

25
años

 **UCLM**
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL DERECHO NORTEAMERICANO. ANÁLISIS DE LA ÚLTIMA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA NORTEAMERICANA

Ana Valero Heredia

SPCS Documento de trabajo 2010/9

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca | Avda. de los Alfares, 44 | 16.071-CUENCA
Teléfono (+34) 902 204 100 | Fax (+34) 902 204 130

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Ana Valero Heredia

AnaMaria.Valero@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Directora: Silvia Valmaña Ochaita

Secretaria: María Cordente Rodríguez

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL DERECHO NORTEAMERICANO. ANÁLISIS DE LA ÚLTIMA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA NORTEAMERICANA

Ana Valero Heredia*

Profesora Contratada-Doctora de la Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

En una reciente Sentencia de 21 de enero de este mismo año emitida en el Caso "*Citizens United v. Federal Election Commission*", el Tribunal Supremo Norteamericano ha revocado un fallo que desde hacía veinte años imponía límites y restringía la capacidad de las corporaciones y los sindicatos para financiar las campañas electorales de los partidos políticos en las elecciones federales. Esta reñidísima decisión del Supremo intérprete de la Constitución estadounidense, ha supuesto una auténtica convulsión en materia electoral en los Estados Unidos, pues, apelando a su esencialidad para el buen funcionamiento del sistema democrático, anula el fallo emitido veinte años atrás en el Caso *Austin v. Cámara de Comercio de Michigan*, según el cual, las empresas podían ver limitado el uso de sus fondos con fines políticos. Dichas limitaciones, que obligaban a las empresas a usar sus fondos con fines electorales sólo a través de un "comité de acción política" especial creado al efecto, tenían como finalidad evitar riesgos de corrupción.

Palabras clave: Principio democrático, Libertad de expresión, Sistema de financiación de los partidos políticos.

Indicadores JEL: K0, K1, K2.

ABSTRACT

In a recent Pronouncement of January 21 of this same year issued in the Case "*Citizens United v. Federal Election Commission*", the Supreme Court of North

* AnaMaria.Valero@uclm.es

American has revoked a Sentence that from during twenty years had imposed limits and restrictions to the capacity of the corporations and the unions to finance the electoral campaigns of the political parties in the Federal elections. This scolded decision of the Supreme interpreter of the American Constitution has supposed an authentic convulsion in electoral matter in the United States, so, appealing to his importance for the good functioning of the democratic system, annuls the Supreme Court Pronouncement issued twenty years ago in the Case “Austin v. Chamber of Trade of Michigan”, according to which, the corporations could see limited the use of his funds with political aims. The mentioned limitations, which forced to the companies to use his funds with electoral aims only through a "committee of political action" special created to the effect, had as purpose avoid risks of corruption.

Key Words: Democratic Principle, Freedom of expression, System of financing the political parties.

JEL-codes: K0, K1, K2.

1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 13 de octubre de 2010 podíamos leer en la prensa española un artículo que bajo el título “*Dólares contra Votos*”¹ ponía de manifiesto que la Cámara de Comercio estadounidense, la mayor asociación empresarial del mundo, se ha convertido también en uno de los más poderosos *lobbies* de Washington. La noticia señalaba que el comportamiento reciente de la Cámara de Comercio se acerca a la propia de un rival político del Partido Demócrata y al de una sucursal del Partido Republicano, al tiempo que se ha ido incrementando su capacidad para recolectar dinero y organizar campañas de propaganda. Se calcula que maneja cada año, para su actividad de difusión de ideas e influencia política, unos 150 millones de dólares procedentes de donaciones de individuos o empresas².

¹http://www.elpais.com/articulo/internacional/Dolares/votos/elpepiint/20101013elpepiint_7/Tes

² Para un estudio general sobre la legislación relativa a las campañas electorales en Estados Unidos, véase Lowenstein D. H., Hasen R. L. y Tokaji D. P. (2010). *Election Law*. North Carolina: Carolina Academic Press, pp. 549-577.

El mismo artículo señalaba que el aumento de las recaudaciones de la Cámara de Comercio para fines políticos se explica, entre otras razones, por la decisión de febrero de este mismo año del Tribunal Supremo en el *Caso Citizens United v. Federal Electoral Commission*, que levantó el límite a las donaciones de las empresas a las campañas políticas.

Esta reciente Sentencia de la Corte Suprema norteamericana declara inconstitucional cualquier límite que se imponga a la facultad de las empresas de destinar dinero corporativo a la financiación de las campañas electorales por vulnerar la libertad de expresión de la Primera Enmienda constitucional.

Podemos decir que se trata de la decisión de la Corte Suprema norteamericana que mayor hostilidad ha generado entre los tres poderes del sistema democrático norteamericano, provocado una fuerte convulsión en el sistema legal norteamericano y conduciendo a una confrontación pública sin precedentes entre el Presidente del Gobierno y los Magistrados de la Corte, hecha pública en el “discurso presidencial sobre el Estado de la Unión”³.

El presente trabajo, que es un borrador inicial del artículo definitivo, tiene por objeto estudiar las repercusiones que la promulgación de esta Sentencia tiene sobre la vigencia del principio democrático en los Estados Unidos.

2. CITIZENS UNITED V. FEDERAL ELECTION COMMISSION: LOS HECHOS

Los hechos que han ocasionado el pronunciamiento más polémico de la Corte Suprema en las últimas décadas se remontan al período de las elecciones primarias de

El montante de dinero destinado a la financiación de las campañas electorales en Estados Unidos se ha incrementado considerablemente y progresivamente en cada periodo desde los setenta hasta la actualidad. A este respecto son significativas las siguientes cifras: de los 540 millones de dólares gastados en las elecciones de 1976, se pasa a 4,2 billones de dólares en las elecciones de 1996: Alexander H. E.: “Spending in the 1996 Elections”. En Green ed., J. C. (1999). *Financing the 1996 Elections*. New York: Armonk.

³ El Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, no tardó en reaccionar frente al fallo de la Corte emitido en *Citizens*, señalando que esta resolución fortalece más los intereses de los poderosos y de los grupos de presión de Washington, como petroleras, compañías de seguros y bancos, mientras se debilita a «tantos ciudadanos de a pie que hacen pequeñas contribuciones para apoyar a los candidatos preferidos». Además, ha ordenado a su Administración que estudie con el Congreso la posibilidad de rehacer la normativa sobre financiación de las campañas.

2008, cuando una modesta organización sin ánimo de lucro, Citizens United, financiada con contribuciones empresariales, trató de emitir un documental despectivo sobre la entonces candidata demócrata Hillary Clinton.

La *Federal Election Commission*, órgano cuya misión es controlar la financiación de las campañas electorales, declaró que la emisión de tal documental era ilegal por vulnerar la legislación vigente, y la empresa Citizens United solicitó ser declarada exenta de la aplicación de la *Ley Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA) del 2002, aduciendo que su intención era restringir la emisión del documental a un canal de pago.

En enero de 2008, la empresa Citizens United emitió el documental *Hillary: The Movie* en cines de seis ciudades norteamericanas y en “Televisión bajo demanda” y se difundió en formato DVD y a través de Internet. La emisión del documental se produjo dentro del mes anterior a las elecciones primarias del partido Demócrata, lo cual vulneraba claramente la legislación federal vigente.

En la medida en que Citizens United había recibido donaciones empresariales para realizar el documental, trató de evadir la sanción de la FEC acudiendo al Tribunal del Distrito con el argumento de que los límites impuestos por la legislación vigente a este tipo de publicidad eran inconstitucionales al restringir la libertad de expresión.

Concretamente, sostenía que la sección 441b de la *Bipartisan Campaign Reform Act* -que determina que las corporaciones no pueden contratar espacios publicitarios para apoyar a candidatos a puestos de elección popular federales-, vulnera la Primera Enmienda constitucional. Sin embargo, la Corte de Distrito de Columbia negó la petición, por lo que el caso llegó en apelación a la Corte Suprema, la cual lo aceptó el 18 de agosto de 2008.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA

A lo largo de más de un siglo, el ordenamiento jurídico norteamericano ha reconocido a las empresas –*corporations*- el estatus de “persona”. Tal ficción se hizo necesaria para determinar en qué casos las llamadas “corporaciones” podían ser consideradas jurídicamente responsables o para individualizar las leyes de los distintos Estados aplicables a sus conductas.

Sin embargo, sólo a partir de la reciente sentencia de la Corte Suprema emitida en el Caso *Citizens United*, aquéllas se han visto equiparadas a las personas físicas en lo que al ejercicio del derecho a la libertad de expresión se refiere, poniéndose fin a más de cien años de tradición legal que otorgaba a las empresas un régimen especial.

Es preciso recordar a este respecto que desde el año 1907, fecha en la que el Congreso aprobó la llamada *Tillman Act* a iniciativa del Presidente Theodore Roosevelt, ha sido generalmente asumido, incluso por la jurisprudencia de la Corte Suprema, que las *corporations* -que son sólo personas ficticias creadas por la ley- no gozan de los mismos derechos reconocidos por la Primera Enmienda constitucional en relación con la actividad política que las personas físicas.

Este principio fue confirmado por el Tribunal Supremo en 1990, en el caso *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*⁴, y legalmente ratificado en el año 2002, con la aprobación de la ya citada la *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), que prohibía a las empresas participar en campañas electorales televisivas antes de la celebración de las elecciones. Prohibición cuya constitucionalidad fue confirmada en el año 2003, en el caso *McConnell v. Federal Election Commission*⁵.

Con *Citizens*, una Corte Suprema claramente dividida –el fallo de la sentencia tiene cinco votos a favor y cuatro en contra-, revoca los precedentes de *Austin* y *McConnell*, en los que había sostenido que es constitucionalmente válido impedir que las empresas apoyen directamente a algún candidato, ya que su riqueza puede influir las elecciones de manera inequitativa.

Y para ello emplea los siguientes Fundamentos Jurídicos:

En primer lugar, sostiene que la previsión de la sección 441b de la Ley, que impone sanciones penales a las empresas que apoyen abiertamente a algún candidato, implica una restricción de la libertad de expresión. La inconstitucionalidad de este precepto legislativo viene determinada porque la Primera Enmienda impide al Congreso Federal la aprobación de leyes que impidan o restrinjan la libertad de expresión.

En segundo lugar, sostiene que no se puede discriminar a las empresas con base

⁴ 494 U.S. 652 (1990).

⁵ 540. U.S. 93, 126 (2003).

en su riqueza pues a los individuos se les permite comprar espacios publicitarios para apoyar candidatos, y para hacerlo se requieren recursos económicos similares a los que utilizarían las *corporations*.

Y, por último, afirma que las aportaciones dinerarias, incluso las de las empresas, no provocan corrupción ni percepción de corrupción. El hecho de que los representantes de las mismas puedan influir o relacionarse con cargos electos no significa que estos cargos sean corruptos. Asimismo, la percepción de influencia o de relaciones no harán que el electorado pierda fe en la democracia estadounidense.

La Sentencia contiene un extenso y, desde mi punto de vista, acertado Voto Concurrente redactado por el Juez Stevens, al que se adhirieron tres Magistrados más. Los argumentos de un voto particular de noventa páginas pueden resumirse como sigue:

No es correcto tratar a las empresas como si fueran ciudadanos. Sus recursos, intereses y manera de operar levantan sospechas sobre el impacto que puedan tener en el proceso democrático. Por ejemplo, podrán promover leyes que les beneficien.

Con esta decisión se eliminan más de cien años de la tradición legal que otorga a las empresas un régimen especial, distinto al de los individuos.

En definitiva, los jueces disidentes sostienen que “las especiales características de la estructura corporativa requieren de una regulación especialmente cuidadosa en el contexto electoral”. De tal modo que están de acuerdo con la doctrina acuñada en el precedente de *McConnell*, derivado de *Austin*, según el cual, las limitaciones impuestas a las actividades de campaña de las empresas y sindicatos encuentran justificación en la necesidad de “preservar (...) la integridad del proceso electoral, prevenir la corrupción (...), sostener la responsabilidad activa y alerta del ciudadano (...) y mantener la confianza de éste en el Gobierno”.

4. CONCLUSIONES: *Citizens* y las Teorías sobre la Primera Enmienda de la Constitución americana: un difícil encaje

Adoptada el 15 de diciembre de 1791, la Primera Enmienda es una de las piezas fundamentales del Derecho Constitucional norteamericano. A partir de las menos de cincuenta palabras contenidas en ella, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha

sabido construir una doctrina riquísima garante de las libertades civiles fundamentales, muy especialmente de las libertades religiosa, de prensa, de asociación y de expresión⁶.

La textura abierta de la Primera Enmienda de la Constitución americana se hace evidente en el carácter abstracto de su tenor. Como las más importantes previsiones constitucionales, la misma garantiza el “derecho” a la libertad de expresión pero no especifica las dimensiones del mismo. Es preciso, por tanto, acudir a la interpretación constitucional para determinar su alcance.

En *Citizens*, la Corte Suprema americana ofrece una visión absolutista de la Primera Enmienda de la Constitución que permite a las empresas gastar sumas ilimitadas de dinero de manera independiente para apoyar u oponerse a candidatos para el cargo.

En lo que afirma ser una firme defensa de la “libertad de expresión”, consagrada por la Primera Enmienda constitucional, la Corte Suprema da carta blanca a la desregularización de la financiación de las campañas electorales, permitiendo a las contribuciones opacas de las empresas, sin límite de ningún tipo.

Sin embargo, como trata de demostrarse en el presente estudio, pensamos que el fallo de *Citizens* contradice las principales teorías interpretativas de la libertad de expresión. Veamos cuáles son:

En primer lugar, una de las teorías interpretativas de la Primera Enmienda a la que apela el Juez Kennedy, en representación de la mayoría de la Corte, es la que otorga a la libertad de expresión en la arena política un carácter imprescindible para “la existencia de un electorado informado”, pero lo hace de manera equivocada.

Podemos partir de la base generalmente aceptada de que efectivamente la libertad de expresión política es una condición imprescindible para la existencia de un efectivo sistema democrático porque garantiza que los votantes tengan acceso al más amplio y diverso abanico de información y opinión política posible.

Esta premisa no implica, sin embargo, que permitir a las *corporations* intervenir en las elecciones pueda generar la conformación de una sociedad más informada.

⁶ “El Congreso no hará ley alguna con respecto a la adopción de una religión o prohibiendo el libre ejercicio de dichas actividades; o que coarte la libertad de expresión o de la prensa, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente, y para solicitar al gobierno la reparación de agravios”.

La opinión mayoritaria de la Corte defiende que la financiación publicitaria por parte de las empresas de las campañas electorales contribuye a la difusión de opiniones de interés público. Sin embargo, tal afirmación parece contradecir la máxima según la cual los administradores de las empresas están legalmente obligados a emplear los fondos de éstas para promover exclusivamente los intereses financieros corporativos, intereses que, raramente tendría por qué coincidir con el interés común.

La segunda gran teoría en torno a la Primera Enmienda constitucional, se centra en el papel relevante que posee la libertad de expresión para proteger el estatus, la dignidad y el desarrollo moral de los ciudadanos en igualdad de condiciones en el proceso político. De acuerdo con esta segunda teoría, los intereses protegidos por la Primera Enmienda son, única y exclusivamente, los intereses morales de los individuos físicos que pudieran ver vulnerada su dignidad si su libertad de expresión se viese censurada.

A ello se refiere el magistrado Stevens en su extensa y sólida opinión disidente a la Sentencia, cuando afirma que *“uno de los fines fundamentales de la Primera Enmienda es la protección de la propia expresión del individuo”*. Extender la libertad de expresión a las empresas sobre la base de esta segunda teoría, como trata de hacer el relator de la Sentencia, el Juez Kennedy, implica atribuir a las empresas la titularidad de valores tan intrínsecamente vinculados a la idea de naturaleza humana como el valor dignidad.

La tercera teoría interpretativa ampliamente aceptada en torno a la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana, alude al papel fundamental que la libertad de expresión juega para garantizar la honestidad y la transparencia en el Gobierno. Y ello porque, si el Ejecutivo gozase de plena capacidad para censurar las críticas recibidas o para limitar el derecho a la libertad de prensa, también consagrado en la Primera Enmienda, la corrupción institucional camparía a sus anchas.

A este respecto, la opinión mayoritaria de la Corte sostiene que *“si la Primera Enmienda fuese interpretada para permitir que el Congreso prohíba a las empresas hacer publicidad en las campañas electorales, ello otorgaría también a aquél la capacidad de prohibir los anuncios de los diarios o periódicos que son propiedad de empresas”*.

Sin embargo, cabe rebatir este argumento teniendo en cuenta que el tenor de la

Primera Enmienda singulariza explícitamente la libertad de prensa con respecto a la libertad de expresión en general y que el Tribunal Supremo siempre ha aceptado que una prensa libre es indispensable para la existencia de un buen Gobierno, lo cual no quiere decir, en ningún caso, que ello requiera la extensión de la segunda a las empresas ordinarias.

REFERENCIAS

LOWENSTEIN, D. H., HASEN, R. L. y TOKAJI, D. P. (2010). *Election Law*. North Carolina: Carolina Academic Press.

ALEXANDER, H. E.: “Spending in the 1996 Elections”. En Green ed., J. C. (1999). *Financing the 1996 Elections*. New York: Armonk.