicadas al menos en cada décima posición en las listas. La Ley electoral de la “ex República Yugoslava de Macedonia” exige un mínimo de 30% de cada sexo a ser representado en la lista de candidatos para el parlamento.

¹⁰⁷ La Ley Electoral de Bosnia estipula que candidatos de ambos sexos masculino y femenino deben ser incluidos en las listas de candidatos de los partidos, estableciendo una fórmula para garantizar que los

regulación para elecciones locales de Eslovenia establece una formula interesante combinando una cuota progresiva con regulación de orden de preferencia.¹⁰⁸ Sólo la “la ex República Yugoslava de Macedonia” y Eslovenia prevén sanciones – como el rechazo de la lista – en caso de incumplir con los requisitos de cuota. Por otro lado, en el área de Europa Central y de los países bálticos no se han adoptado disposiciones legales especiales para la igualdad de género en la representación política en la República Checa, Estonia, Lituania, Letonia, Hungría, Polonia y Eslovaquia.

147. Para el año 2000, de 76 partidos europeos, con al menos diez miembros en la cámara baja, casi la mitad (35 partidos) usaron las cuotas de género y dos docenas de éstos habían logrado niveles de representación femenina en la cámara baja del parlamento de alrededor del 24%.¹⁰⁹ Entre los países europeos que usan cuotas de género, en promedio un tercio (33%) de sus representantes electos eran mujeres. En contraste, en partidos europeos sin cuotas de género, sólo el 18% de sus miembros en el parlamento eran mujeres.¹¹⁰

148. En países de Europa Occidental, las cuotas voluntarias de los partidos son comunes. La mayoría de éstas consisten en cuotas *puras* o *simples* aplicables al proceso de nominación, destinadas a asegurar la representación de las mujeres (cuotas de mujeres) o equilibrio entre los sexos (reglas de paridad o cuotas neutrales al sexo) en las listas de candidatos de los partidos, ya sea para un cargo interno del partido, para cargos públicos o ambos. Diferentes cuotas para las listas de candidatos para cargos internos se han establecido por la Unión Democrática Cristiana Alemana, el Partido Socialista de Portugal, los Demócratas Liberales en el Reino Unido y el Partido Laborista en Irlanda (30-33%);¹¹¹ por el Partido Socialista francés (40%);¹¹² y por los Verdes de Luxemburgo y el Partido

candidatos del sexo minoritario representen al menos una tercera parte del total de candidatos y distribuyendo los candidatos del sexo minoritario como sigue: al menos un candidato del sexo minoritario entre los primeros dos candidatos, dos entre los primeros cinco, tres entre los primeros ocho y así sucesivamente. La Ley Electoral serbia exige que al menos 30% de cada sexo sea representado en las listas electorales, ya sea para elecciones nacionales o locales, y que cada cuarto lugar sea para el sexo menos representado.

¹⁰⁸ La Ley Electoral de Eslovenia de 2005 estableció un 20% de cuota para las elecciones locales en el 2006, incrementándose para las siguientes elecciones programadas al 30% en el 2010 y 40% en el 2014. Además, una orden clara de colocación establece que cada tercer candidato debe ser del sexo sub-representado.

¹⁰⁹ Datos extraídos de la referida Base de Datos Global de Cuotas de Mujeres como fuente indirecta. Cuando la fuente original se encuentre disponible se indicarán los artículos relevantes de los estatutos.

¹¹⁰ Véase el Informe del Sr. Van Den Brande, p. 9.

¹¹¹ La sección 15.2 de los estatutos de la Unión Democrática Cristiana adopta una cuota de mujeres del 33% para los cargos del partido y cargos públicos (esta última regla será analizada más tarde porque está combinada con la regla del orden de preferencia para ciertas elecciones). Como garantía de su aplicación, en caso de que el requisito de cuota no se cumpla, las elecciones internas deberán repetirse. Aun así, la misma regla prevé una válvula de salida cuando establece que la segunda votación será válida sin tener en cuenta la cuota de mujeres. El art. 116 de los estatutos del Partido Socialista portugués adopta una cuota neutral de género del 33% aplicable a las listas de candidatos para un cargo en el partido. El art. 2.4 de la constitución de los Demócratas Liberales establece un 33% de cuota para cada sexo en las elecciones de los órganos del partido de tres personas o más. Con relación a las listas de candidatos para un cargo público, el partido sólo asume un compromiso laxo para garantizar un equilibrio razonable entre ambos sexos en la listas de candidatos electorales (art. 11.3.c) La cuota neutral de género del 30% establecida por el art. 15 del Partido Laborista irlandés opera como una cuota “basada en resultados”, ya que exige que al menos el 30% de cada sexo sea *electo* – no sólo nominada – para un cargo en el partido, previendo la aplicación del sistema de los “mejores perdedores” (“*best losers*”) (sustituyendo a los candidatos del sexo sobrerrepresentado por candidatos del sub-representado) en caso de que la cuota no se cumpla.

¹¹² El art. 1.6 de los estatutos del Partido Socialista francés establece una cuota de mujeres del 40% en todas sus listas para cargos del partido, aunque reconoce el principio de igualdad en todos los niveles del partido como el objetivo final y confía la representación de las mujeres en todos los niveles de la organización a una

Laborista del Reino Unido (50%).¹¹³ Diversas cuotas para las listas de candidatos a cargos públicos también se han adoptado por el Partido Popular Austriaco (33%); en Islandia, por la Alianza Democrática Social y el Partido Progresista (40%); y una regla de paridad por los Verdes en Austria, el Partido de Izquierda y la Alianza 90/los Verdes en Alemania y el Partido de los Italianos Comunistas y la Federación Italiana, en Italia.¹¹⁴ Las cuotas para las listas de ambos tipos de candidatos se introdujeron por el Partido Socialista de Suiza (50/40%) y Bélgica (50/33%);¹¹⁵ el Partido Social Demócrata en Alemania, Los Demócratas de la Izquierda en Italia y el Partido Verde en Irlanda (40%);¹¹⁶ y el Partido Socialista de Portugal (33%). Sin embargo, estas son regulaciones débiles, ya que no involucran obligaciones en cuanto al lugar en que las mujeres deben ser colocadas: respetando escrupulosamente las cuotas *puras*, las mujeres pueden ser relegadas al final de la lista, donde tendrán escasas oportunidades reales de ser electas.

149. Son más ejemplares – al menos en donde se aplican los sistemas de listas electorales cerradas – las menos comunes cuotas *fortalecidas*, combinadas con reglas de orden de preferencia o de lugar que prescriben la nominación de la mujeres de manera favorable, colocándolas estratégicamente en la lista de un partido. La regla estricta de intercalación o alternancia, de acuerdo con la cual debe alternarse mujeres candidatas en la lista, ha sido adoptada por el Partido Verde de Izquierda de Islandia, por el Partido Socialista francés y por el Partido Social Demócrata de Suecia para las listas de candidatos a cargos públicos.¹¹⁷ Otros partidos optan por la división de las listas en bloques o *topes* dentro de los cuales se deben respetar ciertas cuotas, garantizando por lo tanto una distribución equitativa de candidatos hombres y mujeres, como el Partido Social Demócrata en Austria, la Unión Demócrata Cristiana en Alemania, el Partido Socialista Obrero Español

comisión especial (art. 7.16 de los estatutos). Las disposiciones que regulan las listas electorales para los cargos públicos, que serán analizadas más tarde, son mucho más exigentes.

¹¹³ La sección 36 de los estatutos de Los Verdes adopta la regla de igualdad para las listas de candidatos cargos partidistas. Su combinación con las reglas del orden de preferencia en las listas de candidatos para cargos públicos serán examinadas más tarde. El Libro de Reglas del Partido Laborista del Reino Unido contiene una regulación exhaustiva del procedimiento para prever a cada órgano del partido (desde la asamblea de delegados hasta los comités nacionales, separados en dos divisiones cuyos miembros deben ser electos por diferentes unidades del partido) con el debido respeto al necesario equilibrio de género (dentro de cada división). Véase por ejemplo, la sección 4C.5 sobre la elección del Foro Político Nacional. Aunque el Libro de Reglas no establece explícitamente un principio general o cuota, el objetivo de la paridad de género está implícito en la reglas particulares que rigen la composición de cada órgano. Como los Demócratas Liberales, aunque, el Partido Laborista asume sólo un compromiso laxo para tomar acción positiva para garantizar que más mujeres sean nominadas para cargos de elección popular (5.1.a.e).

¹¹⁴ Véase el art. 20 de los estatutos del Partido de los Italianos Comunistas y el art. 16 de los estatutos de la Federación Verde.

¹¹⁵ Véase el art. 4 de los estatutos del Partido Socialista suizo, que establece a la paridad como el objetivo para los órganos y las listas electorales para cargos públicos, y el art. 10.2 que establece el 40% de cuota neutral de género para los órganos del partido. El art. 7 de los estatutos del Partido Socialista belga admite un máximo de dos tercios de representantes del mismo sexo en los órganos estatutarios (7.1) e introduce la regla de paridad para las listas electorales de candidatos (7.7).

¹¹⁶ Véase la sección 11.2 de los estatutos del Partido Demócrata Socialista alemán, que introduce una cuota neutral de género del 40% tanto para cargos del partido como públicos. El art. 6 de los estatutos de los Demócratas de la Izquierda (Alemania) establece la misma cuota y prevé la reducción de la lista de candidatos o la aplicación del sistema del “mejores perdedores” en caso de incumplimiento con el requisito, considerado una seria violación a los estatutos. La sección 5.3 de la constitución de Los Verdes establece una cuota neutral de género del 40% para todos los comités del partido y la selección de candidatos para cargos públicos.

¹¹⁷ Véase el art. 9.1.4 de los estatutos del Partido Socialista francés, que exige la paridad de género e igual distribución de hombres y mujeres a lo largo de la lista. En términos similares, la regla 3 de la constitución del Partido Social Demócrata sueco exige que las boletas electorales sean redactadas de tal modo que haya distribución equitativa de acuerdo al género.

y la Izquierda Unida en España.¹¹⁸ Se han introducido reglas de orden de preferencia bastante limitadas por Los Verdes en Luxemburgo y el Partido Laborista en Noruega.¹¹⁹

150. En países de Europa Central y del Este, en su mayoría partidos social demócratas y socialistas, han adoptado voluntariamente cuotas de mujeres o neutrales al género.¹²⁰ Las cuotas para candidatas mujeres se han establecido por el Partido Socialista Húngaro (20%), los Social Demócratas de la República Checa (25% para mujeres), el Partido Social Demócrata de Bosnia, la Unión Laboral de Polonia y el Partido Social Demócrata de Rumania (30%). Las cuotas neutrales al género se han introducido por el Partido Social Demócrata de Croacia (40% de cada sexo), el Partido Social Demócrata de Lituania y los Social Demócratas de Eslovenia (33%), así como la Unión Social Demócrata de la “ex República Yugoslava de Macedonia” y el Partido Social Demócrata de Serbia (30%). La Izquierda Democrática de Polonia se ha comprometido a una cuota del 30% tanto internamente como para la composición de la lista de candidatos. También partidos de derecha o del centro han introducido dichas medidas internas en algunos países, como la Unión para la Autodeterminación Nacional en Armenia (20%), el Partido Demócrata en Rumania (30%) y el Partido Popular de Eslovaquia, que ha asumido un objetivo de paridad. A pesar de la naturaleza *débil* y usualmente cambiante de estas reglas auto impuestas, su alcance limitado de aplicación (sólo a listas electorales, no internamente) y la ausencia de reglas de orden de preferencia o mandatos de posición que aumentarían su eficacia, dichas medidas son deseables en países en los que ningún partido político ha adoptado cuotas, como Albania, Bulgaria, Estonia, Georgia, Letonia y Montenegro.

151. El reto de promover la participación política de las mujeres va más allá de los números. Si bien una masa crítica de mujeres es necesaria para garantizar la representación de las mujeres, la calidad de la representación es igual de importante. Para ampliar la reserva de candidatas, los partidos deben, en primer lugar, llevar a cabo campañas paralelas de afiliación dirigidas a mujeres. En segundo lugar, para evitar altas proporciones de miembros del sexo femenino sin visibilidad en la dirigencia del partido, debe preverse capacitación en liderazgo con el fin de identificar mujeres talentosas que podrían postularse para un cargo e incrementar sus posibilidades reales de ser electas para una función pública. Las aspirantes necesitan estar disponibles para que las cuotas sean efectivas. Por lo tanto, no se deben descuidar otras formas para fomentar la participación

¹¹⁸ La sección 16.2 de los estatutos del Partido Social Demócrata austriaco establece un 40% de cuota neutral de género a ser aplicada ya sea internamente o en la listas de candidatos para puestos públicos, combinada con una regla débil del orden de preferencia que exige que “se ponga atención” al observar dicha proporción no sólo dentro del total de candidatos, sino también entre las posiciones de los candidatos presumiblemente elegibles. De igual modo, el art. 7.1.k de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español prevé la aplicación de sus cuotas (máximo un 60%, mínimo un 40% para cada sexo, que deriva del principio legalmente establecido de “equilibrio de género”) entre los puestos elegibles presumiblemente. La sección 15.5 de los estatutos de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania adopta una regla de orden de preferencia para ciertas listas a un cargo público, de acuerdo a la cual cada tercer candidato debe ser mujer. El art. 15 de los estatutos de la Izquierda Unida proclama la paridad de género y el sistema de alternancia como reglas deseables para el futuro, pero establece una cuota neutral de género del 40% y reglas de orden de preferencia bastante vagas, ya que la cuota tiene que ser aplicada en las secciones de la lista, mismas que no están determinadas.

¹¹⁹ La sección 12.10 de los estatutos del Partido Laborista Noruego adopta la regla de paridad tanto para las listas de candidatos a puestos públicos como del partido, y una regla del orden de preferencia limitada, según la cual ambos géneros deben ser representados en al menos las dos primeras posiciones. Las mismas reglas de paridad y del orden de preferencia se establece en la sección 38 de los estatutos de Los Verdes para cargos públicos, agregando que los dos primeros lugares serán seguidos por el resto de candidatos en orden alfabético.

¹²⁰ Véase el Informe Regional del Centro y Este de Europa del IDEA *op. cit.* p. 34.

de las mujeres en los partidos políticos, tales como la capacitación con el objetivo de incrementar su asertividad, conocimiento y experiencia.

152. Los estatutos consultados para este estudio no establecen claramente estas medidas. No obstante, los partidos políticos pudieron llevar a cabo dichas iniciativas dirigidas a promover la participación de las mujeres y capacitarlas para la dirigencia política a través de las secciones de mujeres ya constituidas en algunos partidos, así como a través de las comisiones encargadas de garantizar la igualdad de género en otros partidos. Las secciones de mujeres están presentes, bajo diferentes nombres y reglas, en la estructura del Partido Social Demócrata de Austria, la Unión Demócrata Cristiana de Alemania, los Verdes en Luxemburgo, la Red de Mujeres del Partido Laborista de Noruega, el Departamento Federal de Mujeres Socialistas en el Partido Socialista de Portugal, la Federación Nacional de Mujeres Socialdemócratas del Partido Social Demócrata de Suecia, y la Comisión y Conferencia para la Igualdad de Género del Partido Socialista de Suiza, así como los Fóruns de Mujeres del Partido Laborista del Reino Unido. Tareas similares pueden asumirse por la Comisión de Igualdad de Género del Partido Socialista de Bélgica, la Comisión Nacional para los Derechos de las Mujeres del Partido Socialista francés, o la Secretaría para la Igualdad del Partido Socialista de Obrero Español. Estos órganos podrían hacer una contribución adicional muy valiosa proporcionando indicadores anuales que midan los avances alcanzados en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

153. Ahí donde los niveles de representación de las mujeres en el parlamento son más bajos (7.2% en Albania, 8.6% en Montenegro, 9.4% en Georgia, y Malta, 11.5% en Rumania, 12.2% en Eslovenia, 14.3% en Chipre, 15.5% en la República Checa), los partidos políticos podrían hacer buen uso de las experiencias exitosas previas de promoción de paridad de género en la región, teniendo siempre en cuenta que ninguna de las practicas subrayadas, representa una solución suficiente al problema del equilibrio de género a nivel mundial, ya que diversas variables impactan en la representación de las mujeres, desde el tipo de sistema electoral hasta la magnitud de la estructura de los distritos electorales y de la votación, entre otras circunstancias del contexto de cada país.¹²¹

C. Financiamiento

154. Los partidos políticos necesitan financiamiento apropiado para realizar sus actividades básicas, durante y entre las campañas electorales, cuando necesitan mantener su estructura organizacional. Aun así, el costo de la política hoy en día está fuera de control y los partidos políticos son con mayor frecuencia objeto de críticas y desconfianza, a menudo considerados corruptos y vistos como indiferentes a los intereses de la comunidad en general, debido a la percepción de los ciudadanos de su pérdida gradual de independencia y la indebida influencia sobre ellos. La disminución en la confianza de los ciudadanos tiende a resultar en indiferencia hacia la política, menor participación en la vida política y poca participación en las elecciones, como características principales de la apatía general en torno al sistema democrático. Por lo tanto, la regulación sobre el financiamiento a los partidos políticos es esencial para garantizar su independencia de las fuentes financieras y la oportunidad de competir en igualdad de condiciones, aunque el enfoque de esta cuestión difiere entre los Estados Miembros del Consejo de Europa debido a diversas

¹²¹ Dichas variables se analizan y ponderan claramente en el Informe *Diseñando la Igualdad* de IDEA. Al enfocarse en el impacto de los sistemas electorales, el informe ofrece a los países una guía valiosa para identificar la aplicación más adecuada, la aplicación menos adecuada y las combinaciones favorables de los sistemas electorales y las cuotas de género.

circunstancias históricas que dio origen a dicha regulación, y la introducción del financiamiento público de los partidos políticos, dando a luz a un modelo europeo más bien heterogéneo.¹²²

Principios básicos

155. Para evitar el efecto distorsivo que puede tener el dinero en el proceso democrático, la Recomendación de la APCE 1516(2001) sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos formula principios básicos y esboza reglas más detalladas que deben inspirar a los Estados Miembros del Consejo de Europa para establecer la legislación pertinente, y puede guiar a los instrumentos auto-regulatorios de los partidos: reglas estrictas relativas a las contribuciones privadas; la necesidad de garantizar un equilibrio razonable entre el financiamiento público y privado; criterios justos para la distribución de las contribuciones del estado entre los partidos; límites a los gastos de los partidos relacionados con campañas electorales; transparencia completa de las cuentas; establecimiento de mecanismos independientes de auditoría y sanciones significativas a las violaciones. Estos principios fueron desarrollados con más detalle en la Recomendación del Comité de Ministros (2003) 4 sobre las Reglas Comunes contra la Corrupción en el Financiamiento de los Partidos Políticos y de las Campañas Electorales, como fue resumido por el Informe del Secretario General sobre Libertad de Asociación, sobre los cuales se basan los párrafos siguientes.¹²³

1. Fuentes

a) Financiamiento privado

156. De acuerdo con las reglas comunes del Consejo de Ministros, el financiamiento privado debe ser regulado por el estado para evitar el conflicto de intereses y las donaciones secretas, así como para garantizar la transparencia e independencia de los partidos políticos. Sin embargo, los partidos tienen la posibilidad de aumentar las cuotas de afiliación y los llamados impuestos del partido. Así, la cantidad exacta de cuotas de afiliación a ser recaudadas está regulada normalmente por los mismos partidos, usualmente fijando una tarifa mínima y aplicando un sistema de contribución progresiva de acuerdo al ingreso o estableciendo una tarifa reducida para los grupos con bajos ingresos, lo que puede ser considerado como una buena práctica para fomentar la participación política y la inclusión por medio de la afiliación.¹²⁴ Un tipo de financiamiento indirecto más controversial son las contribuciones obligatorias de los miembros del parlamento, mediante las cuales pagan una cierta cantidad de su salario al partido que representan. Arreglos de este tipo se

¹²² Para un examen más detallado de los distintos contextos nacionales y sistemas de financiamiento a los partidos políticos desarrollados en los años 60 y 70 en Alemania, Austria, Suecia, Finlandia, Noruega e Italia, véase Pilar del Castillo Vera, *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, pp. 88-118.

¹²³ Véase el Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre la Libertad de Asociación (2006), vol. II, pp. 37-40. Véase también el CDL-INF(2001)007 Lineamientos e Informe sobre el Financiamiento de los partidos políticos adoptados por la Comisión de Venecia en su 46ª Sesión Plenaria (Venecia, 9-10 de marzo de 2001).

¹²⁴ La constitución del Partido Laborista de Irlanda faculta al Comité Ejecutivo Nacional para reducir o incluso renunciar a las cuotas de afiliación en cualquier caso de crisis financiera (art. 12.1.b). El Partido Laborista del Reino Unido establece expresamente en su Libro de Reglas excepciones al pago de una suscripción mínima anual a favor de las persona sin salarios, pensionados y otros grupos (2C.1).

establecen con frecuencia en los estatutos del partido.¹²⁵ Sin embargo, los impuestos partidistas son problemáticos desde un punto de vista constitucional, y es cuestionable si esta forma de financiamiento es compatible con la noción de que los parlamentarios tienen un mandato libre.

[p. 16, 17 autorregulación de los partidos, párrafo 1]

157. En lo concerniente a las donaciones se han sostenido dos enfoques básicos en la práctica de los Estados Miembros:¹²⁶ uno cuantitativo, restringiendo la cantidad de donaciones (por ejemplo en Francia, Irlanda, Portugal y España); otro cualitativo, regulando la calificación de los donadores o de las donaciones. Este último puede tomar dos formas: Alemania ofrece una lista de donadores no permitidos, señalando aquéllos que están excluidos de hacer contribuciones financieras a los partidos políticos o cuyas donaciones están estrictamente limitadas;¹²⁷ mientras que el Reino Unido ofrece una lista positiva de donadores permitidos, proscribiendo la donación de cualquier persona o entidad no incluida en la lista.¹²⁸

158. Otro tipo de restricciones incluyen la prohibición de donaciones desde el extranjero, por otros estados u otros organismos públicos extranjeros. La legislación nacional en los Estados Miembros del Consejo de Europa difiere ampliamente en esta cuestión. En las democracias viejas, la regulación varía desde una total ausencia de disposiciones sobre el financiamiento a los partidos políticos en general (como en Suiza o Suecia, en donde no existe ningún control legal sobre las restricciones al financiamiento de los partidos, sino sólo acuerdos voluntarios) hasta la prohibición específicamente establecida sobre contribuciones extranjeras (como en Francia, “la ex República Yugoslava de Macedonia” y Noruega). Algunos países prohíben dichas donaciones en principio, pero prevén excepciones específicas, permitiendo el financiamiento de otros estados miembros de la Unión Europea (España y Alemania, por ejemplo). Otros países no prohíben dichas donaciones (como Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca y Finlandia).

159. En Europa Central y del Este, la mayoría de los países son sensibles a la influencia política externa, por lo que son, mayoritariamente, restrictivos o prohibitivos respecto a las contribuciones extranjeras, excepto en Bosnia y Herzegovina, la República Checa y Hungría, en donde dichas fuentes no están prohibidas. Armenia y Ucrania prohíben cualquier apoyo financiero que provenga de otros países y organizaciones, así como de fuentes anónimas. En la Federación Rusa, la lista de fuentes de donación restringidas es aún más larga e incluye a organizaciones internacionales, personas sin patria y entidades legales rusas en las que más del 30% del capital sea extranjero. Algunos países, sin embargo, permiten ciertos tipos de donaciones extranjeras (generalmente de individuos), mientras que prohíben otras, como Bulgaria, Estonia y Hungría. Un caso interesante desde la perspectiva legal es Letonia, en donde una ley promulgada en 2004 busca prevenir la influencia del dinero ilegal en los partidos políticos prohibiendo las donaciones por parte de

¹²⁵ Véase el art. 74 de los estatutos del Partido Socialista belga; art. 9.7 de los estatutos del Partido Socialista francés; art. 45 de los estatutos de Italia Adelante; art. 26.3 de los estatutos del Partido Demócrata Radical suizo; la sección 8 de las Regulaciones del grupo parlamentario del Partido Social Demócrata sueco; el art. 57.1 de los estatutos de la Izquierda Unida española.

¹²⁶ Véase el Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre la Libertad de Asociación, vol. II, párr. 54.

¹²⁷ Art. 25 (2) de la Ley Alemana sobre Partidos Políticos.

¹²⁸ Véase sección 54 de la Ley sobre Partidos Políticos, Elecciones y Referéndums de 2000.

ex funcionarios del Comité para la Seguridad del Estado de la Era Soviética y otras personas condenadas por delitos económicos, entre otros.¹²⁹

160. De acuerdo con los Lineamientos de la Comisión de Venecia sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos,¹³⁰ reafirmados en su Opinión sobre la Prohibición de Contribuciones Financieras a los Partidos Políticos Provenientes de Fuentes Extranjeras,¹³¹ las donaciones de estados o empresas extranjeros deben, en principio, estar prohibidas, pero esta prohibición no debe impedir que los nacionales viviendo en el extranjero realicen contribuciones financieras. La Opinión recomienda en sus conclusiones que “Con el fin de determinar si la prohibición del financiamiento desde el extranjero es problemática a la luz del artículo 11 del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, cada caso particular tiene que ser considerado por separado en el contexto de la legislación general sobre el financiamiento a los partidos, así como de las obligaciones internacionales de los estados y, de entre éstas, las obligaciones emanadas de la pertenencia a la Unión Europea”.¹³² Diversos Estados Miembros prohíben las donaciones corporativas (Bélgica, Francia, Polonia o Portugal) mientras que otros sólo limitan dichas contribuciones (España), o las aceptan bajo condiciones de transparencia (Alemania, Italia, Holanda y el Reino Unido). Los sindicatos pueden donar dinero a los partidos políticos, por ejemplo en el Reino Unido o Dinamarca.

161. Para garantizar el equilibrio entre las fuentes de financiamiento, los estados deben hacer una contribución financiera desde el presupuesto público y regular cuidadosamente la cantidad y origen admisibles de contribuciones privadas para evitar la dependencia en los donadores privados, lo que puede distorsionar el proceso democrático a favor de ciertos intereses privados, así como poner a los partidos políticos en igualdad de condiciones para garantizar la igualdad de oportunidad de entrar a la arena política. Por otro lado, deben fomentar la participación de los ciudadanos, incluyendo su apoyo financiero a los partidos, ya que una dependencia excesiva en el financiamiento público puede llevar al debilitamiento de los vínculos entre los partidos y sus bases sociales.

162. Este equilibrio saludable entre el financiamiento público y privado de los partidos políticos se puede lograr a través de un sistema de financiamiento público mediante el cual, las cantidades de las subvenciones estatales se encuentran legalmente reguladas, como en Portugal, y algunos países de la Europa post-comunista, como Polonia, Rumania, la Federación Rusa y Eslovaquia; o a través de un sistema de fondos compensatorios, según el cual los subsidios del estado se otorgan total o parcialmente con la condición de que una cantidad equivalente de dinero se haya recaudado de donaciones privadas, como en Alemania.

b) Financiamiento público

¹²⁹ Véase el Reporte Regional del Centro y Este de Europa del IDEA, *Partidos Políticos en el Centro y el Este de Europa. En busca de una consolidación*, 2007, p. 26.

¹³⁰ Véase también el CDL-INF(2001)008 Lineamientos e Informe sobre el Financiamiento de los Partidos, adoptados por la Comisión de Venecia en su 46ª Reunión Plenaria (Venecia, 9-10 de marzo del 2001).

¹³¹ CDL-AD(2006)014 Opinión sobre la Prohibición de Contribuciones Financieras a los Partidos Políticos por Fuentes Extranjeras, adoptada por la Comisión de Venecia en su 66ª Sesión Plenaria (Venecia, 17-18 de marzo de 2006).

¹³² *Ibid.*

163. Los Lineamientos de la Comisión de Venecia sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos¹³³ reconocieron que el financiamiento público debe estar dirigido a cada partido representado en el Parlamento. Una pregunta entonces surge respecto del sistema de asignación de los subsidios estatales. Teniendo en cuenta que casi todos los sistemas electorales tienden a tener un efecto concentrador a favor de los partidos más grandes, cuando se traducen los votos en curules parlamentarios y siendo el apoyo popular el principal criterio para la distribución, parecería más apropiado considerar el número de votos (como en Armenia, Estonia, Noruega y, como criterio complementario, en Rumania) o una medida directa alternativa de apoyo popular como la afiliación al partido, en lugar de una medida indirecta que automáticamente incorpora el efecto distorsivo del sistema electoral.¹³⁴ También se ha argumentado que este sistema tiende a preservar el *status quo* al dificultar que nuevos partidos entren a la arena política. Las nuevas iniciativas en este campo incluyen la propuesta de introducir vales para el financiamiento de los partidos políticos con el objetivo de mudar la responsabilidad de la asignación de los recursos públicos del estado a los ciudadanos.¹³⁵

164. La legislación de los Estados Miembros generalmente otorga financiamiento público para propósitos tales como campañas electorales o para el funcionamiento regular de los partidos políticos, ya sea directa o indirectamente (en la forma de tiempo gratuito en los medios, por ejemplo).¹³⁶ Se pueden distinguir tres modelos generales de financiamiento público: sistemas en los que más del 50% del ingreso provenga del estado, como en España o Italia; sistemas mixtos de financiamiento, basados en la proporcionalidad, como en Austria, Bélgica, Alemania, Grecia, Irlanda o Turquía; y el escaso financiamiento del estado, como en el Reino Unido – excepto el Norte de Irlanda – en el cual ningún partido central, sino sólo los grupos parlamentarios, recibe el apoyo financiero directamente del estado, o Azerbaiyán, que sólo otorga financiamiento para las campañas electorales. Suiza es único entre las democracias de Europa Occidental en que, a nivel federal, no hay subsidios públicos para los partidos políticos.

165. Buenos ejemplos de vinculación de la política de financiamiento público con los principios básicos del comportamiento de los partidos políticos están presentes en la legislación de algunos Estados Miembros, ya sea imponiendo una serie de condiciones a los partidos políticos que quieran calificar para los subsidios públicos o regulando su supresión en ciertos casos. Por ejemplo, cuando dicha regulación requiere que los partidos políticos se comprometan a los principios constitucionales (como en Liechtenstein) o que funcionen democráticamente sobre la base del pluralismo político (como en España), y cuando las normas nacionales permiten el retiro total o parcial del financiamiento público a los partidos políticos que promuevan la hostilidad hacia los derechos y libertades protegidos por la CEDH (Bélgica y los Países Bajos para el caso particular del racismo, y Turquía en materia de derechos humanos en general) o no respeten las cuotas de género (Francia).¹³⁷

¹³³ Véase pie de página 121.

¹³⁴ Cfr. Ingrid Van Biezen, *Financing political parties and election campaigns – Guidelines*, Integrated Project “Making democratic institutions work”, Editorial Consejo de Europa, 2003, pp. 45 y 46.

¹³⁵ Véase *Reflections on the future of democracy in Europe*, Contributions to The Future of Democracy in Europe Conference, Project on “Making democratic institutions work”, Editorial Consejo de Europa, p. 87.

¹³⁶ Informe General del Secretario General del Consejo de Europa sobre la Libertad de Asociación, vol. II, p. 37.

¹³⁷ Para el caso de Turquía, véase el art. 69.8 de la constitución en relación con el art. 68.4. Con relación a Francia, la Ley de 6 de junio de 2000 estableció por primera vez que los subsidios públicos serían ajustados a la diferencia entre hombres y mujeres propuestos por los partidos políticos a las elecciones parlamentarias y la Ley de 31 de enero de 2007 ha incrementado las sanciones pecuniarias para el caso de incumplimiento con la regla de la paridad de género.

2. Restricciones

166. Los límites a la cantidad máxima de gastos permitidos debe establecerse durante las campañas electorales. Estos límites pueden consistir en una cantidad absoluta por candidato (como en el Reino Unido), una cantidad determinada relativa a un criterio legal como el salario mínimo (como en Portugal, “la ex República Yugoslava de Macedonia” o la Federación Rusa) o una cantidad máxima fija dependiente del número de habitantes en el distrito electoral (como en Francia y España). La legislación no impone ningún límite similar en algunos países, como Dinamarca, Alemania o Noruega. A pesar de ello, es posible encontrar un buen ejemplo de práctica auto-regulatoria en Alemania, en donde los partidos políticos han cubierto tradicionalmente la falta de límites legales para los gastos de campaña con acuerdos voluntarios que fijan tope convenientes de gastos.¹³⁸ De acuerdo con las reglas comunes del Consejo de Ministros, los estados deben requerir que los registros de todos los gastos directos o indirectos de cada partido se guarden y que el tope de gastos sea fijado en proporción al número de electores en cuestión.

3. Mecanismos de supervisión

167. Cualquiera que sea la fuente, los procedimientos financieros de los partidos políticos deben estar regidos por los principios de transparencia y rendición de cuentas, operando en dos niveles. El primero se refiere a los fondos ordinarios y de campaña, cuyos detalles se deben establecer en un conjunto de cuentas administradas cuidadosamente y hacerlas públicas. El segundo nivel involucra el monitorear el estatus financiero de los representantes electos antes, durante y después de ocupar el cargo.

168. Si un estado decide establecer reglas, para garantizar la transparencia, la legislación sobre el financiamiento de los partidos puede incluir estipulaciones que regulen las obligaciones de revelar las fuentes y de reportar a la institución competente sobre las cuentas financieras de los partidos políticos, los niveles de ingreso, la identidad de los donadores y los gastos establezcan un órgano independiente que inspeccione y controle las cuentas del partido, y un sistema legal de sanciones que asegure que la regulación sobre el financiamiento de partidos no sea evadida y para imponer penas cuando la ley sea infringida. El caso, como aquél en Suiza, en el que los partidos no reciben financiamiento público y en la que no existen reglas sobre la revelación de las fuentes y o sobre la obligación de informar, permanece como excepción. Otro es el de Suecia, en donde el respeto por la autonomía interna de los partidos es mayor que la preocupación por el control público, basando así su política en acuerdos voluntarios y no en legislación estatal obligatoria.

169. La transparencia implica una obligación de presentar regularmente las cuentas – al menos anualmente – a una autoridad supervisora independiente y de publicarlas. Cualquier sistema de publicación que dependa exclusivamente de cuentas exhaustivas o accesibles está destinado a impedir la apertura y transparencia del financiamiento del partido de un modo u otro. Una manera de establecer un equilibrio entre estos requisitos aparentemente contradictorios es que la ley obligue a los partidos (o autoridades competentes) a proveer dos informes distintos, uno detallado y comprensible y el otro resumido, y requerir que cada

¹³⁸ Pilar del Castillo Vera se refiere a esta práctica como una tradición iniciada finales de los sesenta en *op.cit.*, p.97; y el Documento de Trabajo del Parlamento Europeo W13, *Legislación que rige a las elecciones del Parlamento Europeo*, la sección III, disponible en la página http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country_en.htm, que se refiere a la subsistencia de esta práctica con relación a las elecciones del Parlamento Europeo.

uno sea publicado en un medio apropiado. Bélgica, Francia e Italia ofrecen buenos ejemplos de este sistema dual.¹³⁹

170. Con el propósito de controlar y sancionar las posibles violaciones, los estados deben facultar a órganos auditores independientes que supervisen las cuentas de los partidos políticos y los gastos vinculados con las campañas electorales. Las cuentas de los partidos políticos deben ser sometidas a control por órganos públicos especiales. En la práctica, la supervisión puede hacerse a través de diferentes medios por el órgano supervisor competente, lo cual difiere entre los Estados Miembros, por cortes constitucionales, o por órganos financieros del estado. Las sanciones a imponer por los estados en caso de violación a las normas sobre transparencia deben ser efectivas, disuasivas y proporcionales a la gravedad de la ofensa. Los lineamientos sobre financiamiento prevén las siguientes sanciones: la pérdida o el reembolso total o parcial de la contribución pública, el pago de una multa u otra sanción pecuniaria, o la anulación de las elecciones. La imposición de estas sanciones tiene que ser realizada por el juez electoral, ya sea constitucional o de otro tipo.

171. En el segundo nivel, las buenas prácticas para el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales implican desarrollar reglas internas que completen y fortalezcan la legislación nacional relativa a la transparencia y rendición de cuentas; permitan el monitoreo del estatus financiero de los representantes electos antes, durante y después de ocupar el cargo; garanticen la transparencia, altos estándares de conducta y la buena gestión en las actividades públicas del partido, para mantener la confianza de los ciudadanos; refuercen y apoyen medidas preventivas y represivas con objeto de combatir la corrupción; establezcan órganos disciplinarios independientes para investigar y aplicar sanciones a la corrupción dentro de los partidos; fortalezcan la evaluación, el monitoreo y los procesos disciplinarios.

172. Un buen modelo en esta área puede encontrarse en Francia, en donde dos comisiones se han establecido con el objetivo de garantizar la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en los dos niveles indicados: la Comisión Nacional de Gastos de Campaña y Financiamiento Político, encargada de monitorear y publicar las cuentas de los partidos políticos, quienes deben llevar un registro contable, auditarlo y presentarlo a la Comisión para obtener financiamiento público;¹⁴⁰ y la Comisión para la Transparencia Financiera de la Vida Política, para revisar que los representantes electos no hayan obtenido riqueza de manera irregular como resultado de su gestión política, a través de declaraciones patrimoniales bajo juramento, mismas que todos los miembros del gobierno, diputados, miembros del Parlamento Europeo y representantes electos locales, deben presentar al momento de su elección y al término de su gestión.¹⁴¹

173. Al mismo tiempo, muchos estatutos se comprometen expresamente con los principios de transparencia y rendición de cuentas relativos a las cuentas de los partidos, pero desarrollan sus implicaciones a un grado variable.¹⁴² Pocos estatutos prevén medidas preventivas y represivas claras contra la corrupción u órganos disciplinarios independientes.¹⁴³ La mayoría confían el control financiero interno y las auditorías anuales de las cuentas de los partidos, a comisiones especiales como el Subcomité de Finanzas del

¹³⁹ Véase Ingrid Van Biezen, *op. cit.*, 2003, p. 63.

¹⁴⁰ Ley de 15 de enero de 1990.

¹⁴¹ Ley de 11 de marzo de 1998.

¹⁴² Véase el art. 59 de los estatutos de la Izquierda Unida de España, para un compromiso claro con estos principios y el compromiso de austeridad relativa, en particular, a la necesidad de limitar los gastos de campaña.

¹⁴³ Véase abajo, título 4.f. de este estudio, para una visión general de las reglas disciplinarias y órganos especiales a cargo de su aplicación.

Partido Laborista de Irlanda, la Comisión de Control Financiero del Partido Socialista francés, la Comisión Federal para la Supervisión de Cuentas del Partido Socialista Obrero Español o el Comité de Administración y Finanzas de los Demócratas Liberales del Reino Unido.¹⁴⁴ No obstante, la independencia de los órganos a cargo de esta responsabilidad aún debe buscarse, ya que estas comisiones son electas por y rinden cuentas ante los órganos de los partidos.¹⁴⁵ Algunos estatutos prevén auditorías externas, pero sólo como posibilidad en casos especiales.¹⁴⁶ Algunos partidos han introducido requisitos interesantes de transparencia económica para monitorear el estatus financiero de sus representantes electos con el objetivo de luchar contra la corrupción.

D. Funciones políticas

174. El propósito principal de la existencia de un partido político como una forma específica de asociación es la participación en la vida política del país con el objetivo final de alcanzar una posición de toma de decisiones en el sector público. Al hacerlo, los partidos políticos realizan funciones institucionales y sociales esenciales para la democracia representativa.

1. Programa

175. De acuerdo con el principio de la democracia intrapartidaria, los miembros del partido se involucran en el desarrollo de la política del partido. La mayoría de los partidos políticos incluyen explícitamente la participación de los miembros en este procedimiento entre sus derechos básicos.¹⁴⁷ Desde un punto de vista teórico, muchos partidos pedirán a sus miembros que voten sobre posturas específicas de política pública. Una práctica más común y menos inclusiva es pedir a los delegados de una conferencia que refrenden un conjunto de compromisos preparados por un comité de plataforma. Una opción intermedia sería integrar a los miembros del partido al menos en el proceso de deliberación, celebrando reuniones de consulta en todo el país o abriendo el proceso a comentarios vía Internet. Para evaluar el grado de democracia interna de estas prácticas, es importante analizar quién puede convocar a votos en torno a temas de política pública el carácter consultivo o vinculante del resultado, entre otros aspectos relevantes.¹⁴⁸ Teniendo en cuenta estos elementos, los partidos estudiados mostraron fórmulas interesantes para promover la inclusión de los miembros del partido en la definición de las políticas del partido.

¹⁴⁴ Véase el art. 9.5.b de la constitución del Partido Laborista irlandés; art. 10.1 de los estatutos del Partido Socialista francés; art. 57 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español; y el art. 8.2 de las constituciones de los Demócratas Liberales.

¹⁴⁵ Los estatutos de la Izquierda Unida española (art. 47) incluyen una cláusula interesante, reservando la elegibilidad a la Comisión Federal de Control Financiero a personas preparadas que no desempeñan ningún cargo público o responsabilidad organizacional dentro del partido al momento de su nombramiento. Los estatutos del Partido Demócrata Radical suizo (art. 16) se refieren a la posibilidad de constituir al órgano de control financiero como una sociedad independiente. De manera similar, los estatutos del Partido Laborista Noruego (sección 11) prevén la posibilidad de contratar a un auditor o compañía de auditores para hacer la revisión de las cuentas en caso de que el Comité de Control del Partido haga tal recomendación al Comité Ejecutivo; y los Lineamientos para las secciones municipales del partido (sección 9) exigen que la junta contrate a un auditor o a una compañía para auditar las cuentas.

¹⁴⁶ Véase el art. 66 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español.

¹⁴⁷ Véase, por ejemplo, el art. 4.d de la constitución del Partido Laborista irlandés y el art. 6 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español.

¹⁴⁸ Véase Susan SCARROW, *op.cit.*, pp. 10 y 11.

176. Algunos partidos prevén la consulta de los miembros del partido sobre asuntos relevantes de política pública a distintos niveles y bajo condiciones diversa, como la Unión Democrática del Centro y el Partido Socialista, en Suiza; los Demócratas Liberales en el Reino Unido; el Partido Laborista Noruego; la Izquierda Unida de España; el Partido Democrático de Suecia; y el Partido Socialista de Francia.¹⁴⁹ La consulta puede estar específicamente vinculada a la cuestión de coaliciones electorales o acuerdos gubernamentales. Es el caso de Irlanda, por ejemplo, en donde el Partido Laborista exige la aprobación de la conferencia del partido para entrar a las coaliciones preelectorales y postelectorales y el Partido Verde pide que los eventuales acuerdos celebrados por el grupo parlamentario con otros partidos obtengan la ratificación de una Convención Nacional especial para ser efectivos.¹⁵⁰

177. Otros partidos han desarrollado procedimientos deliberativos bastante descentralizados e institucionalizados para determinar la política del partido a través de la coordinación de las unidades del partido en los distintos niveles. El partido Laborista del Reino Unido prevé un Fórum Nacional de Política cuya composición trata de garantizar la representación de todas las unidades del partido (desde distritos electorales locales y sindicatos hasta miembros de los grupos parlamentarios, jóvenes y mujeres laboristas) y regula los Fóruns Locales de Política (y unos específicos para mujeres y minorías) para garantizar a todos los miembros del partido la oportunidad de contribuir al desarrollo de los objetivos y políticas del partido.¹⁵¹ En el Reino Unido, las constituciones de los Demócratas Liberales exigen al Comité Federal de Política considerar las propuestas de política de los individuos así como aquéllas de los partidos estatales, partidos regionales en Inglaterra, partidos locales y organizaciones asociadas.¹⁵² El Partido Socialista francés convoca a una conferencia anual de militantes para debatir temas políticos.¹⁵³ El Partido Socialista Obrero Español y la Izquierda Unida en España presentan una práctica similar e interesante: sus respectivas organizaciones en sectores o áreas están diseñadas como plataformas de participación directa para involucrar a los miembros en la definición de política pública a través de la elaboración colectiva y para animarlos a presentar propuestas a los órganos del partido.¹⁵⁴ Además, la Izquierda Unida adopta el principio de consenso como regla primaria para la toma de decisiones en estas áreas, para así lograr no sólo procedimientos

¹⁴⁹ Los estatutos de la Unión Democrática del Centro de Suiza facultan a las secciones cantonales a solicitar del comité central la organización de un referéndum a nivel federal (art. 5.9) y los miembros del Partido Socialista suizo tienen derecho a solicitar una votación general sobre un tema político relevante (10% de los miembros, de acuerdo al art. 22.2 de los estatutos del partido). Las constituciones de los Demócratas Liberales facultan al Comité Político Federal a convocar a una votación a nivel nacional sobre cualquier pregunta fundamental cuando, en su juicio, los valores y objetivos del partido están a debate. Los estatutos del Partido Laborista Noruego prevén la posibilidad de una votación consultiva convocada por la Reunión Nacional del Delegados, Consejos Municipales y Juntas Municipales para buscar asesoría sobre cuestiones políticas u organizacionales de los miembros del partido (sección 9). En términos bastante genéricos, los estatutos de la Izquierda Unida reconocen el derecho de los miembros a ser consultados sobre cuestiones de relevancia (art. 10.o) y la constitución del Partido Social Demócrata suizo (sección 11) y los estatutos del Partido Socialista francés (art. 6.11) autorizan a los distintos órganos del partido a permitir una votación/consulta general de los miembros del partido sobre temas que sean planteados.

¹⁵⁰ Cfr. el art. 10.10.11 de la constitución del Partido Laborista y la sección 5.8.4 de la constitución de Los Verdes.

¹⁵¹ Véase la Cláusula V.1 y la cláusula II.2.d de las Reglas para las Circunscripciones Electorales del Partido Laborista en el Libro de Reglas del mismo.

¹⁵² Véase el art. 5.5 de las constituciones de los Demócratas Liberales.

¹⁵³ Véase el art. 6.9 de los estatutos del Partido Socialista francés.

¹⁵⁴ Véase el art. 23 del Partido Socialista Obrero Español y el art. 12 de los estatutos de la Izquierda Unida, para más detalles sobre las distintas áreas temáticas: de educación, economía y salud en ambos partidos, a las áreas para la paz y solidaridad, migración, feminismo y recuperación de la memoria histórica en el caso particular de la Izquierda Unida.

inclusivos, sino también resultados inclusivos. De manera similar, el Partido Verde en Irlanda opta por un desarrollo de políticas basado en el consenso, previendo un *preferendum* o un referéndum de elección múltiple cuando existan más de dos opciones.¹⁵⁵

178. En estrecha relación con el tema de la determinación de la política, se plantea la cuestión de la admisión del derecho a una tendencia o a pertenecer a una facción y a crear corrientes más o menos organizadas de opinión dentro del partido para influenciar la definición de la política. El enfoque más restrictivo de este tema lo representa el Partido de los Italianos Comunistas, que a pesar de proclamar la democracia intrapartidaria, el libre debate y el pluralismo, prohíbe la creación de corrientes de opinión o de cualquier grupo organizado y adopta el principio del centralismo democrático. Los partidos que reconocen el derecho a una tendencia a sus miembros son más permisivos, de modo que pueden identificarse con distintas corrientes de opinión, como el Partido Socialista de Bélgica, Francia, y Portugal, la Unión para un Movimiento Popular en Francia y el Partido Socialista Obrero Español. Las tendencias organizadas están formalmente prohibidas por los estatutos de estos partidos pero, al mismo tiempo, prevén la representación de las distintas corrientes de opinión en los órganos del partido.¹⁵⁶ Sin embargo, la práctica muestra la existencia de corrientes dentro de los partidos políticos. La práctica más permisiva es representada por la Izquierda Unida en España, que no sólo concede el derecho de los miembros a *organizarse* en corrientes de opinión sino se compromete a concederles asistencia material y financiera.¹⁵⁷

[p. 34-36 Definiendo las posiciones políticas]

2. Capacitación

179. Entre otras funciones institucionales y sociales que son esenciales para la democracia representativa, los partidos políticos realizan un tipo de función educativa espontánea a favor de todos los ciudadanos a través de su actividad ordinaria externa – contribuye a la socialización política de los ciudadanos – y a través de su funcionamiento democrático interno – que ayuda al fortalecimiento de los valores y la cultura democráticos. También llevan a cabo funciones educativas planeadas dirigidas primeramente a sus miembros y simpatizantes.¹⁵⁸ Sin embargo, a través de la mediación de los simpatizantes y las actividades de sus plataformas de difusión, como las secciones de jóvenes y mujeres, foros de debate, centros de investigación y estudios sobre política, y otras estructuras abiertas a la participación de todos los ciudadanos, su programa de educación democrática puede también llegar a la sociedad entera.

¹⁵⁵ Véase el art. 6 de la constitución de Los Verdes.

¹⁵⁶ Véase el art. 9 de los estatutos de la Izquierda Unida, que reconocen la posibilidad de formar tendencias y su derecho a hablar ante el Congreso si obtienen el apoyo del 20% de la Asamblea Federal. El art. 5 de los estatutos del Partido Socialista portugués admite corrientes de opinión, pero proscribire su organización autónoma. Los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular regulan los movimientos como plataformas de la expresión de las sensibilidades políticas, históricas, filosóficas y sociales que componen al partido y establecen los requisitos para su constitución y representación en el Buró Político (arts. 15-18). De manera similar, el art. 1.4 de los estatutos del Partido Socialista francés afirma el libre debate en el partido y establece reglas estrictas para la representación de corrientes de opinión en los distintos niveles de la organización, mientras que prohíbe las tendencias organizadas. Los estatutos del Partido Socialista Obrero Español reconocen la libertad de expresión dentro del partido, ya sea individualmente o a través de corrientes de opinión (arts. 3.2 y 4) que pueden ser representadas y tiene voz en el Congreso Federal (art. 30.2.3), aunque las tendencias organizadas no serán toleradas.

¹⁵⁷ Véase el art. 11.A.6 y 11.B.1-B6 de los estatutos de la Izquierda Unida.

¹⁵⁸ Véase por ejemplo, el art. 56 de los estatutos de la Convergencia Democrática de Cataluña, relativos al Instituto de Capacitación para los miembros del partido; y la sección 58 de los estatutos del Partido Social Demócrata Austriaco, relativos a la educación y actividades educativas dentro del partido.

180. Primeramente, dado que la información es la base de la educación en una ciudadanía democrática, asegurar el acceso de los ciudadanos a la información relativa a los asuntos locales y todas las formas de participación sería el primer paso para fomentar su participación en la vida pública. La organización de actividades sociales, de tutoría y capacitación con el objeto de vincularse con la sociedad civil es una de las responsabilidades de los grupos Laboristas Jóvenes y de los Foros de Mujeres del Partido Laborista en el Reino Unido.¹⁵⁹ Con el propósito de facilitar el contacto entre autoridades locales y ciudadanos, los partidos políticos pueden establecer *oficinas locales* abiertas a todos los ciudadanos interesados en los asuntos públicos locales y en las que los representantes públicos locales de los partidos puedan recoger sus consultas, siguiendo así los ejemplos de las *oficinas parlamentarias* reguladas por el Partido Popular Español y de las asambleas locales abiertas exigidas por los estatutos de la Izquierda Unida que sesionan al menos dos veces por año con el objetivo de evaluar la opinión de los electores sobre la actuación del partido en las instituciones sociales y públicas.¹⁶⁰

181. En segundo lugar, la organización de conferencias y foros cívicos puede ayudar a ofrecer a los ciudadanos información útil, conocimiento y habilidades prácticas para participar activamente en la vida política a través del “aprender haciéndolo”. Muchos partidos regulan estas actividades en sus estatutos con el propósito específico de debatir sobre política y de lograr una elaboración inclusiva del programa, como los foros temáticos de la Fundación Verde Italiana y el Partido Popular español, los Foros de Política Local del Partido Laborista del Reino Unido, las áreas temáticas abiertas a la participación de movimientos sociales de la Izquierda Unida, los *ateliers citoyens* del Movimiento Reformista belga y los *clubes políticos* del Partido Socialista portugués. No obstante, sería también deseable la organización de foros cívicos o grupos de enfoque para un debate más genérico, sobre temas relacionados a los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en una democracia, la constitución, los partidos políticos, y elecciones o el papel de la sociedad civil

182. Finalmente, entre las prácticas existentes de los partidos políticos, están los acuerdos de colaboración con asociaciones culturales y profesionales, universidades o movimientos sociales – como los previstos por el Partido Socialista Obrero Español – así como los centros de investigación y estudios políticos – como los establecidos por el Partido Socialista belga o la Unión por un Movimiento Popular en Francia – puede facilitar la mejor comprensión de la democracia y la política, promover el pensamiento crítico y crear ciudadanos más informados a través de la apertura de espacios para el intercambio de ideas.

183. Si estamos de acuerdo en que los ciudadanos independientes y bien informados son más propensos a participar en los procesos políticos de la democracia, tiene que reconocerse que la educación para una ciudadanía democrática tiene un efecto benéfico en el papel de los partidos políticos y deben hacer más para fomentar estas actividades. Algunas de las propuestas realizadas en el Fórum del Consejo de Europa sobre el Futuro de la Democracia¹⁶¹ podrían ser implementadas no sólo por las autoridades sino también por los partidos políticos o en cooperación con ellos. Por ejemplo, los partidos políticos

¹⁵⁹ Véase la cláusula VIII.3. y la sección 11 del Libro de Reglas del Partido Laborista, relativos a los grupos de Jóvenes Laboristas, y la sección 10.6, relativa a las tareas de los Foros de Mujeres.

¹⁶⁰ Véase el art. 17 de los estatutos del Partido Popular y el art. 29.1 de los estatutos de la Izquierda Unida.

¹⁶¹ Foro 2006 (18 – 19 de octubre, Moscú): “El papel de los partidos políticos en la construcción de la democracia”.

podrían hacer una contribución valiosa al propósito de los *kioscos democráticos* de crear una ciudadanía políticamente consciente; concebidos como puntos de distribución de publicaciones oficiales y consejos sobre leyes y regulación. Éstos podrían también servir a los representantes de partido para mantener a los ciudadanos informados de sus políticas, programas, principios y sobre las maneras en que pueden involucrarse.¹⁶² De manera similar, los partidos políticos podrían pedir a los voluntarios que participen en el *programa de tutores ciudadanos* (no sólo para inmigrantes sino también para estudiantes) como mentores que representan a un partido en particular, complementando así la explicación de las bases del sistema político con una de la ideología, operación y canales de participación de cada partido.¹⁶³ Los partidos políticos también podrían ofrecer *internados* para que los estudiantes más jóvenes sirvan como asistentes de activistas en los partidos por uno o dos días, como otra manera de aprender a través de la experiencia.¹⁶⁴

3. Elecciones

184. Las elecciones libres y la libertad de asociación en los partidos políticos están estrechamente ligadas en cualquier democracia, ya que los partidos políticos existen para ganar el poder político a través de elecciones libres y justas.¹⁶⁵ Las elecciones y el principio de igualdad entre partidos son, por lo tanto, esenciales para el cumplimiento de la tarea de participación en la vida pública del país.¹⁶⁶ Se debe garantizar la igualdad de oportunidades a los partidos y candidatos, por igual, e implica una actitud neutral de las autoridades del estado, en particular con relación a la campaña electoral, cobertura de los medios de comunicación (en particular por los medios de comunicación públicos), financiamiento público a partidos y campañas.¹⁶⁷

185. Como fue sugerido antes, los partidos son un tipo específico de asociación, por lo que su estatus está garantizado por el derecho a la libertad de asociación. Sólo pueden ser objeto de restricciones prescritas en la ley. Por lo tanto, los procesos internos del partido para la toma de decisiones deben estar regidos por el principio de autogobierno, y en muchos países estas reglas sólo son establecidas en los estatutos del partido. Sin embargo, su relevancia para el funcionamiento de todo el sistema implica que la constitución o la ley pueden establecer algunas reglas, usualmente exigiendo a los partidos que respeten los principios democráticos en su organización y trabajo internos.¹⁶⁸ En cualquier caso, pareciera que el respeto al principio democrático debe ser suficiente para excluir cualquier posibilidad de cambiar el orden de las listas de candidatos después de que los electores han emitido su voto, como parece ser posible en algunos países.¹⁶⁹

¹⁶² Véase *Reflexiones sobre el futuro de la democracia en Europa*, op. cit., p. 143.

¹⁶³ Véase *Ibíd.*, pp. 143 y 144.

¹⁶⁴ Véase *Ibíd.* p. 147.

¹⁶⁵ Informe de la Comisión de Venecia sobre la Participación de los Partidos Políticos en las Elecciones (2006), párrafo 2.

¹⁶⁶ Véase los Lineamientos de la Comisión de Venecia e Informe Aclaratorio sobre la Legislación de los Partidos Políticos (2004), párrafo 16 del informe aclaratorio.

¹⁶⁷ Véase el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia (2002), sección I.2.3 de los Lineamientos sobre Elecciones.

¹⁶⁸ Véase CDL-AD(2006)025 del Informe sobre la Participación de los partidos políticos en las elecciones, adoptado por la Comisión de Venecia en su 67ª sesión plenaria (Venecia, 9-10 de junio de 2006), párr. 17 y 18. Algunos ejemplos de regulación legal en esta materia también han sido analizados líneas arriba, en la sección sobre funcionamiento interno.

¹⁶⁹ Véase las Recomendaciones Conjuntas (de la Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH) sobre la Ley Electoral y la Administración Electoral en Albania, párr. 66 y 68.

186. Las buenas prácticas en la selección y nominación de candidatos deben promover los principios democráticos y, en particular, la transparencia y la igualdad de oportunidades, en todos los niveles, incluyendo el nacional, regional y local. El proceso se tiene que iniciar desde las bases hasta la cúpula con gran respeto por el nivel local del partido y fomentar la participación y nominación de los miembros de los grupos sub-representados (jóvenes, minorías, inmigrantes, entre otros). Estas cuestiones son particularmente importantes en sistemas proporcionales con listas cerradas de partido, donde el lugar en la lista acordado por el partido para cada candidato será decisivo. El establecimiento de una estrategia a largo plazo, incluyendo proyectos especiales y capacitación dirigida a incrementar la asertividad, el conocimiento y la experiencia de los grupos sub-representados dentro del partido, también es importante para la implementación efectiva de tales procedimientos inclusivos.¹⁷⁰

187. Un modelo interesante es el del Partido Laborista del Reino Unido, que se compromete a seleccionar candidatos representativos de la sociedad y promover la capacitación y nominación de grupos sub-representados en particular, regulando estructuras específicas (como los Foros de Mujeres y Minorías Étnicas y los grupos de Jóvenes Laboristas) para garantizar la efectividad de tales compromisos.¹⁷¹ Si se introducen procedimientos inclusivos para la selección de candidatos, es deseable también el establecimiento de órganos especiales a cargo de la organización, la buena administración y la supervisión de la regularidad de los procesos electorales internos. Un buen ejemplo de estos órganos puede encontrarse en la Comisión para la Organización y Control de Procesos Electorales regulada por los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular en Francia.¹⁷² El Partido Popular Español y el Movimiento de Reforma de Bélgica regulan los Comités Electorales y el Partido Socialista Obrero Español crea a la Comisión Federal de Listas, , misma que tiene la responsabilidad específica en relación con la elaboración de las listas de candidatos.¹⁷³

188. Una campaña electoral por sí misma provee numerosas oportunidades para el abuso por parte de los partidos políticos que compiten a veces por votos sin piedad con los partidos rivales. Algunas de estas acciones injustas no son necesariamente previstas o prevenidas por la legislación nacional y necesitan otras formas de regulación, estableciendo estándares generales de conducta durante la campaña electoral. Un Código de Conducta en las elecciones puede ser una alternativa bastante efectiva, especialmente cuando los partidos políticos se comprometen a respetarse voluntariamente en términos del código como resultado de negociaciones, enteramente entre ellos o moderados por un tercero, en vez de cuándo del código se impone por una autoridad externa.¹⁷⁴ Dichos códigos de conducta pueden ser definidos como “un conjunto de reglas de comportamiento de los partidos políticos y sus partidarios relacionadas con su participación en un proceso

¹⁷⁰ Buenas prácticas para el proceso de elección sugeridos por el Informe del Sr. Van Den Brande, p. 3.

¹⁷¹ La Sección 5A.1.e del Libro de Reglas del Partido Laborista afirma que “[e]l partido tomará acción en todas las selecciones para fomentar un mayor nivel de representación y participación de grupos de personas en nuestra sociedad, los cuales están sub-representados en nuestras instituciones democráticas”. La sección 5C.4 agrega que “[l]a capacitación estará disponible a los nominados interesados y se llevarán a cabo acciones específicas para incrementar la representación de las mujeres, las minorías étnicas y las personas con capacidades diferentes.”

¹⁷² Véase el art. 29 de los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular.

¹⁷³ Véase los arts. 48 y 49 de los estatutos del Partido Popular, el art. 29 de los estatutos del Movimiento de Reforma belga y el art.49 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español.

¹⁷⁴ Véase el *Código de Conducta de los Partidos Políticos del Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) – Las Campañas en las Elecciones Democráticas*, Serie de Código de Conducta de IDEA Internacional, 1999, pp. 8 y 9.

electoral, mismo que los partidos idealmente acordarán y que podrá ser, subsecuentemente, incorporado a la ley.”¹⁷⁵

189. Un buen ejemplo de dicha regulación alternativa puede encontrarse en el código de conducta para las elecciones firmado voluntariamente por los principales partidos políticos en la “ex República Yugoslava de Macedonia”, antes de la elecciones parlamentarias de 2006, con el objetivo de promover las condiciones conducentes a una elección libre y justa y a un clima de tolerancia democrática en el que la actividad política pueda tener lugar durante el periodo de elecciones, sin miedo a la coerción, intimidación o represalias.¹⁷⁶ Para este fin, los partidos se comprometieron a respetar el estado de derecho y, en particular, a cooperar con la Comisión Electoral Estatal, para condenar cualquier tipo de violencia o intimidación, para erradicar todo tipo de fraude electoral, así como para aceptar el resultado final de las elecciones legalmente declaradas y certificadas por la Comisión Electoral Estatal, entre otras cuestiones que constituyen los principios sustantivos centrales que todo código de conducta para elecciones debe incluir.¹⁷⁷

190. Los códigos de conducta para las elecciones por lo general prevén cierta garantía de que el principio de *juego limpio* (*fair play*) será observado durante la campaña electoral. Sin embargo, los códigos a los que los partidos políticos se suscriben voluntariamente, al ser instrumentos de auto-moderación, presentan un valor agregado, no sólo porque son más propensos a ser respetados, sino porque su mismo proceso de elaboración pone en práctica el estilo y cultura de la campaña que estos códigos aspiran a inocular en los partidos políticos.¹⁷⁸

191. Las reglas internas que garantizan el cumplimiento de la legislación sobre el financiamiento justo y transparente de las campañas electorales también son importantes para garantizar los principios de transparencia e igualdad de oportunidades en el proceso de elección.¹⁷⁹ La mayoría de las disposiciones relacionadas con el control financiero en los estatutos de los partidos políticos generan un compromiso general con la transparencia y la rendición de cuentas, estableciendo órganos para la supervisión del financiamiento de los partidos y de sus cuentas en general.¹⁸⁰ Sólo pocos partidos hacen referencia especial al control de los gastos de campaña, como la Izquierda Unida en España, que se compromete con el principio de austeridad debido a la necesidad de limitar los gastos de campaña,¹⁸¹ y el Partido Socialista belga, que se refiere explícitamente a los límites legales impuestos a los gastos de campaña al encomendar la administración financiera a un órgano específico.¹⁸²

¹⁷⁵ Véase *Ibíd.*, p. 7.

¹⁷⁶ El documento fue firmado, entre otros, por los dirigentes de los cuatro partidos políticos principales, el partido dominante de centro derecha Organización Democrática Revolucionaria Interna de “la ex República Yugoslava de Macedonia” para la Unidad Nacional de “la ex República Yugoslava de Macedonia” (*Internal “the former Yugoslav Republic of Macedonian” Revolutionary Organisation – Democratic Party for “the former Yugoslav Republic of Macedonian” National Unity*), y socio, el Partido de Demócratas Albanos, junto con los Social Demócratas y la principal oposición de Albania, la Unión Democrática para la Integración. El texto completo se encuentra disponible en la página web del Instituto Nacional Democrático para Asuntos Internacionales. (www.ndi.org/worldwide/cee/macedonia.asp)

¹⁷⁷ Para un modelo de dichos códigos de conducta, véase el *Código de Conducta para los Partidos Políticos – Las Campañas en las Elecciones Democráticas* del IDEA, pp. 14 -21.

¹⁷⁸ Véase *Ibíd.*, p. 9.

¹⁷⁹ Los principales principios sobre la legislación sobre este tema han sido analizados arriba, en la sección sobre gastos de campaña, dentro del título 3.d de este estudio.

¹⁸⁰ Véase arriba, nota 28.

¹⁸¹ Véase el art. 59 de los estatutos de la Izquierda Unida.

¹⁸² Véase el art. 64 de los estatutos del Partido Socialista belga.

192. Al hablar acerca de elecciones, también es importante tener en mente que las sociedades contemporáneas son principalmente sociedades de “información”: las elecciones se libran en un contexto muy particular, así que el acceso a los medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión y, crecientemente, la Internet) es posiblemente el mejor instrumento para que los partidos transmitan su mensaje a los electores. Por lo tanto, éstos son posiblemente el principal recurso que los partidos buscarán y, al mismo tiempo, el apoyo menos costoso que las autoridades del estado pueden ofrecer, facilitando el acceso a los medios de comunicación públicos.¹⁸³ El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral exige que la igualdad de oportunidades sea garantizada a los partidos y candidatos por igual, implicando una actitud neutral por parte de las autoridades del estado, especialmente en relación con la campaña electoral y la cobertura mediática, en particular, de los medios de comunicación públicos.¹⁸⁴

193. En Europa, diferentes formas de propiedad – pública así como privada – prevalecen y existen usualmente prohibiciones a las grandes concentraciones de participación de mercado en manos de una sola firma o consorcio; las estaciones de televisión deben, como condición para obtener su licencia, proveer tiempo libre a los candidatos de los partidos contendientes durante la campaña electoral; y muchos países han establecido agencias regulatorias independientes para verificar que las estaciones de radio y televisión cubran los eventos políticos y a los participantes en forma equitativa, y para garantizar que el tiempo y la atención otorgados al gobierno y a la oposición no sean desproporcionados.¹⁸⁵ Sin acceso a la información, los ciudadanos no pueden ni formar sus preferencias de manera precisa, ni decidir de forma fiable qué curso de acción tomar, qué políticas aceptar o rechazar, o a qué gobernante apoyar o rechazar.¹⁸⁶

[p. 47 Medios e información, párrafo 1,2]

4. Desempeño en el cargo y oposición

194. Con el propósito de preservar el pluralismo político, como un elemento necesario para que la democracia representativa funcione correctamente, el principio constitucional de igualdad impone obligaciones tanto a los estados como a los partidos políticos. Para los últimos, el principio implica que los partidos en el poder no deben abusar o buscar ventaja de su posición gobernante para crear condiciones discriminatorias para otras fuerzas políticas, sino respetar la competencia interpartidaria.

[p.5 Igualdad párrafo 1]

195. Los partidos políticos en la oposición juegan un papel extremadamente importante en una sociedad democrática, tanto en el debate público general como dentro de los parlamentos, presentando alternativas políticas y controlando al gobierno. Disfrutan de diversas libertades para llevar a cabo sus actividades con el objetivo final de alcanzar el poder para tomar decisiones a través de las próximas elecciones.

¹⁸³ Véase el Informe de la Comisión de Venecia sobre la Participación de los Partidos Políticos en las Elecciones (2006), párrafo 34.

¹⁸⁴ Véase el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia (2002), sección I.2.3 de los Lineamientos sobre Elecciones.

¹⁸⁵ Esta visión general de las características más destacadas de la regulación de este tema a lo largo de Europa se extrajo de las *Reflexiones sobre el futuro de la democracia en Europa*, op. cit., pp. 148 y 149.

¹⁸⁶ Véase *Ibíd.*, p. 149 *in fine*.

196. Un buen ejemplo de reconocimiento formal del efecto benéfico de la oposición puede encontrarse en la regulación de los derechos y privilegios de la Oposición Leal a Su Majestad o la Oposición Oficial, en el Reino Unido;¹⁸⁷ en particular, en la práctica de conceder financiamiento público para ayudar a la oposición a llevar a cabo sus deberes parlamentarios, así como para desarrollar políticas alternas, animándolos a establecer un programa sombra.¹⁸⁸ En consecuencia, el Libro de Reglas del Partido Laborista se refiere explícitamente al “Gabinete Sombra” (*Shadow Cabinet*) cuando el partido está en la oposición y los sitios web de los Demócratas Liberales y del Partido Conservador presentan el equipo ministerial sombra de los Demócratas Liberales y el gabinete sombra de los Conservadores.¹⁸⁹ No obstante, estar en la oposición implica no sólo derechos sino también obligaciones, raramente abordadas por la legislación nacional.¹⁹⁰

197. Los principales deberes de los partidos de oposición son revisar y criticar, siempre de manera constructiva y responsable, así como hacer que la mayoría en el poder rinda cuentas ya que los ciudadanos tienen que saber lo que el gobierno hace, y por qué, si se supone que gobiernan.¹⁹¹ Estas funciones están reconocidas implícitamente, auto-impuestas y reguladas en las disposiciones de los estatutos de algunos partidos, incorporando por lo tanto buenas prácticas en este ámbito. Por ejemplo, las reglas internas de un partido que imponen obligaciones al grupo parlamentario de reportar para que el partido pueda evaluar el cumplimiento de la tarea a cargo del grupo, de vigilar la actividad del gobierno o de apoyar la aplicación del proyecto político del partido cuando está en el gobierno.¹⁹²

198. Además, algunos partidos presentan buenos modelos de estructuras organizacionales que podrían promover una oposición política activa y sólida, a través de trabajo constante en las distintas áreas de política pública, que constituyen el programa (sombra) del partido, y que ayudan a mantener la maquinaria del partido en funcionamiento como un gobierno (sombra) alternativo, siempre listo para reemplazar al partido en el poder. Ejemplos de tales estructuras pueden encontrarse en España, en las Organizaciones Sectoriales y el Secretariado, del Partido Socialista Obrero Español, los Secretariados Ejecutivos regulados por el Partido Popular y algunos órganos dentro de la Izquierda Unida,

¹⁸⁷ La oposición británica constituye el modelo más desarrollado e institucionalizado, de acuerdo con la Opinión de la Comisión de Venecia No. 443/2007, Comentarios sobre el Papel y Protección Legal de la Oposición, p. 2. Sus privilegios incluyen los “Días de la Oposición”, reservados para discutir los asuntos de la oposición con prioridad sobre los del gobierno, ciertos poderes en el proceso de definición de la agenda, entre otros, resaltados en la Nota Estándar SN/PC3910, disponible en la página web del parlamento (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03910.pdf>).

¹⁸⁸ La primera fuente se encuentra exclusivamente disponible para los partidos de oposición, mientras que la segunda (introducida por el Ley de los Partidos Políticos, Elecciones y Referéndums de 200, como *la subvención a la política de desarrollo*) se asigna entre todos los partidos políticos con más de dos miembros en la Cámara de los Comunes. Para mayores detalles véase la nota mencionada anteriormente, p. 3.

¹⁸⁹ Véase la Cláusula VIII.e del Libro de Reglas del Partido Laborista. Toda la información sobre el *gabinete sombra* de los Demócratas Liberales y del Partido Conservador se encuentra disponible en: <http://www.libdems.org.uk/party/people/spokes.html> y <http://www.conservatives.com/tile.do?def=people.shadow.cabinet.page>, respectivamente.

¹⁹⁰ Véase el Informe del Sr. Van Den Brande, p. 11.

¹⁹¹ Véase la Opinión de la Comisión de Venecia sobre el Proyecto de Ley sobre la Oposición del Parlamento en Ucrania (CDL-AD(2007)019, Comentarios sobre el Papel y la Protección Legal de la Oposición, p.5.

¹⁹² Entre los partidos estudiados, dicho requisito de informar se encuentra regulado en términos similares por los estatutos del Partido Socialista belga (art. 41.1), los estatutos del Partido Socialista francés (art. 9.9), el Partido Socialista Obrero Español (art.35.e) y aún en España, por los estatutos de la Izquierda Unida (art. 38.k).

así como en los Comités Permanentes para el Desarrollo de Políticas del Partido Verde en Irlanda.¹⁹³

199. Las sanciones a la práctica de deserción del partido por un representante electo de un determinado partido que deserta a favor de otro, con el objetivo de alterar las mayorías del gobierno o el equilibrio de fuerzas derivadas de los resultados electorales, también son importantes para mantener la credibilidad de los partidos políticos y de todo el sistema democrático, así como para prevenir la corrupción, que usualmente constituye la explicación de tales prácticas, y no los cambios ideológicos repentinos. Sin embargo, las medidas en contra de la “separación de la postura del propio partido en un asunto en particular” (“*crossing the floor*”) y la deserción a favor de otro partido deben respetar cuidadosamente el equilibrio entre la necesidad de prevenir la corrupción, por un lado, y el principio del mandato libre e independiente de los representantes, por el otro.

200. Una buena práctica en esta área se puede encontrar en España, en donde la deserción no implica la privación del asiento del desertor sino que ha sido autorregulada por los partidos en colaboración con el gobierno para superar los efectos negativos y luchar contra su usualmente obscura motivación. Los principales partidos políticos firmaron voluntariamente un acuerdo para establecer un código de conducta relativo a la deserción partidista en los ayuntamientos. Firmado en 1998, el contenido del código ha sido actualizado regularmente (en 2000 y 2006) y su aplicación está garantizada por una Comisión de Seguimiento presidida por el gobierno y compuesta por representantes de los partidos, quienes pueden presentar casos dudosos a una Comisión de Expertos Independientes. En virtud de este acuerdo, los partidos políticos españoles se comprometieron a cerrar sus grupos políticos a los desertores de su partido original, para negar su apoyo a alterar las mayorías en el gobierno, para negar el apoyo a cualquier moción promovida por éstos, y para extender la aplicación del acuerdo al nivel regional y local de gobierno. Además, los partidos se comprometieron a fortalecer el acuerdo adoptando medidas disciplinarias que pueden encontrarse en sus estatutos. Con un propósito disuasivo, la Izquierda Unida y el Partido Socialista Obrero Español consideran que apoyar una moción de censura propuesta por otro partido contra representantes electos del propio partido como una seria infracción, igual que el Partido Popular de España considera como tal el uso de desertores para alterar las mayorías.¹⁹⁴

201. En lo que se refiere al vínculo entre los partidos y la sociedad civil,¹⁹⁵ la existencia de una masa crítica de miembros solía ser considerada necesaria para que los procedimientos

¹⁹³ Véase el art. 23 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español, que regula la Organización Sectorial del partido como plataformas de participación directa de los afiliados en el desarrollo de la política del partido sobre educación, medio ambiente, participación ciudadana y salud, entre otros, permitiéndoles presentar propuestas a los órganos decisorios del partido, para que la política sea construida a través de procesos de las bases a la cúpula. Los arts. 17-26 de la Regulación sobre el Funcionamiento de la Comisión Federal Ejecutiva prevé que las secretarías trabajen sobre áreas de política pública sobre relaciones institucionales, relaciones internacionales, política local, educación y ciencia, política económica y empleo, entre otras, en coordinación con las Organizaciones Sectoriales pertinentes. Secretarías Ejecutivas similares se desarrollan por el art.45 de los estatutos del Partido Popular y el art. 12 de los estatutos de la Izquierda Unida, analizados como instrumento para la democracia intrapartidaria en el título 4.e de este estudio. Los Comités Permanentes del Partido Verde irlandés se encuentran regulados como agentes para el desarrollo e implementación de la política en la sección 5.4 de la constitución del partido.

¹⁹⁴ Véase el art. 24.4.c de los estatutos de la Izquierda Unida; art. 44.b del régimen disciplinario contenido en la regulación para los afiliados en los estatutos del Partido Socialista Obrero Español; y el art. 11.2.a de los estatutos del Partido Popular.

¹⁹⁵ La siguiente visión general de los mecanismos desarrollados por los estatutos del partido en esta área se construye sobre las sugerencias incluidas en el Informe del Sr. Van Den Brande, pp. 16 y 17.

inclusivos funcionarán efectivamente. Esta precondition no puede darse por sentada actualmente, cuando la mayoría de los partidos tienen sólo el 2 o 3% de sus electores afiliados formalmente como miembros, en contraste con los “partidos de afiliación masiva” que logran tener alrededor del 10%.¹⁹⁶ Las listas grandes de miembros confieren legitimidad a los partidos políticos, promueven su vínculo con los simpatizantes, y en última instancia, con la comunidad en general, entre otros beneficios. Por lo tanto, los partidos deben considerar introducir condiciones abiertas para la afiliación y los derechos de los miembros, definiendo claramente los requisitos para participar en los procesos internos como la selección de dirigentes del partido, los candidatos y la determinación de las políticas del partido. Dichas reglas que, por un lado, abren la afiliación (sin distinción bajo ningún motivo), y por el otro abren la administración del partido a los miembros, constituyen prácticas inclusivas en sí mismas y medios para incrementar los dividendos democráticos (legitimidad, relación con la sociedad) al aumentar las cifras de afiliación.

202. Algunas de las posibles acciones que los partidos pueden implementar incluyen conferencias y reuniones sobre la plataforma política, abiertas a quienes no son miembros y a las organizaciones civiles, con el fin de integrar nueva sangre. Por ejemplo, el Partido Verde de Alemania y la Izquierda Unida de España organizan reuniones, generalmente celebradas a nivel local o regional, a menudo abiertas a todos los simpatizantes, no sólo a los miembros que empleados por el partido (*payed-up party members*), así como a las organizaciones sociales, aunque quienes no son miembros se encuentran excluidos de la toma de decisiones. Es más, los estatutos de la Izquierda Unida exigen que las asambleas locales se abran (al menos dos veces al año y en orden de preferencia para su celebración en cualquier caso) a los simpatizantes, las organizaciones sociales, los sindicatos, entre otros, con el objetivo fundamental de reunir las opiniones de los electores sobre el desempeño del partido en las instituciones sociales y públicas.¹⁹⁷ Otros partidos que prevén la organización de seminarios, conferencias o foros abiertos a la participación de la sociedad en general, incluyen al Movimiento Reformista de Bélgica, con los ya mencionados talleres ciudadanos (*ateliers citoyens*), al Partido Popular de España y a la Federación Verde de Italia, con foros temáticos abiertos a todo el público.¹⁹⁸ De manera similar, el Partido Socialista de Portugal permite a los militantes crear *clubes políticos* – independientes del partido pero con derecho a utilizar sus instalaciones – para discutir temas políticos relevantes con personas que no son miembros o simpatizantes directos del partido.¹⁹⁹

203. Otra posibilidad es el establecimiento de grupos de trabajo o consultivos dentro de la estructura del partido, compuestos por miembros del partido y personas externas, que pueden actuar como un puente entre el partido y la sociedad civil. Su experiencia, pericia, conocimiento e ideas pueden garantizar también que las políticas de los partidos estén más orientadas hacia las necesidades reales de la sociedad. Buenos ejemplos de esta práctica se pueden encontrar en los distintos mecanismos desarrollados por los partidos estudiados para integrar a la ciudadanía sin afiliación en órganos especiales o en órganos deliberativos del partido. En este sentido, el Partido Socialista Obrero Español regula la conclusión de los ya mencionados acuerdos de colaboración con asociaciones culturales y profesionales, movimientos sociales y universidades, entre otras organizaciones de la sociedad civil, que

¹⁹⁶ Véase Susan SCARROW, *op.cit.*, p. 13.

¹⁹⁷ Véase el art. 29.1 de los estatutos de la Izquierda Unida.

¹⁹⁸ Véase el art. 25 de los estatutos del Movimiento de Reforma; art. 17 de los estatutos del Partido Popular; y el art. 13 de los estatutos de la Federación Verde.

¹⁹⁹ Véase el art. 111 de los estatutos del Partido Socialista portugués.

pueden tener derecho a participar en las reuniones de los principales órganos del partido.²⁰⁰ En el mismo sentido, en España, el Partido Popular estipula la apertura de sus comisiones de estudio a la participación social y colaboración de expertos, y la Izquierda Unida prevé la participación de movimientos sociales en las áreas temáticas del partido.²⁰¹ Con el propósito expreso de fortalecer el vínculo entre el partido, sus partidarios y la sociedad en general, los estatutos del Partido Socialista portugués animan a los órganos del partido a invitar a ciudadanos independientes a sus asambleas y exige a todos los niveles del partido a convocar a una reunión anual con ciudadanos identificados con los programas del partido para debatir la situación política.²⁰²

204. En la Europa Central y en los países Bálticos, la cooperación política de los partidos con centros de estudios ideológicamente similares y la conformación de grupos de expertos para tratar temas específicos, teniendo en cuenta la opinión pública, así como la subsecuente discusión de sus resultados y recomendaciones en los diferentes niveles de la organización del partido, son una práctica común.²⁰³ Algunos de los partidos estudiados, como la Unión para un Movimiento Popular de Francia y el Partido Socialista de Bélgica han optado por establecer sus propios centros de estudios para el estudio e investigación en las áreas de sociedad, economía, cultura, ciencia, ética, medio ambiente y relaciones internacionales, con el fin de mantenerse al paso con las preocupaciones de la sociedad y desarrollar respuestas apropiadas.²⁰⁴

205. El propósito mismo de la existencia de los partidos políticos demanda que estén abiertos a la rendición pública de cuentas, esencial para confirmar a los ciudadanos que su gobierno y sus instituciones están trabajando por sus intereses, y para hacer a los primeros responsivos a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos.²⁰⁵ Los partidos políticos examinados en este estudio constituyen buenos ejemplos de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad civil, al menos en su mínima expresión, ya que sus estatutos –sobre los cuales se basa este estudio– se encontraban disponibles en las páginas web de los partidos (a veces junto con el programa del partido o plataforma electoral) o pudieron ser solicitadas a través de ese medio para su consulta.

206. Todos los estatutos o constituciones partidistas deben estar disponibles públicamente como primer paso. Sin embargo, mayores niveles de transparencia son deseables para mantener la confianza de la ciudadanía, y este objetivo podría lograrse a través de la institucionalización de las prácticas que serán sugeridas en los siguientes párrafos para garantizar una rendición de cuentas apropiada, algunas de las cuales han sido ya implementadas por algunos partidos.²⁰⁶

207. Primero, no sólo el partido en el poder sino todos los partidos políticos con representación en instituciones públicas deben monitorear periódicamente y reportar los resultados logrados por sus representantes, publicando constantemente sus informes en sus páginas web. Los Demócratas Liberales en el Reino Unido han desarrollado una práctica interesante que se acerca a la sugerida, ofreciendo información valiosa (cubriendo

²⁰⁰ Véase el art. 13 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español.

²⁰¹ Véase el art. 20.9 de los estatutos del Partido Popular y el art. 12.B.1 de los estatutos de la Izquierda Unida.

²⁰² Véase el art. 21 de los estatutos del Partido Socialista portugués.

²⁰³ Véase el Informe Regional del Centro y Este de Europa del IDEA, *op.cit.*, p. 30.

²⁰⁴ Véase el art. 51 de los estatutos del Partido Socialista belga y el art. 43 de los estatutos de la Unión para un Movimiento Popular.

²⁰⁵ Informe del Sr. Van Den Brande, p. 11.

²⁰⁶ Las siguientes recomendaciones fueron extraídas del Informe del Sr. Van Den Brande, p. 12.

los procesos, aunque no informando los resultados) sobre el trabajo de los Demócratas Liberales en el Parlamento: los informes de los últimos debates y la posición de los Demócratas Liberales relativa a los proyectos de ley más importantes, se encuentran disponibles en la página web del partido. Esta práctica se asemeja al módulo del observatorio de los miembros del parlamento (*MP-monitor*), discutido como parte de una propuesta más amplia de una “plataforma virtual electoral” futurista, en el marco de la Conferencia del Consejo de Europa sobre el Futuro de la Democracia, y se basa en la idea de que las tecnologías de la información y comunicación pueden proporcionar un remedio a la alienación de los ciudadanos de la política y la creciente desconfianza en relación con sus representantes políticos, ofreciendo nuevos y mejores mecanismos para la rendición de cuentas.²⁰⁷ Esta ambiciosa plataforma podría ser establecida por el estado, pero, idealmente, los partidos políticos podrían empezar a avanzar sobre algunas de las propuestas ya aplicables como signo de su compromiso renovado con los ciudadanos.

208. Segundo, atendiendo especialmente al partido político en el poder, debe mantenerse el programa electoral del partido en su página web durante su mandato legislativo para que pueda ser examinado públicamente y deberán tomarse medidas por parte del partido para mantener a los ciudadanos informados acerca del cumplimiento de las promesas electorales. Antes de las próximas elecciones, los partidos deben ofrecer al público una evaluación del programa del partido, indicando en qué medida se ha traducido en políticas públicas y justificando por qué algunas políticas prometidas no se han implementado. En este sentido, los estatutos del Partido Socialista Obrero Español confían al grupo parlamentario la tarea de dar una explicación apropiada a la sociedad sobre las reformas aprobadas por el partido cuando está en el gobierno y exigen la presentación de un informe anual de su actividad al Comité Federal.²⁰⁸ En el Reino Unido, la página web del Partido Laborista ofrece mucha información sobre “los 50 mejores logros del Partido Laborista desde 1997”, pero ningún informe se encuentra disponible sobre aquellas promesas que no se han llevado a cabo. La Unión Demócrata Cristiana en Alemania toma responsabilidad por la realización de su programa y se compromete a entregar un informe de sus éxitos al realizarlos al partido y al público en intervalos regulares, considerando que “la credibilidad viene de la confiabilidad y la apertura”.²⁰⁹ En países como Bosnia y Herzegovina, pueden iniciarse procesos contra un partido por el incumplimiento de las metas presentadas en su programa.²¹⁰

209. Algunas de las prácticas analizadas en las secciones previas también pueden ayudar a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas públicas, como las asambleas locales abiertas diseñadas por la Izquierda Unida en España para reunir la opinión de los electores sobre el desempeño del partido en las instituciones sociales y públicas, los *cargos parlamentarios* regulados por el Partido Popular español o las obligaciones de revelar los bienes de los políticos y actividades económicas antes, durante y después de haber servido en la administración pública.²¹¹ El Partido Conservador del Reino Unido ofrece otro buen

²⁰⁷ Para una explicación detallada sobre los cuatro mayores módulos de la “plataforma virtual electoral”, véase las *Reflexiones sobre el Futuro de la Democracia en Europa*, *op. cit.*, pp. 46-48.

²⁰⁸ Véase el art. 74 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español. El informe no pudo ser encontrado en la página web.

²⁰⁹ *Cfr.* el último párrafo de los Principios del Partido Demócrata Cristiano, disponibles en la página web del partido.

²¹⁰ Véase el Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre la Libertad de Asociación, vol. II, p. 31.

²¹¹ Véase el art. 29.1 de los estatutos de la Izquierda Unida, y el título 2.d sobre las *oficinas parlamentarias* del Partido Popular reguladas por el art. 17 de los estatutos del partido y la nota 109 de este estudio, en relación con los requisitos sobre transparencia económica.

ejemplo de transparencia, publicando constantemente las cuentas del partido en su página web para los miembros del partido y el público en general, con el fin de escrutarse a sí mismos.

210. Otras actividades para fortalecer los vínculos con la sociedad civil pueden incluir la creación de comisiones de jóvenes dentro del partido. En el Reino Unido, el Partido Laborista exige que el Comité Ejecutivo Nacional promueva los grupos de Jóvenes Laboristas, incluyendo la organización de más actividades sociales en cada nivel, entre los objetivos y valores de estos grupos. Los Foros de Mujeres del Partido Laborista son también confiados con la tarea de relacionarse con la sociedad civil a través de la tutoría y capacitación de las mujeres, no sólo para mantener al partido en cargos públicos sino para involucrarse en sus comunidades, particularmente estableciendo relaciones con organizaciones voluntarias.²¹² El Partido Socialista francés coloca esta responsabilidad en cada uno de sus miembros, imponiendo una obligación *asociativa* a sus adherentes, quienes deben ser miembros de un sindicato, y al menos de una asociación, ya sea para la defensa de los derechos humanos, de la educación o de la protección de los consumidores, entre otros.²¹³

211. El partido debe poner especial énfasis en desarrollar y mejorar las capacidades de sus miembros, promoviendo su involucramiento a través de la organización regular de conferencias y debates, así como del establecimiento de un servicio de respuesta rápida para presentar las propuestas de los miembros, mapeando la red social en el municipio y contactando a aquellas organizaciones con las que podrían compartir objetivos, animando a los residentes locales a involucrarse en el diseño de la plataforma política del partido. Algunos buenos modelos pueden ser la iniciativa del Partido Socialista belga (*Action Commune Culturelle Socialiste*) de cooperación con las asociaciones civiles que trabajan por objetivos comunes en los campos de educación permanente, participación política de los extranjeros y jóvenes, y el desarrollo, entre otros;²¹⁴ así como el compromiso de la Izquierda Unida en España de usar el 1% de su presupuesto para promover proyectos de solidaridad.²¹⁵ Por otro lado, los funcionarios públicos deben reservar horas de oficina en la rama local del partido para recibir a aquellos ciudadanos u organizaciones que deseen interponer alguna queja o demanda. Las *oficinas parlamentarias*, regulados por los estatutos del Partido Popular, encargadas de recolectar recomendaciones y consultas de los ciudadanos a los representantes públicos del partido son un buen ejemplo en esta materia.²¹⁶

212. Dada la diversidad de las circunstancias y perspectivas políticas de los partidos, no hay un solo conjunto de “buenas prácticas” que “le quede a todos” para la gobernabilidad intrapartidista. En definitiva, expandir la democracia intrapartidista puede beneficiar a aquellos partidos que implementen estas reformas así como a la sociedad en general, pero estos cambios pueden implicar altos costos para los partidos, así que los dirigentes partidistas deben considerar con prudencia los aspectos prácticos de ciertos procedimientos y evaluar sus respectivos méritos.²¹⁷

²¹² Véase la cláusula VIII.3 y la sección 11 del Libro de Reglas del Partido Laborista, relativas a los grupos de Jóvenes Laboristas, y la sección 10.6 en relación con las tareas de los Foros de Mujeres.

²¹³ Véase el art. 2.4 de los estatutos del Partido Socialista francés.

²¹⁴ Véase los arts. 56-59 de los estatutos del Partido Socialista belga.

²¹⁵ Véase el art. 59.2 de los estatutos de la Izquierda Unida.

²¹⁶ Véase el art. 17 de los estatutos del Partido Popular.

²¹⁷ Informe del Sr. Van Den Brande, p. 13.

213. Para llevar a cabo satisfactoriamente su papel como vehículo de la democracia representativa y como vínculo esencial entre los ciudadanos y el estado, los partidos políticos deben ser mucho más receptivos y estar más atentos a los retos enfrentados por su contexto social, y estar listos para reaccionar rápida y efectivamente con respuestas pertinentes. Se pueden encontrar buenos ejemplos al respecto en las *oficinas parlamentarias* encargadas de recolectar las recomendaciones y consultas de los ciudadanos, reguladas por los estatutos del Partido Popular español, así como sus *foros* y los talleres ciudadanos similares (*ateliers citoyens*), concebidos por los estatutos del Movimiento de Reforma belga como foros de discusión abiertos a todos los ciudadanos para formular propuestas que puedan ser asumidas y desarrolladas por el partido.²¹⁸

214. Las modernas tecnologías de información y comunicación representan tanto un reto como una oportunidad valiosa para que los partidos políticos cumplan con esta responsabilidad, estableciendo canales apropiados para recibir las consultas de los ciudadanos, así como los mecanismos para garantizar la rendición de cuentas. En nuestros días, la mayoría de los partidos tienen una página web actualizada, la cual puede ser diseñada para servir tanto a los objetivos de difusión del partido, como a la legítima y deseable búsqueda de los ciudadanos de participar en la vida pública. Las prácticas innovadoras de los partidos políticos en esta área serán examinadas en las secciones siguientes. Otra respuesta a los retos contemporáneos puede ser una cooperación más estrecha con las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo a los partidos políticos formular y proponer políticas públicas que sirvan mejor a las sociedades.²¹⁹
[p. 64 receptividad, rendición de cuentas y responsabilidad]

5. Cooperación internacional

215. Tras la adhesión de nuevos Estados Miembros a la Unión Europea, la regulación sobre los partidos políticos podría ser actualizada en el sentido de dar más oportunidades para la cooperación internacional y regional entre organizaciones hermanas en diferentes países. Permitir a los residentes legales extranjeros que son miembros de un partido en su país de origen que se unan a un partido similar en su país de residencia constituye un buen punto de partida, pero el establecimiento de vínculos adicionales, más allá de la afiliación individual, podría ser también muy útil para comunicar buenas prácticas.

²¹⁸ Véase el art. 17 de los estatutos del Partido Popular español y el art. 25 de los del Movimiento de Reforma belga.

²¹⁹ Algunos partidos, como el Partido Popular español, se comprometen expresamente a mantener comunicación fluida con las asociaciones civiles (art. 17 de los estatutos), aunque los canales concretos para que ello se logre no se especifican.