

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
ELECCIONES GENERALES EN PANAMÁ 2014

INFORME VERBAL

Embajadora La Celia A. Prince, Presidenta del Consejo Permanente y Representante Permanente de San Vicente y las Granadinas

Embajador Jorge Miranda, Representante Permanente de la Misión de Panamá ante la OEA

Embajador Hugo de Zela, Jefe de Gabinete del Secretario General
Señora Carmen Lucía de la Pava, Jefa de Gabinete del Secretario General Adjunto

Señores Representantes Permanentes de los Estados Miembros y Estados Observadores ante la OEA

El 5 de abril de 2013 la Secretaría General de la OEA recibió una invitación oficial enviada por parte del Gobierno de Panamá para desplazar una Misión de Observación Electoral para las Elecciones Generales, celebradas el 4 de mayo de 2014. El Secretario General respondió afirmativamente a esta invitación designando a la señora Lourdes Flores Nano como Jefa de la Misión de Observación Electoral y a mi persona como Subjefa.

La OEA ha venido acompañado el avance de la democracia en Panamá desde el año 1978 a través del despliegue de misiones de observación electoral. La OEA ha observado un total de siete procesos electorales en Panamá, incluyendo: las Elecciones Generales de 2004, el Referéndum sobre la Ampliación del Canal de Panamá celebrado el 22 de octubre de 2006 y recientemente las últimas Elecciones Generales del año 2009.

En las elecciones del 4 de mayo se eligieron 1,754 cargos de elección popular, incluyendo presidente, vicepresidente, diputados y suplentes al PARLACEN, legisladores, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos.

Etapas Pre Electorales

La Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE/OEA) inició su trabajo en septiembre de 2013 con una visita preliminar al país por parte de la Jefatura de la Misión en donde se sostuvieron reuniones con autoridades electorales y de gobierno, líderes políticos, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la comunidad internacional acreditada en el país.

La MOE/OEA estuvo conformada por un total de 53 observadores de 19 países, incluyendo un grupo base de especialistas quienes llevaron a cabo un análisis sustantivo

y detallado del proceso en materia de organización electoral, tecnología, análisis político, financiamiento de campañas políticas, medios de comunicación, género, voto en el exterior, seguridad y delitos electorales, resolución de disputas electorales y la participación de afrodescendientes e indígenas. El grupo de coordinadores y observadores internacionales fueron desplegados en un total de 9 provincias y dos comarcas indígenas del país, y realizaron una observación directa del proceso en aspectos tales como la entrega de materiales, las capacitaciones a miembros de mesa, y la jornada electoral desde la apertura hasta el cierre, incluyendo el voto electrónico, el voto en el exterior, y el escrutinio en las mesas de votación.

Un aspecto importante a resaltar fue que la elección se llevó a cabo con un código electoral reformado. Para estas elecciones, una serie de cambios en materia electoral fue aprobada por mayoría. Desafortunadamente, no se logró el consenso que ha dominado la política panameña desde 1994. Tampoco participó en el proceso, como habitualmente lo hace, la Comisión Nacional de Reformas Electorales y el Tribunal Electoral.

Las principales reformas al sistema electoral panameño son: la eliminación del voto en plancha, y cambio de competencias para regular las campañas sucias entre la Fiscalía Electoral (FE) y el Tribunal Electoral. La fiscalía carece de los recursos y capacidades necesarias para llevar adelante su tarea, lo que generó dificultades durante la campaña.

Otro punto que podría revisarse está vinculado al financiamiento político. Si bien en Panamá existe legislación referida al financiamiento público de los partidos políticos, el código electoral no establece un límite al gasto electoral ni una duración oficial para las campañas electorales. La ausencia de topes podría generar inequidad dentro de la contienda electoral. El sistema podría beneficiarse con mayor transparencia en cuanto al monto y origen de los ingresos de los partidos. De igual manera, mayores controles sobre los recursos públicos y propaganda gubernamental podrían equiparar las condiciones de la competencia electoral.

Durante el mes previo a la elección, la Misión recogió las observaciones realizadas por los candidatos políticos de la oposición, vinculadas al gasto de campaña y uso de recursos públicos, la injerencia del poder ejecutivo en la campaña electoral, y el clientelismo político que alcanzó niveles sin precedentes.

Día de la elección

El 4 de mayo 1,886,308 millones de panameños acudieron a las urnas. La jornada electoral transcurrió con una alta participación de los ciudadanos que llegó al 76.8%, quienes ejercieron el sufragio de manera pacífica y con gran vocación cívica.

El día de las elecciones sirvió para despejar las dudas expresados en el periodo preelectoral en torno al desempeño de las instituciones. La MOE pudo constatar que la

distribución de materiales fue eficiente ya que 100% de las mesas observadas contaban con el material completo para recibir a los electores de acuerdo con la hora establecida por ley. Los espacios y lugares de votación observados por la OEA fueron adecuados en un 92% de los casos. Asimismo, se constató que un 97% de las mesas observadas se integraron con todos los miembros titulares y que hubo presencia de miembros de los principales partidos en prácticamente todas las mesas de votación del país.

La Misión quiere resaltar los esfuerzos de las autoridades panameñas para promover la inclusividad de las elecciones. La MOE/OEA observó el voto en el Centro Penitenciario la Joya, donde las actividades electorales se llevaron a cabo en completa normalidad. Además, un total de 5,408 electores pudieron votar desde el exterior, de los cuales 3,928 fueron nuevos electores registrados. Los electores votaron a través de tres modalidades: Internet, correo postal y voto presencial en la mesa única habilitada en la Ciudad de Panamá. El voto por internet atrajo un número mayor de ciudadanos al proceso electoral y demostró ser una herramienta eficiente y segura, lo que representa un avance histórico, siendo la primera vez que se utilizó esta herramienta.

Organización Electoral e Informática

En materia de organización electoral, la MOE/OEA pudo constatar que los plazos establecidos en el calendario electoral se desarrollaron de acuerdo a lo planificado y que no existieron quejas específicas relacionadas con el mismo.

Es meritorio reconocer el camino hacia la profesionalización de los servicios de Tecnologías de Información a través de la implantación del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2008 así como la implementación de herramientas tecnológicas de vanguardia para la mitigación de riesgos de seguridad de información. Panamá presenta un escenario con procesos electorales altamente automatizados, algunos ya en un estado de madurez como el sistema de Transmisión de Datos Extraoficiales y otros en sus etapas de prototipo como el Sistema de Voto en Exterior y el Sistema de Voto Electrónico.

El sistema de Transmisión de Datos Extraoficiales facilitó la oportuna publicación de los resultados presidenciales. A las 7:40 de la tarde, apenas 3 horas y 40 minutos posteriores al cierre de la elección, el Presidente del Tribunal dio a conocer que la tendencia recibida hasta ese momento era irreversible, declarando como ganador al Candidato Juan Carlos Varela.

Observación de Medios de Comunicación

En el marco de la MOE/OEA, se hizo un análisis de los medios de comunicación, cuyo objetivo fue determinar los niveles de equidad en la cobertura y el cumplimiento de la legislación vigente en lo relacionado con el acceso a los medios de comunicación.

En el proceso de observación, se documentó el cumplimiento estricto del silencio electoral a partir del 1 de mayo. Tanto los partidos políticos como los medios de comunicación evitaron la transmisión de mensajes referidos a la contienda electoral o a las propuestas y/ o aspiraciones de los candidatos.

Sin embargo, La MOE/OEA constató que en el país existe un mercado político distorsionado por los altos niveles de gasto en los que incurren los candidatos en el proceso electoral. Se trata de una competencia inequitativa en la cual la presencia política, en términos de niveles de inserción en la pauta publicitaria, está relacionada a la capacidad de pago de los candidatos. Es así como más del 95% de la cobertura mediática se concentró alrededor de tres candidatos. Un problema fundamental de la competencia electoral tiene que ver con la carencia de topes en la inversión publicitaria, lo cual reduce la capacidad competitiva de los candidatos con menos capacidad para financiar sus campañas, y cierra el paso a opciones distintas a las preponderantes.

Participación Política de Mujeres

En lo que se refiere a la participación de mujeres en la política, la Misión destaca la introducción de la Ley No. 54 de 2012 para garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres, la cual establece que se debe incrementar la cuota de género en las elecciones internas (de 30% a 50%). Sin embargo, la ley tiene un gran vacío pues no contempla mecanismos para su cumplimiento efectivo ni tampoco sanciones. Hasta 2009, esta salvedad de la ley ha sido la “puerta de escape” para su incumplimiento por parte de los partidos.

El porcentaje de mujeres candidatas (titulares y suplentes) a las elecciones de 2014 se mantuvieron en niveles de subrepresentación en los diferentes cargos de elección popular. En promedio, el porcentaje de mujeres estuvo en torno al 21,6% de las candidaturas totales, frente al 50% que se espera con la normativa existente. En cambio, en la composición de mesas de sufragio observadas, el 69% de miembros de mesa eran mujeres; la presidencia de estas mesas recayó en un 51% de los casos en mujeres y el 49% en varones. Llamó la atención estas últimas cifras que evidencian que, a pesar de la gran participación de mujeres en diversos campos, los puestos claves son ocupados por hombres.

A pesar de esto, los resultados electorales sorprenden positivamente en lo que se refiere a representación femenina, arrojando que el porcentaje de mujeres elegidas se ha incrementado sustantivamente. El parlamento panameño recientemente elegido cuenta con 18% de mujeres electas como Diputadas frente a la representación de 8% en las elecciones de 2009. Evidencia que en este proceso electoral ha habido una relación directa entre la oferta electoral y las parlamentarias electas.

Etapa Post Electoral

La Misión de la MOE/OEA estuvo presente en la etapa post-electoral observando el proceso del escrutinio final. De acuerdo a lo estipulado, el día 8 de mayo de 2014 fue publicada en el Boletín del Tribunal Electoral la proclamación del presidente y vicepresidente electos. Se declaró ganador de la Presidencia de la República a Juan Carlos Varela con el 39% de votos, por parte del partido panameño.

Con relación a las impugnaciones, vencido el plazo de tres días hábiles para formular impugnaciones (el 13 de mayo de 2014), no fue presentada ninguna –impugnación– contra la elección y proclamación del presidente y vicepresidenta.

Cabe resaltar que el sistema panameño de impugnación de resultados tiene una peculiaridad histórica, que es la quema de las boletas escrutadas -tras el llenado de las actas- en las mesas de votación. La eliminación de las boletas impide revisar en segunda instancia la calificación de los votos. Por eso mismo tampoco existe la posibilidad de recuento de votos en caso de discutirse el escrutinio de las mesas.

Conclusiones y Recomendaciones

Como resultado de observación realizada por la MOE/OEA, y a fin de contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Regular el financiamiento de campañas políticas, incluyendo el uso de recursos públicos y privados y la injerencia del poder ejecutivo. La normativa no establece límites ni controles a las donaciones privadas y/o los gastos electorales. Debido a la escasa reglamentación, la campaña ha tenido un costo exorbitante, al tiempo que ha estado desprovista de transparencia en cuanto al origen de los fondos. Es imperiosa la regulación del dinero en la actividad política, con miras a fortalecer la equidad y la integridad del sistema democrático.
- Fortalecer el rol de la fiscalía electoral. La MOE/OEA recibió algunas quejas sobre la actuación de la Fiscalía en la tramitación de denuncias. La Misión enfatiza la necesidad de fortalecer a la institución en cuanto a sus prerrogativas, recursos humanos y materiales. También considera indispensable que la Fiscalía Electoral y el Tribunal Electoral desarrollen vínculos institucionales permanentes y fluidos para cumplir de manera armónica con el rol que les corresponde en las distintas etapas del proceso electoral.
- Conformar nuevamente con las instituciones electorales, los partidos políticos y la Asamblea Nacional la Comisión Nacional de Reformas Electorales, instancia de diálogo privilegiado y fuente principal de importantes mejoras al proceso democrático a lo largo de varios ciclos electorales. La MOE exhorta a la Asamblea Nacional recién electa a considerar seriamente la incorporación de las

recomendaciones que emanen de ese proceso de diálogo, a fin de continuar con el perfeccionamiento del sistema electoral panameño.

- Con la finalidad de reducir la inequidad en el acceso a los medios de comunicación, se recomienda la ampliación de la franja electoral de acceso gratuito en dos sentidos: a) que la misma tenga una duración de dos horas todos los días (incluyendo fines de semana) distribuidas a lo largo de la programación y que incluya una distribución equitativa de las candidaturas en los diferentes horarios; y b) que se incorpore la Radio y la Televisión privadas en el cumplimiento obligatorio de la franja.
- Revisar la normativa actual en materia de igualdad de género y analizar posibles modificaciones al Código Electoral a la luz de los últimos resultados electorales. Se recomienda establecer medidas legales en el Código Electoral que busquen incrementar el porcentaje de mujeres en las listas de elección popular y en las estructuras partidarias. Estas medidas deberían estar acompañadas de mecanismos para garantizar la ubicación de mujeres en lugares expectantes (como alternancia o mandato de posición) y también sanciones coercitivas firmes al incumplimiento que implique la no inscripción de listas electorales.
- Poner a consideración de la Comisión Nacional de Reformas Electorales la conveniencia de mantener el sistema de quema de boletas o contar con un mecanismo que permita el recuento de votos. La eliminación de las boletas impide revisar en segunda instancia la calificación de los votos y, hace imposible un recuento en caso de discutirse el escrutinio de mesa. La quema de papeletas tiene ventajas en materia de celeridad y seguridad, pero en el marco de un eventual proceso de impugnación, podría sacrificar cierto grado de certeza sobre la voluntad expresada por los votantes, dado que faltaría el elemento primario para acreditarla.

Agradecimientos

La Misión de Observación Electoral de la OEA, desea agradecer al Gobierno de Panamá y al Tribunal Electoral por la invitación y por la colaboración y facilidades brindadas a los integrantes de esta Misión en el desempeño de sus funciones y permanencia en el país.

Asimismo, la Misión agradece el aporte económico recibido por parte de los Estados Miembros y Estados Observadores de la OEA: Bolivia, Chile, Corea, Estados Unidos, y Perú que hicieron posible el trabajo de esta Misión.

Para concluir, la Misión desea una vez más felicitar al Tribunal Electoral, a los partidos políticos y especialmente al pueblo panameño, por su madurez cívica demostrada a lo largo de este proceso electoral.