

Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Panamá

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para las elecciones generales en Panamá felicita al pueblo panameño y a sus autoridades electorales por una jornada electoral exitosa, que transcurrió de manera organizada, en un ambiente de civismo y con una alta participación.

Encabezada por el expresidente de Colombia, Andrés Pastrana, la Misión estuvo integrada por 62 expertos y observadores internacionales de 18 nacionalidades, que estuvieron desplegados en las 10 provincias del país. La MOE/OEA realizó un análisis sustantivo en aspectos clave del proceso electoral, incluidos los relativos a la organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, justicia electoral, participación política de mujeres, participación de pueblos indígenas, medios y redes sociales.

Luego de realizar una visita preliminar a mediados de marzo, la delegación se instaló en el país el 21 de abril. Los días previos a la elección, los integrantes de la Misión mantuvieron reuniones con autoridades electorales y de gobierno, sociedad civil, partidos políticos y candidatos y candidatas de libre postulación para conocer las impresiones de los distintos actores sobre el proceso electoral. El día de la votación, el equipo visitó centros de votación desde la instalación de las mesas hasta el conteo y transmisión de resultados. Un equipo reducido permaneció en el país hasta la proclamación de los resultados de la elección presidencial.

ETAPA PREELECTORAL

En las elecciones generales de 2019 se pusieron en práctica por primera vez las nuevas disposiciones del código electoral aprobadas en la reforma de 2017¹. En línea con las recomendaciones realizadas por la OEA en 2009 y 2014, se introdujeron cambios sustanciales en la regulación del financiamiento político, la estructura de la justicia electoral, la regulación de las elecciones primarias, y la reglamentación de la propaganda electoral, entre otras áreas.

La reforma de 2017 se inscribe en una tradición de la vida política panameña que consiste en revisar la normativa electoral luego de cada proceso a fin de sentar las bases para la siguiente elección. La Misión desea destacar esta iniciativa como una buena práctica y celebra que se haya incorporado en ley la existencia de la Comisión encargada de realizar la revisión: la Comisión Nacional de Reformas Electorales.

En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, el Tribunal Electoral expidió números de decretos con el objeto de reglamentar el desarrollo del proceso electoral. En entrevista con la Misión, diferentes actores manifestaron que el volumen y la dispersión de estos reglamentos generaron confusión sobre las normas que debían seguirse.

¹ Ley 29 del 29 de mayo de 2017

La etapa pre electoral se desarrolló, en líneas generales, en un clima de tranquilidad. Si bien hubo críticas cruzadas entre los candidatos, las campañas no fueron ofensivas ni se construyeron sobre la base de ataques personales. Los actores principales de la contienda exhibieron en todo momento un gran civismo y respeto.

En las semanas previas a los comicios, se dieron a conocer distintos estudios de opinión con metodologías y resultados muy dispares. Tanto a nivel regional como en el caso específico de Panamá, las Misiones de la OEA han observado que las encuestas son ineficaces y utilizadas políticamente, a pesar de no constituir una herramienta predictiva eficaz.

La Misión observó que los candidatos y candidatas de libre postulación fueron un factor relevante tanto en la etapa preelectoral como el día de la elección. La MOE valora como positivo que hayan sido invitados a los debates para dar a conocer sus propuestas y que hayan recibido financiamiento público para costear los gastos de sus campañas. Se advierte, sin embargo, que existen oportunidades de mejora en las condiciones de competencia que serán detalladas más adelante.

La Misión reconoce que el sistema político de Panamá es un sistema basado en los partidos y que estos son los actores centrales de la democracia. Por lo tanto, desea resaltar que el fortalecimiento de las candidaturas de libre postulación debe ir de la mano con el fortalecimiento de las organizaciones políticas y sus estructuras internas.

La Misión dio seguimiento al voto de los panameños en el exterior. Entre el 23 de abril y el 2 de mayo, los ciudadanos inscritos en el Registro de Electores en el Extranjero (RERE) tuvieron la posibilidad de ejercer su voto a través de internet. Asimismo, el día de la elección, aquéllos que todavía no hubieran sufragado y se encontraran en Panamá, pudieron votar en una mesa especial ubicada en la sede del Tribunal Electoral. De acuerdo con los datos entregados por la autoridad electoral a la MOE, de los 7.725 electores residentes en el exterior fueron 1.374 los que efectivamente votaron (17,75%).

JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, los observadores y expertos de la Misión visitaron 1.067 mesas en 303 centros, desde su instalación hasta el conteo y transmisión de resultados. La MOE también estuvo presente en el Centro de Convenciones ATLAPA, dónde se puso en marcha una prueba piloto para la implementación del voto electrónico. En total, fueron 10 las mesas en las que se votó bajo esta modalidad.

De acuerdo con lo reportado por los observadores, las mesas visitadas abrieron de manera puntual y tuvieron los materiales necesarios para que la ciudadanía pudiera votar. La Misión observó que el padrón estaba organizado por número de cédula, y no por orden alfabético, hecho que demoró el proceso de ubicación de las mesas e identificación de los electores, y contribuyó a la formación de largas filas en numerosos centros. No obstante, los ciudadanos mantuvieron un espíritu participativo, y esperaron pacientemente su turno. La mayoría de las mesas se conformó con los miembros titulares, quienes a lo largo del día demostraron su compromiso y responsabilidad con la democracia panameña.

La Misión constató alta presencia de representantes de los partidos políticos y de los candidatos de libre postulación durante toda la jornada. Las figuras de delegados electorales, promotores e informadores facilitaron que el proceso transcurriera de forma organizada. Se observó, además, que los centros de votación estuvieron custodiados por las fuerzas de seguridad, el cuerpo de bomberos, la Cruz Roja y personal del sistema nacional de protección civil, hecho que garantizó que cualquier disputa e inconveniente pudiera ser resuelto con eficacia. La ciudadanía también participó de forma activa a través de la observación nacional, que tuvo una notable presencia en los locales de votación.

Un aspecto que llamó la atención a los observadores de la OEA fue la falta de un protocolo establecido para los acompañantes en el voto asistido. En distintos puntos del país, la Misión observó casos en los que la misma persona acompañaba a varios ciudadanos a votar y recibía un llamado de atención por parte de los delegados electorales. En este contexto, es de destacar que el Código Electoral se limita a establecer que “los notoriamente ciegos y los físicamente imposibilitados para actuar sin ayuda podrán hacerse acompañar por personas de su confianza”. Esta disposición permite cierto grado de discrecionalidad sobre quién puede actuar como acompañante y debe ser revisada.

El cierre de mesa engloba una serie de procedimientos muy específicos que retrasan el inicio del conteo. A media hora de haber cerrado las votaciones, el Tribunal Electoral comenzó a divulgar resultados extraoficiales de la elección presidencial a través de la página web, así como de los medios de comunicación en todo el país. De esta forma, la ciudadanía pudo seguir el avance del ingreso de las actas de modo directo y eficiente.

A las 11.40 de la noche, con el 95,01% de los votos procesados y el 92,36 % de las actas escrutadas, el Tribunal Electoral llamó al candidato Laurentino Cortizo para informarle que era el virtual presidente electo, con una diferencia de aproximadamente 37.000 de votos sobre el siguiente candidato. El día lunes, el candidato Rómulo Roux, quien obtuvo el segundo lugar, reconoció la proclamación extraoficial de resultados.

ETAPA POSELECTORAL

La Misión permaneció en Panamá para observar el escrutinio definitivo de las actas, tanto de la elección presidencial como de la elección de diputados. Este proceso se llevó adelante con la presencia de los representantes de los distintos partidos políticos y de los candidatos de libre postulación que participaron de la contienda.

Respecto al escrutinio de la elección legislativa, se observó que el sistema de asignación de curules por cociente, medio cociente y residuo- a pesar de estar claramente reglamentado- generó confusión entre los partidos políticos y la ciudadanía. La difusión, a través de las redes sociales, de información falsa sobre este proceso generó mayor preocupación en la opinión pública.

En lo relativo a la elección presidencial, la MOE constató que, debido a cuestiones climáticas, las actas correspondientes al circuito (1-1) de Bocas del Toro y (12-1) de la comarca Ngäbe-Buglé no pudieron ser

trasladadas a la Junta Nacional de escrutinio sino hasta el miércoles en la tarde, lo cual demoró la proclamación de resultados. Finalmente, el viernes 10 de mayo, la junta proclamó oficialmente a Laurentino Cortizo como el nuevo presidente electo de Panamá, con el 33,35% de los votos.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La Misión ha dado seguimiento a las recomendaciones efectuadas en elecciones anteriores y ha podido constatar que muchas de éstas han sido implementadas por las autoridades panameñas. Con el objeto de continuar contribuyendo al fortalecimiento del sistema electoral de Panamá, se presentan una serie de observaciones preliminares que podrían considerarse para futuros procesos electorales.

JUSTICIA ELECTORAL

Estructura judicial

Uno de los cambios más significativos de la reforma de 2017 fue el establecimiento de un sistema de doble instancia para la resolución de determinadas controversias electorales de carácter administrativo, tales como impugnaciones de postulaciones e inhabilitación de candidaturas, entre otras². Como parte del nuevo sistema se crearon 6 juzgados electorales, responsables de resolver en primera instancia, cuyos fallos pueden ser apelados ante el pleno del tribunal. La Misión valora positivamente estas modificaciones que generan mayores garantías para quienes participan de la contienda electoral.

Se advierte, sin embargo, que estos nuevos jueces(as), así como los penales electorales, son nombrados y removidos por el Pleno del Tribunal Electoral³ y que el funcionamiento de los juzgados electorales administrativos es de carácter temporal⁴. Este diseño institucional no contribuye necesariamente a la plena autonomía de los jueces de primera instancia.

La Misión destaca, asimismo, las adecuaciones normativas e institucionales realizadas, con base en las recomendaciones de la MOE OEA 2014, para implementar el sistema penal acusatorio en la jurisdicción penal electoral. De acuerdo con la información recopilada durante la Misión, este cambio ha vuelto más expeditos los procesos y ha contribuido a un proceso más garantista.

Para continuar con el trabajo de fortalecimiento a la justicia electoral, la Misión recomienda:

- Establecer un mecanismo de selección y nombramiento por concurso de jueces electorales de primera instancia, así como de los jueces de garantías, jueces de juicio y de cumplimiento, asegurando la autonomía de sus actuaciones respecto a las instancias de alzada.

² Las controversias electorales sobre las que resuelven en primera instancia los jueces electorales son: impugnación del padrón preliminar, controversias en las internas partidarias, impugnación de postulaciones, inhabilitación de candidatos, demandas de nulidad de elecciones.

³ Código Electoral, artículos 523 y 632.

⁴ Código Electoral, artículo 524.

Fiscalía

En reiteradas oportunidades, la MOE recibió críticas al desempeño de la Fiscalía Electoral en este proceso. Esta institución no sólo fue cuestionada por su inacción sino también por el uso de criterios políticos en el impulso de los casos. En entrevista con la Misión, funcionarios de la Fiscalía manifestaron no contar con los recursos económicos y humanos suficientes para cumplir con sus funciones.

Sumado a esto, la Misión se observó que aún no se ha nombrado a un nuevo fiscal electoral, pese a que quien hoy ocupa el cargo debió haber culminado su mandato el 31 de diciembre de 2018⁵. La designación del fiscal, enviada por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional en marzo de 2019, aún no ha sido evaluada por el legislativo.

En el marco de un sistema penal acusatorio, el rol de la fiscalía es fundamental para que impulsar y dar seguimiento a las investigaciones. Consecuentemente, se sugiere:

- Dotar a la Fiscalía General Electoral de recursos económicos y humanos suficientes para que cumpla cabalmente con las facultades constitucionales y legales otorgadas.
- Incrementar los recursos económicos con los que cuenta la fiscalía y profesionalizar a sus funcionarios. A tal fin, se sugiere considerar la implementación de una carrera judicial y ministerial especializada.
- Avanzar en el nombramiento de él o la nueva fiscal, en seguimiento de los plazos establecidos en la Constitución.

Calificación de candidaturas

Dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que el Tribunal Electoral publica la lista de postulaciones en boletín oficial éstas pueden ser impugnadas por incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en el Código Electoral.⁶ La Misión observó que, en algunos casos, las impugnaciones se resolvieron a menos de dos semanas de la votación y culminaron en la anulación de las candidaturas. Las decisiones tomadas sobre las postulaciones a pocos días de los comicios generaron incertidumbre tanto entre los candidatos como entre la ciudadanía.

Sumado a esto, la misión tomó nota de que los plazos establecidos entre la publicación de las candidaturas y el inicio de la campaña (17 días) fueron cortos teniendo en cuenta las distintas etapas procesales que implica la resolución de estas controversias. Es deseable que antes de que los candidatos/as reciban financiamiento o inicien su campaña, sus candidaturas estén en firme.

Con el objeto de brindar certeza al desarrollo del proceso se recomienda:

⁵ Constitución Política de la República de Panamá, artículo 138.

⁶ Artículos 289, 290 y 291

-Revisar los plazos para la presentación y resolución de impugnaciones a candidaturas, a la luz de las nuevas instancias procesales introducidas en la reforma de 2017. Se sugiere que esta etapa del proceso tenga lugar antes del inicio de la campaña, a fin de brindar mayor certeza al proceso electoral.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL

En Panamá existe un modelo mixto de financiamiento político en el que se combinan recursos de origen público y privado. La reforma electoral de 2017 introdujo modificaciones sustanciales en el régimen de financiamiento, al incorporar cambios en la fórmula de distribución del aporte estatal, así como regulaciones para las donaciones provenientes de fuentes privadas, restricciones a la compra de propaganda electoral, nuevos mecanismos de rendición de cuentas y nuevas sanciones. Se trató, en suma, de una reforma integral, que- como reflejan los resultados de los comicios- ha contribuido al pluralismo y competitividad del sistema político panameño.

En línea con las recomendaciones realizadas por las misiones de la OEA en 2009 y 2014, se introdujeron límites a la duración de las campañas⁷ y topes al financiamiento privado⁸. La Misión desea destacar que ambas disposiciones son fundamentales en pos de lograr escenarios más equitativos en el desarrollo de la competencia electoral. Se advierte, sin embargo, que distintos actores manifestaron a la Misión que los topes han sido fijados en valores excesivamente altos.

Otro cambio introducido en la última reforma es la modificación a la fórmula escogida para la financiación de los candidatos de libre postulación. En la elección de 2014, quienes se inscribieron para competir por fuera de los partidos recibieron 50 centavos de balboa por cada adherente. Tras la reforma de 2017, se estableció que, del total del financiamiento público preelectoral (45.841.228 de balboas)⁹ los partidos políticos recibirían un 96,5% en tanto que el 3,5% restante sería repartido, en función del número de firmas recogidas, entre todos los candidatos de libre postulación¹⁰. Si bien éstos se han visto favorecidos por la nueva fórmula, resulta evidente que continúan en una situación de marcada desventaja frente a los candidatos partidarios.

En relación con el control del financiamiento, la norma impone a los candidatos la obligación de abrir una cuenta bancaria única¹¹ para el manejo de los recursos de campaña, aspecto de vital importancia para la trazabilidad de los fondos. Se destaca, asimismo, la nueva obligación de todos los candidatos de presentar ante el Tribunal Electoral informes de ingresos y gastos de campaña dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la elección¹². La reforma introdujo también nuevas sanciones pecuniarias para

⁷ Código electoral. Artículo 223

⁸ Código electoral. Artículo 211

⁹ Decreto 22 del 05 de mayo de 2018. Artículo 2

¹⁰ Código electoral. Artículo 193

¹¹ Código electoral. Artículo 205

¹² Código electoral. Artículos 209 y 210



quienes incumplan con la normativa en materia de rendición de cuentas¹³ y la no entrega de credencial a los candidatos electos que no hayan remitido los mencionados informes.¹⁴

A pesar de los avances normativos mencionados, es necesario señalar que, bajo el esquema actual, la autoridad electoral no cuenta con información financiera de las campañas sino hasta que éstas han concluido. Se advierte, además, que los tiempos para la revisión de los informes son muy acotados y que el Tribunal Electoral no dispone de herramientas robustas para la verificación de la información reportada.

Con el objetivo de contribuir a la equidad y transparencia del proceso electoral, se recomienda:

- Realizar los estudios técnicos correspondientes para establecer topes de gasto que puedan ser actualizados de forma permanente, teniendo como línea base un índice de costos de las campañas electorales (ICCE), como resultado del análisis de múltiples factores, tales como propaganda política en medios, vallas publicitarias, propaganda impresa, gastos de campaña, valores de referencia de precios, etc.
- Revisar la fórmula establecida para la distribución del financiamiento público preelectoral, a fin de generar condiciones más equitativas en la contienda.
- Establecer una herramienta tecnológica que facilite la presentación de los informes y que permita realizar un seguimiento en tiempo real de los gastos de los candidatos.
- Desarrollar procedimientos de fiscalización y auditoría de los informes de campaña, que cumplan con los estándares internacionales en la materia.

MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

La normatividad panameña incluye disposiciones encaminadas a facilitar el acceso de los candidatos a los medios de comunicación. Por disposición reglamentaria,¹⁵ en estas elecciones el Sistema Estatal de Radio y Televisión debió reservar una franja de dos horas, de lunes a jueves, para los partidos políticos y candidatos presidenciales de libre postulación.

Por otra parte, del monto total entregado en concepto de financiamiento público preelectoral, la norma establece que un 70% debe utilizarse para gastos de propaganda. Para ello, el candidato o partido pauta directamente, o a través de una agencia, con el medio de comunicación de su preferencia, y éste envía la factura al tribunal electoral para que se le abone el servicio prestado.

¹³ Código electoral. Artículo 215

¹⁴ Código electoral. Artículo 424

¹⁵ Decreto 12 de marzo de 2018. Cada partido o candidato recibe un espacio de 30 minutos dentro de la franja. El orden se define por sorteo.

Como parte de los cambios implementados en 2017 se prohibió que los aspirantes a la presidencia utilizaran recursos privados para costear sus gastos de propaganda. Si bien la Misión entiende que esta disposición se introdujo para evitar inequidades en la campaña, su aplicación, combinada con el hecho de que los candidatos de libre postulación recibieron sólo un 3,5% del financiamiento público preelectoral, terminó condicionando las posibilidades de éstos de acceder a espacio en los medios.

La reforma también introdujo límites al uso de fondos privados para la compra de publicidad en los otros niveles de elección. Candidatos a diputado, alcalde y representantes de corregimiento sólo pudieron destinar a propaganda hasta un 30% del tope del financiamiento privado. La Misión observa positivamente esta disposición y destaca su utilidad para evitar desequilibrios en la contienda.

En relación con la publicidad gubernamental, las nuevas normas prohibieron que- durante los tres meses previos al día de la elección- se difunda la propaganda estatal y de gobiernos locales en todos los medios de comunicación. Además, se estableció que, en el año anterior a los comicios, ningún candidato o precandidato puede participar de la inauguración de obras públicas. Estas nuevas disposiciones, recomendadas por la OEA en 2014, resultan fundamentales para evitar un desbalance en las campañas a favor de los oficialismos.

Por último, la Misión observó que el artículo 235.4 del Código Electoral establece la prohibición de “propaganda sucia”, que comprende “la que ofenda la dignidad humana con la realización de insultos, incursiones en la vida privada, discriminación y aseveraciones de conductas ilegales que no se hayan dictaminado por los tribunales competentes (...)”. Adicionalmente, el artículo 231.1, introducido en la última reforma electoral, prohíbe la contratación o donación de propaganda electoral “a favor o en contra de partidos o candidatos”, prohibición que aplica a particulares, organizaciones de la sociedad civil y todo actor que no participe directamente de la contienda.

La Misión considera que una aplicación estricta de estas normas puede resultar problemática al restringir la crítica pública a candidatos o partidos e inhibir el debate de asuntos de interés público. La misión desea señalar que la jurisprudencia interamericana establece un nivel de protección menor de la vida pública de los funcionarios y candidatos a puesto de elección popular y garantiza, además, la protección de expresiones que “chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población”,¹⁶

Redes Sociales

La Misión tomó nota de las distintas medidas impulsadas por el tribunal para asegurar que la campaña en las redes sociales fuera limpia y se ajustara al marco regulatorio panameño. Entre las principales iniciativas se destaca el lanzamiento del “Pacto Ético Digital”, a través del cual candidatos, ciudadanía y medios de comunicación se comprometieron a evitar las campañas sucias y a combatir la difusión de noticias falsas.

¹⁶ Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, Par 88.



De manera complementaria, el Tribunal Electoral creó una unidad de medios digitales para monitorear las redes sociales en busca de posibles violaciones a la normativa vigente, tales como propaganda sucia, propaganda a favor o en contra de terceros y difusión de encuestas no autorizadas¹⁷. La Misión observó que esta unidad no emplea códigos de búsqueda programada ni otras herramientas de monitoreo avanzadas. Los funcionarios crean perfiles digitales y navegan las redes en busca de contenidos potencialmente problemáticos, pero no existe una metodología que norme este procedimiento ni se han definido los criterios que los funcionarios deben seguir al momento de seleccionar las cuentas que van a monitorear.

En los casos en que se detecta contenido vedado por la legislación, la Dirección de Organización electoral del tribunal tiene la competencia para ordenar¹⁸ a la correspondiente red social que proceda a su remoción. La Misión observó que en algunos casos la orden de suspensión se emite sin analizar elementos determinantes como la proporcionalidad de la medida y que ésta sólo puede ser recurrida mediante un procedimiento administrativo frente a la misma entidad.

Además de detectar posibles conductas vedadas, el equipo de monitoreo tuvo por objetivo la identificación de cuentas falsas y bots que pudieran estar siendo utilizadas en el marco de la campaña. Debido a que este tipo de operaciones no se encuentra específicamente prohibida en la normativa electoral, el tribunal no tiene competencia legal para ordenar su remoción. En estos casos, el TE envió un reporte a la correspondiente red social para que evaluara si se estaba dando una violación de sus normas comunitarias.

La Misión valora positivamente el rol activo que ha asumido el tribunal en busca de garantizar el buen uso de las redes sociales y el respeto a las reglas de la campaña. Se advierte, sin embargo, que existen importantes oportunidades de mejora en esta área. A tal fin, se sugiere:

- Desarrollar protocolos escritos que establezcan la forma en que debe llevarse adelante el monitoreo de redes sociales.
- Adoptar herramientas digitales, apoyadas en códigos de búsqueda programados, para realizar la detección de contenido vedado.
- Permitir a los usuarios afectados por una orden de suspensión de contenidos apelar tal decisión frente a una instancia jurisdiccional que ofrezca mayores garantías y pueda evaluar la medida a la luz de los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión.

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN POLÍTICA

El artículo 303 del código electoral panameño establece que, en las internas partidarias y hasta las elecciones generales, las postulaciones se deben hacer de tal manera que- como mínimo- el 50% de las

¹⁷ Código electoral. Artículos 231.1 y 235.4 y 235.4.

¹⁸ Decreto 10 de 2019.

candidaturas sean para mujeres. Esta disposición no incluye mandato de posición y la incorporación de las mujeres en la lista puede darse como suplente. Además, se otorga a los partidos la posibilidad de no cumplir con el requisito paritario, puesto que en el mismo artículo se establece que: “en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en la norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”. De este modo, la puesta en práctica real de la normativa queda a discreción de las organizaciones políticas.

La Misión constató que, de cara a las elecciones generales, ninguno de los partidos inscritos cumplió con el requisito paritario. De acuerdo con la información recibida, entre principales y suplentes, se presentaron 3.415 candidaturas de mujeres de un total de 11.229, lo que constituye aproximadamente un 30%¹⁹. La Misión observó, sin embargo, que en su mayoría las mujeres fueron incluidas en las listas como suplentes: de las 5.869 candidaturas que se presentaron a cargos principales, sólo 989 (16,8%) correspondieron a mujeres²⁰.

De acuerdo con los resultados del escrutinio de actas, en el período 2019-2024 las mujeres ocuparán 14 de los 71 curules que componen la Asamblea Nacional, aproximadamente un 19%. Estas cifras colocan a Panamá por debajo del promedio regional en cuanto a la participación de mujeres en el legislativo²¹.

En materia de capacitación de candidatas, la Misión observa positivamente que la reforma electoral de 2017 elevó de un 10 a un 20 el porcentaje de los fondos públicos destinados a formación política que debe dirigirse específicamente a mujeres. Además, se dispuso que estos recursos deben ser coordinados por la secretaria de la mujer de cada partido. La Misión destaca los cambios en la normativa a la vez que advierte sobre la necesidad de un mayor control en relación al contenido y la calidad de los programas de capacitación que ofrecen los partidos.

Por otra parte, la Misión fue informada sobre la creación²², dentro de la estructura del tribunal electoral, de la oficina de igualdad de género. Ésta tiene por objetivo brindar asesoramiento en relación con la promoción, diseño y ejecución de las políticas públicas en la materia. Se advierte, sin embargo, que los recursos humanos y financieros asignados a la oficina son escasos, y que, en la práctica, la labor de la unidad se concentra exclusivamente en cuestiones internas del tribunal, vinculadas a sus funcionarias y funcionarios.

En conclusión, Panamá debe impulsar significativos cambios en las normativas e institucionales, con el objeto de remover los diversos obstáculos que hoy enfrentan las mujeres para participar en la arena política en condiciones de igualdad. A tal fin, se recomienda:

¹⁹ Información entregada a la Misión por el Tribunal Electoral de Panamá

²⁰ Ibidem

²¹ De acuerdo con la base de datos de la Unión Interparlamentaria, el promedio regional en América es del 30,6%. Disponible en: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

²² Decreto 27 del 26 de Septiembre de 2017.

- Eliminar la cláusula que permite a los partidos incumplir con el requisito de paridad en las listas.
- Rediseñar la norma vigente, estableciendo la alternancia en las listas de candidaturas a cargos titulares, a fin de evitar que las mujeres sean incluidas únicamente como suplentes. Esta disposición es fundamental a efectos de lograr una paridad real.
- Implementar un sistema de monitoreo y control del cumplimiento efectivo de las acciones y programas que los partidos deben llevar adelante en materia de capacitación de mujeres.
- Fortalecer la oficina de igualdad de género con personal entrenado y capacitado en la materia. Se sugiere además incrementar los recursos financieros de que dispone la unidad para hacer posible la implementación de planes y programas que fomente la participación política de las mujeres en todas las etapas del proceso electoral.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

La Misión reconoce los esfuerzos del Tribunal Electoral por aumentar los índices de cedulación y registro de la población indígena. Se destaca como una medida positiva la exoneración del pago de los servicios de registro civil y cedulación a los residentes de las Comarcas²³ y las campañas de entrega de documentos de identidad en los territorios indígenas. Al comparar con la última elección, en cinco de las seis comarcas indígenas²⁴ se observa un incremento significativo del número de personas empadronadas²⁵, tendencia que se replica, aunque en menor medida, en las zonas donde hay mayor número de pobladores que se identifican como afro panameños.²⁶

En cuanto a los materiales que se utilizaron durante las capacitaciones y el día de la elección, la Misión observó que éstos han sido elaborados exclusivamente en español. Ello implica una barrera para la participación de aquellas poblaciones entre las que predomina una lengua diferente. Asimismo, los entrevistados coincidieron en que una gran cantidad de electores pertenecientes a pueblos indígenas no tienen información clara sobre las funciones de las diversas autoridades que se eligen en las elecciones generales.

A pesar de que indígenas y afro panameños, representan- respectivamente- el 12,3% y el 9,2% de la población²⁷, su participación en los puestos de elección popular es menor. La misión fue informada de que, históricamente, los 5 escaños de las comarcas Kuna Yala y Ngäbe-Buglé son los ocupados por representantes indígenas, lo que corresponde al 7% de los escaños de la Asamblea (71). Por otra parte,

²³ Decreto N°6 de abril de 2003

²⁴ La sexta comarca, Naso Tjer Di, fue creada hace menos de 10 meses, el 18 de julio de 2018, por lo que no se han publicado todavía datos estadísticos

²⁵ En Kuna Yala el padrón aumentó un 7%, en Emberá-Wounaan un 18%, en Ngäbe-Buglé un 23%, en Kuna de Madungandí un 26% y en Kuna de Wargandí un 24%. Datos provistos por el Tribunal Electoral

²⁶ En Bocas del Toro el padrón aumentó en un 21%, en Colón y en Darien un 14%, y en Panamá Oeste un 18%. Datos provistos por el Tribunal Electoral

²⁷ Censo de Población y Vivienda de 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

varios líderes del movimiento afrodescendiente reportaron a la Misión que de los 112.229 candidatos/as a presidente, alcaldes, diputados y representantes, sólo 2 se auto identificaron como afro panameños²⁸. La Misión constató que la normativa panameña no contempla ningún tipo de medida de acción afirmativa para estos colectivos.

A fin de fortalecer la inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la Misión recomienda:

- Impulsar campañas educativas sobre las funciones de las diversas autoridades que se eligen en las elecciones generales en las comarcas y territorios afrodescendientes.
- Generar capacitaciones y material electoral en lenguas nativas para ser entregado en aquellos territorios donde se concentran los pueblos originarios.
- Impulsar iniciativas y políticas para promover una mayor participación de candidatos afro panameños e indígenas.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Logística y distribución de materiales electorales.

En seguimiento de las recomendaciones hechas por la MOE 2014, el tribunal electoral ha desarrollado herramientas tecnológicas para mejorar la logística asociada a la distribución de los materiales electorales. Mediante el uso de códigos QR se automatizó el control del armado de los paquetes electorales y el seguimiento de su ubicación. Los observadores de la Misión destacaron el funcionamiento de la logística asociada al despliegue de los materiales.

Se observó, sin embargo, que las instalaciones destinadas a la preparación de los kits no contaban con espacios amplios y resultaban inadecuadas para el trabajo con los materiales sensibles del proceso. Asimismo, se constató que se utilizaron camionetas descubiertas para el transporte de los paquetes, existiendo el riesgo de que éstos cayeran o se vieran afectados por la lluvia.

El día de la elección, finalizado el conteo, las actas de cada una de las mesas fueron enviadas desde los centros a las correspondientes juntas de escrutinio. Los observadores de la Misión reportaron que este proceso de repliegue no se realizó de manera estandarizada: en algunos casos las actas se enviaron ni bien fueron completadas, mientras que en otros se esperó a finalizar el escrutinio de todos los niveles de elección. Asimismo, se observó que se utilizaron sobres no sellados para el traslado de estos documentos y que ni los partidos ni las fuerzas de seguridad supervisaron el repliegue.

A raíz de ello se sugiere:

²⁸ El dato hace referencia únicamente al número de candidatos que públicamente se auto identificaron como parte del colectivo afro panameño.

- Habilitar espacios y vehículos adecuados para el almacenamiento y traslado de materiales a fin de garantizar su integridad.

- Estandarizar los procedimientos para el repliegue de actas y reforzar la supervisión de esta etapa del proceso.

Voto en hospitales

Mediante el Decreto 13 del 3 de junio de 2008 se estableció en Panamá el voto en hospitales y centros de atención al adulto mayor, para aquellas personas que, por encontrarse internadas, no pueden concurrir al centro de votación que le ha sido asignado. Mediante el decreto 16 del 27 de marzo de 2019 se incorporó a esta modalidad de votación a los acompañantes de los menores de edad en hospitales pediátricos, así como a los profesionales médicos y funcionarios administrativos que laboran el día de los comicios.

La Misión fue informada de que la lista de ciudadanos que participan en esta modalidad la elabora la Comisión de votó especial el día anterior a la elección. Por una cuestión de plazos, quienes se inscriben en esta lista no son eliminados del padrón general. Si bien, luego de sufragar, los electores firman un formato reconociendo haber emitido su voto en el hospital y comprometiéndose a no hacerlo en su centro, existe la posibilidad material de que uno de estos electores, especialmente acompañantes y personal médico, pudiera votar dos veces.

En consecuencia, se recomienda:

- Revisar el diseño del programa de voto en hospitales para eliminar cualquier posibilidad de voto doble.

Candidaturas de libre postulación: proceso de recolección de firmas

La legislación panameña permite la inscripción de candidaturas de libre postulación para aquellos ciudadanos o ciudadanas que desean participar en la elección por fuera de las organizaciones partidarias. De acuerdo con el artículo 312 del código electoral, para competir en la elección presidencial bajo esta modalidad se debe cumplir una serie de requisitos, entre ellos, recolectar una cantidad mínima de firmas, que en esta oportunidad se fijó en 18.542²⁹. La normativa establece, además, que únicamente pueden participar de la contienda los tres precandidatos que obtienen el mayor número de apoyos³⁰.

Para la recolección de firmas, la Dirección de Organización Electoral entregó a los representantes de los postulantes libros físicos, en los que los interesados en prestar su apoyo debían completar con su rúbrica, número de cedula y datos biográficos. La Misión constató que junto con los libros no era

²⁹ Artículo 312 del Código electoral. Quienes se postulen a la presidencia por libre postulación deberán acreditar el respaldo a la candidatura mediante firma de adherentes, como mínimo, del 1% de los votos válidos emitidos para el cargo de presidente de la República de la última elección.

³⁰ A finales de 2017, se presentó un recurso para que se declarara inconstitucional esta disposición, alegando que la misma supone una restricción indebida de los derechos políticos consagrados en la constitución y en la Convención Americana. En un fallo del 12 de noviembre de 2018, la Corte Suprema de Justicia manifestó que la citada disposición era cosa juzgada, ya que había sido declarada constitucional en una sentencia emitida por el mismo tribunal en 2016.

necesario presentar copia de las cédulas de los adherentes ni ningún otro tipo de documentación soporte.

Una vez presentados ante el tribunal los libros, un grupo de funcionarios procedía a la validación de los apoyos, para lo cual se contrastaba visualmente la imagen de la firma recogida contra la imagen de la firma que figura en el registro de cedulación del tribunal.

Distintos actores manifestaron a la Misión su disconformidad con la forma en que se realizó este proceso, señalando que no se utilizó ningún tipo de soporte tecnológico para el contraste y que los funcionarios que realizaron la comparación visual no poseían formación en peritaje. La falta de criterios claros para la aceptación o rechazo de las firmas fue otro de los motivos que suscitó cuestionamientos.

De acuerdo con la información recibida por la Misión, para la inscripción de candidaturas a nivel presidencial se presentaron un total de 1.244.173 firmas, de las cuales 609.125 fueron admitidas y 635.048, rechazadas³¹. Teniendo en cuenta que el número de adherentes define no sólo quién accede a participar de la elección sino también cuál es el monto de financiamiento público que se le otorga a cada candidato, la Misión considera necesario una revisión profunda de los procedimientos descritos. En este sentido, se sugiere:

- Desarrollar un aplicativo digital que facilita el registro de apoyos y permita la captura de la imagen de las cédulas de los adherentes.
- Mejorar la planificación del proceso de validación de firmas, así como la capacitación del personal involucrado en la tarea.

TRANSMISIÓN EXTRAOFICIAL DE RESULTADOS (TER)

Al finalizar la jornada electoral se utilizó un sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados (TER) que permitió enviar los datos del conteo de votos desde las mesas de votación al tribunal electoral. En la mayoría de los centros, la transmisión de la información se realizó a través de un aplicativo celular mientras que, en el caso de los recintos con problemas de conectividad, se recurrió al uso de radios satelitales.

La Misión destaca que, por primera vez, los oficiales encargados de transmitir los resultados desde los centros debieron, además, enviar al tribunal una foto de las actas. Las imágenes fueron luego subidas a una base de datos a la que tuvieron acceso los representantes de los partidos políticos, candidatos de libre postulación y la prensa. Estos archivos, sin embargo, no estuvieron disponibles para ser consultados por la ciudadanía.

³¹ De acuerdo con la información recibida, en la mayoría de los casos, el rechazo de los apoyos se debió a:

- Que la firma del libro no coincidía con la de la cédula
- Que la firma se encontraba duplicada en un mismo libro
- Que la persona que prestaba su apoyo ya lo había hecho con otro candidato.



Los datos recibidos por el tribunal electoral fueron consolidados y luego publicados a través de la página web de la entidad. Los primeros resultados se dieron a conocer a las 16:30 y, a las 3 horas de haber cerrado las mesas de votación, el procesamiento había superado el 50% de las actas escrutadas. A las 9 pm ya habían sido computadas el 90% de las mesas. La Misión observa que los ciudadanos no pudieron consultar a través de la web el número de escaños legislativos asignados preliminarmente a cada partido.

Con el objeto de brindar a la ciudadanía mayores herramientas para dar control al proceso de escrutinio, se sugiere:

-Publicar, en una página web de acceso irrestricto, las imágenes de las actas de votación, así como los resultados de todos los niveles de elección.

AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece al Gobierno de Panamá la invitación para observar estos comicios, y felicita a las autoridades y funcionarios del Tribunal Electoral por su profesionalismo, apertura y colaboración, que facilitaron el trabajo del equipo de la OEA. Asimismo, queremos destacar el apoyo de los demás actores del proceso electoral, así como la hospitalidad del pueblo panameño.

La MOE agradece también los aportes financieros de los gobiernos de Holanda, EE.UU., Brasil, Corea del Sur, España, Chile, México y Perú, además de contribuciones del fondo regular de la OEA, que posibilitaron el despliegue de la Misión.