

PACTOS DE ÉTICA

I. FICHA HISTORICA (FACT SHEET)

Nombre del proyecto:	Pacto de Ética
Descripción Breve:	Es la suscripción de un acuerdo entre los candidatos en las elecciones Presidenciales de 2000, los partidos, el Presidente de la Republica los Síndicos y el Congreso, el cual contiene obligaciones de comportamiento en campaña cuyo cumplimiento es luego monitoreado por la sociedad civil.
Problema que enfrenta:	El comportamiento abusivo y en ocasiones violento y denigrante de los candidatos en campaña
Área de Trabajo:	Procesos Electorales, campaña presidencial de 2000
Cuando y donde se implementó la herramienta:	Republica Dominicana, Mayo de 2000
ONG responsable:	Participación Ciudadana
Alianzas:	Conformación de un grupo convocante.
Creación de la Herramienta:	Panamá ¿quien en Panama? ¿El capítulo de TI?
Divulgación:	Prensa escrita, convocatorias publicas, invitaciones individuales
Financiación:	El proyecto se financió con recursos de USAID y aportes privados.
Contacto:	Isis Duarte. Participación Ciudadana. p.ciudadana@codetel.net.do www.participacion.org.do

II. OBJETIVOS

Cambiar las reglas de juego de la campaña para usar conductas apropiadas y con sujeción a la ley.

Propender por que la discusión electoral sea transparente y se centre en las propuestas y no en los ataques personales o en la oferta de dádivas

Generar una cultura donde los pactos se cumplen

III. CONTEXTO

Luego de que las elecciones Presidenciales de 1994 fueran tachadas de fraudulentas por las principales fuerzas políticas del país, los partidos políticos mayoritarios (el Partido Revolucionario Dominicano - PRD, el Partido de Liberación Dominicana - PLD y el Partido Reformista Social Cristiano - PRSC) hacen un acuerdo político para introducir una reforma constitucional. La Reforma buscaba principalmente un cambio político-electoral que permitiera anticipar las elecciones Presidenciales por lo que se acortó el periodo del Presidente recientemente elegido a dos años para luego continuar con periodos presidenciales de cuatro años. Entre otros aspectos, también se separaron las elecciones Presidenciales y Congresionales de las regionales.

Si bien las alegaciones de fraude cesaron para las elecciones posteriores realizadas en 1996 y en 1998, la conducta de los candidatos y de los partidos, tanto en la etapa de pre-selección de candidatos como de campañas electorales estaba llena de actitudes violentas verbales y físicas, entre los candidatos y sus partidos y para con la sociedad civil. Por ejemplo, en las elecciones municipales y Congresionales del 16 de mayo de 1998, murieron por lo menos 7 personas y 40 resultaron heridas a causa de la violencia²⁵.

En la actividad política Dominicana, era tradicional entre los partidos políticos la firma de pactos de no-agresión, o “pactos de civilidad” que rara vez se cumplían. Si bien la Reforma Constitucional introduce fórmulas legales para hacer más transparente el juego político, y la Ley Electoral prevé sanciones a determinadas conductas en campaña, el Pacto de Ética que para las elecciones de 2000 promueve Participación Ciudadana busca hacer efectivas, en la práctica, dichas normas. Este Pacto de Ética, además, es diferente de los anteriores “pactos de civilidad” no solo por cuanto es promovido por la sociedad civil, sino por que, como se verá más adelante, tenía un énfasis especial en su monitoreo y cumplimiento.

El pacto de ética se circunscribe entonces en el contexto de un proyecto mas global, adelantado por participación Ciudadana y denominado “Observación Integral de las Elecciones Presidenciales del año 2000” que incorpora otras herramientas y que buscan la limpieza y el perfeccionamiento del proceso electoral. Siendo variados los problemas del proceso electoral entre ellos el fraude, el pacto de ética trabaja en simultaneo con herramientas como la auditoría al proceso de cédulación, la auditoría al padrón electoral, la observación de la campaña interna de los partidos políticos, la recopilación y publicación de las biografías de los jueces de la Junta Central Electoral, de la Junta Electoral del Distrito Nacional y de las Juntas Municipales; y, el conteo rápido de votos y una consulta ciudadana²⁶.

La historia de fraude repetido había conllevado la fundación de Participación Ciudadana, cuyo objetivo primordial, tal y como lo dice su nombre, fue promover la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general en la toma de decisiones publicas. Algunas personas vinculadas a Participación Ciudadana tuvieron la oportunidad de conocer en Panamá en 1999 un proceso de suscripción de compromiso ético bajo la vigilancia de la

²⁵ Participación Ciudadana. *Informe sobre la observación previa a las elecciones Congresionales y municipales del 16 de mayo de 1998*. Mimeo.

²⁶ Para una descripción de estas herramientas puede consultarse: Duarte, Isis y Díaz, Vianela. “Los Comicios Presidenciales del 2000: un eslabón importante en la consolidación del sistema político-electoral dominicano”. Estudios Sociales. Vol XXXIII, No 122. Oct-Dic 2000.

sociedad civil e incorporan la idea a la República Dominicana. Implementada por cual organización?

IV. IMPLEMENTACION DEL PACTO DE ETICA

Fases Previas. El Monitoreo comienza con el seguimiento por parte de Participación Ciudadana a la fase de pre-campaña, donde los diferentes partidos seleccionan los candidatos. Participación Ciudadana ya había adelantado exitosamente procesos de observación electoral en elecciones anteriores y contaba con un gran equipo técnico y con un capital político de importancia, lo cual le otorgaba legitimidad y credibilidad ante la ciudadanía.

Luego de la observación de la fase pre-campaña durante 1998, y dada la historia de pactos suscritos sin cumplir, Participación Ciudadana se encuentra con al necesidad de ampliar la base de convocantes al Pacto, pues esto reduciría la presión sobre los convocantes y aumentaría su eficacia al darle más peso socio-político a la iniciativa. Un dilema que surge en este momento consiste en si se convocan instituciones o personas a apoyar la idea. La vinculación de instituciones tomaba más tiempo por lo que se escoge la opción de vincular personas con cierta imagen pública pues el tiempo disponible era corto, dejando abierta la posibilidad para que las instituciones se fueran vinculando posteriormente. De esta forma, y por iniciativa de Participación Ciudadana, se comienza conformar un Grupo Convocante, cuya membresía aumenta con el tiempo, al cual se van vinculando diversas personas y organizaciones. No obstante, los niveles de compromiso eran diferentes, y en todo momento, fue vital la presencia de Participación Ciudadana como eje del proyecto.

La redacción del primer texto del pacto. El equipo de Participación Ciudadana elabora un primer borrador de lo que podría ser un Pacto de Etica Electoral y convoca, durante el mes de septiembre de 1999 a una reunión a distintas personalidades en donde somete la idea y el texto a su consideración. En este escenario, el texto sufre bastantes modificaciones hasta que se acuerda un texto final. Esta discusión, permitió a su vez que los convocados a la reunión se involucraran en sacara delante la idea.

El texto del Pacto, incluyó algunas obligaciones que ya existían en la Ley electoral respecto del comportamiento de partidos y candidatos en campaña, y agregó algunas otras. Entre los compromisos contenidos en el Pacto, se encontraban:

La transparencia del proceso electoral

Un proceso electoral caracterizado por el debate de ideas y programas y no por ataques personales

Evitar la agresividad en cualquiera de sus manifestaciones, proscribiendo mensajes violentos, irrespetuosos o discriminatorios.

No utilizar directa o indirectamente recursos del Estado para favorecer algún candidato y vigilar la procedencia de los fondos que financian las campañas

Respetar el medio ambiente en la campaña, protegiendo los árboles, monumentos y la propiedad privada y no colocar propaganda que impida la visibilidad de las señales de tránsito.

A propiciar una transición de gobierno clara y tranquila

En esta etapa, surgen tres interrogantes importantes para el proceso:

¿Involucrar o no a más convocantes? Existía una tensión entre el beneficio del peso político que traería abrir aún más el grupo de convocantes frente a la dificultad de manejar un grupo grande y los beneficios de un grupo selecto. Finalmente el grupo se dejó como estaba (con aproximadamente 12 personas) permitiendo la posibilidad de que otros se incorporaran más adelante.

¿Quién suscribiría el Pacto? La selección de quiénes lo suscribirían tenía incidencia sobre el alcance del Pacto y requería el acuerdo de los convocantes. Si bien era claro que era relevante para los actores del proceso electoral, se escoge como firmantes a los Presidentes de los partidos y no solo a los candidatos para evitar que se diluyera la responsabilidad entre ellos y suscitar que trabajaran de manera alineada. Se incluyeron también otros actores por diferentes razones: al Congreso por su incidencia en las reformas electorales a que hubiera lugar, los Síndicos en tanto que administran los recursos públicos cuyo uso podía ser desviado a usos electorales y el Presidente de la República por la misma razón.

¿Cómo manejar el proceso de firma? La principal duda radicaba en si se buscaría la firma en un acto simultáneo o si se buscaría persona a persona. En un principio se optó por la primera alternativa y se convocó a una reunión en un hotel de la ciudad de Santo Domingo. Días antes de la firma, el PRD dice que no lo va a firmar puesto que está sujeto a las provocaciones del PLD, que estaba en el gobierno en ese momento. Ante esto, algunas noticias de prensa anuncia el “naufragio” del Pacto y el grupo convocante decide seguir adelante con la segunda alternativa, esto es, conseguir la firma de cada uno independientemente. Los partidos pequeños firman primero y luego se consigue la firma de Hipólito Mejía, candidato del PRD²⁷. Se pensó que el primero en firmarlo debía ser el Presidente de la República por razones de cortesía y simbolismo, sin embargo un viaje del Presidente impidió hacerlo así. Se acude a los vínculos personales de los convocantes para lograr las firmas y algunos se organizan por sub-comisiones.

Monitoreo. Dada la historia de pactos firmados y no cumplidos, el monitoreo y el cumplimiento del Pacto resultaban vitales para el cumplimiento de sus objetivos. Por esta razón, se optó por incluir en los informes aún a aquellos que no firmaron el Pacto, aun cuando en estos casos no era “incumplimiento” como tal, si era una trasgresión a una solicitud de la sociedad Civil. La principal sanción al incumplimiento del Pacto radicaba en hacer público dicho incumplimiento. No obstante, existían opiniones divididas al interior del Grupo Convocante frente a la necesidad del monitoreo y la manera de hacerlo.

Como metodología de seguimiento, se diseñaron unos indicadores que buscando ser objetivos, se estructuraron alrededor de tres áreas que podían ser “monitoreables”: el lenguaje, lo visual, lo legal.

Para hacer el monitoreo se designa una Comisión de Seguimiento como una Sub-comisión del grupo de Convocantes, diversa y representativa. El monitoreo presentaba varias dificultades:

La dificultad de medición del cumplimiento y del incumplimiento. No se había previsto nada frente a las magnitudes. Por ejemplo, no había diferencia en colocar propaganda *invasiva* del espacio público una o varias veces.

²⁷

Hipólito Mejía resultó electo Presidente en las elecciones de 2000.

La denuncia del incumplimiento tenía consecuencias políticas pues podía favorecer o desfavorecer a los candidatos y la manera como se hiciera, ponía en riesgo la neutralidad y credibilidad del grupo convocante, lo cual lo hacía un blanco fácil de ataque.

Sin embargo, la diversidad en la composición de la Comisión de Seguimiento generaba una tensión necesaria, pues era la principal garantía de imparcialidad y le daba soporte a la operación por consenso, generando un compromiso más sólido en el monitoreo.

Las denuncias al incumplimiento debían ser sustentadas. Para ello, se diseñó un formulario (ficha) de denuncia que cualquier ciudadano podía diligenciar que exigía tal sustento, en particular, el uso de documentos o fotografías que evidenciaran el acto denunciado. Adicionalmente, el equipo de Participación Ciudadana reunió a un grupo de voluntarios que, con cámaras fotográficas desechables, recorrían la ciudad y las regiones en busca de evidencia.

Una vez recopiladas las denuncias, la Comisión de Seguimiento expedía un comunicado público con las denuncias sustentadas. Esta fue una actividad difícil pues el informe requería ser hecho con objetividad y balance, y hacía del portavoz, un blanco fácil de ataques, lo cual sucedió en varias ocasiones. Tal vez por este motivo, si bien se publicaron tres informes durante la campaña, no se publicó un informe final, posterior a la contienda electoral.

Un reto consistió en decidir cómo presentar la información, dadas las dificultades arriba anotadas. Se escogió entonces una estructura homogénea, donde se mencionaba una sola violación por partido, aunque hubiera evidencia de más, por la imposibilidad de comparar magnitudes exactas. Los informes tuvieron todos la misma estructura, en la cual se partía de resaltar los aspectos positivos, para luego referirse a los temas de propaganda visual, clima de respeto y uso de recursos del Estado y los incumplimientos encontrados en estos casos.

Otro dilema consistió en decidir si los informes se publicaban o no por intermedio de la prensa. Se optó por divulgarla en ruedas de prensa con participación abierta a todos los medios. La relación de los medios con los partidos políticos podría facilitar que la información se manipulara, por lo cual se expidieron comunicados homogéneos y cortos.

Como parte de las actividades del proceso de Observación Electoral, y en paralelo al monitoreo del Pacto de Ética, Participación Ciudadana y el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del INTEC (Instituto Tecnológico de Santo Domingo), junto con otras organizaciones, realizaron cerca de cinco encuentros para la discusión de los diferentes temas que eran objeto de los programas de gobierno, con miras a trabajar más enfáticamente en el objetivo de centrar la discusión programática. A los eventos se invitó a toda la sociedad civil, sin embargo, su participación fue débil.

Aunque no todos los candidatos ni todos los partidos firmaron el Pacto, el Monitoreo los cobijó a todos. Eso permitía mantener la objetividad del monitoreo y el mensaje según el cual no bastaba con firmar o no firmar pactos, lo importante era cumplirlos.

Publicidad y estrategia de divulgación. La convocatoria a los firmantes se hizo a través de los medios y en especial de la prensa escrita. El Pacto de Ética fue avalado por la prensa dándole un amplio despliegue periodístico. Sin embargo el cubrimiento de los medios se concentró en los candidatos.

V. RESULTADOS

La medición cuantitativa de algunos de los objetivos era difícil, en particular el que apunta a concentrar el debate electoral en los programas. No obstante, la sensación de los entrevistados es que mejoró en algo la calidad de la contienda electoral. De hecho, los reportes indican que la violencia y la agresividad disminuyeron.

Los compromisos del Pacto de Ética no se cumplieron por parte de los partidos, y su incumplimiento fue de naturaleza “(...) *muy variada, pero predominaron las referentes a la propaganda, agresiones al medio ambiente, uso y abuso de recursos estatales y agresividad verbal. También hubo salpicaduras de violencia física, y la peor de todas arrojó dos víctimas mortales en la ciudad de Moca, al finalizar Mayo.*” (...) ²⁸. No obstante, el monitoreo que se hizo sobre el Pacto, cambió la tradición de celebrar pactos cuyo cumplimiento resulta irrelevante.

En opinión de algunos de los entrevistados, la verdadera prueba se verá en el próximo proceso electoral, el cual tendrá lugar en el 2002, cuando podrá observarse si se comenzó un verdadero proceso de cambio cultural.

VI. RECOMENDACIONES

En el contexto Dominicano, el grupo de convocantes podía y fue acusado de imparcialidad, lo cual ponía en riesgo la credibilidad de la iniciativa. En este caso, fueron varios los mecanismos que ayudaron a desestimar estas acusaciones, entre ellos, la representatividad y diversidad tanto del grupo Convocante como de la Comisión de Seguimiento, el rigor utilizado en presentar informes con base en evidencia documental, la amplitud de la convocatoria al permitir que todo los interesados se vincularan y la posibilidad ciudadana de denunciar el incumplimiento del pacto.

Esta iniciativa implicaba intervenir directamente en el juego político y por tanto requiere que sus participantes conozcan el juego y sus reglas, como dijo un entrevistado “para jugarlas mejor”.

Se requiere un equipo concentrado en la ejecución, que vele por el proceso y se responsabilice de los resultados. Para este efecto, y en este caso, el apoyo de los voluntarios resultó vital.

Sería conveniente involucrar a los medios de comunicación como firmantes de un Pacto de esta naturaleza, para comprometerlos con sus compromisos, en particular si estos se refieren a agresiones verbales o temerarias.

El monitoreo resultó fundamental, en especial por el contexto Dominicano. Quizás por esto es que resultó también difícil de realizar.

Un Pacto de esta naturaleza no puede imponerse porque puede nacer sin credibilidad y legitimidad, lo que promueve su incumplimiento.

²⁸ Participación Ciudadana. Memoria. Pacto de Ética Electoral. Elecciones Presidenciales Mayo 2000. Santo Domingo, República Dominicana. Febrero 2001.

La imparcialidad resulta fundamental para su efectividad y la diversidad y representatividad del Grupo Convocante efectivamente jugó un papel importante pues permitía generar y manejar discrepancias.

Descripción: Juanita Olaya